

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO
CENTRO DE ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

CLAUDIA RODRIGUES TOZETTI LEMOS

DA COMPETIÇÃO À COOPERAÇÃO ENTRE CIDADES:

**Consórcio público como instrumento de política urbana e gestão
metropolitana de transportes – caso da Região Metropolitana da Grande Vitória
(RMGV-ES)**

VITÓRIA
2011

CLAUDIA RODRIGUES TOZETTI LEMOS

DA COMPETIÇÃO À COOPERAÇÃO ENTRE CIDADES:

Consórcio público como instrumento de política urbana e gestão metropolitana de transportes – caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Cidades e Impactos no Território.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Martha Machado Campos

VITÓRIA
2011

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Lemos, Claudia Rodrigues Tozetti, 1978-

L555d Da competição à cooperação entre cidades : consórcio público como instrumento de política urbana e gestão metropolitana de transportes – caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES) / Claudia Rodrigues Tozetti Lemos. – 2011.

157 f. : il.

Orientadora: Martha Machado Campos.

Coorientador: Cristovão Fernandes Duarte.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Artes.

1. Política urbana. 2. Transportes. 3. Consórcios. 4.
Administração pública. I. Campos, Martha Machado. II. Duarte,
Cristovão Fernandes. III. Universidade Federal do Espírito Santo.
Centro de Artes. IV. Título.

CDU: 72

CLAUDIA RODRIGUES TOZETTI LEMOS

DA COMPETIÇÃO À COOPERAÇÃO ENTRE CIDADES:

Consórcio público como instrumento de política urbana e gestão metropolitana de transportes – caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, na área de concentração Cidades e Impactos no Território.

Aprovada em 28 de junho de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Martha Machado Campos
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof^o. Dr^o. José Francisco Bernardino Freitas
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^o. Dr^o. Cristovão Fernandes Duarte
Universidade Federal do Rio de Janeiro

A André, meu marido, por seu amor, carinho, companheirismo e apoio inestimável.

A Heitor, nosso querido filho que está a caminho, e que já é motivo de tanta felicidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar saúde, e a oportunidade de cursar esse mestrado, além de força em todos os momentos nos quais pedi auxílio. Agradeço a Ele todos os dias por tudo.

A meu marido, incondicional companheiro, por me inspirar por sua determinação, e que com sua inestimável ajuda foi também um orientador nesse trabalho.

Aos meus pais, Lena e Tadeu pela formação intelectual e moral, e por me estimularem a sempre estudar. A minha mãe, por estar ao meu lado em todas as situações e me incentivar a iniciar e a concluir mais esta etapa da minha vida.

Pela minha segunda família, Sérgio, Terezinha, Juliana e Tércio, pelo apoio incondicional no decorrer dessa pesquisa e em todos outros momentos mais.

Aos meus familiares por compreenderem minha ausência em tantos momentos da família reunida.

A minha orientadora Martha Machado Campos pela confiança, orientação, atenção e amizade.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Eneida, Chico, Milton, Clara e Renata, pelos ensinamentos e conhecimentos compartilhados no decorrer do período de mestrado.

Ao Prof. Cristovão Fernandes Duarte (UFRJ), e ao Prof. Francisco Bernardino Freitas (UFES), por terem aceitado fazer parte da comissão examinadora desta pesquisa.

Aos amigos feitos no mestrado, pelos momentos compartilhados em sala de aula e fora dela, pelas vezes que dividimos questionamentos e angústias no decorrer dos nossos estudos, e pelos momentos de descontração também muito importantes.

Ao prof. Francisco Peixoto pela colaboração com os meandros da língua portuguesa.

E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Se eu enxerguei mais longe foi por estar de pé sobre os ombros de Gigantes”

Isaac Newton

RESUMO

Os processos de reestruturação do território das cidades contemporâneas associados às mudanças econômicas, políticas e sociais, ao crescimento e transformação da estrutura e forma urbana, alteram significativamente as práticas urbanas cotidianas atuais. Esses processos encontram seu ápice nas regiões metropolitanas, reconhecidas como conurbações urbanas extensas territorialmente e demograficamente, com complexa interação entre os municípios que as compõem e problemáticas de ordem comum. Esta dissertação volta sua abordagem para a problemática da circulação urbana presente em várias cidades brasileiras, trata da questão metropolitana no Brasil e da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), mediante apontamentos de seus processos de urbanização, crescimento econômico, transformação do espaço urbano e diversificação de suas atividades. Aspectos sobre gestão metropolitana são tratados empiricamente nos âmbitos da RMGV e de determinados instrumentos de planejamento, tais como estudos e planos coordenados pelo governo estadual e pelos municípios, demonstrando a problemática existente no âmbito da circulação nas cidades da região, do planejamento do transporte e da mobilidade urbana. Questões de infraestrutura, transporte e mobilidade se apresentam, em muitos dos instrumentos analisados, de forma coerente e coesa com o contexto da RMGV, ante as novas perspectivas do discurso de cooperação entre os entes públicos. O objetivo da dissertação é discutir a importância do uso de novos arranjos no âmbito da gestão metropolitana no Brasil, mediante utilização do consórcio público como instrumento jurídico e ferramenta de cooperação entre municípios, que fomente um planejamento integrado e articulado da circulação urbana, podendo trazer benefícios, se bem utilizado pelo Poder Público. Propõe-se seu uso como forma de potencializar ações da gestão pública e tornar sua prática mais efetiva ao orientar o crescimento da região e promover a convergência de políticas públicas municipais, estaduais e federais relativas às regiões metropolitanas. Por fim, afirma-se a necessidade de utilização de instrumentos de gestão metropolitana que promovam mais cooperação e menos competição entre cidades.

Palavras-chave: política urbana, circulação e transportes, gestão metropolitana, consórcio público.

ABSTRACT

The restructuring processes of the territory of contemporary cities associated with economic, political and social changes, with the growth and transformation of structure and urban manner significantly alters the current everyday urban practices. The summit of these processes lies in the metropolitan regions, recognized as extensive territorial and demographic urban conurbations, with a complex interaction among the counties that compose them and problems of common order. This dissertation concentrates its approach on the problem of urban circulation present in several Brazilian cities, it treats Brazil and the Metropolitan Region of Grande Vitória's (RMGV) metropolitan issue, through brief notes of their urbanization processes, economic growth, transformation of urban space and diversification of its activities. Aspects of metropolitan management are treated empirically in RMGV's area and certain planning instruments, such as studies and plans coordinated by the State Government and counties, demonstrating the existing problem in circulation, transport planning and urban mobility in the cities of the region. Infrastructure, transport and mobility issues present themselves in several of the instruments analyzed in a consistent and coherent form with/within the context from RMGV, before the new perspectives of speech cooperation among public bodies. This dissertation goal is to discuss the importance of using new arrangements under the metropolitan management in Brazil, through the utilization of public consortium as a legal instrument as well as of cooperation among counties, which promotes an integrated and articulated planning of urban circulation, being able to bring benefits if properly used by public authorities. Its use is proposed as a means of enhancing public administration action and to make its practice more effective in guiding the growth of the region and promoting municipal, state and federal public policy convergence, related to metropolitan areas. Lastly, it states the need for use of metropolitan management instruments which promote more cooperation and less competition among cities.

Key-words: urban policy, circulation and transport, metropolitan management, public consortium.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Integração de políticas urbanas e de transporte.....	55
Figura 02 - Fluxograma da criação da Lei de Consórcios Públicos.....	62
Figura 03 - Possibilidades de Consorciamento.....	71 e 72
Figura 04 - Exemplos do que podem fazer os consórcios públicos.....	75 e 76
Figura 05 - Núcleos estratégicos – Consórcio Grande ABC.....	81
Figura 06 - Gestão das funções metropolitanas da RMV.....	101
Figura 07 - Carteira de Projetos COMDEVIT.....	103
Figura 08 - Vista aérea da RMGV com foco na cidade de Vitória.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Formas de consórcios previstas no Brasil ao longo do tempo.....	66
Quadro 02 - Quadro Comparativo Consórcio Grande Recife.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Resumo do Total Anual das Deseconomias Causadas pelo Congestionamento Severo de Trânsito nas Cidades Pesquisadas.....	22
Tabela 02 - População brasileira segundo os censos do IBGE de 1940 a 2000.....	33
Tabela 03 - População brasileira em 2010.....	33
Tabela 04 - Regiões metropolitanas e Rides atualmente existentes no Brasil.....	39
Tabela 05 - Número de municípios por faixa de população. (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - estimativa 2009).....	50
Tabela 06 - Número de municípios consorciados em 2001.....	68
Tabela 07 - Índice médio de crescimento geométrico por período da população residente na RMGV.....	89
Tabela 08 - Área e população da RMGV em relação ao estado do Espírito Santo – 2005.....	91

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 - Espírito Santo: posição geográfica, dimensões e limites.....	86
Mapa 02 - Região Metropolitana da Grande Vitória: mancha urbana. Ano 1976	87
Mapa 03 - Região Metropolitana da Grande Vitória: mancha urbana. Ano 2005.....	87
Mapa 04 - Região Metropolitana da Grande Vitória.....	92
Mapa 05 - Infraestrutura de transporte da RMGV.....	108
Mapa 06 - Fluxos de viagens entre Vitória Ilha e os demais municípios da RMGV* por transporte coletivo (por dia).....	111
Mapa 07 - Fluxos de viagens entre os municípios da RMGV*, exceto Vitória por transporte coletivo (por dia).....	112
Mapa 08 - Fluxos de viagens entre Vitória Continente e os demais municípios da RMGV* por transporte coletivo (por dia).....	112
Mapa 09 - Fluxos de viagens entre Vitória Ilha e os demais municípios da RMGV* por transporte individual (por dia).....	113
Mapa 10 - Fluxos de viagens entre Vitória Continente e os demais municípios da RMGV* por transporte individual (por dia).....	114
Mapa 11 - Fluxos de viagens entre os municípios da RMGV*, exceto Vitória por transporte individual (por dia).....	114
Mapa 12 - Carregamento viário - Cenário atual na RMGV.....	116

LISTA DE SIGLAS

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos

AVEREM - Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória

CDV - Companhia de Desenvolvimento de Vitória

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMGV - Conselho Metropolitano da Grande Vitória

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CODIVIT - Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória

COMDEVIT - Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

CONDER - Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo (na Bahia)

FUMDEVIT - Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória

GERM - Grupo Executivo da Região Metropolitana (no Rio Grande do Sul)

GERMET - Grupo de Estudos da Área Metropolitana (no Rio de Janeiro)

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPES - Instituto De Apoio À Pesquisa E Ao Desenvolvimento Jones Dos Santos Neves

LC - Lei Complementar

ONU - Organização das Nações Unidas

PEE - Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

TECTRAN - Técnicos em Transporte

SUMÁRIO

1. AS CIDADES E A CIRCULAÇÃO URBANA: UMA INTRODUÇÃO.....	16
1.1 TRANSPORTE E MOBILIDADE: UMA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA.....	16
1.2 OBJETO EMPÍRICO: REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA	24
1.3 OBJETIVO E METODOLOGIA.....	29
2. A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL.....	32
2.1 URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO.....	32
2.2 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	36
2.3 GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL	40
2.3.1 Antecedentes, criação das regiões metropolitanas e Constituição Federal de 1988.....	40
2.3.2 Os desafios da gestão metropolitana após a CF/88.....	47
3. A IMPORTÂNCIA DE NOVOS ARRANJOS.....	60
3.1 A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS/2005.....	63
3.1.1 A evolução do conceito de consórcio público no Brasil.....	65
3.1.2 A estruturação de um consórcio público.....	69
3.1.2.1 Possibilidades de consorciamento e etapas de constituição de um consórcio público.....	71
3.1.2.2 O objeto e as possibilidades dos consórcios públicos.....	74
3.1.2.3 A administração e gestão financeira dos consórcios públicos.....	77
3.1.3 Exemplos de consórcios públicos constituídos no Brasil.....	80
3.1.4 Sobre a eficácia do uso do consórcio: dilemas e desafios.....	83

4. A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA (RMGV)	86
4.1 URBANIZAÇÃO E CRIAÇÃO DA RMGV.....	87
4.2 O SISTEMA DE GESTÃO METROPOLITANO DA RMGV.....	97
4.2.1 A cidade de Vitória como ponto nodal da RMGV.....	105
4.3 A PROBLEMÁTICA DA CIRCULAÇÃO URBANA NA RMGV: ESTUDOS E PLANOS.....	109
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
6. REFERÊNCIAS.....	128
ANEXOS.....	136

1. AS CIDADES E A CIRCULAÇÃO URBANA: UMA INTRODUÇÃO

1.1. TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA: UMA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA

A circulação e a mobilidade urbanas geram na atualidade o debate sobre deslocamento de bens e pessoas no território urbano, englobam, entre outros aspectos, questões sobre acessibilidade, infraestrutura, planejamento, gestão, sustentabilidade e inclusão social. Apresentam-se, portanto, como questão fundamental a ser discutida no processo contínuo de melhoria da vida urbana.

Atualmente, as condições de mobilidade constituem um grave problema que se apresenta no Brasil e no mundo. Seu entendimento requer esforço na compreensão do processo de transformação das cidades e as mudanças ocorridas principalmente em sua história recente, englobando tanto aspectos econômicos quanto políticos e sociais. Seu estudo impõe compreender, sobretudo, a relação entre sua forma de crescimento e os sistemas de infraestrutura e de transportes que, de acordo com Somekh (1997: 115), ainda que não sejam os únicos responsáveis pelo processo de crescimento urbano, o favorecem de forma significativa.

As cidades se deparam com transformação frequente de seus espaços e atividades, configuram novas práticas cotidianas em virtude de características advindas da mudança dos processos produtivos inerentes à sua evolução. Quanto ao seu planejamento, se as primeiras décadas do século XX marcaram muitas cidades por intervenções, sobretudo de caráter estético e higienista, posteriormente apresentaram, de forma enfática, preocupações relativas ao sistema viário, influenciadas pelos novos ritmos cotidianos, quando a dominação do espaço e do tempo se torna o direcionador das intervenções urbanas por meio da ênfase no transporte individual motorizado.

Le Corbusier, na Carta de Atenas (1933), afirmava que a circulação se tornava uma função primordial da vida urbana. O urbanista formula modelo de cidade condizente com a velocidade da industrialização e com as exigências de circulação do capital,

considerando que a estrutura viária da cidade tradicional não se adaptaria às novas necessidades da cidade moderna.

O desenvolvimento das cidades pode está, então, diretamente relacionado à evolução dos meios de transportes que, segundo Mumford (1982), sempre foram seu componente dinâmico, sem o qual elas não poderiam ter-se expandido em tamanho e produtividade, influenciando tanto a sua localização quanto as suas características de ocupação e produção do espaço.

Somekh corrobora essa afirmação ao questionar a relação entre os sistemas de infraestrutura e de transportes e a forma de crescimento das cidades. Alega que “a infraestrutura urbana influi decisivamente no preço da terra e certamente também na estrutura e forma urbana”, sendo “importante explicar a evolução das redes de infraestrutura e transportes para entender a própria evolução das cidades” (SOMEKH, 1997: 115).

A evolução da circulação urbana acompanhou a formação das aglomerações urbanas e as formas seletivas em que se processou sua expansão. Ademais, exerceu a função de conectividade e articulação do território citadino, provocaram processos induzidos de localização, uso e ocupação do espaço por condicionantes econômicos, políticos e sociais, atuando diferenciadamente na extensão metropolitana das cidades.

Ao se compreender as cidades como sistemas e seus espaços como espaços produtivos, a mobilidade encontra-se “no cerne do processo de urbanização” (TELES, 2005: 54), o que é reforçado por Ascher, ao afirmar que “a mobilidade é um princípio da metropolização e não uma das suas consequências” (ASCHER, 1998 apud TELES, 2005: 54).

Ascher mostra que a história das cidades foi marcada “pela história das técnicas de transporte e estocagem de bens (b), informações (i), e de pessoas (p)”:

Este sistema de mobilidade, que ora denominamos “sistema bip”, constitui o núcleo das dinâmicas urbanas desde a escrita até a internet, passando pela roda, a imprensa, a ferrovia, o telégrafo, o concreto armado, o condicionamento, a pasteurização e a refrigeração, o bonde, o elevador, o telefone, a radiofonia etc. O crescimento horizontal e vertical das cidades tornou-se possível graças à invenção e utilização dessas técnicas (ASCHER, 2010: 20).

Anterior à evolução desse processo produtivo, as condições destinadas à mobilidade assumiam o papel de intermediar as atividades urbanas, suas dimensões, posições, distâncias, organizando-as com princípios de regularidade e hierarquia. Cada cidade constituía um território organizado num limite geográfico específico e numa centralidade econômica. “Enquanto as vias e meios de transporte eram rudimentares, as cidades se apresentavam pequenas e compactas, de elevada densidade demográfica” (FERRARI, 1977: 427). Contudo, com a especialização dos meios de transportes, viabiliza-se um novo modo de vida para as populações.

Em face do avanço do capitalismo moderno, a circulação constituiu o principal eixo da razão técnica do novo sistema econômico, atendendo sucessivamente às exigências de acessibilidade, fluidez e velocidade. Dessa maneira, por meio dos desdobramentos do processo evolutivo, durante o século XX, a organização urbana da cidade é construída e reconfigurada principalmente devido à disponibilidade dos movimentos e modos de circulação representada pela introdução das novas redes de mobilidade, que ditaram a recombinação de novos usos, novas densidades e novas desigualdades. Reforçando essa questão, Giddens afirma que “o reflexo da globalização verifica-se nas modificações dos sistemas individuais de mobilidade”, porém esta “não explica essa mundialização da economia, mas esta última não seria possível sem as técnicas atuais de mobilidade” (GIDDENS, 1999 apud TELES, 2005).

Esse processo de transformação acelerada dos espaços da cidade, entremeado pelo processo de globalização, envolve dinâmicas locais, regionais e mundiais, principalmente com relação a aspectos econômicos. A forma como se estrutura a circulação urbana participa de maneira decisiva nesse processo como um dos principais agentes de produção do território, sobretudo pelas condições de deslocamento das pessoas.

Em cada cidade se materializa um sistema espacial complexo que, segundo Dear e Scot, compreendem “uma montagem interdependente de áreas funcionais”. Retomando conceitos utilizados por Carlos (2001), os autores afirmam que essas áreas “podem ser denominadas tanto como espaço de produção (no qual o processo de acumulação ocorre) ou de reprodução (no qual a recuperação da força de trabalho ocorre)”, porém “ambos os espaços são mediados por um terceiro espaço,

dedicado às necessidades de circulação” (DEAR E SCOT, 1981 apud VASCONCELLOS, 2000: 33).

As novas relações sociais, econômicas e espaciais, para atenderem às demandas por flexibilidade e racionalidade, contaram com o auxílio do avanço do meio técnico-científico-informacional. Destaca-se a evolução propiciada aos meios de transporte, que participam atualmente de uma extensa rede de circulação (transportes, comunicações e energia) destinada a orientar as relações econômicas e sociais entre as cidades, promovendo forte interação entre elas.

Pode-se periodizar o processo evolutivo das cidades junto com o processo evolutivo das redes de comunicação, informação e, circulação e transporte. Esta última verificada no espaço físico das cidades, por suas novas possibilidades de alcance, sobretudo quando elas passaram a expandir-se horizontalmente ao longo dos novos percursos permitidos.

Considera-se que o processo de metropolização foi reforçado com base na especialização funcional e tecnológica dos meios de circulação. O avanço e aperfeiçoamento da técnica permitiram desafiar os limites impostos pela relação tempo/distância e realizar conquistas do espaço das cidades, desafiando os limites geográficos e a expansão de aglomerados urbanos (Santos e Silveira, 2001). A introdução de novos meios de transporte permitiu grandes alterações na configuração espacial das cidades, à medida que aumentou a velocidade dos deslocamentos diários, possibilitando acomodação da população crescente nas periferias afastadas dos centros econômicos e, assim, alterando significativamente as práticas cotidianas.

Corroborando esse conceito, Ferrari defende a ideia de que o tamanho máximo das cidades está intimamente relacionado às condições da circulação urbana, sendo uma das funções da tecnologia de transportes. O autor ressalta:

Pode-se afirmar que o tamanho máximo das cidades é uma função da Tecnologia, principalmente, da Engenharia Sanitária e dos Transportes. Não pudesse o homem tratar, conveniente e economicamente, de grandes volumes de água potável, esgotar as águas cloacais dos aglomerados urbanos, transportar-se a si e às coisas, e não teria as condições mínimas indispensáveis ao crescimento de suas cidades (FERRARI, 1977: 427).

A técnica aplicada à locomoção, primeiro com o aparecimento dos meios de transporte de tração animal e, posteriormente, dos meios de transporte mecanizados, significou uma profunda transformação no espaço construído. Ao tratar da dinâmica da circulação urbana, Duarte afirma que:

[...] o processo de especialização funcional e tecnológica dos meios e das redes de circulação, iniciado a partir do século XIX como um dos desdobramentos da Revolução Industrial, produziu grandes alterações na configuração espacial das cidades e, conseqüentemente, sobre as práticas sócio-espaciais cotidianas. Os deslocamentos diários passaram a contar com “novas máquinas de circular” (o trem, o bonde elétrico, o metrô, o automóvel) que aumentaram extraordinariamente a velocidade até então conhecida. Com a redução do tempo dispendido nos deslocamentos, dilataram-se as distâncias a serem percorridas. Novas redes de circulação foram construídas de modo a permitir e otimizar o desempenho dos novos meios de transporte. [...] A circulação urbana, tecnicamente especializada, tornou-se uma das principais funções urbanas, condicionando e submetendo o espaço público (DUARTE, 2006:10 e 11).

Para adaptar-se às novas atividades e usos instituídos, a circulação urbana sofreu grandes modificações em sua forma e estrutura. Segundo Correia (2000:24), agilizar os diferentes fluxos no interior da cidade, buscando reduzir o tempo de circulação, revelou-se uma das questões centrais do urbanismo. Para aumentar as velocidades e, assim, diminuir o tempo gasto nos deslocamentos intraurbanos, avenidas são abertas em áreas densamente edificadas; ruas são alinhadas, retificadas, pavimentadas e alargadas; áreas já urbanizadas são desapropriadas, redefinindo os antigos traçados para o crescimento da cidade futura pelas demandas e pela ordenação da circulação. Isso tem gerado a multiplicidade de elevados e vias expressas, túneis, pontes e viadutos, estacionamentos e garagens subterrâneas, alargamento ou abertura de novas ruas em várias cidades do mundo.

O crescimento das áreas urbanas nos países em desenvolvimento como o Brasil, se deu de forma mais rápida que nos países industrializados. Apesar do relativo crescimento econômico dessas cidades, os problemas se apresentam de forma exacerbada devido ao aumento das disparidades sociais, da degradação das áreas urbanas, dos problemas com a oferta de serviços públicos e dos problemas de transporte e trânsito. Ferrari ressalta:

A separação entre o local de trabalho e a residência mais e mais se acentuou com as facilidades de locomoção criadas pelos transportes urbanos. Tais facilidades, aliadas a outras causas, fizeram com que as cidades crescessem desmesuradamente, criando uma série de dificuldades ou problemas, dentre os quais avulta o do trânsito. As vias tornaram-se insuficientes pelo obsoleto de seus traçados, pela incompreensão de

suas funções e, sobretudo, pela crescente motorização da população (FERRARI, 1977: 428).

O processo de desenvolvimento econômico, advindo da industrialização, trouxe expansão do crescimento das cidades, porém o modelo de circulação urbana, ditado por esse crescimento, encontra-se enfermo. O aumento da frota de veículos nas grandes cidades e regiões metropolitanas em todo o mundo e a conseqüente saturação das vias de circulação, causando retenções e conflitos na circulação, tornou-se assunto discutido pelos governos, urbanistas e demais agentes da cidade. Semanalmente ganham destaque nos noticiários os sucessivos recordes de congestionamento em algumas metrópoles nacionais, considerando que as cidades médias também dão indícios de dificuldades em seus sistemas de transporte. Queda da mobilidade e da acessibilidade, degradação das condições ambientais, congestionamentos crônicos e altos índices de acidentes de trânsito já constituem problemas em muitas cidades. Essa situação decorre de fatores sociais, políticos e econômicos, derivando também de decisões passadas relativas às políticas urbanas de transporte (ANTP, 1997: 18).

Uma pesquisa da parceria IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos) realizada no ano de 1998, intitulada *Redução das Deseconomias Urbanas com a Melhoria do Transporte Público*, avaliou os impactos econômicos, sociais e ambientais dos congestionamentos nas vias públicas das cidades em dez cidades brasileiras das Regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste.

O estudo constatou que os congestionamentos urbanos possuem forte impacto, principalmente em seis pontos: “acréscimo do consumo de combustível, mais tempo gasto nos deslocamentos, emissão de poluentes com reflexos negativos na saúde, custo operacional, acréscimo da frota de ônibus e aumento das tarifas”. A pesquisa avaliou as deseconomias causadas pelo congestionamento do trânsito que atinge aqueles que usam o sistema de circulação, tanto o proprietário do automóvel quanto os usuários de transportes públicos, conforme mostra a tabela abaixo:

TABELA 01 - RESUMO DO TOTAL ANUAL DAS DESECONOMIAS CAUSADAS PELO CONGESTIONAMENTO SEVERO DE TRÂNSITO NAS CIDADES PESQUISADAS

Cidade	Excesso de tempo perdido (em milhões de passageiros x hora)		Excesso de consumo de combustível (em milhões de litros)	
	Automóvel	Ônibus	Automóvel	Ônibus
Belo Horizonte	6,06	40,54	5,57	0,55
Brasília	0,50	2,41	0,57	0,11
Campinas	3,51	2,45	4,10	0,20
Curitiba	2,82	2,37	2,50	0,06
João Pessoa	0,77	1,21	0,60	0,05
Juiz de Fora	0,18	1,69	0,14	0,05
Porto Alegre	3,00	3,42	2,57	0,18
Recife	1,79	3,67	1,36	0,11
Rio de Janeiro	33,03	80,41	35,85	2,11
São Paulo	198,43	117,87	198,53	3,65
Total	250,09	256,03	251,79	7,06

Fonte: IPEA, 1998

De acordo com a pesquisa, é importante frisar que esses totais devem ser considerados como indicadores de tendência, pois as deseconomias são proporcionais às populações de forma potencial e não linear. Isso se dá devido à intenção do estudo de que os resultados demonstrem a magnitude do problema, uma vez que estão consideradas apenas as situações de congestionamento severo, excluindo o que a pesquisa chamou de congestionamento leve e congestionamento moderado.

O site da ANTP apresenta dados dessa pesquisa em página intitulada “A questão da qualidade do transporte urbano”, na qual estuda a produção de situações crônicas de congestionamento sobre a elevação dos tempos de viagem e redução da produtividade das atividades urbanas:

No caso das duas maiores cidades brasileiras, estima-se que o congestionamento severo (quando a capacidade da via é atingida) esteja causando perdas anuais de 316 milhões de horas (São Paulo) e 113 milhões de horas (Rio de Janeiro). O impacto desta restrição de mobilidade e acessibilidade sobre a economia é enorme. Nas dez cidades pesquisadas no estudo IPEA/ANTP (1998), estima-se que as deseconomias resultantes do congestionamento severo (quando a capacidade das vias está esgotada) atingem a cifra de R\$ 450 milhões por ano. Caso as demais cidades médias e grandes brasileiras sejam incluídas, este valor sobe para a casa de vários bilhões de reais por ano, sem contar as perdas devidas aos acidentes de trânsito (que também se estima em vários bilhões de reais por ano) (ANTP, 2011).

Identificou-se uma interessante questão no desenvolvimento dessa pesquisa por meio da veiculação de uma reportagem por diversos meios, na qual se comparavam os gastos do brasileiro com comida e com transporte. O site do IPEA, no dia 24 de janeiro de 2011, veiculou o assunto com o título “Gastos com comida e transporte no país se igualam”. Um dos trechos da reportagem traz a seguinte consideração:

O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre Mobilidade Urbana, divulgado nesta segunda-feira (24), em São Paulo, mostra que o gasto do brasileiro com transporte público cresceu nos últimos anos e que, atualmente, é praticamente igual a despesa com alimentação. Em 2000, o gasto com transporte público abocanhava 18,7% das despesas do cidadão, em média. Em 2010, chegou a 20,1%, enquanto a alimentação caiu de 21,1% para 20,2% no mesmo período.

[...] De acordo com o IBGE, entre 2002 e 2003, o brasileiro gastava mensalmente R\$ 423,20 com alimentação. Em 2008/2009, a despesa com comida caiu para R\$ 421,70. Já com transporte, o gasto médio passou, no mesmo período analisado, de R\$ 375,90 para R\$ 419,20 (IPEA, 2011).

A relação entre a configuração da cidade e a maneira como nos movemos nela torna-se seguramente uma das “questões-chave” para entender a crise de nossas urbes: os movimentos casa-trabalho, as redes de metrô, os usos do solo e a sua ocupação pelo automóvel são elementos fundamentais para elucidar os modelos de estruturação e ocupação territorial (GUTIÉRREZ, 2000; Leinbach, 2000 apud TELES, 2005: 51).

Nesse sentido, as questões urbanas atuais impõem a necessidade de inovação de instrumentos e métodos de planejamento, bem como de renovação das políticas urbanas e das formas da democracia local, principalmente quando se considera regiões metropolitanas. Sobre a importância de uma gestão urbana eficaz no tratamento das questões urbanas de forma a controlar e gerir o processo de expansão das cidades, Barat afirma:

A concepção de um processo de expansão coordenada do sistema de transportes constitui-se em peça da maior importância no contexto do planejamento do desenvolvimento metropolitano (BARAT, 1979: 185).

O quadro esperado não se mostra otimista, considerando que a manutenção da infraestrutura de transportes não se dá no mesmo ritmo do crescimento urbano instituído, visto que esse processo acelerado não é acompanhado em tempo pelos mecanismos de controle de ordenação do espaço, ou seja, por sua gestão.

Ao analisar o atual panorama da mobilidade nas cidades brasileiras, e principalmente das regiões metropolitanas, nota-se que ainda há muitos desafios

para os próximos anos. E, devido à complexidade crescente das metrópoles, da diversidade das funções sociais e econômicas e da indispensável flexibilidade dos espaços, a gestão urbana da nova cidade que se configura se torna um desafio. Ascher afirma que

[...] nenhuma política de ordenamento do território nem nenhum urbanismo pode-se opor radicalmente ao processo de crescimento das cidades, não só porque ele é provocado por dinâmicas internacionais sobre as quais as políticas nacionais e locais apenas têm efeitos limitados, mas também porque se inscreve num processo histórico de urbanização ligado ao próprio desenvolvimento dos meios de troca e de comunicação (ASCHER, 1998:179).

Contudo, Ascher (1998) também afirma que, se é impossível obstaculizar esse processo de crescimento da cidade, torna-se, no entanto, necessário e possível “geri-la”, isto é, ressaltar as vantagens desse crescimento, minimizar os erros ocorridos e reconhecidos, partilhar os benefícios e limitar os prejuízos.

Há uma busca constante por estudos que auxiliem em iniciativas num processo de melhoria contínua do tratamento dos problemas urbanos, cujo foco da questão política é o bem-estar da sociedade. Quanto a isso, a gestão metropolitana, assunto tratado nessa pesquisa, tem sido uma forma de tentar equacionar os problemas apresentados, ao facilitar o tratamento de questões comuns entre cidades que se encontram em conurbação, formando regiões metropolitanas de extrema complexidade.

Em face da Constituição Federal de 1988, os poderes municipais passaram a ter maior autonomia política e administrativa, quando foi transferida para a esfera local a maior parte das políticas públicas, com atribuição de funções de controle, planejamento e gestão de serviços.

1.2. OBJETO EMPÍRICO: REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Com relação ao tratamento da problemática da circulação urbana sobre o nosso objeto de estudo – a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)¹ –, no ano de 1998, o governo do estado do ES apresentou o Plano Diretor de Transporte Urbano

¹ A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi estabelecida pela Lei Complementar 318, de 17 de janeiro de 2005. Essa região engloba atualmente sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

da Região Metropolitana da Grande Vitória como um marco para o estado. Isso porque se tratava de um amplo e detalhado estudo sobre a problemática da circulação urbana no âmbito metropolitano. Entretanto, não havia ainda, àquela época, instrumentos jurídico-administrativos fortes que viabilizassem a combinação de esforços entre o local e o regional em um sistema de cooperação eficaz.

No ano de 2001, foi sancionado pelo presidente da República da época o Estatuto da Cidade², que passou a regular a política urbana, reforçando o poder municipal. Foi um marco importante no que diz respeito à observância da função social da cidade e da propriedade urbana, oferecendo um conjunto de instrumentos de intervenção, além de prever uma nova concepção de planejamento e gestão urbana.

Nos anos de 2007 e 2008, a prefeitura do município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, desenvolveu o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana (PDTMU) para a capital. O citado instrumento municipal se baseia na Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, desenvolvida mais especificamente pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, que prevê ações em favor do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental³ no quesito Mobilidade Urbana. O referido documento visa a modernizar e reestruturar o sistema de circulação, transporte e trânsito de Vitória de maneira ampla e integrada em virtude da problemática hoje existente nesse setor e prever alternativas factíveis para o desenvolvimento harmonioso da capital, trazendo com isso reflexos positivos aos demais municípios da RMGV (PDTMU, 2008: 03).

Tal sugestão se fundamenta pelo fato de o município de Vitória atuar como o polo regional econômico, político e administrativo, apresentando-se assim como o município central da RMGV ao redor do qual gravitam os demais municípios circundantes, principalmente Vila Velha, Cariacica e Serra, municípios que se limitam geograficamente.

² Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. "Estatuto da Cidade".

³ Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Dessa forma, ao criar a Região Metropolitana da Grande Vitória, muito mais do que reconhecer um importante fenômeno geográfico e social, estava-se propondo estabelecer condições institucionais para o planejamento e gestão dos problemas urbanos decorrentes do próprio processo de metropolização.

A gestão metropolitana assume, então, papel estratégico para estabelecer políticas públicas, visando à execução de serviços de interesse comum⁴ para as áreas que compunham essas aglomerações. Isso porque os problemas não reconhecem barreiras territoriais, principalmente as questões de circulação e mobilidade urbana, considerando que esse processo de metropolização só passou a ser viável mediante a especialização funcional e tecnológica dos meios de circulação. Conforme afirma SORT, em várias cidades:

[...] el ámbito metropolitano real supera, em mucho, los limites administrativos de la ciudad central que le da nombre. La mejor forma de definir la extensión de la ciudad metropolitana consiste em identificar el ámbito que constituye un mercado de trabajo único, es decir, aquel territorio que abarca conjuntamente lugares de residencia y de trabajo de la mayor parte de su población residente. Com el tiempo, este ámbito va creciendo, pues se van incorporando nuevas ciudades limítrofes. Son justamente las redes de transporte metropolitano las que hacen posible esta movilidad [...] (SORT, 2006: 176)⁵.

Diante disso, existe uma relação estreita entre o alcance das redes de transportes e a extensão da própria região metropolitana. Ao observar essas questões, uma gestão urbana capaz de gerir os municípios que compõem uma região metropolitana deve considerar um tecido urbano contínuo inserido num contexto regional, levando em conta a importância em haver cooperação entre eles para o tratamento de questões políticas e administrativas.

Ainda que relevante a ideia de conceder autonomia administrativa sobre as questões das cidades em âmbito local, sob o aspecto de uma gestão democrática e

⁴ Infraestrutura urbana, como saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, segurança, saúde, meio ambiente, entre outros.

⁵ Tradução livre: (...) a área metropolitana real ultrapassa em muito os limites administrativos da cidade central, que lhe dá o nome. A melhor maneira de definir a extensão da metrópole é a de identificar região que constitui um mercado de trabalho único, isto é, o território que abrange conjuntamente os locais de residência e os locais de trabalho da maioria da sua população. Com o tempo, essa área irá aumentar à medida que novas cidades sejam incorporadas nos limites dessa área. São justamente as redes de transportes metropolitanos que tornam possível essa mobilidade (...).

participativa⁶, não se mostra adequada a ideia de gestão isolada por município em determinados setores dentro de uma área metropolitana. Isso ocorre porque medidas isoladas adotadas em qualquer município, principalmente no central, poderiam influenciar os outros que o circundam, impactando diretamente no cotidiano urbano de cada um e da região, como a adoção de medidas de planejamento de transporte e mobilidade urbana.

Apesar das iniciativas governamentais tanto de âmbito nacional quanto estadual, como a criação do COMDEVIT⁷ pelo governo do Espírito Santo em 2005, exceto por poucas ações setoriais como a implantação do Sistema Transcol⁸ no estado, as Políticas de Planejamento Urbano sempre foram tratadas por sua gestão, de forma centralizada e autoritária, gerando com isso conflitos com a sociedade civil organizada e os municípios, impedindo um quadro de cooperação entre eles. Conforme esclarece Ribeiro:

A centralização é uma solução falsa, pois coloca em risco a garantia democrática da descentralização política e, ainda, sequer possui racionalidade econômica. A execução das políticas públicas exige estrutura administrativa local e, mais barato e mais eficiente do que o estado ou a União criarem estruturas paralelas ao do município, é, mediante a cooperação, utilizarem-se das estruturas administrativas municipais (RIBEIRO 2007:10).

Os instrumentos de gestão metropolitana usados na RMGV não conseguiram estabelecer-se efetivamente perante as administrações municipais nem obter o devido respaldo social, uma vez que demonstram ainda fragilidade dos aspectos

⁶ “Essa preocupação de preservação da autonomia, especialmente da municipal, se explica pelo fato de que, ao longo da história do Brasil, por diversas vezes se sofreu processos de centralização política, de índole ditatorial, em que se diminuiu, ou mesmo se suprimiu, a autonomia dos entes locais. A luta pela preservação da autonomia local é, assim, a luta em defesa da democracia, da defesa do governo mais perto do povo” (RIBEIRO, 2007).

⁷ O governo estadual criou por meio da Lei Complementar 318/2005, regulamentada pelo Decreto 1.511-R, de 14/7/2005, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT –, que, dada a necessidade de gerir as cidades que fazem parte da RMGV, tem como missão: [...] a promoção do desenvolvimento da RMGV a partir da integração regional do planejamento urbano com a provisão dos serviços públicos de interesse comum necessários, como o tratamento dos problemas de exclusão social, da degradação ambiental, da mobilidade urbana, da reestruturação produtiva, dentre outros (IJSN, 2005: 16).

⁸ Sistema Transcol é o sistema metropolitano de transporte coletivo que funciona na área metropolitana da Grande Vitória (ES), cumprindo funções de macroacessibilidade, com modelo de operação tronco-alimentada, por meio de terminais de integração que permitem ao usuário fazer conexões e se deslocar para qualquer parte dos cinco municípios que são atendidos pelo sistema, pagando somente o valor de uma passagem.

políticos concebidos e natureza precária das relações jurídico-administrativas entre as cidades. Isso vem impedindo que haja na prática relações de benefícios mútuos entre as cidades.

Por isso, antiga era no Brasil a reivindicação e o interesse de que fosse publicada uma lei que auxiliasse, na prática, instrumentos para uma gestão integrada, utilizando da cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, em especial, disciplinasse a fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação até então disponíveis.

Com a aprovação da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos –, que foi regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17/1/2007, foram estabelecidos procedimentos para contratação. As relações de cooperação deixam de ser entendidas como de natureza precária, para serem compreendidas como compromissos, recebendo proteção jurídica. E os municípios passam a contar com instrumentos relevantes e são auxiliados adequadamente em diversas questões, especialmente de relevância social como circulação e mobilidade urbana.

O Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana da cidade de Vitória (PDTMU-RMGV) em seu diagnóstico considera Vitória como cidade central da RMGV e entende que a implantação de suas diretrizes acarretará reflexos, mesmo que positivos, na Região Metropolitana da Grande Vitória, uma vez que foi elaborado

[...] com ênfase no enfrentamento da questão estrutural da mobilidade urbana com a missão de construir alternativas capazes de garantir a qualidade de vida e a sustentabilidade da cidade de Vitória em médio e longo prazo, condicionado à necessidade de analisar a cidade e o seu *sistema de transporte e circulação no universo de demandas e oportunidades da região metropolitana* (PDTMU, 2008: 1-2, grifo nosso).

Todavia, em momento algum, foi citado no referido documento algum tipo de relação de articulação horizontal entre os municípios, apenas relações verticais de financiamento e captação de recursos com o Estado e a União.

Dessa forma, trataremos a questão da gestão metropolitana por meio de abordagem de campo empírico delimitado pela RMGV e dos instrumentos legais, como estudos e planos coordenados pelo governo estadual e também pelos municípios, para demonstrar que a problemática apresentada, ao tratar questões sobre o

planejamento do transporte e mobilidade urbana, justifica uma gestão metropolitana integrada, utilizando-se de um quadro de cooperação entre os municípios.

1.3 OBJETIVO E METODOLOGIA

Diante as novas perspectivas legais que se apresentam no plano de cooperação entre os entes públicos, nosso objetivo neste trabalho é discutir a necessária articulação entre os entes locais e regionais tanto no planejamento como na gestão da circulação das cidades. Busca-se, nesse caso específico, tratar as questões de transporte e mobilidade urbana ante aos novos instrumentos legais que se apresentam no plano de cooperação entre os entes públicos, de modo associado ao contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória, contribuindo assim para o avanço de questões relativas à gestão metropolitana nos âmbitos do seu debate e prática.

A metodologia pressupôs pesquisas em diversas fontes de informação e de coleta de dados, tais como livros científicos, teses acadêmicas, documentos institucionais de planejamento, bem como jornais, revistas de divulgação e sítios de informática. A seguir expõe-se de modo sucinto a estrutura dos capítulos subsequentes.

O segundo capítulo abrange a questão metropolitana no Brasil, mediante apresentação de fatos relevantes do seu processo de urbanização e metropolização. Este capítulo caracteriza as regiões metropolitanas brasileiras, visando elucidar o processo de implantação da gestão metropolitana no país. O capítulo aborda as experiências que antecederam a criação institucional das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, expõe os postulados preconizados pela Constituição Federal de 1988, bem como os desafios da gestão metropolitana após a CF/88. O capítulo aborda ainda a necessária integração entre políticas urbanas e transportes, tanto na gestão quanto no planejamento metropolitano, enfatizando a relevância da interface entre planejamento urbano, planejamento de transportes e planejamento da circulação.

O terceiro capítulo discute a importância do uso de novos e estáveis arranjos institucionais para tratamento das políticas públicas no âmbito da gestão

metropolitana no Brasil. Este capítulo aborda a utilização do consórcio público, instrumento jurídico atual, bem como sua perspectiva de potencializar ações da gestão pública e tornar sua prática mais efetiva, quanto à orientação do crescimento da região e ao tratamento dos seus problemas. Expõe a evolução do conceito de consórcio público no Brasil, seu modo de estruturação e exemplos. O capítulo aborda ainda os dilemas e desafios do uso do consórcio na promoção da convergência de políticas públicas municipais, estaduais e federais relativas às regiões metropolitanas.

O quarto capítulo caracteriza a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV-ES) – objeto de estudo empírico da pesquisa – no contexto do processo de urbanização e metropolização brasileiro. O capítulo aborda ainda o intenso crescimento econômico da região, seu acelerado processo de transformação urbana, a diversificação de suas atividades, a partir de sua história recente, datada entre os anos de 1960 até os dias atuais. Utilizam-se, como objeto para mensuração e demonstração dos argumentos trabalhados, estudos sobre a problemática da circulação urbana, a partir dos planos de transporte e mobilidade urbana/metropolitana elaborados no âmbito das atividades de planejamento estadual e municipal.

Em sua conclusão, a dissertação reconsidera os argumentos apresentados no decurso da pesquisa, enfatizando a necessidade de novos arranjos para tratamento das políticas públicas no âmbito da gestão metropolitana, de modo integrado e baseado nos pressupostos do Estatuto das Cidades. Pode-se antecipar, nesta introdução, que o potencial deste trabalho reside em buscar atualizar o debate sobre gestão metropolitana, de modo associado à temática da circulação urbana, a partir do uso de novos instrumentos legais, em específico, dos consórcios públicos. Deve-se, no entanto, antever que esta dissertação oferece perspectivas de análises futuras, que possam levar adiante a problemática apresentada. Em síntese, esta dissertação não pressupõe o desenvolvimento de análises aprofundadas deste instrumental, portanto, não se pode afirmar ainda que sua aplicação tenha gerado mecanismos efetivos de cooperação entre cidades. Entretanto, vislumbra-se menos competição entre cidades, caso este instrumental garanta a integração entre entes públicos, visando articular a gestão e o planejamento de alcance metropolitano. Cabe afirmar que os consórcios públicos, assim como demais aparatos da legislação

urbanística, não são a solução para a problemática tratada nesta dissertação, entretanto apresentam qualidades que serão elencadas no conjunto do trabalho.

2. A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

2.1 URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

O processo de urbanização no Brasil ganha intensidade na década de 1950, quando esse se torna um país urbano em números, ou seja, mais de 50% de sua população passa a residir nas cidades, o que se deve principalmente pela intensificação do processo de industrialização brasileiro. As indústrias foram geralmente instaladas em locais onde houvesse infraestrutura, oferta de mão de obra e mercado consumidor, ou seja, as cidades. Diante da necessidade de mão de obra tanto nas próprias fábricas quanto na construção civil, no comércio ou nos serviços, o início da industrialização no Brasil atrai milhares de pessoas que migram do campo para as cidades em busca de empregos, salários e, acima de tudo, melhores condições de vida.

O censo do IBGE de 1940 revela que quase 70% da população do Brasil, que chegava a 41 milhões de pessoas, vivia em áreas rurais. A pesquisa da década de 1960 indica que a população rural naquela época ainda era superior à urbana (55,3%), entretanto indicava a tendência do crescimento da população urbana para o Censo de 1970, que de fato mostra que 55,9% da população brasileira residia em áreas urbanas na virada da década (OLIVEIRA, 2010).

Nas décadas seguintes, permanece o aumento do número de pessoas morando em cidades. Na década de 1980, os índices atingiam 67,5% e 32,5% para a população urbana e a população rural respectivamente. E no censo de 2000 a percentagem da população urbana era de 81,2%. Compilando os dados dos censos do IBGE de 1940 a 2000 sobre a população brasileira urbana e rural, temos:

TABELA 02 – POPULAÇÃO BRASILEIRA SEGUNDO OS CENSOS DO IBGE DE 1940 A 2000.

População brasileira – Censos IBGE de 1940 a 2000		
	População urbana (%)	População rural (%)
Censo de 1940	30%	70%
Censo de 1960	44,7%	55,3%
Censo de 1970	55,9%	44,1%
Censo de 1980	67,5%	32,5%
Censo de 2000	81,2%	18,8%

Fonte: IBGE, 2000.

No ano de 2010, conforme tabela abaixo, o censo IBGE constata que 85,35% da população brasileira é urbana. Observa-se que, em cada uma das regiões brasileiras em separado, esse índice se apresenta maior que 50% para cada uma delas.

TABELA 03 - POPULAÇÃO BRASILEIRA EM 2010

Região	Estado	Total da população 2010	Total da população urbana	Total da população urbana %	Total da população rural	Total da população rural %
N	Rondônia	1.560.501	1.142.648	73,22%	417.853	26,78%
N	Acre	732.793	532.080	72,61%	200.713	27,39%
N	Amazonas	3.480.937	2.755.756	79,17%	725.181	20,83%
N	Roraima	451.227	344.780	76,41%	106.447	23,59%
N	Pará	7.588.078	5.197.118	68,49%	2.390.960	31,51%
N	Amapá	668.689	600.561	89,81%	68.128	10,19%
N	Tocantins	1.383.453	1.090.241	78,81%	293.212	21,19%
NE	Maranhão	6.569.683	4.143.728	63,07%	2.425.955	36,93%
NE	Piauí	3.119.015	2.051.316	65,77%	1.067.699	34,23%
NE	Ceará	8.448.055	6.343.990	75,09%	2.104.065	24,91%
NE	Rio Grande do Norte	3.168.133	2.465.439	77,82%	702.694	22,18%
NE	Paraíba	3.766.834	2.839.002	75,37%	927.832	24,63%
NE	Pernambuco	8.796.032	7.049.868	80,15%	1.746.164	19,85%
NE	Alagoas	3.120.922	2.298.091	73,64%	822.831	26,36%
NE	Sergipe	2.068.031	1.520.243	73,51%	547.788	26,49%
NE	Bahia	14.021.432	10.105.218	72,07%	3.916.214	27,93%
SE	Minas Gerais	19.595.309	16.713.654	85,29%	2.881.655	14,71%
SE	Espírito Santo	3.512.672	2.928.993	83,38%	583.679	16,62%
SE	Rio de Janeiro	15.993.583	15.466.996	96,71%	526.587	3,29%
SE	São Paulo	41.252.160	39.552.234	95,88%	1.699.926	4,12%
S	Paraná	10.439.601	8.906.442	85,31%	1.533.159	14,69%
S	Santa Catarina	6.249.682	5.249.197	83,99%	1.000.485	16,01%
S	Rio Grande do Sul	10.695.532	9.102.241	85,10%	1.593.291	14,90%

Região	Estado	Total da população 2010	Total da população urbana	Total da população urbana %	Total da população rural	Total da população rural %
CO	Mato Grosso do Sul	2.449.341	2.097.716	85,64%	351.625	14,36%
CO	Mato Grosso	3.033.991	2.484.838	81,90%	549.153	18,10%
CO	Goiás	6.004.045	5.421.069	90,29%	582.976	9,71%
CO	Distrito Federal	2.562.963	2.476.249	96,62%	86.714	3,38%
N	Região Norte	15.865.678	11.663.184	73,51%	4.202.494	26,49%
NE	Região Nordeste	53.078.137	38.816.895	73,13%	14.261.242	26,87%
SE	Região Sudeste	80.353.724	74.661.877	92,92%	5.691.847	7,08%
S	Região Sul	27.384.815	23.257.880	84,93%	4.126.935	15,07%
CO	Região Centro-Oeste	14.050.340	12.479.872	88,82%	1.570.468	11,18%
	BRASIL	190.732.694	160.879.708	84,35%	29.852.986	15,65%

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php, acesso em 31 de janeiro, às 21h30min

Com o acelerado processo de crescimento das cidades brasileiras, verifica-se que, a partir dos anos de 1960, o poder público brasileiro passa a intervir mais decisivamente na organização do espaço das cidades, com metas de integração nacional, desenvolvimento da economia capitalista e modernização do território. Devido ao caráter desenvolvimentista de tais metas, a urbanização se apresentava como estratégia para o desenvolvimento do território.

Esse intenso processo de urbanização ocorre junto com profundas transformações na estrutura econômica, social, política e demográfica, tornando irreversível a hegemonia das cidades, não apenas como local privilegiado das atividades econômicas, mas também como local preferido para residência da população. Diante disso, a cidade torna-se ponto de propagação dos novos modos de relações sociais e novas práticas cotidianas. Neste contexto conforme as atividades econômicas entre produção e consumo se tornam mais dinâmicas, despontam as *metrópoles* como locais de suporte significativo das inter-relações urbanas, que se tornam cada vez mais complexas.

A metropolização apresenta-se então um fenômeno caracterizado pela concentração de um número crescente de habitantes em áreas urbanas, formando aglomerações e compreendendo um entorno contíguo definido principalmente pelas possibilidades

de acesso e de circulação de bens e pessoas, expressando o cotidiano da vida urbana contemporânea. Junto com a metropolização, ocorre o processo de conurbação, quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados à sua volta, pertencendo eles ou não a outros municípios. Conforme afirma Villaça (1998), uma cidade começa a absorver outra quando passa a desenvolver com ela uma intensa vinculação social e econômica, que envolve uma série de transformações tanto nos núcleos absorvidos quanto no núcleo principal⁹. Essa ligação entre as cidades pode ser destacada principalmente pelos deslocamentos espaciais de bens e pessoas, a circulação urbana consolida-se como função característica de cada cidade.

Em síntese, o fenômeno da concentração urbana atualmente encontra seu ápice nas chamadas regiões metropolitanas, que se apresentam fundamentalmente como conurbações urbanas de grande complexidade, formadas pela expansão territorial de cidades vizinhas com acentuada comunicação econômico-social (GUIMARÃES, 2004). Elas configuram o produto da estrutura social e econômica então vigente, que acompanha o processo evolutivo das cidades, no qual o capitalismo constitui a forma central de organização do espaço, impondo o sistema de relações funcionais e sociais, que fundamenta as novas dinâmicas urbanas de uso do tempo e do espaço. À medida que essas regiões se expandem horizontalmente, elas se tornam contínuas e integradas, e conseqüentemente os problemas de infraestrutura urbana são intensificados.

De fato, a criação das regiões metropolitanas adveio da necessidade de solucionar um conjunto de problemas que iam além da competência política e do alcance de resultados dos municípios isoladamente. De modo geral, os municípios em processo de metropolização não conseguiriam planejar e gerir o desenvolvimento do seu território de forma eficaz no tratamento desses problemas urbanos de interesse comum¹⁰, tais como infraestrutura viária e serviços de saneamento ou abastecimento de água que englobavam os limites de vários municípios contíguos, cada vez mais interligados entre si.

⁹ Quando este núcleo, no contexto regional, tem seu papel econômico destacado com relação aos outros núcleos vizinhos, componentes da mesma região metropolitana.

¹⁰ Serviços de interesse comum vinculados à infraestrutura urbana de saneamento básico, uso do solo, transportes e sistema viário, segurança, saúde, meio ambiente, entre outros, os mais relevantes.

A criação das regiões metropolitanas visou a facilitar a gestão das cidades brasileiras por meio de um quadro político-administrativo que auxiliasse na resposta às novas realidades surgidas pelo intenso e rápido processo de urbanização do Brasil.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A região metropolitana constitui-se quando várias aglomerações próximas territorialmente desenvolvem relações tanto econômicas quanto sociais, que correspondem apenas a um núcleo urbano. Não se trata somente de uma região de grande extensão; ela compreende um aglomerado urbano contínuo de cidades, cujas relações econômicas e sociais transcendem os limites geográficos de sua cidade central, como afirma Castells sobre o próprio processo de metropolização:

Se trata de algo más que el aumento, en dimensión y densidad, de las aglomeraciones urbanas existentes. (...) Lo que distingue esta nueva forma de las anteriores no es sólo su dimensión (que es consecuencia de su estructura interna) seno la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica (CASTELLS, 1976: 28)¹¹.

Trata-se, portanto, de considerar a região metropolitana como um sistema de articulação de diversas instâncias - econômica, política, administrativa e cultural - fazendo circular informações, tecnologias e novos capitais que impõem ao espaço das cidades um processo de reestruturação urbana frequente.

A região metropolitana brasileira identifica-se por um grande centro urbano constituído por vários municípios, autônomos politicamente e administrativamente, sobrepostos territorialmente num espaço contínuo, demandando políticas de planejamento e gestão territorial específicas.

Eros Grau, ao estudar o regime jurídico dessas aglomerações em 1974, conceitua regiões metropolitanas como:

¹¹ Trata-se de algo mais que o aumento, em dimensão e densidade, das aglomerações urbanas existentes. (...) O que distingue esta nova forma das anteriores não é apenas a sua dimensão (que é uma consequência da sua estrutura interna), é também a difusão das atividades e funções no espaço e a integração dessas atividades como uma dinâmica independente da continuidade geográfica.

O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Para o caso brasileiro, adite-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial na qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios (GRAU, 1974).

A tentativa de organização das regiões metropolitanas ocorre no Brasil desde o período do regime militar. A Constituição Federal de 1967, em seu Art. 157, § 10º, dispôs claramente sobre essa questão ao dar à União o poder de estabelecer regiões metropolitanas¹², o que foi mantido pela Emenda Constitucional de 1969. Somente em 1973 as regiões metropolitanas começaram a ser formalmente instituídas por meio de leis complementares federais. A Lei Complementar Federal 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu as oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras, a saber: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Logo depois, a Lei Complementar 20, de 1º de julho de 1974, estabeleceu a região metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Observa-se que “o fenômeno da metropolização, no Brasil, caracterizou-se basicamente por um intenso ritmo de crescimento urbano em torno das principais capitais estaduais” (GOUVÊA, 2005: 90).

As regiões metropolitanas no direito urbanístico brasileiro são relativamente recentes. A Lei Complementar Federal 14, de 8 de junho de 1973, além de estabelecer as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, instituiu o seu modelo de organização administrativa.

Na Constituição Federal de 1988¹³, mediante lei complementar, passou-se a autorizar os estados a criar suas regiões metropolitanas, reconhecendo a

¹² Constituição Federal de 1967 Art. 157 § 10º: "A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum".

¹³ Constituição Federal de 1988, Art. 25, § 3º: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum dos vários municípios componentes.

As regiões metropolitanas foram criadas por lei federal ou estadual a partir de 1974, contudo, ao longo do tempo, tiveram alterações em sua composição interna pela inclusão ou exclusão de municípios. Levantamento realizado pelo Censo IBGE 2010 revela que atualmente existem no Brasil 36 regiões metropolitanas e três Rides (Região integrada de desenvolvimento), conforme mostra a tabela 04.

Partindo para um panorama mundial a título de complementação, observa-se pesquisa realizada pela ONU (Organização das Nações Unidas) intitulada *Demographia World Urban Areas (World Agglomerations)*, de março de 2007, que apresentou as cem maiores aglomerações urbanas mundiais por população. Isso nos faz perceber que, naquela época, quando a pesquisa utilizou o número total da população dessas regiões como critério de comparação, oito das atuais regiões metropolitanas brasileiras estavam entre elas, o que pode ser verificado nos destaques na Tabela “As cem maiores aglomerações urbanas mundiais por população em 2007” (ver anexo 01).

TABELA 04 – REGIÕES METROPOLITANAS E RIDES ATUALMENTE EXISTENTES NO BRASIL

Posição	Região metropolitana	Estado	População
1	Região Metropolitana de São Paulo	São Paulo	19 672 582
2	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	11 711 233
3	Região Metropolitana de Belo Horizonte	Minas Gerais	4 882 977
4	Região Metropolitana de Porto Alegre	Rio Grande do Sul	3 979 561
5	Região Metropolitana do Recife	Pernambuco	3 688 428
6	Região Metropolitana de Fortaleza	Ceará	3 610 379
7	Região Metropolitana de Salvador	Bahia	3 574 804
8	Região Metropolitana de Curitiba	Paraná	3 168 980
9	Região Metropolitana de Campinas	São Paulo	2 798 477
10	Região Metropolitana de Goiânia	Goiás	2 173 006
11	Região Metropolitana de Manaus	Amazonas	2 106 866
12	Região Metropolitana de Belém	Pará	2 100 319
13	Região Metropolitana de Vitória	Espírito Santo	1 685 384
14	Região Metropolitana da Baixada Santista	São Paulo	1 663 082
15	Região Metropolitana de São Luís	Maranhão	1 327 881
16	Região Metropolitana de Natal	Rio Grande do Norte	1 295 627
17	Região Metropolitana de João Pessoa	Paraíba	1 198 675
18	Região Metropolitana de Maceió	Alagoas	1 156 278
19	Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense	Santa Catarina	1 094 570
20	Região Metropolitana de Florianópolis	Santa Catarina	1 012 831
21	Região Metropolitana de Aracaju	Sergipe	835 654
22	Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá	Mato Grosso	834 060
23	Região Metropolitana de Londrina	Paraná	764 258
24	Região Metropolitana do Vale do Itajaí	Santa Catarina	689 909
25	Região Metropolitana de Campina Grande	Paraíba	687 135
26	Região Metropolitana do Vale do Aço	Minas Gerais	615 004
27	Região Metropolitana de Maringá	Paraná	612 617
28	Região Metropolitana do Agreste	Alagoas	601 251
29	Região Metropolitana do Cariri	Ceará	564 557
30	Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí	Santa Catarina	532 830
31	Região Metropolitana de Macapá	Amapá	499 116
32	Região Metropolitana de Chapecó	Santa Catarina	403 548
33	Região Metropolitana Carbonífera	Santa Catarina	369.366
34	Região Metropolitana de Tubarão	Santa Catarina	356 790
35	Região Metropolitana de Lages	Santa Catarina	350 607
36	Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense	Maranhão	345 878
Posição	Região metropolitana	Estado	População
1	Distrito Federal e Entorno	Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais.	3 716 996
2	Grande Teresina	Piauí e Maranhão.	1 142 912
3	Petrolina e Juazeiro	Pernambuco e Bahia	757 776

Fonte: IBGE, censo 2010 - resultados consolidados.

A estrutura das regiões metropolitanas resulta das proporções e relações existentes entre as várias funções e atividades que constituem o seu espaço, sendo este dependente da infraestrutura que cada cidade oferece. Essas funções e atividades atuam num complexo urbano que se expande para além dos limites municipais das cidades que compõem essas regiões. Verifica-se a necessidade de as decisões sobre seu planejamento e gerenciamento serem tomadas de forma integrada e não como diretrizes exclusivamente municipais, principalmente porque o crescimento acelerado dessas regiões expandiu a demanda de serviços públicos básicos e de infraestrutura.

Verifica-se, assim, em consequência do crescimento acelerado e com indesejada normalidade no dia a dia das Regiões Metropolitanas, a "escassez de serviços sanitários, deficiências de moradias e serviços básicos, falta de segurança e degradação ambiental, além da vulnerabilidade a acidentes e desastres naturais". É a cidade explodindo em si mesma, expandindo-se sem limites (GUIMARÃES, 2004).

O planejamento metropolitano assume papel estratégico para formulação de políticas públicas, visando à gestão e à execução de serviços de interesse comum para as áreas que compunham essas aglomerações. Sabe-se, portanto que os problemas urbanos não reconhecem barreiras territoriais, ultrapassam os limites administrativos dos municípios, principalmente os problemas de circulação e mobilidade urbana, que remetem a questão de gestão metropolitana.

2.3 GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

2.3.1 Antecedentes, criação das regiões metropolitanas e Constituição Federal de 1988

Devido à complexidade das regiões metropolitanas, devem-se trabalhar constantemente as normas de caráter urbanístico, que visam ao controle e à manutenção de uso do espaço, para que se cumpram os propósitos da política

urbana. Segundo o Estatuto da Cidade¹⁴, tal política tem “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

A gestão metropolitana no Brasil não acompanha o ritmo da metropolização do país. O crescimento da população, a mudança nas atividades urbanas e na forma como as pessoas usam o espaço urbano exigem ações da gestão pública para prover serviços básicos que dependem de mecanismos de coordenação de ações e planejamento, numa busca constante da melhoria das condições da vida urbana nas metrópoles. As necessidades apresentadas, principalmente a partir da década de 60, mobilizaram as disciplinas do direito e do urbanismo para o tratamento das questões urbanas, a fim de promover uma gestão eficiente na adequação do espaço urbano conurbado.

Assim, conforme vários autores apresentam, antes mesmo de formar base jurídica legal para disciplinar as regiões metropolitanas no Brasil, ainda na década de 60, em vários estados, o Poder Público reconhecia a questão metropolitana e realizava experiências embrionárias de administrações metropolitanas que se desenvolviam com relativo sucesso (AZEVEDO; GUIA, 2009; GUIMARÃES, 2004).

No estado de São Paulo, havia, por exemplo, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criado pelo governo do Estado em 29/3/67 e encarregado de estudar sobre a metropolização, somando-se a órgãos setoriais de âmbito metropolitano que se encontravam em funcionamento em algumas áreas, tais como abastecimento de água e distribuição de alimentos (AZEVEDO; GUIA, 2009:11) (GUIMARÃES, 2004).

No Rio Grande do Sul, os prefeitos da área de influência de Porto Alegre tomaram a iniciativa de criar o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), órgão técnico montado pelo Conselho Metropolitano de Municípios por volta de 1970, ao qual foi atribuída a elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (AZEVEDO; GUIA, 2009:11) (GUIMARÃES, 2004).

¹⁴ Foi denominada como Estatuto da Cidade a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

No Rio de Janeiro, foi criado pelo governo federal o Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET), uma vez que a região abrangia municípios situados em dois estados, impossibilitando que a iniciativa partisse unilateralmente de um deles (AZEVEDO; GUIA, 2009:11) (GUIMARÃES, 2004).

Em Salvador e Belo Horizonte, o modelo adotado foi o de criação de Grupo ou Conselho sob a iniciativa dos respectivos governos estaduais. O objetivo era atuar como órgãos de assessoria técnica. Na Bahia, foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), sediada em Salvador. Em Belo Horizonte, o problema da metropolização havia tido um estudo no final dos anos cinquenta. E, no final de 1967, foi elaborado um Plano Preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AZEVEDO; GUIA, 2009:11) (GUIMARÃES, 2004).

Em Belém, a prefeitura, em convênio com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), fundou uma sociedade de economia mista para gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento (GUIMARÃES, 2004).

Os exemplos trabalhados pelos autores acima mostram experiências administrativas que eram realizadas por diferentes formas de organização e geradas, na maioria, por iniciativa dos governos estaduais, “que buscavam responder, eficazmente, no contexto de suas peculiaridades, às questões que se impunham a partir do acelerado processo de desenvolvimento urbano no Brasil” (GUIMARÃES, 2004).

A mesma autora, ao tratar o regime jurídico das regiões metropolitanas, afirma que as Constituições de 1891 e 1934 traziam a possibilidade de acordos, a primeira entre os estados e a segunda entre estados e União. Em contrapartida, ambas não se manifestavam claramente acerca das regiões metropolitanas, porque ainda não eram uma realidade no Brasil. Em 1937, a Constituição do Estado Novo “prescrevia a possibilidade de criação de agrupamentos municipais, com personalidade jurídica limitada a seus fins, cabendo aos Estados regularem as condições de tais agrupamentos” (GUIMARÃES, 2004).

Conforme mencionado, a partir do ano de 1966 aproximadamente, ocorrem importantes tentativas, mas Azevedo e Guia afirmam que “é na Constituição de 1967 que a questão metropolitana aparece pela primeira vez”. De acordo com os autores, as tentativas foram postas em prática durante o período democrático e “contribuíram

para a inclusão da questão metropolitana na Constituição Federal de 1967, decorrente do golpe militar de 1964, e para a manutenção da mesma na Emenda Constitucional nº1 de 1969”, considerando que “logo após a promulgação da Constituição de 1967 têm início os estudos para a definição de critérios para a delimitação e a organização administrativa das regiões metropolitanas” (AZEVEDO; GUIA, 2009: 11).

Mesmo existindo a preocupação com a questão metropolitana nesse período, as regiões metropolitanas são institucionalizadas somente em 1973 mediante a promulgação da Lei Federal Complementar 14, que cria as oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras, conforme comentado em subcapítulo anterior.

As iniciativas anteriores expressam tentativas de responder às questões emergentes do processo de urbanização e crescimento das cidades, representavam experiências de gestão que eram adaptadas às respectivas áreas de atuação. A escolha das oito áreas metropolitanas em torno das principais capitais da época teve foco na estratégia de desenvolvimento econômico de interesse para o País.

A LC 14/73 muda a forma como estava sendo tratada a gestão metropolitana para a resolução dos problemas regionais. A criação das companhias metropolitanas de planejamento se dá doravante sob a competência e jurisdição de conselhos consultivos e deliberativos a serem representados pelos governos estaduais e municipais. Visa-se assim uma gestão urbana que realize um planejamento integrado com o desenvolvimento econômico e social dos municípios e das regiões metropolitanas.

Os conselhos deliberativo e consultivo das regiões metropolitanas, que possuíam a presidência e maior número de representantes pelos governos estaduais, levaram a configurar um quadro de centralismo de ação e decisão pelos governos estaduais e enfraquecimento da esfera municipal nas decisões sobre a metrópole. Isso acarretou em muitos estados certa competição entre as esferas estadual e municipal sobre decisões ligadas à gestão urbana do município. Assim, como considera Pacheco,

(...) parte do insucesso das regiões metropolitanas instituídas em 1973/74 deve-se à não resolução das relações intergovernamentais, seja entre níveis de governo distintos (articulação entre União, Estados e Municípios) ou entre Governos do mesmo nível (municípios da região), ou ainda entre órgãos de um mesmo nível de Governo (políticas setoriais baseadas em lógicas setoriais). A estrutura de funcionamento adotada em todas as

regiões criadas, baseadas em dois conselhos, um deliberativo e outro consultivo, não proporcionou espaço à inovação nas relações entre esferas de Governo: enrijeceu-se ao insistir no formalismo e na tutela estaduais (PACHECO, 1995: 196).

De acordo com Garcia, o que se pôde contar como ponto positivo nesse período foi a abundância de recursos do governo federal, além de uma estrutura organizacional com equipes técnicas qualificadas e o reforço ao interesse metropolitano (GARCIA, 2010: 68).

A LC 14/73, ao dar total competência ao Estado sobre as questões metropolitanas, fez que a região metropolitana se configurasse em “um instrumento meramente administrativo, sem poder político”, dessa forma não se reconhece “uma personalidade jurídica política autônoma à Região Metropolitana” (GUIMARÃES, 2004).

A Constituição Federal de 1988 também não reconhece em seu texto personalidade jurídica política para as regiões metropolitanas, mantendo-as como entidades administrativas. Em contrapartida, ao trazer importantes considerações sobre o papel dos municípios, influencia a forma de tratamento das questões metropolitanas.

A Emenda Constitucional de 1969 e a Constituição de 1967, que antecedem a Constituição de 1988, limitam fortemente a atuação municipal no desenvolvimento urbano. A República Federativa era formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios e desconsiderava os municípios como entes federativos na União, de forma que cabia aos estados legislar sobre os municípios. A autonomia dos municípios resumia-se à própria administração, no que respeitava o seu peculiar interesse, no entanto deveria submeter-se às determinações dos estados.

A CF/88, ao estabelecer um capítulo específico para a política urbana, nos artigos 182 e 183, consagra a promoção do desenvolvimento urbano como atividade típica do poder público municipal, visando a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e incluindo

“o acesso aos equipamentos urbanos fundamentais, à moradia, ao saneamento, à mobilidade urbana e à limpeza pública, enfatiza a necessidade de uma política de tributação própria por parte do ente municipal, efetiva, não apenas para arrecadar recursos, mas também como instrumento de política urbana” (CARDOSO, 2009: 117).

Ao analisar o quadro político anterior ao da CF/88, Cardoso ressalta:

Frente ao perfil político das Constituições Federais (CF) anteriores, orientadas preponderantemente por valores liberais (CF de 1891), corporativistas (CF de 1934), desenvolvimentistas (CF de 1946) ou autoritários (CF de 1937 e de 1967) acerca das funções do Estado nacional, a Constituição de 1988 (CF/88) é considerada por muitos como a “Constituição Cidadã”, devido aos avanços significativos no que se refere aos direitos sociais. No Art. 6º do Capítulo III, dedicado aos direitos sociais, está explicitado que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Trata-se de uma ampla gama de direitos que envolvem não apenas as políticas sociais, em seu sentido mais restrito, mas também grande parte das denominadas políticas urbanas, como habitação, saneamento e transporte urbano, incluídas no conceito de direito à moradia em sentido amplo e/ou tidos pela Constituição de 1988 como serviços públicos de caráter essencial (CARDOSO In MORAIS et al., 2009: 117).

A CF/88 foi a primeira constituição brasileira a destinar um capítulo para a política urbana, inovando o ordenamento jurídico e urbanístico, ao criar princípios e diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano e a gestão municipal, numa busca de melhoria contínua para a qualidade de vida nas cidades (CARLEAL; CRUZ, 2009: 9). E para isso ela separa as atribuições para a União, os estados e os municípios quanto às principais competências, sendo destacados os aspectos de gestão, como coordenação, cooperação, articulação e integração.

“Tem como uma de suas principais características a descentralização administrativa e financeira, alterando substancialmente a prática da administração pública brasileira que, até então, sempre fora centralizadora” (SOUZA, 1989 apud MOTTA; JATOBÁ; RIBEIRO, 2009: 101). Seu texto ampliou consideravelmente as condições de autonomia jurídica, política e financeira dos municípios, aos quais couberam as competências exclusivas de

[...] executar a política urbana, promover o ordenamento territorial por meio do planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo, elaborar o plano diretor e garantir a participação popular no planejamento municipal” (SAULE JÚNIOR, 1999 apud MOTTA; JATOBÁ; RIBEIRO, 2009: 99).

Além disso, os municípios passam a integrar a Federação, condição antes somente conferida aos estados, e também a elaborar a própria Lei Orgânica, que corresponde à constituição municipal, alterando o fato de que anteriormente cada estado possuía única Lei Orgânica para todos os municípios (SOUZA, 1989 apud MOTTA; JATOBÁ; RIBEIRO, 2009: 101).

Mesmo os textos constitucionais estaduais promulgados em 1989, assim como a CF/88, não estabelecem, efetivamente, a instância metropolitana nos respectivos territórios. As cartas estaduais, em sua maioria, expressam certa dificuldade em lidar com o problema de instituir organizações para atuar especificamente em espaços metropolitanos ou regionais. Alguns textos, entretanto, tratam da questão com um pouco mais de profundidade (GOUVÊA, 2005: 223).

Considera-se que a CF/88 trouxe muitos avanços para a gestão pública no tratamento das questões urbanas, porém não contribuiu para uma gestão metropolitana mais efetiva, conforme afirmam Azevedo e Guia:

[...] Entre os diversos efeitos perversos dessa ideologia ingênua, vale frisar que “o neolocalismo dos anos 90 deslegitimou o planejamento metropolitano como prática autoritária e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos (ou quase todos) os problemas poderiam ser resolvidos localmente [...] tendo efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano, tais como transportes, coleta e tratamento de lixo, meio ambiente ou saneamento (AZEVEDO; GUIA, 2009: 13).

Quando se trata dessas questões urbanas de interesse comum,

“em função da interdependência das diversas políticas urbanas, particularmente nas áreas conurbadas das grandes metrópoles, mesmo programas inovadores de intervenção urbana e social em municípios isolados têm comprometidas suas metas de melhoria das condições de vida da população. Isto porque estas iniciativas podem ser inviabilizadas caso outras políticas urbanas recorrentes e complementares, como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água etc - que transbordam os limites municipais – não sejam minimamente integradas no nível metropolitano” (AZEVEDO; GUIA, 2009: 7 grifo nosso).

A autonomia municipal proporcionada pela CF/88 trouxe benefícios para a gestão dos municípios, incluindo o fato de que passaram a criar, por exemplo, as próprias leis. Porém, segundo alguns estudiosos, tudo isso contribuiu para enfraquecer a questão metropolitana. De acordo com Garcia, a CF/88, ao ignorar as regiões metropolitanas e dar grande autonomia aos municípios, iniciou uma fase de municipalismo exacerbado e “o que aconteceu a partir de então foi um vazio na gestão metropolitana”.

A maioria das companhias metropolitanas de planejamento que surgiram no Brasil desde os anos setenta foram ou têm sido extintas, ou ficaram apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana bastante acessória e complementar à atuação do poder municipal das capitais. Em várias capitais

metropolitanas do país, ao longo da década de 80, ocorreu um enfraquecimento cada vez maior da esfera metropolitana de planejamento.

Garcia destaca:

Com a crise financeira da década de 1980 e o início do processo de redemocratização no País, ficou explícita a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano. A escassez de recursos públicos teve como consequência imediata o estancamento do investimento federal, culminando com o desmantelamento do aparato dos órgãos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano [...] (GARCIA, 2010: 68).

Todos esses fatos indicam que o modelo de administração metropolitana adotado no período anterior ao da CF/88 cria tensões nas relações intergovernamentais. A gestão da região metropolitana deveria ser compartilhada entre todos os municípios. Havia dificuldade de cooperação entre eles, sobretudo ante as iniciativas em âmbito metropolitano. A CF/88 não minimiza essa dificuldade ao optar pela autonomia municipal do planejamento e da gestão urbana, não concedendo nenhum incentivo para que a gestão da região metropolitana ganhe força e se efetive. As práticas estaduais também não se estabelecem nem criam mecanismos para a incorporação do planejamento e gestão metropolitana do território, uma vez que esbarram na autonomia concedida aos municípios pela CF/88. A autonomia municipal funciona eficazmente, se bem usada, no auxílio à resolução dos interesses e problemas estritamente locais de cada município, mas não no auxílio a uma boa resolução dos problemas de ordem comum a vários deles.

2.3.2 Os desafios da gestão metropolitana após a CF/ 88

A discussão sobre a questão metropolitana mostra-se fundamental para definir as condições futuras da vida urbana sobre a execução de planos e políticas para os aglomerados urbanos. Atualmente, nesse sentido, as iniciativas encontram-se limitadas pelo atual quadro institucional brasileiro, pois o contexto regional não foi suficientemente equacionado pela CF/88 e ainda hoje permanece com dificuldades ao seu tratamento.

Abrucio (2001) salienta a fragilidade jurídica dos arranjos metropolitanos que foram propostos após a CF/88, uma vez que esses não definem fontes estáveis de financiamento, não estabelecem mecanismos institucionais de apoio e incentivo à

cooperação, nem garantem condições apropriadas para a coordenação entre entes federativos.

Conforme afirmam Azevedo e Guia (2001), a política para as regiões metropolitanas passou por três momentos:

O primeiro (1973-1988) é caracterizado pela centralização da regulação e do financiamento da política na União e por um formato autoritário e distante da realidade, porém uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros federais.

O segundo momento é marcado pelo localismo pós-Constituição de 1988 e por uma grande aversão à ineficácia e à centralização das decisões. O municipalismo era identificado como a possibilidade e a solução dos males e desmandos do regime militar. Durante a década de 80, prevaleceu a idéia de que a descentralização político-institucional estimularia a participação, ofereceria condições para o controle social das administrações públicas e contribuiria para a modernização da gestão, produzindo uma maior eficiência na alocação dos recursos.

Em *um terceiro momento*, iniciado em meados dos anos 90, observa-se um processo incipiente de parcerias, compulsórias ou voluntárias, entre os municípios metropolitanos.

Começa-se a perceber que a autonomia municipal, muitas vezes, tem contribuído para cristalizar um modelo de desenvolvimento excludente. Além disso, as políticas públicas locais, ao desconsiderarem a realidade metropolitana, correm grande risco de tornarem-se ineficazes ou mesmo conflitantes entre si. Assim, inúmeras questões e vários serviços públicos que ultrapassam a esfera local dão origem a arranjos supralocais, caracterizando recortes geográficos novos e específicos (AZEVEDO; GUIA, 2001: 408).

Apesar de a esfera administrativa do município ser a mais próxima das realidades sociais, o que foi levado em consideração para a criação das diretrizes do texto constitucional de 1988, sua escala de atuação político-administrativa local não permite uma visão sistêmica do território metropolitano no qual está inserido. A maior dificuldade para a implementação do planejamento metropolitano integrado decorre da limitada capacidade institucional dos municípios para enfrentar problemas que ultrapassem seus limites territoriais e administrativos e a forma setorial como a gestão municipal é organizada em cada um deles (TUCCI, 2004 apud CARNEIRO; BRITTO, 2009).

As funções dos governos locais, em geral, estão ligadas às tarefas tradicionais de administração territorial e prestação de serviços locais. E o fato de vários municípios terem reduzida autonomia orçamentária, devido dependência de transferências

financeiras dos outros níveis de governo, principalmente para intervenções na infraestrutura vinculadas de grandes obras, dificulta ou até mesmo inviabiliza uma participação mais efetiva na gestão metropolitana; sobretudo, quando se trata de assuntos de interesse comum entre eles, como o planejamento do transporte e da mobilidade urbana.

Além disso, havia a expectativa de que a descentralização proposta pela CF/88 ampliasse a eficácia das funções administrativas da gestão urbana devido à maior proximidade entre os problemas sociais e as instâncias locais de decisão. Isso melhoraria também a participação da população no tratamento dos problemas urbanos, contando que o acompanhamento daqueles diretamente envolvidos na gestão pública em prover os municípios de infraestrutura e serviços básicos implicaria um melhor aproveitamento das decisões.

Como mencionado pode-se afirmar que a descentralização no Brasil tendeu para um municipalismo exacerbado, talvez pelo pensamento de que os municípios pudessem resolver sozinhos os seus problemas urbanos. Ao longo do tempo, a forma como se deu o tratamento das questões urbanas mostrou a necessidade de uma melhor coordenação das políticas e de mudanças na distribuição de recursos entre os entes federativos. A esse respeito, Garcia se manifesta:

As políticas do governo federal se voltaram diretamente aos municípios, mas a maior parte deles não foi capaz de apresentar projetos, definir prioridades e desenvolver seus planos, principalmente os municípios menores, que correspondem a 70,46% dos municípios do País. Esses municípios, alguns inclusive de áreas metropolitanas, sobrevivem, em grande parte, do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Em geral, não possuem equipe técnica qualificada para uma adequada gestão da cidade nem recursos para sanar as principais demandas e muito menos capacidade de endividamento, sempre dependendo da cooperação do governo federal ou dos governos estaduais (GARCIA, 2010: 68).

TABELA 05: NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO
(IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - estimativa 2009)

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR FAIXA DE POPULAÇÃO		
FAIXA DE POPULAÇÃO (NÚMERO DE HABITANTES)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	% DE MUNICÍPIOS
> que 1.000.000	14	0,25%
Entre 500.000 e 1.000.000	26	0,47%
Entre 100.000 e 500.000	233	4,19%
Entre 50.000 e 100.000	316	5,68%
Entre 20.000 e 50.000	1.055	18,96%
< que 20.000	3.921	70,46%
Total	5.565	100%

Fonte: (Garcia, 2010: 69).

Acerca dos desafios da gestão metropolitana no Brasil, Ravanelli afirma que, para os problemas de ordem da pactuação federativa, incluindo a cooperação horizontal e vertical e a competição predatória, procurou-se dar diversas soluções. Destacamos duas delas:

1) a criação de órgãos ou entidades intermunicipais compulsórios ou voluntários. Ou seja, os municípios teriam ou o direito ou o dever de atuarem conjuntamente em face de determinadas matérias.

A intermunicipalidade voluntária pode se dar hoje mediante os consórcios públicos previstos no Art. 241 da Constituição Federal (conf. EC 19/1998), bem como na Lei 11.107, de 2005 (regulamentada pelo Decreto 6.017, de 2007).

Já a intermunicipalidade compulsória é tema hoje polêmico, em vista de que ainda não se definiu uma interpretação definitiva do disposto no Art. 25, § 3º, da Constituição Federal, que cuida das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

2) a criação de órgãos ou entidades que, compulsoriamente, reúnam Municípios e Estado. Ou seja, os municípios teriam que compartilhar o exercício de suas competências entre si e com o Estado.

Este é o modelo dos Kreise alemães, que são entidades que reúnem diversos Municípios e o Estado para, juntos, exercerem competências.

E há opiniões de que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devam seguir esse modelo dos kreise alemães (RAVANELLI, 2008).

Atualmente no Brasil, tem-se verificado a emergência de uma série de experiências de cooperação intermunicipal para a atuação de políticas públicas urbanas entre municípios de regiões metropolitanas, que ganham importância como alternativa de gestão urbana integrada, devido às fragilidades e aos desafios resultantes do processo de descentralização das políticas urbanas.

Várias experiências de cooperação intermunicipal ocorreram principalmente ao longo da década de 1990. E, mesmo de forma incipiente, algumas despontaram de forma autônoma pelos municípios, outras induzidas pelos governos estaduais e pelo federal, que visavam ao planejamento integrado para estimular o desenvolvimento regional.

Em sua pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2002”, o IBGE investigou a formação de parcerias por meio de consórcios ou convênios em doze setores: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Direito de Crianças e Adolescentes, Emprego/Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transportes, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico, quando foi lembrado que os consórcios na área de Saúde eram os mais frequentes. No horizonte de 1999 para 2002, foi constatado que a proporção de municípios com esse tipo de consórcio passou de 37,0% para 38,8%. Sobre os consórcios na área de educação, o índice passou de 4,2% para 6,0% e no setor de habitação, de 0,8% para 2,1% (IBGE, 2002).

Para o mesmo tipo de pesquisa feita no ano de 2004, os dados mostram que, entre 2002 e 2004, dos temas mais frequentes destacam-se: disposição de resíduos sólidos domésticos ou industriais (vazadouro de lixo) com mais de 60% dos municípios tratando dessa questão e o uso de recursos naturais (poluição da água e recuperação de áreas degradadas). A pesquisa afirma que, de forma geral, o lixo é sempre depositado nas áreas periféricas das grandes cidades e que, por se tratar de um encargo municipal, são comuns os consórcios para cuidar do problema. Menciona o exemplo de cooperação no caso do tratamento das águas poluídas, como o caso da lagoa de Araruama no Rio de Janeiro, que depende de consórcio para sua recuperação (IBGE, 2004).

No ano de 2005, a pesquisa do IBGE investigou várias formas de associação, como consórcios públicos intermunicipais, com os estados e com a União; convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades. Todavia, destacou os consórcios públicos de forma diferenciada e afirmou que nesse ano eles foram amplamente utilizados na área de saúde e contaram com a participação de 34,3% dos municípios brasileiros. Falando sobre outras áreas, na educação o índice

atingiu 20,1%, na saúde, 21% e na assistência e desenvolvimento social, 15,6% (IBGE, 2005).

Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum em qualquer área. Sua possibilidade de ação mostra-se ampla, desde pequenas ações a programas de longo prazo, podendo discutir, conforme mostram os exemplos dados, formas de promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, saneamento básico da região, saúde, ou ainda a execução de projetos urbanos e de obras públicas. Esta última, principalmente no caso de obras em áreas de divisa, especialmente em áreas conurbadas, como canalização de água ou esgoto sanitário e obras viárias que garantam o acesso aos vários municípios que compõem uma região metropolitana, contribuindo para o transporte em âmbito regional (AMORIM, 2006).

A cooperação entre os entes federados, ao fazê-los compartilhar o tratamento das questões urbanas, otimiza as ações públicas ao distribuir responsabilidades, gerando compromisso com a distribuição mais equitativa de custos e benefícios.

Gouvêa, ao tratar das dificuldades específicas do planejamento metropolitano, procura mostrar a importância de:

[...] “proporcionar mediação entre o nível metropolitano e os demais escalões do governo de forma a viabilizar decisões e recursos para equacionar questões urbanas estratégicas que, em função de suas peculiaridades e implicações econômicas e sociais, não podem ser equacionadas nem no âmbito estritamente municipal apenas, nem a partir do somatório de ações municipais isoladas” (GOUVÊA, 2005: 27).

Porém é importante observar se as opções de cooperação comportam diretrizes com uma definição clara da distribuição das responsabilidades que minimizem possíveis resultados negativos, tal como a possível subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes.

Apesar das diferenças entre os entes federados com relação a tamanho, poder político, características econômicas, recursos naturais, recursos materiais, entre outros, a ideia de cooperação é justamente a de considerar essas questões e promover o tratamento de interesses e problemas comuns de forma maximizada, equacionando-se as diretrizes conjunta e proporcionalmente às características de cada ente federado (GUIMARÃES, 2004).

Aqueles considerados mais “fortes” podem entender como mais vantajosa a resolução autônoma de seus problemas. Ainda que seja possível ao município atuar isoladamente por recursos pessoais e financeiros, há a grande possibilidade de ser muito mais econômico buscar a parceria com outros municípios, possibilitando soluções que satisfaçam os envolvidos com um custo menor e com melhores resultados, principalmente quando esses municípios fazem parte de uma região metropolitana (ROCHA; FARIA, 2004).

A cooperação se apresenta como uma maneira de conciliar esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução de certas políticas públicas que lhes competem. E os municípios, atuando conjuntamente, podem aumentar a capacidade de realização de ações públicas de interesse urbano no que diz respeito ao atendimento das necessidades de seus cidadãos.

Entre os alcances observados nesse processo, pode-se mencionar a importância que assume a vontade política de melhorar regionalmente o quadro de crise do modelo de desenvolvimento. Apesar das várias iniciativas de cooperação que se apresentaram no Brasil, até recentemente ainda era urgente e necessário estudos que disciplinassem, em termos práticos, os consórcios públicos como instrumentos jurídico-administrativos e superassem a fragilidade jurídica que vigorava até então nos arranjos de cooperação.

As mudanças ocorreram, de forma mais enfática, apenas em 2005, mediante a aprovação da Lei 11.107, de 6/4/2005, – Lei de Consórcios Públicos. Ela foi regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17/1/2007, que veio suprir a falta de uma legislação que garantisse regras claras e segurança jurídica para os arranjos de cooperação existentes e para estimular a formação de novas parcerias.

De acordo com Amorim, é “grande a expectativa de que a regulamentação dos consórcios públicos possibilite a constituição de instrumentos de cooperação federativa, adequados a diferentes escalas territoriais e a múltiplos objetivos”:

O efetivo uso dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços pode ser instrumento poderoso para o enfrentamento da nova agenda federativa, em especial a agenda das cidades e do desenvolvimento regional. (AMORIM, 2006)

O Consórcio Público, no formato regulamentado pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, constitui-se, então, numa alternativa viável para melhorar a eficiência da prestação de serviços públicos, principalmente por municípios de uma região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 incumbiu os municípios de legislar, entre outras questões, sobre a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local e de promover, naquilo que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A mesma legislação federal, no entanto, garantiu ao governo estadual a autonomia para criar regiões metropolitanas, com o objetivo de considerar a necessidade evidente de solucionar problemas de natureza comum, considerando um tecido urbano contínuo inserido num contexto regional.

Ao planejar as cidades, mostra-se essencial o cuidado com os quesitos que conformam a circulação urbana, pois ela possui relação direta com a organização do espaço urbano. Sendo necessária a compreensão da estrutura espacial urbana para o reconhecimento das localizações das diversas atividades e a interação entre elas, pois é essa interação espacial¹⁵ que orienta os processos de estruturação e reestruturação desse espaço com base na provisão de acessibilidades, por meio da circulação urbana, transportes e mobilidade.

Percebe-se que a circulação urbana exerce atualmente papéis diferenciados nas diversas escalas territoriais. Ela auxilia no crescimento e na reestruturação dos espaços das cidades, possibilitando o adensamento, e a expansão urbana por meio da acessibilidade e o deslocamento de bens e mercadorias; estruturando espaços mais amplos além dos limites municipais; contribuindo decisivamente nessa interação espacial que caracteriza a região metropolitana.

Portanto, para uma gestão eficaz de políticas urbanas, deve-se pensar no planejamento das cidades, unindo as diretrizes do *planejamento de transportes* às do *planejamento urbano*, que devem ser estabelecidas em conjunto, contemplando

¹⁵ Trata-se de um complexo fluxo de pessoas, bens, mercadorias, informação e capital sobre o espaço territorial por meio de diferentes padrões e intensidades de fluxos, que possibilitam interações econômicas e transformações sociais.

dessa maneira aspectos importantes fundamentais que afetam diretamente a qualidade da vida urbana, como acessibilidade e mobilidade (Ferraz e Espinosa, 2004).

A publicação da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) intitulada “Transporte Humano – Cidades com qualidade de vida” –, inclui um terceiro planejamento: o planejamento da *circulação*, deve ser integrado aos outros dois citados, justificando que, “para compreender as possibilidades de intervenção da administração municipal, convém avaliar as condições de transporte e mobilidade segundo essas três áreas principais” que estão fortemente relacionadas:

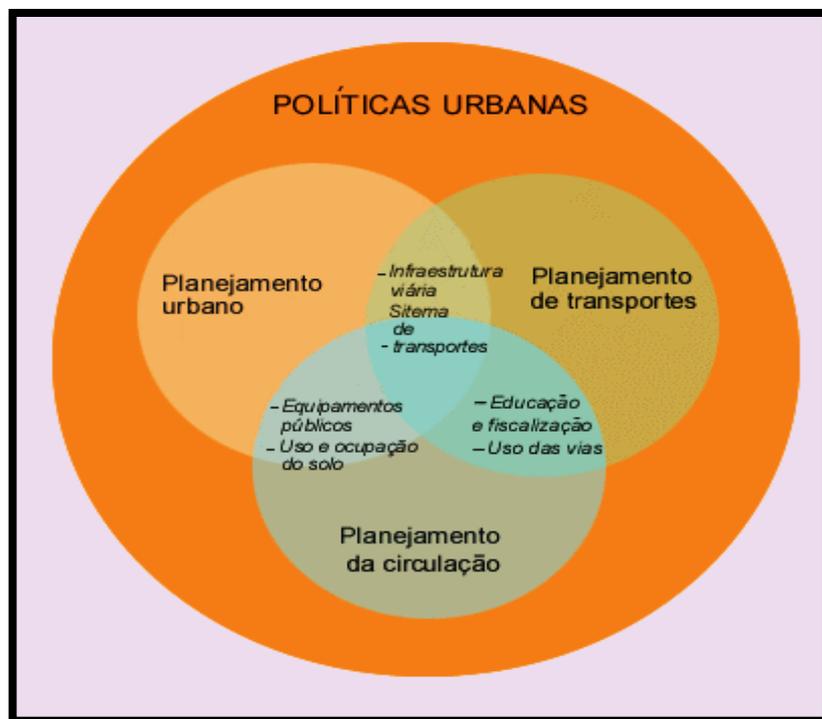


Figura 01- Integração de políticas urbanas e de transporte

Fonte: (ANTP, 1997: 29).

Vasconcellos também utiliza essas três “formas de intervenção” sobre o planejamento das cidades e reafirma que, além da interação entre elas, a identificação isolada de cada uma mostra-se enriquecedora para uma análise inicial (2001:49) e, conseqüentemente, para a análise desse todo. Assim, o autor conceitua:

Que o *Planejamento Urbano* define a forma como o espaço deve ser ocupado e usado, para os mais diversos fins. [...]

Que o *Planejamento de Transportes* define a infraestrutura de circulação, que vai permitir o deslocamento de pessoas e mercadorias, bem como os veículos e os serviços que serão ofertados. [...]

Que o *Planejamento da Circulação* define como a estrutura viária será utilizada pelas pessoas e veículos[...] (VASCONCELLOS, 2000: 49, grifo nosso).

Portanto, o *planejamento urbano*, o *planejamento dos transportes* e o *planejamento da circulação* devem ser, em conjunto, instrumentos para buscar melhor eficiência da infraestrutura e dos serviços urbanos, considerando que a gestão desse complexo sistema de relações requer o tratamento de cada um deles em âmbito metropolitano, com a organização adequada da administração pública.

Barat também reforça essa questão, ao defender que a concepção de um processo de expansão coordenada do sistema de transportes constitui peça de grande importância no contexto do planejamento do desenvolvimento metropolitano:

Há, com efeito, uma estreita interação entre os grandes projetos urbanos e os padrões de uso do solo e o sistema de transportes, na medida em que os objetivos de acessibilidade aos pólos de concentração de atividades e os de mobilidade da população perseguidos naquele planejamento estão diretamente vinculados à capacidade prevista para a infraestrutura viária, aos parques de estacionamento que atendem o transporte individual, os equipamentos e instalações do transporte público, bem como os terminais de transferência e comercialização de mercadorias (BARAT, 1976: 185 e 186).

O planejamento dos transportes mostra-se fundamental em quaisquer processos de análise da problemática metropolitana, pois ordena o espaço físico das cidades para proporcionar, no âmbito das aglomerações urbanas, uma adequada compatibilização entre oferta e demanda, auxiliando no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades. De acordo com Gouvêa, conformam redes que

[...] devem ter o seu desenvolvimento orientado, em nome da funcionalidade e da eficiência, segundo a lógica da ocupação dos espaços e dos níveis desejados de adensamento urbano, *sem se levar em consideração os limites municipais* (GOUVÊA, 2005: 110, grifo nosso).

Com relação ao planejamento das cidades, a CF/88 trouxe importante inovação, além das diretrizes para o desenvolvimento urbano em geral, ao reconhecê-lo como elemento fundamental para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade,

instituindo como instrumento o plano diretor¹⁶, cujo conteúdo deve abordar minimamente o planejamento do transporte municipal.

Oportunamente, a Lei 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, avançou nessa questão, ao instituir como obrigatória, para os municípios com mais de 500 mil habitantes, a elaboração de um plano de transporte urbano integrado e compatível com o respectivo plano diretor.

Entre outras diretrizes para a política urbana, a lei aponta a adequação da oferta de transporte “aos interesses e necessidades da população e às características locais”¹⁷; além disso, uma ordenação e controle do uso do solo que evite um desequilíbrio no sistema urbano de circulação causado pela “instalação de empreendimentos que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente”¹⁸.

Uma das questões centrais no campo do planejamento das cidades atualmente, no que concerne ao fenômeno da metropolização, é a necessidade de um ordenamento jurídico-institucional que dê expressão adequada ao ordenamento urbano territorial e socioeconômico que caracteriza as regiões metropolitanas e resolva o impasse sobre a divisão de competências necessária para realizar efetiva gestão metropolitana.

Barat defende a ideia de que o planejamento do sistema de transportes como uma função que deve ser coordenada ao nível metropolitano (BARAT, 1976: 213).

¹⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

¹⁷ Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 2001. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] V- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

¹⁸ Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 2001. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente.

Gouvêa afirma que, em razão de as regiões metropolitanas não terem sido tratadas de forma específica na CF/88, elas carecem de apoio institucional, pois, nas palavras do autor, se apresentam como “terra de ninguém”, não sendo possível implantar efetivamente “ações harmonizadoras”, como sonha a maioria dos urbanistas e planejadores urbanos” (GOUVÊA, 2005: 21).

Apesar de as importantes inovações propostas pela CF/88 manterem o princípio da autonomia municipal em questões de interesse comum, isso implica a falta de reconhecimento de que “municípios inseridos em áreas metropolitanas constituem uma realidade urbanística específica” (GOUVÊA, 2005: 129). Atualmente se observa que não existe nenhuma vinculação entre os planos municipais existentes, que parecem ser elaborados como se esses municípios não apresentassem a forte interação urbanística, econômica e social que a complexidade metropolitana imprime.

Silva, ao tratar sobre o que ele chamou de componentes setoriais do desenvolvimento urbano e da ordenação do território, como a habitação, o saneamento e o transporte urbano, e sobre o problema da escala de decisão, afirma, utilizando o caso dos municípios que compõem o ABC paulista, que essas políticas “não são afetas à competência isolada de cada um deles, e portanto, sua ação deve ser articulada em âmbito supramunicipal”. O autor completa afirmando:

Essa linha de ação não é fácil, e por isso são frequentes os apelos a duas fugas do problema:

- 1) o município concentra as suas ações nas competências internas já existentes e procura amenizar, por meio de paliativos, os efeitos dos principais problemas;
- 2) o município procura ampliar suas competências presentes, assumindo tarefas em áreas de atuação típica de instâncias supranacionais.

Haveria uma terceira, que combina as duas anteriores. Em qualquer dos casos há uma tendência de aproveitar mal os recursos, uma vez que as causas dos problemas não são tocadas e eles tendem a se repetir e agravar no tempo (SILVA, 2005: 280).

O planejamento urbano capaz de ordenar os municípios que compõem determinada região metropolitana resulta da necessidade de solucionar problemas de natureza comum, considerando o caráter contínuo do tecido urbano em contexto regional. Ferrão (1995) defende a ideia de que as novas estratégias territoriais devem pensar a região como uma coletividade territorial.

Nessa perspectiva precisa-se conceber o plano de transporte como parte integrante de um planejamento metropolitano abrangente, atentando para as várias relações entre transporte e desenvolvimento urbano nos seus múltiplos aspectos. Um plano integrado de transportes, considerado em âmbito regional, apresenta-se como poderoso instrumento para a política pública urbana, ao auxiliar na reestruturação do espaço das cidades, orientando os padrões de uso do solo, organizando a utilização do seu espaço físico e coordenando as atividades e funções urbanas, entre outras questões.

3. A IMPORTÂNCIA DE NOVOS ARRANJOS

A maioria dos autores pesquisados não questiona a importância de estabelecer condições institucionais integradas de planejamento e resolução de problemas urbanos entre os entes públicos inseridos no contexto da gestão metropolitana. Nos termos de Kornin e Moura (2004), “além dos arranjos intrarregionais ou intermunicipais que se configuram, as áreas metropolitanas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações que se efetivam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e globais”. Portanto, a ideia da constituição de pressupostos para a gestão metropolitana mostra-se como uma questão emergente a ser tratada (KORNIN; MOURA, 2004:18).

Sobre o fenômeno da urbanização, metropolização e crescimento apresentado recentemente pelas cidades brasileiras, Zahn (1983) afirmava anteriormente à CF/88 a “necessidade de assumir o controle sobre o desenvolvimento urbano para garantir a própria continuidade do desenvolvimento econômico”. Ainda ressalta que esse controle necessitava

[...] ser equacionado nos diversos níveis de manifestação do processo de urbanização, ou seja, deviam ser elaborados mecanismos de controle desde o nível nacional e global até o local, atendendo sempre às diferentes escalas de um processo de planejamento (ZAHN, 1983: 27).

O centro de divergências, porém, é a forma centralizada e desconexa como a gestão e os planejamentos metropolitanos foram tratados nos aspectos administrativos e políticos, principalmente após a promulgação da Carta Magna de 1988, que ao criticar a centralização política e a ausência de participação e representação social do período ditatorial, concedeu autonomia político-administrativa aos municípios brasileiros. Conforme afirma Gouvêa,

[...] o principal impedimento para a ocorrência de cooperação intermunicipal continua sendo o aspecto autárquico do municipalismo brasileiro, no contexto de um federalismo “compartimentado”, que separa rigidamente os entes federados. Assim, o arcabouço federativo brasileiro não facilita a cooperação entre municípios, tendo em vista que inexistem, no direito público, mecanismos que proporcionem segurança política para que as administrações municipais estabeleçam processos de gestão integrada de política de interesse plurimunicipal (GOUVÊA, 2005: 139).

A problemática sobre a questão metropolitana derivava, então, pelo menos até a promulgação da Lei de Consórcios Públicos em 2005, da falta de arranjos estáveis

para o tratamento de políticas urbanas¹⁹ integradas que facilitassem a cooperação entre os entes federados em atender aos interesses comuns dos municípios inseridos numa região metropolitana. Os ensinamentos de Ribeiro corroboram essa opinião, uma vez que

[...] os entes federativos sempre se ressentiram da fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação federativa. Inúmeros são os exemplos em que, por falta de estatuto jurídico adequado, não prosperaram experiências importantes de cooperação federativa (RIBEIRO, 2007:12).

Os instrumentos de gestão metropolitana anteriores a esse período não conseguiram estabelecer-se efetivamente perante as administrações municipais nem obter o devido respaldo social, porque demonstravam ainda uma fragilidade dos aspectos políticos concebidos e uma natureza precária das relações jurídico-administrativas entre as cidades. Isso vinha impedindo que houvesse na prática relações de benefícios mútuos entre as cidades que compunham as áreas metropolitanas.

Leal afirmava, desde 1975, logo após a instituição das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, que a alternativa factível para atender aos *interesses comuns intermunicipais*, tanto citados nas leis de criação das regiões metropolitanas, diante das características políticas brasileiras, era a “instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispendo de autonomia administrativa e financeira”. Isso porque “conciliaria a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios que participariam da composição [...] da organização regional” (LEAL, 1975 apud Gouvêa, 2005:132).

Diante disso, urgente e necessário era o estudo de um projeto de lei sobre cooperação federativa que disciplinasse, em termos práticos, instrumentos jurídico-administrativos para uma gestão e planejamento integrado, usando da cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, especialmente disciplinasse a fragilidade jurídica dos instrumentos até então disponíveis.

¹⁹ [...] Em termos gerais, políticas urbanas correspondem ao conjunto das políticas públicas e das ações do poder público sobre processos urbanos. Implicam, portanto, um conjunto de metas, objetivos, diretrizes e procedimentos que orientam a ação do poder público em relação a um conjunto de relações, necessidades ou demandas sociais, expresso ou latente nos aglomerados urbanos. [...] as políticas urbanas podem também ser definidas como aquelas que orientam as ações do poder público, dirigidas à organização e ordenação do território das cidades, à produção e distribuição de espaços, infraestruturas, serviços e equipamentos públicos, e à regulamentação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano (BENATTI e CASTRO, 2010: 13 e 14).

O governo federal, buscando atender a essa solicitação, encaminhou ao Congresso Nacional em 1995 uma proposta de Emenda Constitucional, que, aprovada, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal²⁰, que passou a prever claramente os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os municípios, autorizando a gestão associada de serviços públicos. Entretanto, o fato de os consórcios públicos e a gestão associada passarem a instrumentos previstos na Constituição mostrou-se insuficiente, porque os efeitos práticos dessa medida dependiam de mudanças na legislação federal. Tais mudanças ocorreram dez anos depois, com a aprovação da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos –, que foi regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17/01/2007, conforme verificado no fluxograma abaixo:

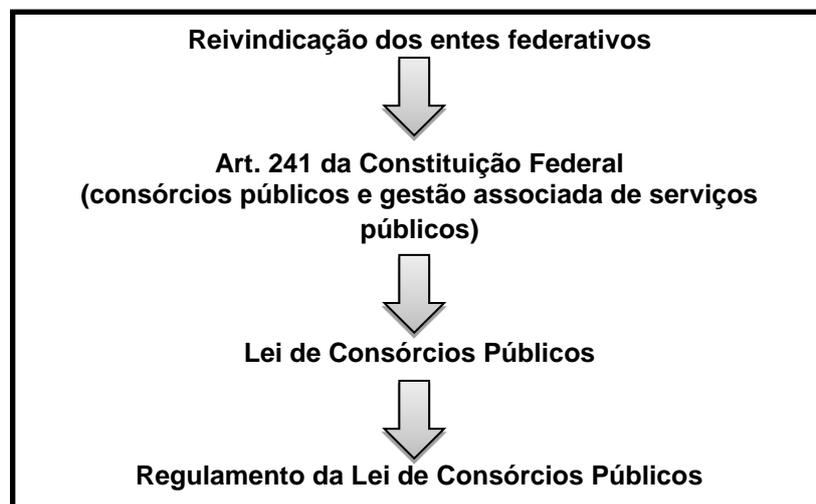


Figura 02 - Fluxograma da criação da Lei de Consórcios Públicos.

Fonte: (RIBEIRO, 2007: 12).

Em face dessa lei, foram estabelecidos procedimentos para contratar as relações de cooperação, que podiam ser realizadas entre municípios de forma horizontal e, de forma vertical, do estado com os municípios, ou ainda, da União com os estados e municípios. De acordo com Carneiro “mostram-se promissores os benefícios que os consórcios públicos trarão para o planejamento, coordenação e implantação de serviços de interesse supramunicipal” (CARNEIRO; BRITTO, 2009: 605).

²⁰ Art. 241: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Em síntese, pode-se afirmar que o novo formato instituído aos Consórcios Públicos como instrumento do Poder Público aumentará a capacidade de cooperação entre os entes federados, principalmente entre os municípios. Isso auxiliará numa maior eficiência do uso dos recursos públicos ao realizar ações que sejam inacessíveis apenas a uma prefeitura, contribuindo para o diálogo e a negociação entre elas na resolução dos problemas de ordem comum.

3.1 A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS/2005

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) publicou em 2007 uma cartilha intitulada “Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos”, com textos elaborados por Wladimir Antônio Ribeiro, advogado que foi consultor especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República na elaboração da Lei e do Regulamento da Lei de Consórcios Públicos, para divulgação e esclarecimentos acerca das diretrizes dispostas nesses dois documentos. Com base nesse material, buscamos explicar nesta dissertação os requisitos para a efetivação do uso desse instrumento para auxílio nas políticas urbanas, junto com comentários de outros autores da área jurídica que estudam o tema.

De acordo com Paulo Roberto Ziulkoski, presidente da CNM em apresentação da cartilha, trata-se de uma “Lei que possui instrumentos relevantes para os municípios e que, manejados de forma adequada, os auxiliarão em diversas questões” (RIBEIRO, 2007), conforme comentado em outro momento da dissertação. Ele ainda esclarece que os municípios, se utilizarem os instrumentos da lei disponíveis, se firmarão como gestão pública eficiente. Ainda acrescenta o uso ampliado da Lei de Consórcios Públicos especificamente como uma maneira de fortalecer a luta municipalista.

Mediante a aplicação da nova lei, tem-se a expectativa de que os municípios trabalhem melhor conjuntamente e as novas parcerias auxiliem as aglomerações urbanas no tratamento de suas questões, o que é atualmente um desafio para a política urbana.

Ao introduzir o consórcio público como um elemento novo na dinâmica federativa, o autor da Cartilha avalia três aspectos existentes no discurso tradicional do federalismo brasileiro: *a defesa da autonomia*; *o federalismo fiscal*, ou seja, a distribuição de recursos no interior da Federação; *a cooperação federativa*, que trata as formas como as autonomias podem relacionar-se. Os dois primeiros aspectos estão relacionados, pois para que haja autonomia dos municípios, não pode haver dependência financeira deles com relação ao Estado ou à União para a execução de suas competências. E a cooperação federativa, que de acordo com o autor recebe menor atenção, pode-se firmar de forma mais eficaz por meio do novo instrumento, quando este equaciona as outras duas questões essenciais, pois confere a ela uma base sólida frente à dinâmica atual das políticas públicas.

Retomando o conceito de que as regiões metropolitanas formam um sistema com complexa interação das várias atividades urbanas entre os municípios conurbados, reforça-se a importância do tema da cooperação federativa que, de acordo com o autor, se deve ao fato de que,

[...] nas sociedades modernas, as políticas públicas possuem elevada complexidade, que exigem uma atuação integrada dos diferentes entes da Federação. Muitas vezes é necessário que o nível federal tenha o papel redistributivo de recursos e que o âmbito local, mais próximo das demandas, seja o executor, especialmente das políticas sociais (RIBEIRO, 2007: 10).

Se os municípios não possuem condições, principalmente econômicas e técnicas, para realizar certa política pública mediante as diretrizes do presente instrumento, é possível usar de recursos do Estado e da União devidamente concordados no momento da firmação do consórcio público e para a execução, usar das estruturas administrativas municipais. Quando se compara o município aos demais níveis governamentais, mostra-se inegável “o fato de ser na instância municipal que cotidianamente se processa a articulação mais evidente entre o Estado e a sociedade”, segundo Gouvêa (2005: 20).

Mediante as primeiras características apresentadas, o consórcio público é voluntário e alternativo, ou seja, seu estabelecimento depende apenas da vontade de cada ente federado em compô-lo. E, se cumpridas suas obrigações acordadas, pode sair dele quando quiser (RIBEIRO, 2007: 13). De qualquer forma, a existência de interesses diversos faz que inexistam obrigações recíprocas, quando “se

estabelecem encargos a serem cumpridos por cada uma das entidades conveniadas ou consorciadas” (HARGER, 2007: 69).

Existem semelhanças e diferenças entre os consórcios celebrados anteriormente à Lei 11.107/05 e os posteriormente à sua edição, que não serão analisadas nesta pesquisa. Vale ressaltar que há uma diferença essencial entre estes e aqueles. De acordo com Harger, enquanto estes possuem personalidade jurídica própria, aqueles não a possuem (HARGER, 2007: 90). De acordo com Ribeiro, o novo modelo apenas acrescenta novas formas, sem prejudicar as atuais, ou as compostas anteriormente à sua lei (RIBEIRO, 2007: 13).

Segundo Harger, trata-se de “um instrumento contratual que objetiva criar uma nova pessoa jurídica, um novo sujeito de direitos e deveres, por intermédio da cooperação entre os contratantes (consorciados)” (HARGER, 2007: 69 e 70). De acordo com Ribeiro, passam a ser entendidos como instrumentos de cooperação tanto *horizontal* (município-município ou estado-município) como *vertical* (estado-município, União-estado, União-estado-municípios) (RIBEIRO, 2007: 20).

Ribeiro considera como outra vantagem à sua utilização o princípio da subsidiariedade, quando afirma que deve ser respeitado o poder de realização das instâncias menores, não cabendo ao Estado fazer aquilo que pode ser resolvido pelo município.

Acredita-se que o instrumento reforce as instâncias locais e regionais e permita que as políticas públicas aconteçam próximas ao cidadão em cada município.

3.1.1 A evolução do conceito de consórcio público no Brasil

A possibilidade de constituir consórcios no Brasil data do final do século 19. Eles se apresentavam para os entes públicos desde o regime constitucional de 1891. Caracterizavam-se por contratos celebrados por municípios ou pelos estados, desde que aprovados pela instância imediatamente superior, demonstrando claramente a centralização política da época. Assim, quando eram celebrados por municípios,

precisavam ser aprovados pelo Estado e, celebrados por estados, precisavam da aprovação da União (RIBEIRO, 2007:15).

Foram criadas, ao longo do tempo, inúmeras configurações na forma e na autonomia dessas instâncias de cooperação intermunicipal. O Quadro 01 resume as formas de consórcios previstas no Brasil ao longo de mais de um século.

De 1891 a 1937	Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado.
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associações de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público.
1961	É criado o BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira.
De 1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
De 1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, havia 1969 municípios consorciados.
Em 1998	A Emenda Constitucional 19 alterou a redação do Art. 241 da Constituição, introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos.
2005	Lei de Consórcios Públicos.
2007	Decreto 6.017, de 17/1/2007, regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Quadro 01 - Formas de consórcios previstas no Brasil ao longo do tempo

Fonte: (RIBEIRO, 2007: 19).

Durante o Estado Novo, período ditatorial e centralizador exercido por Getúlio Vargas, foi outorgada a Constituição de 1937, em que não se respeitava a autonomia dos entes federativos. No entanto, mesmo que formalmente, o documento trouxe mudanças, reconhecendo personalidade jurídica de direito público para as associações de municípios (RIBEIRO, 2007: 15).

O mesmo autor afirma que, com base no processo de redemocratização iniciado em 1945, se procedeu ao debate sobre a cooperação federativa, que na época se associava ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional (RIBEIRO, 2007: 15).

Mesmo com o consórcio público estabelecido pelos estados da Região Sul do Brasil em 1961, denominado Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)

concretizado, os juristas nacionais²¹ recomendavam ainda que fosse conferido ao consórcio público um formato institucional mais adequado, especialmente o reconhecendo como uma pessoa jurídica de direito público (RIBEIRO, 2007: 15).

Em face da afirmação do regime autoritário militar a partir de 1964, foram enfraquecidas as discussões acerca da cooperação. Mesmo que os textos constitucionais de 1967 e 1969 afirmassem que o Brasil era uma República Federativa, na prática era um Estado Unitário, no qual sobressaía o forte controle da União. Como o próprio federalismo estava enfraquecido, os instrumentos de cooperação federativa tiveram o seu valor diminuído (RIBEIRO, 2007: 16).

Nesse período, os consórcios públicos passaram a ser denominados de consórcios administrativos e tiveram o seu valor subestimado, figurando apenas como meros pactos de colaboração, sem constituir sequer contratos, prejudicando sobremaneira a cooperação federativa. Essas ações tinham por objetivo “impedir que os consórcios fossem núcleos de poder que pudessem competir com o regime centralizador então implantado”, conforme Ribeiro (2007:16).

Por meio da Constituição Federal de 1988, consolidou-se o novo processo de redemocratização nacional, reconhecendo o município como ente federado (RIBEIRO, 2007: 16). Deste modo, a cooperação federativa voltou a ser discutida com mais destaque.

Esse contexto foi seguido de grande descentralização de políticas públicas, pelo fortalecimento do poder municipal e por mecanismos pouco coordenados de relação vertical e horizontal entre os entes federativos.

Devido à fragilidade institucional, os compromissos assumidos na cooperação federativa continuaram a ser considerados como meros pactos de colaboração. Ainda assim, o número de consórcios públicos firmados no Brasil aumentou consideravelmente, principalmente a partir da década de 1990, pois se buscava estabelecer condições institucionais para o planejamento e gestão dos problemas urbanos, principalmente na área de saúde. Também são constituídos consórcios em

²¹ Destacam-se entre os juristas que debateram essa causa: Victor Nunes Leal, Hely Lopes Meirelles, Dalmo de Abreu Dallari e José Afonso da Silva (RIBEIRO, 2007: 15).

torno de temas específicos, sendo os mais comuns os de desenvolvimento regional e os de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, conforme mostra a tabela demonstrativa abaixo:

TABELA 06 - NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS EM 2001

NÚMERO DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS	
Tipo de consórcio	Número de municípios
Educação	241
Habitação	64
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Serviços de abastecimento de água	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Limpeza urbana	85
Coleta de lixo	138
Coleta seletiva de lixo	105
Reciclagem de lixo	139
Remoção de entulhos	85
Coleta de lixo especial	105
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88
Saúde	1969

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública (IBGE, 2001). Extraído da cartilha: Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos. (RIBEIRO, 2007: 17)

Como ainda não existia personalidade jurídica, havia dificuldade de gestão desses novos consórcios, o que ocasionou a solicitação de que fosse dado tratamento jurídico adequado aos instrumentos de cooperação federativa. Assim, com o advento da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos, foram instituídos procedimentos para contratar as relações de cooperação federativa, que podia ser utilizada nas relações de município com município, dos estados com os municípios e da União com os estados e municípios. De acordo com Ribeiro, a Lei de Consórcios Públicos e seu decreto têm o papel apenas de

[...] adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, eliminando dificuldades que impediam que os consórcios públicos e a gestão associada fossem celebrados com segurança jurídica (RIBEIRO, 2007: 21).

Nos dizeres de Carneiro e Brito: “O abandono da questão metropolitana pós-Constituição de 1988 ampliou a ausência de coordenação e integração das políticas com características plurimunicipais”. Entretanto, “o Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a lei de Consórcios Públicos, ampliou enormemente as perspectivas para a retomada do planejamento das regiões metropolitanas do país” (CARNEIRO; BRITTO, 2009: 606 e 607).

Parecem promitentes os resultados que os consórcios públicos podem trazer para a gestão das questões de interesse comum nas regiões metropolitanas. Todavia, Carneiro e Britto ressaltam:

Sendo, porém, formas de articulação voluntárias, a formação de consórcios depende da ruptura de uma visão fragmentada que hoje caracteriza a gestão das cidades, marcada por disputas político-partidárias e por uma situação de competição entre municípios, e a adoção de uma nova visão, baseada na cooperação (CARNEIRO; BRITTO, 2009: 605).

De fato, a nova legislação traz para a gestão de políticas públicas urbanas um promissor instrumento para a gestão de problemas comuns entre áreas urbanas independentes administrativamente. Dessa forma, o consórcio público apresenta-se como alternativa viável para preencher uma lacuna legislativa até então existente; como ferramenta de cooperação entre municípios, que permite a participação popular, podendo trazer benefícios se bem utilizado como instrumento disponível pelo Poder Público, auxiliando na gestão metropolitana para seu debate e sua prática.

3.1.2 A estruturação de um consórcio público

De acordo com a Lei de Consórcios Públicos, podem ser estabelecidos três tipos de consórcios: *os consórcios administrativos*, *os consórcios públicos de direito privado*, *os consórcios públicos de direito público* (RIBEIRO: 2007, 21).

Ribeiro (2007: 21 a 23) assim os caracteriza:

- Os *consórcios administrativos* são os pactos de mera colaboração que não possuem personalidade jurídica, estabelecidos anteriormente à Lei dos Consórcios Públicos. (Eles) Aqueles firmados anteriormente à esta Lei

continuam a funcionar, podendo ser convertidos para consórcios públicos, como prevê o decreto regulamentar da lei, questão importante a ser considerada, visto que, desde 2008, contratos desse tipo não podem celebrar convênio com a União. Isso inviabilizaria arranjos entre os entes federados que dependessem de recursos impossibilitados pelos municípios ou pelos estados;

- Os *consórcios públicos de direito privado* são regidos pelo direito privado, devendo obedecer a regras de direito público. Têm seu poder de alcance limitado quando comparado aos consórcios públicos de direito público. Na verdade, a intenção, ou recomendação, é que o formato jurídico dos novos consórcios seja sempre o consórcio público de direito público;
- Os *consórcios públicos de direito público* têm suas diretrizes de forma a viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação.

Ao considerar que a nova lei cria duas espécies de pessoa jurídica – as duas últimas citadas por Ribeiro (2007) –, Harger (2007) afirma que, diante da ausência de definição legal, ele faz uso do conceito de vários autores que considera ser complementares ao tentar definir e diferenciar as duas espécies. Estas salientam os principais aspectos dos consórcios públicos, que são, de acordo com o autor,

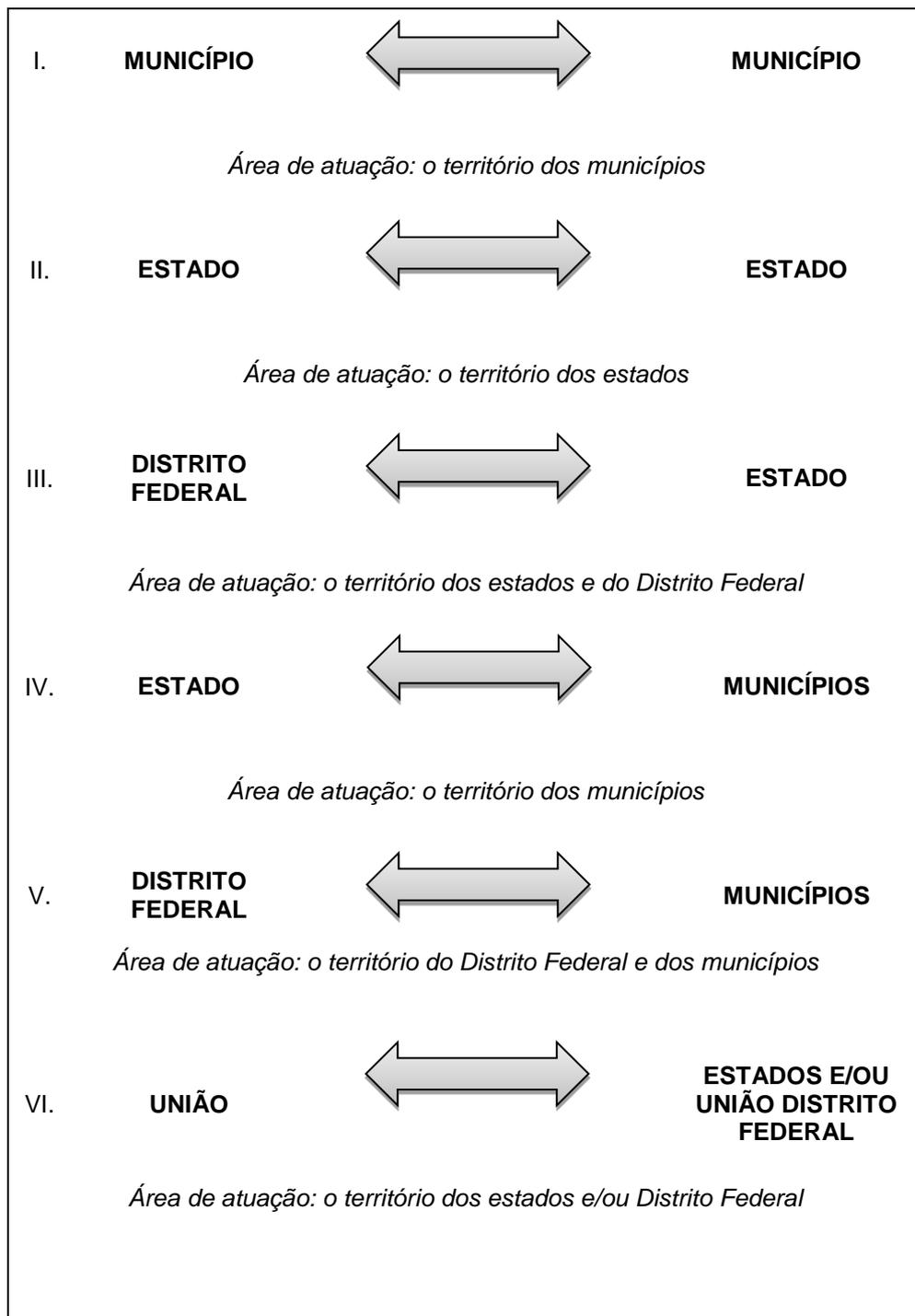
- a) a possibilidade de assumirem personalidade jurídica de Direito Público ou de Direito Privado;
- b) a ausência de fins lucrativos;
- c) o fato de serem formados exclusivamente por entes federativos;
- d) a necessidade de criação por lei ou por intermédio de autorização legislativa;
- e) o objetivo de atender serviços públicos de interesse comum dos consorciados (HARGER, 2007: 82);

O Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei de Consórcios Públicos, detalha a forma como os entes públicos poderão constituir consórcios. Carneiro e Britto (2009) ressaltam:

O conjunto de atribuições facultadas aos consórcios públicos, fora outras facilidades operacionais concedidas pela Lei, asseguram autonomia de ação, agilidade operacional e recursos provenientes de diferentes fontes (CARNEIRO; BRITTO, 2009: 606).

3.1.2.1 Possibilidades de consorciamento e etapas de constituição de um consórcio público

Sendo reconhecidos como instrumentos de cooperação federativa horizontal ou vertical, os consórcios podem ser constituídos entre quaisquer uns dos entes federativos: União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme mostra esquema abaixo:



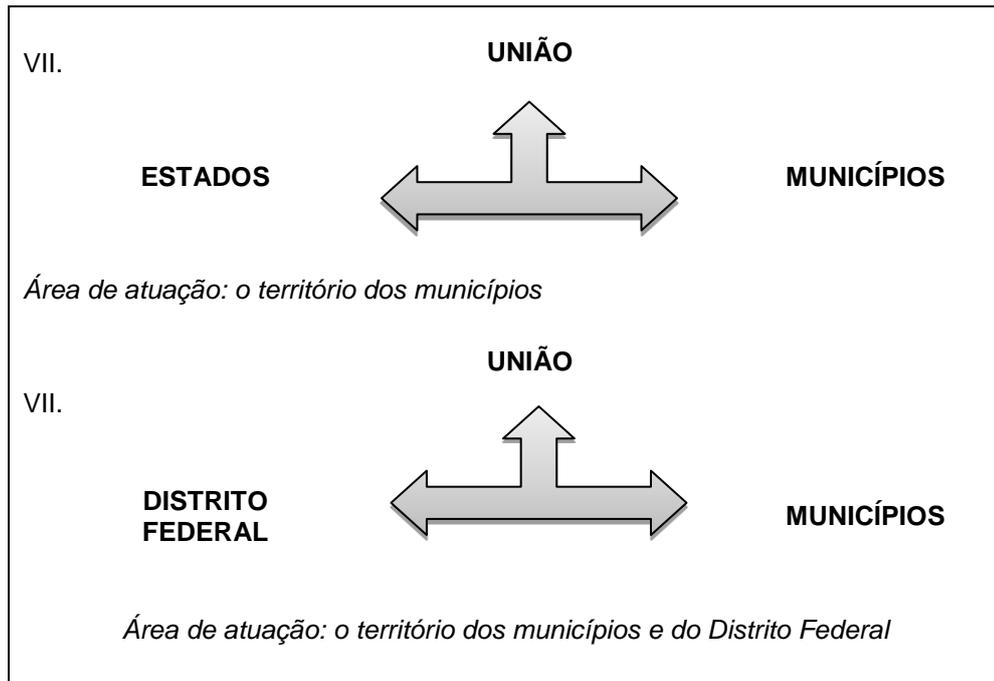


Figura 03 - Possibilidades de Consorciamento
 Fonte: (RIBEIRO, 2007: 23 e 24).

Os documentos para a constituição de um consórcio e para sua elaboração são vários, sendo seus estatutos definidos em acordo entre os consorciados.

No intuito de apresentar de forma clara a compreensão dos procedimentos a serem adotados na formação de um consórcio, Souza (2010), em observância ao disposto na Lei 11.107/05, optou por dividir esse processo de constituição em quatro etapas distintas:

Etapa 01 – Tratativas Iniciais

De acordo com o autor, apesar de essa fase quase não ser comentada ao tratar do assunto²², ele a considera a mais importante. Ele entende que “a reunião de vários entes políticos quase nunca é tarefa fácil, pois temos vários interesses pessoais envolvidos, e que, por vezes, acabam inviabilizando um projeto maior que beneficiaria a população”.

²² Ribeiro (2007), na Cartilha de Consórcios públicos, apenas considera as três fases seguintes.

Essa fase preliminar configura-se como um espaço de diálogo, quando são discutidas as viabilidades do consórcio e são concertadas suas diretrizes de acordo com os interesses de cada ente federado que vai compô-lo.

Etapa 2 – Protocolo de Intenções

O documento inicial que deve ser assinado por cada um dos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, ou seja, prefeitos, governador e presidente da República, de acordo com cada caso. E, pela sua importância, sua elaboração é realizada por profissionais técnicos com conhecimentos especializados (RIBEIRO, 2007: 25). Souza ressalta:

Sem o protocolo de intenções, o contrato de consórcio celebrado terá os mesmos efeitos dos consórcios celebrados antes desta Lei, sendo um ente despersonalizado, constituído para alcançar interesses comuns dos entes reunidos (SOUZA, 2010).

De acordo com o mesmo autor, “o protocolo de intenções deve indicar o prazo de duração do consórcio público, que, via de regra, será por tempo indeterminado, mantendo-se a instituição enquanto for conveniente o seu prosseguimento”. Conforme afirma Harger (2007):

O protocolo de intenções é o produto de um processo complexo no qual existe uma série de trâmites formais e informais. A sua elaboração depende necessariamente de prévias conversações, negociações e compatibilização de interesses cujo objetivo é especificar as ações a serem desenvolvidas futuramente pelo consórcio em vias de formação (HARGER, 2007: 140).

Esse documento deve também ser publicado para conhecimento público da sociedade civil de cada ente envolvido (RIBEIRO 2007: 25)²³. De acordo com Teixeira (2008: 154), grandes expectativas são geradas nas partes envolvidas, especialmente na população, que possui a esperança da melhoria na prestação de um serviço público.

²³ Lei 11.105/05, art. 4º, § 5º: O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Etapa 3 – Ratificação do Protocolo de Intenções mediante Lei

Quando cada legislativo aprova o protocolo de intenções que, por esse ato, muda de nome, passando a ser designado como contrato de consórcio público,

A ratificação do protocolo de intenções se dá por intermédio de uma lei específica, que deve ser aprovada por cada Poder Legislativo dos entes que pretendem integrar a estrutura do consórcio público, nos termos do que determina o Art. 5º, da Lei nº 11.107/05 (SOUZA, 2010).

O autor ainda destaca que o consórcio público pode ser constituído sem a necessidade de ratificação de todos os que assinaram o protocolo, questionando a obrigação dessa unanimidade como condição para a formação de todo consórcio, o que imporia dificuldades na sua efetiva implantação.

Etapa 4 – Estatutos, Regimentos e demais Instrumentos Jurídicos Necessários

Após o protocolo de intenções e a ratificação, é convocada uma assembleia geral que confere esses documentos e proclama o consórcio como constituído, decidindo seus estatutos, que obedecem aos termos estabelecidos no contrato.

3.1.2.2 O objeto e as possibilidades dos consórcios públicos

De acordo com Harger (2007: 98), “o objeto dos consórcios é a prestação de serviços públicos de modo associado”. Os objetivos devem ser de interesse comum, que serão estabelecidos pelos próprios entes que pretendem consorciar-se, devendo estar expressos desde a fase do protocolo de intenções (HARGER, 2007: 98 e 99).

As possibilidades de celebração de convênio são inúmeras. Ribeiro tem por exemplos consórcios na saúde, nas licitações, no aprimoramento pessoal, no planejamento territorial, no compartilhamento de equipamentos, na destinação final de resíduos sólidos e na regulação de serviços públicos, conforme esquema abaixo:

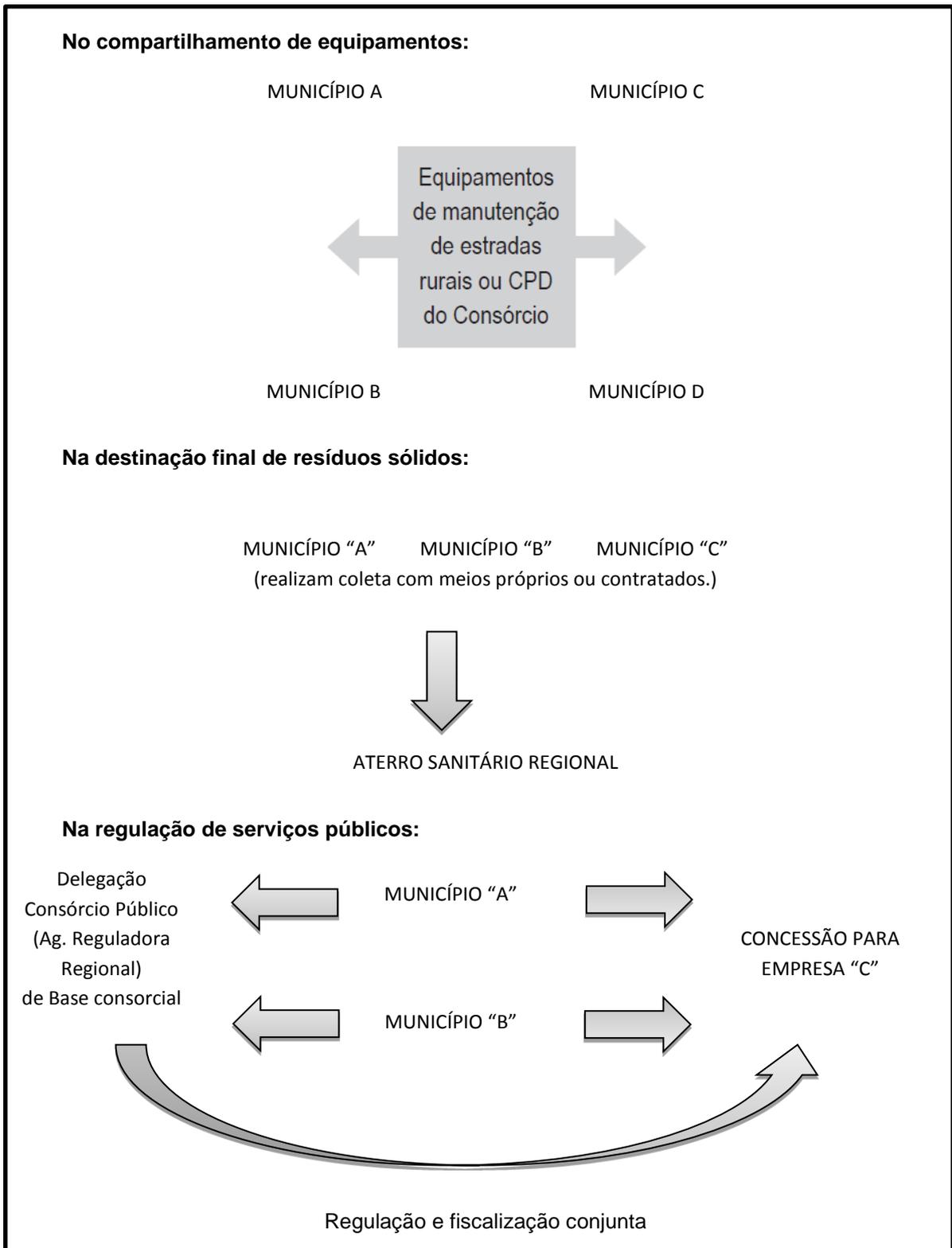


Figura 04 - Exemplos do que podem fazer os consórcios públicos
Fonte: (RIBEIRO, 2007:28).

Em cada um dos exemplos, os consórcios públicos se constituem de forma a facilitar a negociação entre as partes envolvidas e viabilizar uma gestão urbana eficaz na sua área de atuação.

Considerando as características deste instrumento, a hipótese deste trabalho é que sua utilização no planejamento do transporte e da mobilidade urbana da RMGV fortaleça a gestão metropolitana, ao possibilitar a articulação entre os interesses regionais e locais, integrando o planejamento, a operação e recursos financeiros do Estado e municípios em transportes urbanos.

3.1.2.3 A administração e gestão financeira dos consórcios públicos

De acordo com Harger, o consórcio público tem natureza associativa, que se reflete na forma de administração. Sua estrutura organizacional exige a realização de assembleia geral integrada por todos os entes federativos consorciados (HARGER, 2007: 119).

As atribuições de cada ente para essa assembleia são discutidas e negociadas de acordo com as características do consórcio estabelecidas no protocolo de intenções.

A Lei de Consórcios Públicos mostra que o consórcio deve possuir um orçamento anual, sendo aprovado em assembleia. Os entes consorciados podem dirigir recursos financeiros aos consórcios de duas maneiras:

A primeira é contratando o consórcio para o fornecimento de bens ou a prestação de serviços. [...]

Observe-se que essa forma de envio de recursos é a preferencial. Ou seja, o consórcio é remunerado pelos serviços que presta ou pelos bens que fornece, pelo que suas despesas administrativas devem estar diluídas no preço do serviço ou do bem. Evidente que esse preço deve ser consentâneo com o de mercado.

Porém, caso não seja possível identificar o ente consorciado beneficiário direto do serviço ou produto realizado pelo consórcio, será necessário celebrar contrato de rateio, que por sob pena de se incorrer, inclusive, em improbidade administrativa (RIBEIRO, 2007: 29).

O autor ressalta que os consórcios podem prestar serviços públicos remunerados por taxas ou tarifas para obter recursos, mas que eles devem ser mantidos pelo que for arrecadado.

O quadro de pessoal do consórcio público

De acordo com Harger (2007: 111), "os consórcios públicos, como quaisquer outras pessoas jurídicas, necessitam de pessoas para atuarem em seu nome".

O quadro próprio de pessoal do consórcio será constituído apenas por empregos públicos, comissão (aqueles providos por nomeação do presidente do consórcio) ou provimento efetivo (aqueles mediante concurso), sendo regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Tanto os empregos como sua remuneração são previstos no protocolo de intenções (RIBEIRO, 2007:30). Ressalta-se o fato de que, pela possibilidade de o consórcio ser desconstituído em qualquer tempo, nenhum desses empregos tem estabilidade, sendo extintos junto com a supressão do consórcio (RIBEIRO, 2007: 30). Outra opção seria o fato de que os entes consorciados podem ceder servidores, o que, de acordo com Ribeiro (2007), é muito comum nos consórcios que prestam serviços à saúde.

Desistência de um ente consorciado

De acordo com Ribeiro, "nenhum ente federativo pode ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado". Isso significa que o consorciamento depende de ato de vontade de cada ente consorciado, que poderá sair do consórcio público quando este não lhe for mais conveniente ou não lhe interessar mais, ressaltando que isso deve ser respaldado por lei específica²⁴ (RIBEIRO, 2007: 30).

O autor também ressalta que, "mesmo após a retirada, o ente federativo continua responsável com as obrigações que assumiu no âmbito consorcial".

Acrescenta-se ainda que tanto a exclusão²⁵ de um consorciado quanto o ingresso²⁶ de novos consorciados são praticáveis mediante possibilidades expressas na Lei 11.107/05, por meio de requisitos a serem cumpridos.

²⁴ Lei 11.107/05, art. 11: A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

²⁵ Lei nº11.107/05, Seção III. Da Exclusão. Art. 26 a 28.

²⁶ Lei nº 11.107/05, Art. 6º, § 6º: Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.

A extinção do consórcio público

De acordo com Souza (2010), a extinção de um consórcio pode ocorrer por vários motivos, desde o esgotamento da atividade para a qual ele foi originariamente criado até o eventual desinteresse dos integrantes em continuar o desempenho dos objetivos desse consórcio.

Pode haver ainda a alteração da composição dos integrantes do consórcio pelo ingresso de algum novo integrante, ou pela saída de outro, ou pelo próprio objeto a ser executado por ele. Ressalta-se que para o consórcio público formado apenas por dois entes, a saída de um deles acarreta a extinção do consórcio²⁷.

A extinção do contrato de consórcio público ou sua alteração “dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”²⁸, como no protocolo de intenções. Isso ocorre porque, conforme afirma Souza, obviamente a retirada causará alguma alteração na rotina de funcionamento do consórcio, por isso ela deve atender a um procedimento preestabelecido, em que se tem

[...] a formalização do pedido de retirada, através de ato formal, que pode ser um Decreto, Ofício ou qualquer outro documento hábil a produzir estes efeitos, emitido pelo representante legal, em Assembleia Geral do consórcio público, seguindo o que determina a lei que disciplinar a saída do ente do consórcio (SOUZA, 2010).

De acordo com a lei, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, até que haja decisão que indique os responsáveis de cada obrigação.

E sobre os bens e direitos, de acordo com Ribeiro, no caso de extinção, eles pertencerão a todos os entes anteriormente consorciados, comportando a partilha amigável ou judicial.

²⁷ Decreto 6.017/07, art. 2: A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei. § 3º: A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio.

²⁸ Lei 11.107/2005, art. 29: A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

3.1.3 Exemplos de consórcios públicos constituídos no Brasil

Os exemplos mais relevantes de Consórcios Públicos constituídos no Brasil, a saber: de São Paulo e Recife, são tratados adiante de modo ilustrativo, com dados descritivos das informações, ou seja sem análise crítica sobre sua constituição, para contextualizar o que vêm ocorrendo no país sobre a utilização deste instrumento na gestão urbana de regiões metropolitanas.

Consórcio Intermunicipal Grande ABC – São Paulo (SP)

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC, do estado de São Paulo, apresenta-se como grande exemplo nacional sobre o uso desse instrumento, sendo o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país.

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC é resultado do esforço e trabalho conjunto dos sete municípios que integram a região do Grande ABC: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Foi constituído como uma associação civil de direito privado em 19 de dezembro de 1990, atuando como órgão articulador de políticas públicas setoriais. Em 8 de fevereiro de 2010 se transformou legalmente em Consórcio Público para se adequar às exigências da Lei Federal nº 11.107, de 2005, passando a integrar a administração indireta dos Municípios Consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional (SÃO PAULO, 2011).

Atuando em diversos setores identificados como estratégicos, por meio de Grupos de Trabalho, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC tem por finalidades gerais, conforme Art. 3º do Estatuto,

- I – representar o conjunto dos entes que o integram, em matéria de interesses comuns, perante quaisquer outras entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais, mediante decisão da Assembleia Geral;
- II – implementar iniciativas de cooperação entre o conjunto dos entes para atender às suas demandas e prioridades, no plano da integração regional, para promoção do desenvolvimento regional da Região do Grande ABC;
- III – promover formas articuladas de planejamento ou desenvolvimento regional, criando mecanismos conjuntos para consultas, estudos, execução, fiscalização e controle de atividades que interfiram, na área compreendida no território dos Municípios consorciados, entre outras;
- IV – planejar, adotar e executar, sempre que cabível, em cooperação técnica e financeira com os Governos da União e do Estado, projetos, obras e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar, prioritariamente, as ações relativas às suas finalidades específicas;
- V – definir e monitorar uma agenda regional voltada às diretrizes e prioridades para a região;

VI – fortalecer e institucionalizar as relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos;

VII – estabelecer comunicação permanente e eficiente com secretarias estaduais e ministérios;

VIII – promover a gestão de recursos financeiros oriundos de convênios e projetos de cooperação bilateral e multilateral;

IX – manter atividades permanentes de captação de recursos para financiamento de projetos prioritários estabelecidos pelo planejamento;

X – arregimentar, sistematizar e disponibilizar informações socioeconômicas;

XI – acompanhar, monitorar, controlar e avaliar os programas, projetos e ações, no sentido de garantir a efetiva qualidade do serviço público;

XII – exercer competências pertencentes aos entes consorciados, nos termos das autorizações e delegações conferidas pela Assembleia Geral (SÃO PAULO, 2010).

Devido à nova constituição jurídica, foi permitido à autarquia “firmar acordos entre as administrações e abrir processos de licitação para obras em prol dos sete municípios”, além de facilitar a obtenção de “recursos oriundos das esferas federal e estadual, bem como de organismos internacionais, para dar vida aos projetos regionais oriundos dos Grupos de Trabalho do Consórcio” (SÃO PAULO, 2011).

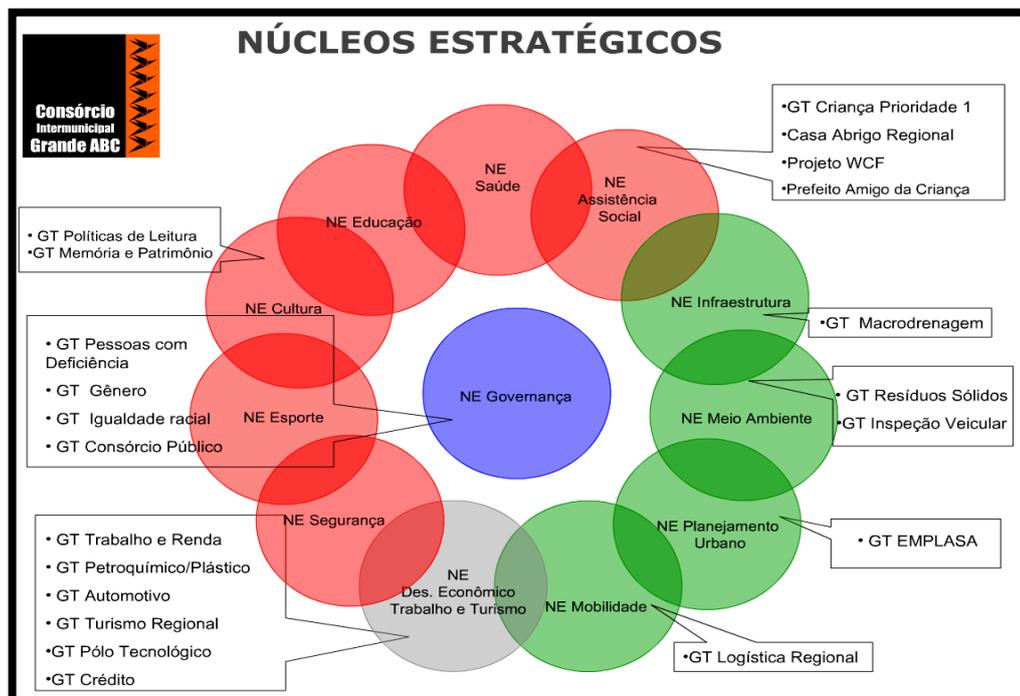


Figura 05 - Núcleos estratégicos – Consórcio Grande ABC

Fonte: Disponível em <http://www.consorcioabc.org.br/consorcio/ne/index.php?id=217>, acesso em 16 de fevereiro de 2011, às 07h40min.

Assim, mantido com recursos oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC mantém atividades operacionais com base nas diretrizes emanadas de sua Assembleia, constituída pelos sete prefeitos consorciados que se reúnem uma vez por mês, ou em caráter extraordinário, tendo, portanto, a autarquia legitimidade política, administrativa e jurídica ante os outros entes federativos, sociedade e comunidade empresarial.

Grande Recife Consórcio de Transporte – Pernambuco (PE)

O Grande Recife Consórcio de Transporte apresenta-se também como um dos expoentes da aplicação da Lei Federal 11.107, de abril de 2005, até por ter sido a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o País com base na nova lei.

Ao analisarmos o histórico de sua implementação, podem-se relacionar efeitos benéficos para os entes federativos, usuários do sistema e empresários envolvidos, uma vez que, devido às características da nova lei, houve uma reformulação da estrutura institucional, operacional e contratual da antiga Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife), e com relação a essa reforma no âmbito institucional obtem-se, de acordo com site do governo:

- Fortalecimento da gestão metropolitana;
- Melhoria na qualidade e a eficiência do Órgão Gestor, com a reestruturação da empresa;
- Integração do Planejamento, da Operação e dos Recursos Financeiros do Estado e dos Municípios;
- Fortalecimento do papel dos municípios na gestão através de uma instituição sólida, fundamentada na Lei 11.107/05;

(PERNAMBUCO, 2011).

A mesma fonte destaca que com a nova abordagem jurídica regulando o Grande Recife, houve vantagens observadas tanto para os usuários do transporte público, como para os municípios, como por exemplo: participação efetiva no planejamento e na gestão do Sistema de Transportes Públicos; redução de custos; maior integração operacional e tarifária; melhor qualidade do serviço municipal oferecido aos usuários; facilidade na obtenção de financiamentos para investimentos no setor de transportes, respaldada na credibilidade do órgão gestor e do Sistema; otimização

na aplicação dos recursos materiais e financeiros; mais fácil acesso a novas tecnologias, como instrumentos de gestão e de controle operacional (PERNAMBUCO, 2011).

Assim, os governantes e estudiosos de Pernambuco estabeleceram um quadro comparativo entre as diferenças, no caso concreto de uma empresa metropolitana de transporte, sobre as vantagens da nova lei ante a estruturação antiga, resumindo as alterações, a saber:

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	Por meio de convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa estadual	Empresa Pública Multifederativa
Obtenção de financiamentos para o sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento ante terceiros (usuário/governo federal)	Menos sólido	Mais sólido

Quadro 02 - Quadro Comparativo Consórcio Grande Recife

Fonte: Disponível em: http://www.granderecife.pe.gov.br/granderecife_historico.asp, acesso em 17 de fevereiro, às 08h15min.

3.1.4 Sobre a eficácia do uso do consórcio: dilemas e desafios

Entre as várias questões que envolvem um consórcio público, desde sua forma de organização, sua administração, seus contratos, suas oportunidades entre outras questões, além da expectativa de que seu uso contribui para uma política pública urbana eficaz, cabe alertar que se trata de assunto recente no cenário brasileiro em que os entes federativos ainda estão se adaptando à nova legislação.

No entanto, ainda que parem algumas dúvidas, de acordo com Souza (2010), “não podemos deixar de destacar a oportunidade de contarmos com mais um instrumento

de gestão pública, que abre caminho para o aprimoramento da cooperação interfederativa”. O autor ainda destaca:

Uma das maiores críticas que constantemente se faz à Administração Pública diz respeito ao tempo de execução das ações propostas, e o consórcio se coloca como uma boa alternativa gerencial, já que há um ganho de escala que terá como consequência a possibilidade de contratação de empresas mais preparadas para a execução de projetos de maior envergadura, acirrando a disputa e barateando custos. Além disso, a execução dos projetos ganha em agilidade e atende de forma mais direta e rápida as demandas locais e regionais.

Outro ponto que devemos destacar é a maior transparência na utilização das receitas arrecadadas, já que o consórcio terá a participação de vários entes, o que significa um processo de fiscalização recíproco entre todos, além dos controles externos (SOUZA, 2010).

Quanto ao tratamento de questões de interesse comum, Barros afirma que

[...] os consórcios intermunicipais podem ser instrumentos eficazes de desenvolvimento regional em qualquer dos quadrantes econômicos do estado, sob a condição de que sejam concebidos, estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial distinta; e mais, que se reflita profundamente sobre as características dos consórcios intermunicipais inativos, segundo seus níveis de debilidade e em suas correlações com os projetos a título de identidade e significado social (BARROS, 1995: 53).

Na conclusão de seu trabalho, Harger (2007) reafirma o consórcio público como uma gestão associada de serviços públicos e “um meio de atuação conjunta das entidades federativas para atender aos anseios da coletividade pela prestação de um serviço público de modo amplo e eficiente” (HARGER, 2007: 184).

O consórcio público mostra-se, acima de tudo, um instrumento interessante de gestão pública, que pode reunir condições para produzir resultados excelentes, contribuindo para o aprofundamento da cooperação federativa entre as nossas esferas de poder, numa demonstração de amadurecimento institucional, fundamental para a consolidação da democracia.

No entanto, seria ingenuidade acreditar numa suposta eficácia do instrumento dos Consórcios Públicos como se sua utilização representasse e gerasse, por si só, a solução definitiva para a problemática da circulação urbana nas metrópoles ou de qualquer outra questão tratada por ele.

O desafio de enfrentamento de questões de âmbito metropolitano e sua eficácia estarão norteados pela articulação das instituições políticas e dos atores sociais

envolvidos em processos tanto de elaboração como de execução de escolhas coletivas, envolvendo diversas variáveis, como articulações políticas, disponibilidade de recursos financeiros, transparência dos atos públicos, democratização da gestão urbana, entre outras.

Por fim, porém não menos importante, deve-se considerar o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) como ferramenta inovadora de garantia de participação dos atores sociais nas instâncias do planejamento e gestão urbana. Isso auxilia na garantia de que as ferramentas de política e gestão pública – a exemplo dos consórcios públicos – sejam efetivamente participativas e democráticas em sua elaboração, desenvolvimento e aplicação propriamente dita.

Em seu Art. 1º, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos”. Ademais, apresenta diretrizes gerais para o cumprimento do objetivo da política urbana, que, de acordo com o documento, é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.²⁹

De acordo com Barbosa, ao tratar o Estatuto da Cidade como instrumento indispensável para a adequada gestão dos bens públicos urbanos,

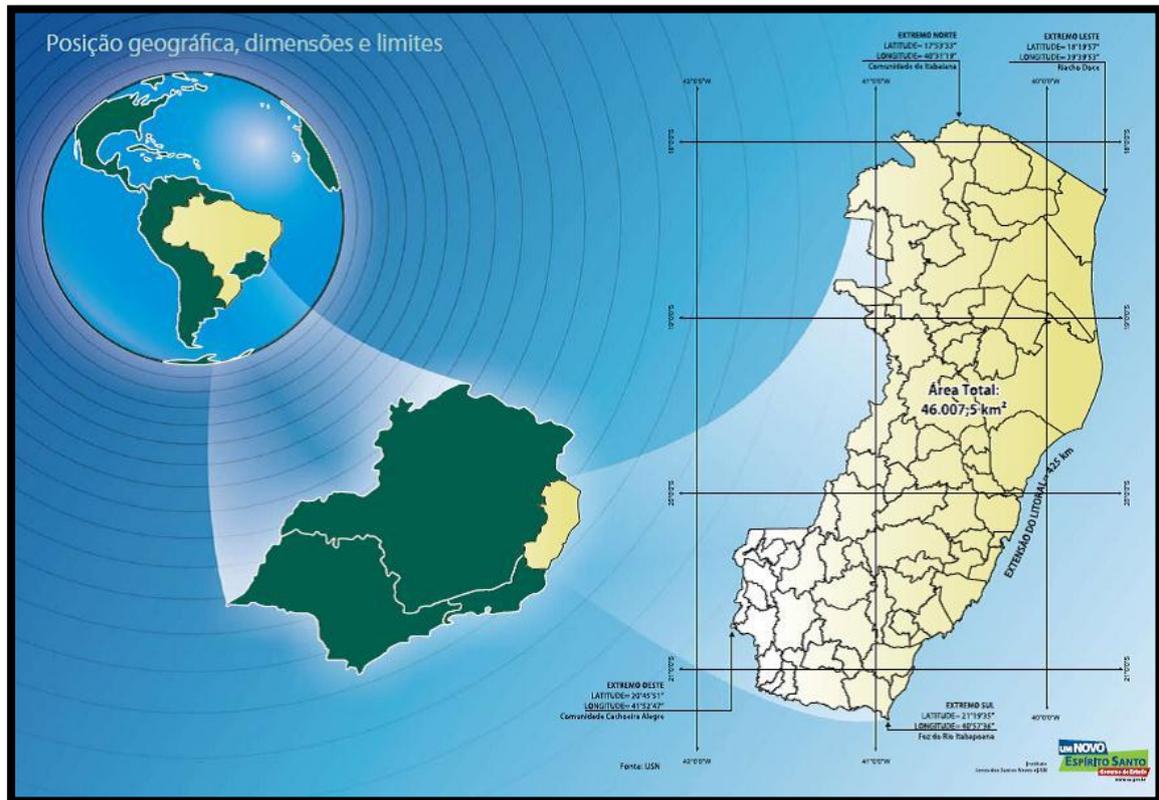
é o consórcio quem cuidará, mediante a gestão associada, de adequar os variados instrumentos políticos e financeiros dos entes consorciados aos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano e regional. Tal adequação tem o escopo de privilegiar investimentos geradores de bem estar, de modo a propiciar a fruição equânime de bens pela sociedade. Nesse contexto, o *Estatuto da Cidade consiste num instrumento legal de inestimável valia para os gestores da coisa pública* (BARBOSA, 2008: 227, grifo nosso).

Completando essa afirmação, de acordo com Castro (2008: 343), os consórcios públicos constituem a reinstauração de novos modos de participação, de forma sistemática e eficaz, ao auxiliar que as decisões sejam descentralizadas, ou seja, tomadas com aqueles que a desfrutarão, revitalizando a democracia local.

²⁹ Lei nº 10.257/01. Art. 2º.

4. A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA – RMGV

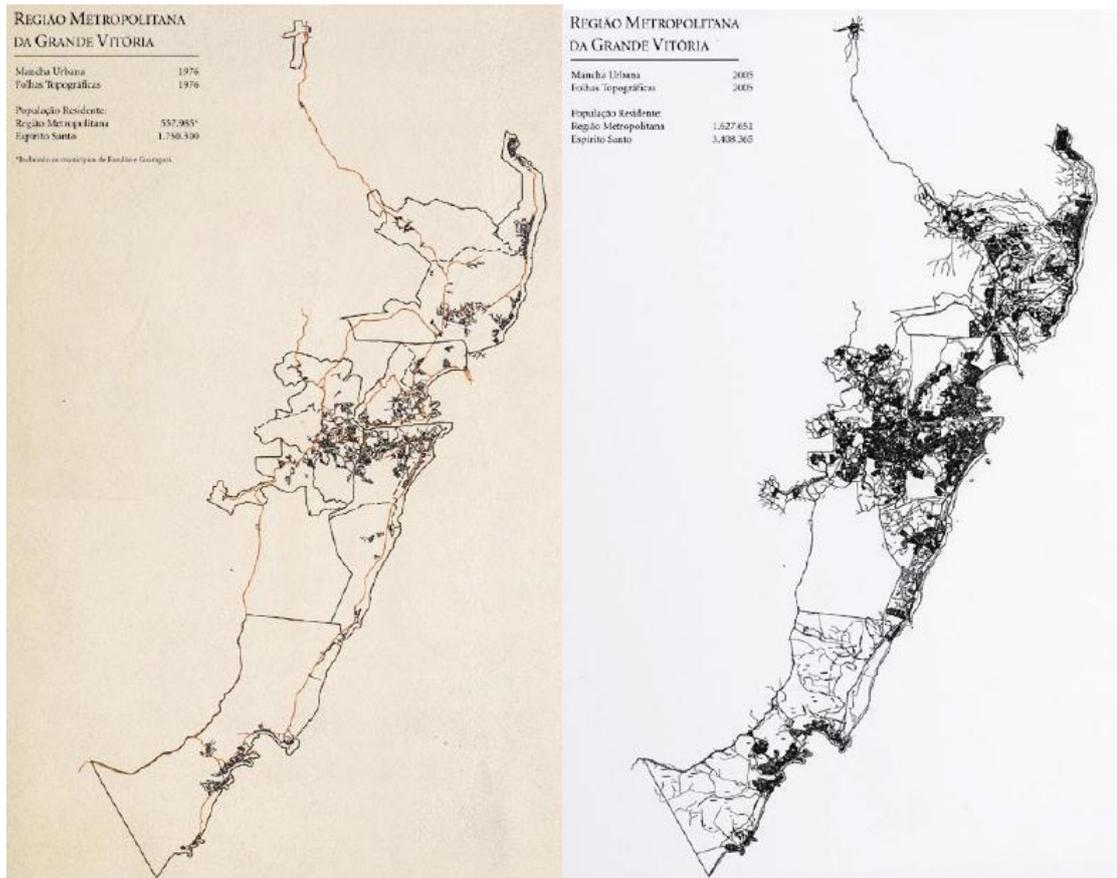
O estado do Espírito Santo está localizado na Região Sudeste do Brasil e faz limite ao norte com o estado da Bahia, a oeste com o de Minas Gerais, ao sul com o do Rio de Janeiro e a leste com o Oceano Atlântico.



Mapa 01 - Espírito Santo: posição geográfica, dimensões e limites

Fonte: (IBGE, 2009:12).

Para compreender o processo de transformação urbana da RMGV – objeto desta pesquisa -, considera-se sua história recente, ilustrada no arco temporal do final de 1960 até os dias atuais. Os mapas 02 e 03 demonstram essa transformação.



Mapas 02 e 03 - Região Metropolitana da Grande Vitória: mancha urbana. Ano 1976 e ano 2005, respectivamente
 Fonte: (IJSN, 2005:06 e 07).

A partir da década de 60 do século 20, o estado do Espírito Santo passou por expressivas transformações advindas de políticas macroeconômicas nacionais e estaduais, apresentando grande concentração populacional e um grande número de atividades econômicas que reconfiguravam a dinâmica urbana de toda a Região Metropolitana da Grande Vitória.

4.1 URBANIZAÇÃO E CRIAÇÃO DA RMGV

No período de 1960 e 1970, o número da população urbana ultrapassava a rural devido ao intenso movimento migratório e a concretização do processo de industrialização, com a implantação de grandes parques multinacionais e estatais no estado, denominados “grandes projetos de impacto”.

Além do aumento da população em número, a região teve também aumentada sua extensão em ocupação urbana. Esse período, de acordo com Reis (2007:51), marcava o início da formação da aglomeração urbana da Grande Vitória. Como ocorre em quase todos os processos de metropolização, Abe afirma que no Espírito Santo,

O município da capital não comportou esse crescimento, ocorrendo o transbordamento do seu crescimento físico para os municípios vizinhos de Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, configurando-se um contínuo urbano com características metropolitanas que passou-se a denominar Aglomeração Urbana da Grande Vitória (ABE, 1999:136).

Considerando as características geomorfológicas peculiares da capital, de cidade insular com montanhas pontuadas em seu território, o crescimento apresentou-se transbordando seus limites e possibilitando, ou induzindo, o desenvolvimento de áreas periféricas.

Em face do adensamento acentuado, importantes vetores de expansão da região foram desencadeados pelo contexto de transformações sociais e econômicas. Indicavam novas ordens de crescimento e ocupação do espaço urbano, que se deram principalmente por meio da designação de extensas áreas para a ocupação de parques industriais, a criação de bairros residenciais e a ampliação do sistema viário local, que se alterava acompanhando o desenvolvimento econômico.

Ao final da década de 1980, a configuração urbana da região apresentava-se claramente diferenciada daquela que se configurava nos anos sessenta, apresentando uma nova paisagem do espaço construído e a rearticulação do arcabouço funcional da região metropolitana por meio da redistribuição espacial de atividades institucionais, de comércio, serviços e, sobretudo, moradia.

A formação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e as questões que a envolvem são o resultado de um processo de adensamento industrial e, conseqüentemente, populacional e urbano, que se processou por mais de três décadas, iniciando-se com a instalação dos chamados “grandes projetos de impacto” na década de 1970 e início da de 1980, principalmente nos municípios de Vitória e Serra. Essa transformação de ordem local estava inserida num projeto maior, dentro de um modelo de crescimento determinado pelo governo federal e centrado na expansão dos setores produtores de bens intermediários industriais (aço, minério de ferro aglomerado, celulose etc.). No Espírito Santo esse processo resultou principalmente da expansão da Cia. Vale do Rio Doce e da implantação da Cia. Siderúrgica de Tubarão, da Samarco Mineração e da Aracruz Celulose.

Durante os anos de 1970 e 1980, a dinâmica de crescimento econômico da RMGV se deu a partir desses projetos industriais, que já haviam consolidado, no início dos anos 90, um perfil industrial-exportador para o

Estado. Esta última década do século XX foi marcada pelo forte crescimento das atividades voltadas para o comércio exterior, o que também favoreceu a concentração de investimentos na RMGV, como no caso das Estações Aduaneiras (EADIs) e outras atividades correlatas (IJSN, 2005: 11).

Além das significativas mudanças econômicas e das transformações no território ocorridas até então, a partir do ano de 1990, intensificaram-se as iniciativas privadas de investimentos na região como o principal agente modelador da malha urbana desse período, tornando-se mais intenso o desenvolvimento de áreas residenciais.

Percebe-se nesse período a renovação dos espaços já construídos, principalmente pela substituição do perfil horizontal para um perfil vertical, com a construção de significativo número de edifícios multifamiliares, principalmente nos municípios da Serra, de Guarapari e de Vila Velha, nos quais o adensamento populacional se intensificava.

TABELA 07 - ÍNDICE MÉDIO DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO POR PERÍODO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NA RMGV

Municípios	Período					Em %
	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000 a 2005	
	Cariacica	9,86	6,43	3,45	1,87	1,85
Fundão	0,98	1,21	0,93	2,74	2,57	
Guarapari	4,96	4,79	4,38	4,07	3,52	
Serra	6,52	16,93	9,41	4,18	3,60	
Viana	4,83	8,33	5,86	2,22	2,15	
Vila Velha	8,33	5,1	2,45	2,98	2,76	
Vitória	4,79	4,56	2,02	1,36	1,40	
Região Metropolitana	6,80	6,07	3,80	2,65	2,50	
Espirito Santo	2,11	2,38	2,31	1,96	1,93	

Fonte: (IJSN, 2005:30).

Portanto, apresentando crescimento acelerado, desordenado e desigual, o processo de urbanização ocorrido em Vitória e na RMGV foi similar ao de outras cidades do Brasil. Esse processo de adensamento industrial e, por conseguinte, populacional e urbano, que se apresentou por mais de três décadas, iniciando-se entre a década de 1960 e início da de 1980, foi o responsável pela formação e criação da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), com área complexa e dinâmica de grande

interação entre seus municípios. Segundo os censos do IBGE, nas décadas de 1960 e 1970 a população dessa região cresceu na ordem de 99% e de 83% respectivamente.

Em 1973, ano em que o governo federal aprovou a Lei Complementar 14³⁰, que estabeleceu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, a Grande Vitória, como era conhecida, contava apenas com 400 mil habitantes, não sendo incluída na relação das oito regiões metropolitanas instituídas. Em 1976, a Grande Vitória já se configurava como aglomeração urbana, articulando uma discussão sobre sua definição como região metropolitana, repensando-a como unidade territorial que justificava ações regionais.

No ano de 1995, com a promulgação da Lei Complementar 58, o estado do Espírito Santo criou a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), composta pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, estabelecendo também a base para seu sistema de gestão. E posteriormente, pela Lei Complementar 159, em 1999, foi incluído o município de Guarapari e pela Lei Complementar 204, em 2001, foi incluído o município de Fundão³¹.

Essa região engloba atualmente sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. E, de acordo com pesquisas do IJSN (Instituto Jones Santos Neves), quase 50% dos três milhões de habitantes do Estado estão na RMGV, numa área que representa apenas 5% do território capixaba, conforme mostra tabela 08 e mapa 04.

³⁰ As regiões metropolitanas se estabeleceram por uma ação institucional por meio da lei complementar 14, de 8 de junho de 1973, pelo governo federal na forma do artigo 164 da Constituição, que, além de estabelecer as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, instituiu seu modelo de organização administrativa. Foram estabelecidas, nessa época, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belém, Fortaleza e Curitiba.

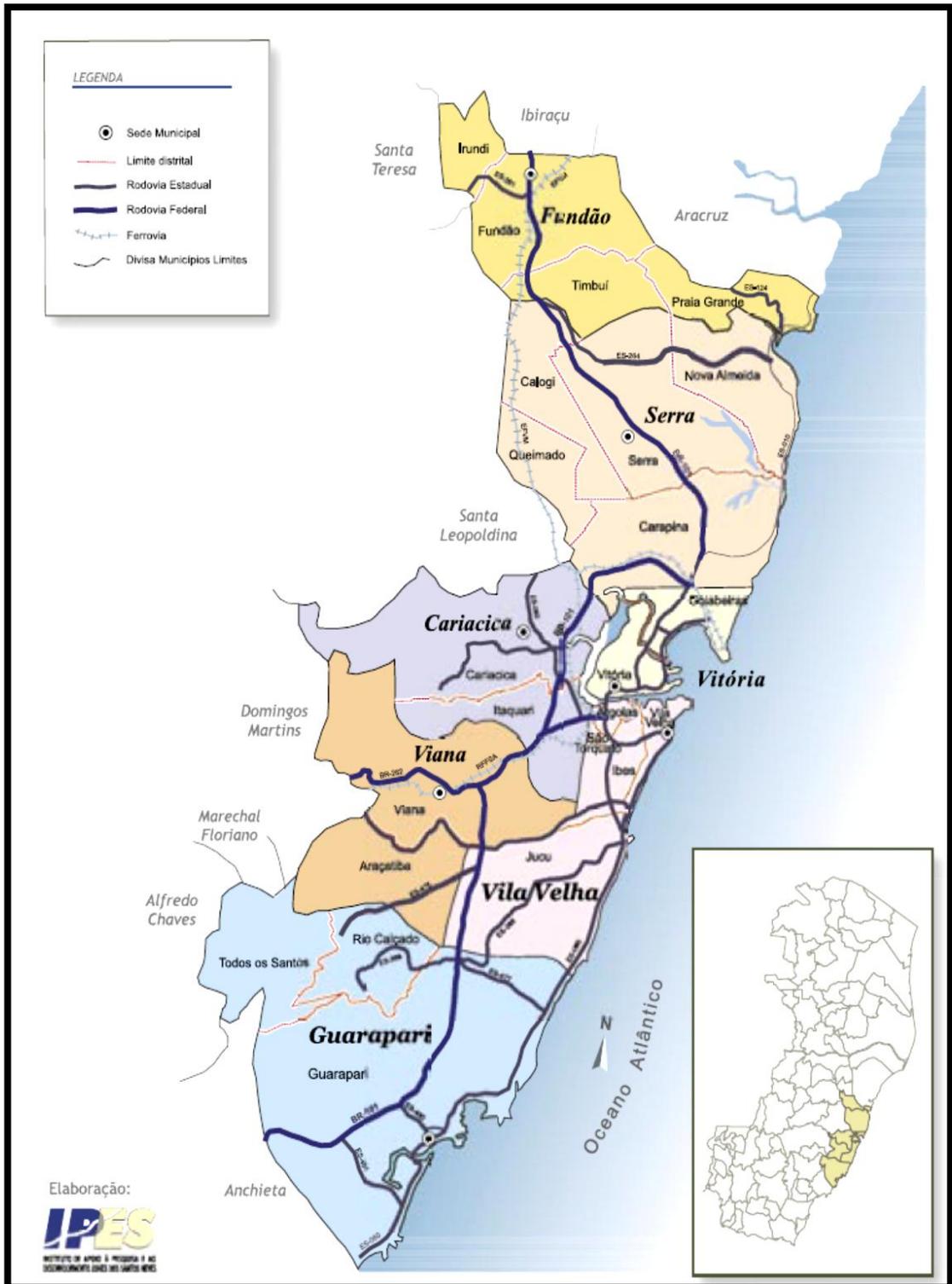
³¹ Apesar da inclusão desses dois últimos municípios, neste estudo, ao trabalharmos a dinâmica da circulação urbana, será considerada a área conurbada, constituída pelos cinco municípios instituídos no momento da criação da Região Metropolitana da Grande Vitória: Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, excluindo-se os municípios de Guarapari e Fundão, do objeto de análise em virtude de a problemática da circulação urbana nessa região metropolitana estar evidenciada nesses cinco municípios por suas atividades correlacionadas e pela proximidade territorial.

TABELA 08 - ÁREA E POPULAÇÃO DA RMGV EM RELAÇÃO AO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – 2005

Área e população da RMGV em relação ao Estado do Espírito santo - 2005		
Especificação	Área (km²)	População (hab)
Total RMGV	2.331	1.627.651
Total Estado	46.1844	3.408.365
Participação RMGV/ES	5,0%	47,8%

Fonte: IBGE/IDAF

Fonte: IJSN, 2005: 29.



Mapa 04 - Região Metropolitana da Grande Vitória
 Fonte: IJSN, 2005:21.

São frequentes os estudos que visam a elucidar a dinâmica metropolitana e suas peculiaridades. Campos (2007) expõe uma base de dados em números por meio de quadro informativo sobre população, economia, emprego e renda da RMGV, tal como se ilustra a seguir³².

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) possui uma população de 1,63 milhões de habitantes, nos termos estimados institucionalmente (IBGE, 2005). Apresenta característica peculiar frente às demais regiões metropolitanas no Brasil, em função da homogeneidade populacional entre seus principais municípios. Vila Velha é o mais populoso, com participação populacional de 24,3% em relação à região, tendo em seguida Serra com 23,5%. Vitória ocupa a quarta posição em termos populacionais com 19,2%. No contexto restrito da Grande Vitória, o município de Serra apresenta maior crescimento, com taxa anual de 3,6% contra 1,4% da capital de Vitória, identificada com menor taxa de crescimento populacional da região. O baixo índice de crescimento de Vitória deve-se à saturação na ocupação de seu território, verificada na relação entre sua população (313.312 hab.) e sua área (8.330 em), que resulta no maior índice de densidade da RMGV (37.6 hab/em).

Registra-se, segundo IBGE, que em relação aos padrões da economia, a RMGV apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$18 bilhões, o correspondente do percentual de 25,3% do PIB do Estado. A capital de Vitória demonstra sua polarização econômica, com uma participação de 43,7% em relação à região metropolitana, num montante de R\$ 26,5 mil (PIB per capita), seguida por Serra e Viana, com respectivamente R\$ 13,6 mil e R\$ 8,9 mil. O setor industrial e de serviços concentram as atividades econômicas em uma porcentagem de 46,5% (setor industrial) e de 53,3% (setor de serviços, incluindo o comércio). Destaca-se o registro ínfimo para o setor de agropecuária, com 0,2%. Ressalta-se o papel polarizador de Vitória em âmbito regional e estadual. A capital concentra 29% da população economicamente ativa e 14% das unidades econômicas do Estado, além de sediar uma série de serviços relevantes de uso institucional, financeiro, educacional e saúde (CAMPOS, 2007: 54 e 55).

Com relação à distribuição de emprego e renda média na RGMV, mantém-se a primazia da capital de Vitória. A mesma autora ressalta:

O quadro de distribuição espacial de emprego concentra-se geograficamente em área denominada de centralidade da RGMV (Vitória, centro de Vila Velha e parte de Serra), como indicam os seguintes percentuais: Vitória apresenta 46,4% dos postos de trabalho, Serra 18,4%, Vila Velha 18,1%, Cariacica 9,6% e Viana 1,9% (IBGE – 2003) (CAMPOS, 2007: 55).

Atualmente, a indústria do petróleo no Espírito Santo representa um dos grandes vetores de transformação da realidade econômica do Estado, com a promessa de atração de mercado, podendo possibilitar novos negócios, tanto para a área

³² A autora mostra que os dados apresentados foram extraídos do documento Caderno de Resumo para o 1º Seminário de Mobilidade Urbana, realizado em maio de 2007, na capital de Vitória. Documento apresentado pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV), como parte dos trabalhos que orientaram o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Vitória (PDTMU), em desenvolvimento desde outubro de 2006 e finalizado em 2008.

industrial quanto para a de comércio e serviços, devido principalmente ao descobrimento de grandes jazidas de petróleo na camada pré-sal³³.

O processo mais recente de desconcentração econômica é evidenciado pelo fato de a região absorver 35,2% do total dos investimentos previstos para o Espírito Santo para o período de 2007 a 2012, e agora divide com as regiões Litorânea Sul e Pólo Cachoeiro a condição de maior atratividade para investimentos no Estado (IJSN, 2008:14).

Essa mudança econômica pode possibilitar ainda o incremento de outras atividades existentes no Estado, principalmente na RMGV, como também o surgimento de novas aglomerações em outras áreas consideradas pouco atingidas até então.

O Estado do Espírito Santo apresenta um padrão de crescimento diferenciado em relação à região sudeste do país. É importante centro portuário (Portos de Vitória, Praia Mole, Ubú e Tubarão) e tem presença marcante de importantes pólos de produção (indústrias de petróleo, minério de ferro, papel e celulose e siderúrgicas). As descobertas de óleo e gás no litoral, as previsões de novas configurações da logística de transportes (aéreo, terrestre e marítimo), o potencial siderúrgico e a experiência acumulada na produção de celulose e cana-de-açúcar reforçam as tendências de crescimento (PDTMU, 2008: 2-1).

O transbordamento de atividades econômicas polarizadoras nos municípios de Vila Velha e Serra, os consolidam como novas centralidades cada vez mais independentes da capital em termos econômicos e de serviços.

O município de Vila Velha, com a inauguração da 3ª Ponte, no início dos anos noventa, passou e passa por um *boom* imobiliário, atraindo novos investimentos e pessoas de outras cidades e estados. Atualmente, a capital histórica do Espírito Santo possui um mercado imobiliário forte, um consolidado polo de confecção e cresce vertiginosamente no setor de comércio exterior, com seus terminais portuários. Cerca de 90% das mercadorias que são escoadas pelo Espírito Santo passam pela cidade que possui atualmente 396.323 habitantes, representando 24,3% do total da RMGV (IJSN, 2005: 29).

No entanto, ela encontra-se ainda vinculada aos atrativos econômicos, sociais e culturais da capital do Estado, e só existem três opções viáveis de ligação entre Vila Velha e a ilha de Vitória, que são as três principais pontes que passam por graves problemas de congestionamentos.

³³ As maiores descobertas de petróleo no Brasil foram feitas recentemente pela Petrobras na camada pré-sal, localizada entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, onde se encontraram grandes volumes de óleo leve.

Todos os dias, milhares de pessoas buscam a Terceira Ponte e a Rodovia Carlos Lindenberg em direção ao eixo norte da Região, bem como os moradores de Cariacica e Viana. Isso decorre numa piora da qualidade de vida, com gasto excessivo de tempo no trânsito, excesso de poluição ambiental e uma necessidade cada vez maior de investimentos públicos em sistema viários (ESPIRITO SANTO, 2009: 10).

Com uma área de 274 km², representando aproximadamente 11,8 % da RMGV, população de 355.456 habitantes (IJSN, 2005: 29), outro município que se insere na problemática dos transportes é Cariacica. Após a década de 60, com a pavimentação da BR-262, entrada sul da cidade que faz interseção do município com os municípios vizinhos, Vila Velha e Vitória, houve o surgimento de vários bairros em seu entorno.

A BR-262, mais tarde atrairia também diversas atividades regionais típicas dessa condição, dos setores de transportes, representações, comércio atacadista, indústrias, etc., então na fase de expansão e saída do município da Capital devido à falta de áreas, ao preço dos terrenos e aos congestionamentos, dentre as quais o próprio CEASA, que foi localizar-se na convergência da BR-262 com a BR-101 (Rodovia do Contorno) (ABE, 1999: 322).

Nessa época, observa-se nitidamente o número de habitantes do município, tendo um crescimento exorbitante diante da migração de pessoas oriundas do interior do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, devido à venda de terra a baixo custo. Apesar de Cariacica estar perto da capital do Estado, não era considerada como área nobre.

Nos anos seguintes, houve um grande crescimento desordenado no setor urbano, com inúmeros loteamentos clandestinos e invasões, o que facilitou grande oferta de imóveis destinados à população de baixa renda.

Esse crescimento pulverizado prosseguiu na década atual, fazendo de Cariacica o município mais populoso do Estado, mas com os índices sociais e de serviços urbanísticos abaixo de quase todos os demais da Região Metropolitana (ABE, 1999: 323).

Da mesma forma que os outros municípios, Cariacica tem forte ligação comercial, cultural e social com os seus vizinhos integrantes da RMGV e se inter-relaciona com a capital por meio de estrutura viária e por meio da Ponte Florentino Avidos e 2ª Ponte, bem como pela BR-101 (Rodovia do Contorno).

O último município tratado que faz fronteira com Vitória é o da Serra. Com 533 km², perfazendo 23,7% do total da RMGV (IJSN, 2005: 29), o município obteve o maior índice médio de crescimento geométrico por período da população residente da

RMGV desde a década de 70. Atualmente conta com 383.220 habitantes, representando 23,5% da região metropolitana.

O final dos anos setenta torna-se marcante para o desenvolvimento do município da Serra, quando foi construído o Porto de Tubarão, na ponta de Tubarão, parte continental de Vitória e das instalações de apoio no planalto de Carapina, bairro da Serra.

No início dos anos oitenta, foram implantados os distritos industriais CIVIT I e CIVIT II e os primeiros conjuntos habitacionais do município: José de Anchieta e Parque Residencial Laranjeiras.

Com a vinda para o município da CST, Companhia Siderúrgica Tubarão, hoje ArcelorMittal, reforçaria a preferência pelo município para a expansão urbana nos anos oitenta, por meio de empreendimentos oficiais ou promovidos pelo setor privado, segundo Abe. Ainda o autor ressalta:

O resultado dessa conformação é um espaço fracionado em uma grande quantidade de platôs isolados mais ou menos planos de tamanhos variados ancorados a um espigão não muito bem definido por onde corre a BR-101 em sentido sul-norte. Os bairros ocupam esses platôs, isolados entre si, separados pelos vales profundos, ligados foliarmente através dos ramais viários que convergem para a rodovia federal, tornando a circulação em grande medida dela dependente. Para reduzir essa característica, a Prefeitura construiu a municipal rodovia Norte-Sul, que percorre paralela à Federal, interligando os bairros em percurso de aclives e declives sucessivos devido àquela topografia (ABE, 1999: 324).

Entre os municípios da RMGV, o da Serra foi o que obteve o maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), alcançando significativos índices desde 2002, aumentando sua participação no PIB metropolitano, cerca de 140% entre 2000 e 2006 (TECTRAN, 2009: 11).

Essa grande concentração populacional e de atividades econômicas que acontece num reduzido espaço territorial do Estado induziu uma série de problemas característicos de regiões com perfil urbano-industrial, gerando uma síntese singular: desenvolvimento econômico e social com fortes desequilíbrios regionais, o que evidencia a necessidade de uma gestão metropolitana eficaz, de caráter regional.

4.2 O SISTEMA DE GESTÃO METROPOLITANO DA RMGV

No momento em que o estado do Espírito Santo criou a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), no ano de 1995, composta naquele momento pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, estabelecia-se a base para seu sistema de gestão. Todavia, anteriormente a esse momento, já havia a preocupação por iniciativas que viabilizassem uma gestão integrada entre os municípios que compunham a então “aglomeração da Grande Vitória”, considerando a dinâmica regional que acontecia entre eles, pela necessidade de tratar problemas de ordem comum.

Num breve contexto histórico institucional apresentado pelo estudo do Instituto Jones Santos Neves (IJSN), intitulado “RMGV – Sistema Gestor e Informações Básicas”, de 2005, que utilizamos como base de dados, tem-se um panorama desde 1973, que dispõe considerações importantes sobre a evolução como se dava o sistema gestor dessa aglomeração urbana.

Quando a Lei Complementar 14/73 instituiu as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras, a aglomeração da Grande Vitória não foi incluída nessa relação, pois contava apenas com 400 mil habitantes.

Em 1976, reconhecia-se num processo de discussão a definição institucional dessa região como unidade territorial de ação regional, elaborando-se, daí em diante, o Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE). Nesse ano, foi criado também o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT), composto pelo governador do Estado e pelos prefeitos dos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana.

Quando a RMGV foi instituída, esta passou a contar com o Conselho Metropolitano da Grande Vitória – CMGV –, de caráter deliberativo, incumbido de gerir a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano. O conselho era composto pelo governador e pelos prefeitos dos cinco municípios que constituíam a região, sem a definição de um órgão técnico de apoio ao desenvolvimento metropolitano. Deveria contar com o apoio de uma Secretaria Executiva para a adoção das providências necessárias ao cumprimento das resoluções do colegiado.

Em 1999, pela Lei Complementar 159/99, foi incluído o município de Guarapari na RMGV, totalizando nesse momento seis municípios.

IJSN esclarece:

Em função de algumas lacunas deixadas pela LC nº 58 (indefinição de um instrumento de gestão, não-instituição de um órgão de apoio técnico para assessoramento ao conselho na formulação de políticas, estudos, planos e pesquisas de interesse metropolitano, entre outras) e da dificuldade de estruturar a secretaria executiva, foram atribuídas ao Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES) as seguintes tarefas, entre outras: articulação com órgãos técnicos estaduais e municipais; coordenação de reuniões setoriais; consolidação de propostas de ação setorial a serem encaminhadas ao conselho para apreciação e deliberação; elaboração do regimento interno do Conselho Metropolitano da Grande Vitória e o do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (IJSN, 2005: 13).

Nesse período, foram realizados fóruns temáticos nas áreas consideradas prioritárias (transporte e trânsito, crianças e adolescentes, saúde) em conjunto com as secretarias municipais, assim como reuniões de trabalho para o detalhamento das propostas de articulação e integração de ações.

Em 2001, foi realizada apenas uma reunião do Conselho Metropolitano da RMGV, quando foram definidas três resoluções, que foram encaminhadas para o secretário de planejamento:

- Definir as áreas prioritárias de ação social, desenvolvimento econômico, educação, saúde, saneamento, segurança pública e transporte para ação compartilhada.
- Constituir Grupos de Trabalhos Setoriais, com representantes das secretarias estaduais e das prefeituras municipais, coordenados pelos secretários de Estado das áreas prioritárias, para desenvolvimento de estudos, planos e projetos relativos às áreas prioritárias para ação compartilhada, atribuindo ao Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Econômico a responsabilidade de sistematizar as propostas dos demais grupos.
- Definir periodicidade de reuniões do conselho para avaliação dos trabalhos dos Grupos Setoriais e apreciação de outras matérias que fossem apresentadas, tendo sido determinada a realização de uma reunião a cada quatro meses (IJSN, 2005: 14).

No dia 21 de junho, a LC 204/01 incluía o município de Fundão na RMGV, fazendo que esta totalizasse sete municípios, quadro que permanece até os dias de hoje. A LC trouxe também considerações que modificavam seu sistema gestor, todavia este não se concretizou.

De acordo com documento do IJSN (2005), no final de 2002, a então Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória (AVEREM) liderou um movimento “com o objetivo de encaminhar uma proposta de reestruturação do Sistema Gestor da RMGV, a qual previa a criação de uma Agência Gestora”. Esta “ganhou espaço junto aos órgãos estaduais e municipais interessados na questão metropolitana e atraiu para o debate a sociedade civil organizada”.

Essa proposta foi encaminhada ao governo em 2003, quando a Casa Civil e a Assembleia Legislativa “promoveram uma intensa articulação técnica e política para validar um novo modelo gestor para a RMGV”, com a preocupação de que esse novo modelo fosse adequado à realidade metropolitana vigente, que exigia mudança no tratamento das políticas públicas urbanas.

Nas palavras do documento, em 2004 finalmente foi enviado um projeto de lei complementar à Assembleia Legislativa, para reestruturar o Sistema Gestor da RMGV. Este foi concebido após discussões entre os vários segmentos ligados à questão metropolitana e após acordos entre as municipalidades integrantes da RMGV.

Portanto, devido a algumas lacunas deixadas, seja inicialmente pela falta de um órgão técnico de apoio ao desenvolvimento metropolitano e da dificuldade de estruturar a secretaria executiva, seja mais tarde pela modificação do Sistema Gestor da RMGV, em virtude de o estabelecido na LC 204/2001 não ter-se concretizado e ainda ter prejudicado a continuidade dos trabalhos em andamento. Em 2004 era necessária uma reformulação do Sistema Gestor da RMGV, que ocorreu com a proposta enviada para a Assembleia Legislativa de um projeto de lei complementar que reestruturava o Sistema Gestor da RMGV, que fora concebido após entendimentos com os diversos segmentos afetos à questão metropolitana e com as municipalidades integrantes da RMGV (IJSN, 2005:13 e 14).

Mesmo reconhecida a complexidade da Região Metropolitana da Grande Vitória em decorrência da sua participação na economia nacional no momento de sua criação em 1995, apenas dez anos depois, além desse panorama de tentativas sobre a gestão metropolitana dos municípios conurbados que se iniciou em 1973 e se

estendeu até 2004, instaura-se a legislação, atualmente vigente, mediante a aprovação da Lei Complementar 318, de 17 de janeiro de 2005, que

[...] reestruturou a Região Metropolitana da Grande Vitória – compreendendo os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão – criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) e autorizou o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT) (IJSN, 2005: 15).

O Comdevit possui como órgão de Apoio Técnico e Secretaria Executiva o Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES). Diante da aprovação da LC 325, de 16 de junho de 2005, foram feitas inclusões e alterações para viabilizar a operacionalização desse sistema, regulamentado pelo Decreto 1511, de 14 de julho de 2005.

A estrutura do Comdevit compõe-se por 17 membros, representados por sete representantes do Estado, um representante de cada município que integra a RMGV e três representantes da sociedade civil.

O Comdevit é o Conselho Deliberativo responsável pelo processo de planejamento, gestão, organização e execução das funções públicas de interesse comum à RMGV. Tem a missão de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum que, conforme a LC 318/2005, são “as atividades que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais”; isso entre os campos funcionais instituídos pela LC 318/2005 que, de acordo com IJSN, “serão priorizados pelo COMDEVIT no Plano de Aplicação dos recursos orçamentários do FUMDEVIT” (IJSN, 2005:16), a saber:

- I – planejamento do uso e da ocupação do solo;
 - II – *transporte e sistema viário regional*;
 - III – desenvolvimento urbano e política habitacional;
 - IV – saneamento ambiental;
 - V – preservação e proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos e controle de qualidade ambiental;
 - VI – desenvolvimento econômico, emprego e renda;
 - VII – atendimento social;
 - VIII – serviços de atenção à saúde e à educação;
 - IX – turismo, cultura, esporte e lazer;
 - X – segurança pública;
 - XI – alterações tributárias; e
 - XII – campanhas institucionais de interesse comum.
- (BRASIL, 2005: Art. 4º, § 1º, grifo nosso)

De acordo com apresentação do Seminário Nacional: “Planejamento Regional e Governança Metropolitana” – *Experiências Brasileiras Atuais de Planejamento Regional e Arranjos Metropolitanos: O Caso da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)*, realizado em Recife em novembro de 2008, exposto por Ana Paula Vescovi (atual presidente do IJSN), a gestão das funções metropolitanas e a carteira de projetos se estruturam no seguinte esquema:

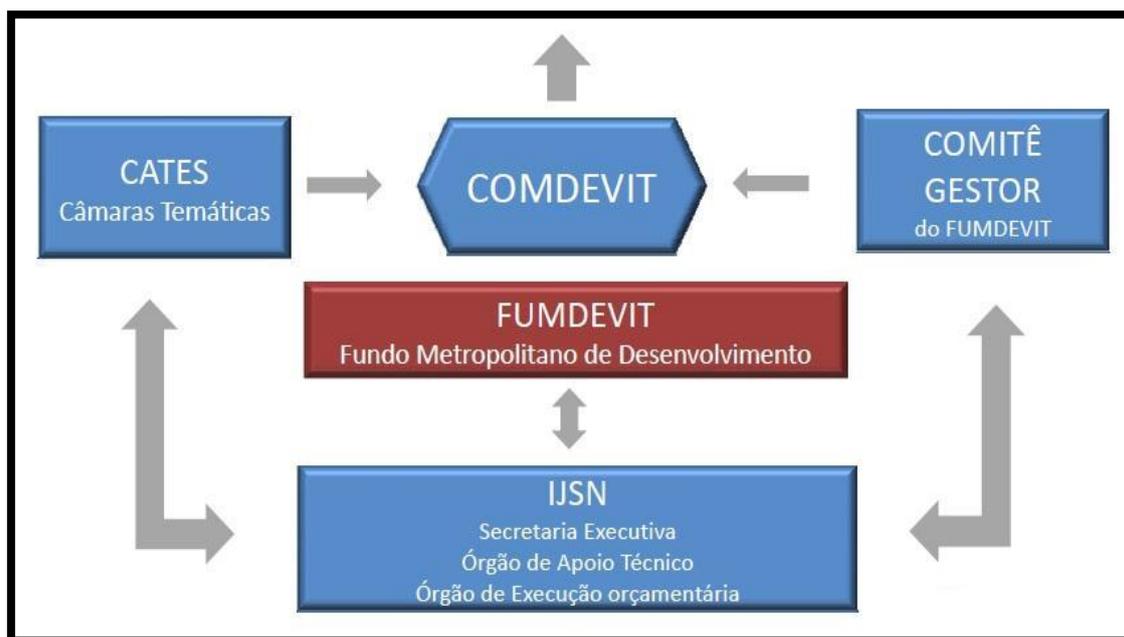


Figura 06 - Gestão das funções metropolitanas da RMV
Fonte: VESCOVI, 2008a.

Analisando o esquema da figura 06, observa-se que o Comdevit é estruturado por três componentes que trabalham conjuntamente. Ele possui o apoio de um *fundo orçamentário* e, com o auxílio do *IJSN* como seu órgão de apoio e secretaria executiva, propõe *câmaras temáticas* de interesse metropolitano que são avaliadas por um *comitê gestor*.

De acordo com a autora (VESCOVI, 2008^a), o Comdevit tem o apoio do Fumdevit, um fundo orçamentário “cuja execução orçamentária/financeira ficará a cargo do IJSN e cuja gestão é feita pelo COMDEVIT, por meio de Comitê de Gestão próprio, com supervisão exercida pelos órgãos de controle interno e externo da administração pública”. Possui a finalidade de “dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da RMGV, no custeio dos projetos e atividades

deliberadas pelo COMDEVIT, sendo os depósitos no fundo de 60% do Estado e 40% dos municípios”.

O IJSN compõe o suporte operacional do Comdevit/Fumdevit, atuando Secretaria Executiva, Órgão de Apoio Técnico e Órgão de Execução Orçamentária e Financeira. Sua finalidade apresenta-se em “dar suporte técnico e operacional ao COMDEVIT na execução de suas atividades e implementação de suas deliberações, inclusive as de ordem financeira na gestão do FUMDEVIT”.

As Câmaras Temáticas Especiais (Cates) têm caráter consultivo e foram “criadas pelo COMDEVIT de acordo com temas prioritários, relativos aos campos funcionais previstos, com objetivo específico de avaliar e propor soluções técnicas”. São compostas, no mínimo, de três representantes efetivos e três suplentes de cada órgão, entidade ou segmento organizado:

- I – representantes dos órgãos públicos componente do Conselho;
- II – representantes do Poder Legislativo Estadual e das Câmaras Municipais dos Municípios que compõem a RMGV;
- III – representantes da sociedade civil organizada;
- IV – Outros técnicos de comprovado conhecimento nos respectivos campos temáticos (VESCOVI, 2008a).

As Cates têm por finalidade “apresentar e debater propostas e projetos relacionados com matérias específicas da competência para a qual foram criadas, sempre como instâncias prévias para subsidiar tecnicamente as deliberações do COMDEVIT”.

Finalizando essa estrutura, tem-se o Comitê Gestor do Fumdevit, que gerencia a aplicação de recursos aprovada pelo Conselho por meio do Plano de Aplicações e acompanha os gastos com ações e projetos de interesse da RMGV. Compõe-se por dois representantes do Estado, dois dos municípios e um da sociedade civil, nomeados por resolução do Comdevit. Suas competências são:

- I – supervisionar a execução do Plano de Aplicação dos recursos do FUMDEVIT aprovado pelo COMDEVIT e previsto no Orçamento Geral do Estado;
- II – subsidiar o COMDEVIT e o IJSN na elaboração da Proposta Orçamentária anual do FUMDEVIT;
- III – acompanhar e manter o controle dos contratos, convênios e instrumentos congêneres celebrados, envolvendo recursos do FUMDEVIT e aprovados pelo COMDEVIT (VESCOVI, 2008a).

São desafiantes os problemas presentes nas regiões metropolitanas que requerem a construção de soluções sobre a gestão dessas complexas áreas conurbadas. O estado do Espírito Santo, por meio do Comdevit, vem consolidando passos importantes na construção de uma nova gestão metropolitana, de forma responsável e compartilhada.

O Comdevit, alinhado ao Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo-ES 2025, possui uma Carteira de Projetos detalhada, que apresenta campos de atuação estratégica, em estudos técnicos, planos diretores e projetos executivos de interesse metropolitano, conforme figura abaixo:

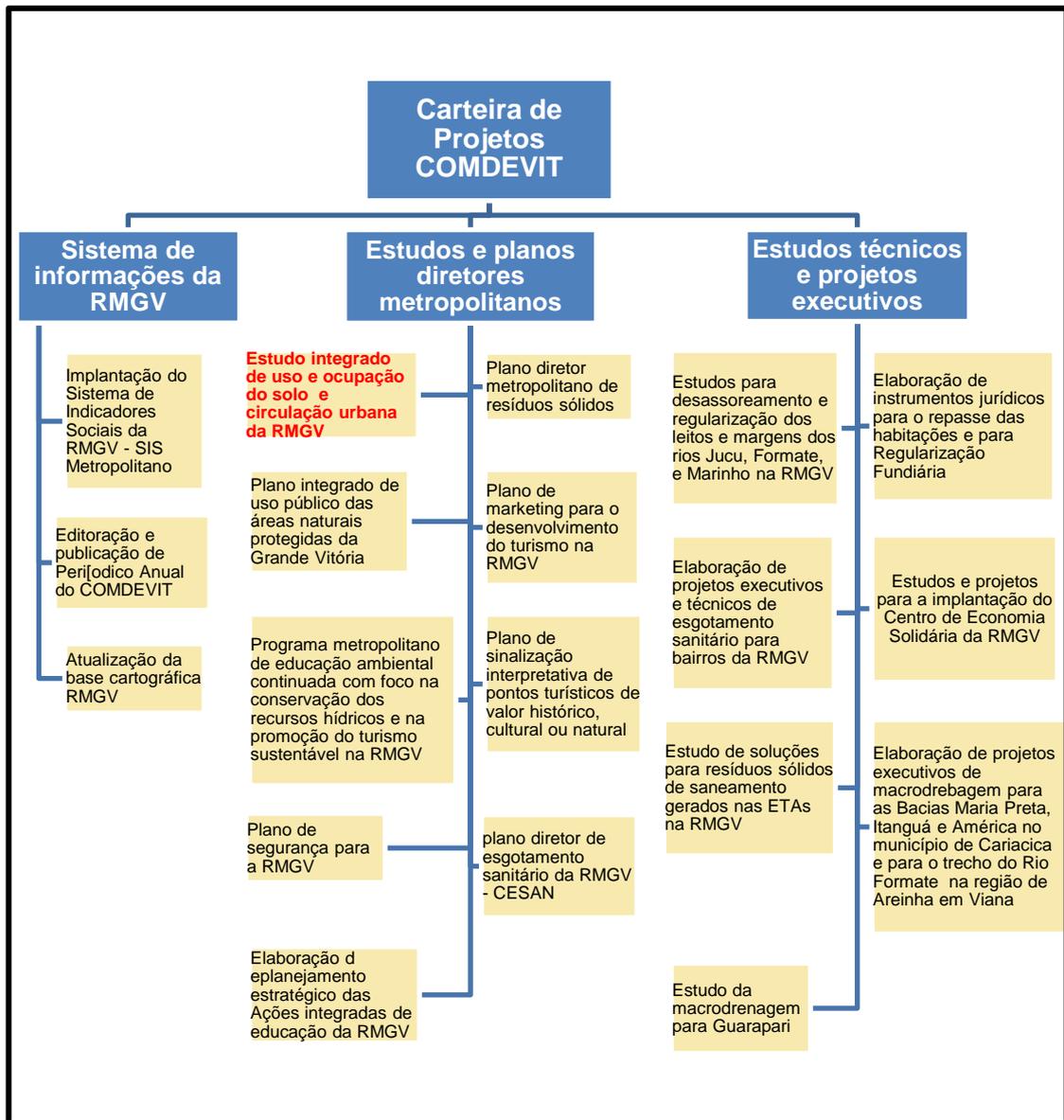


Figura 07 - Carteira de Projetos COMDEVIT (Grifo nosso)
 Fonte: VESCOVI, 2008a.

Como um dos estudos proposto, está o *Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da RMGV*, destacado na figura apresentada, que mostra-se de grande valia para a discussão proposta e que ressalta a importância e atualidade do tema no contexto da gestão metropolitana.

De acordo com Vescovi, o IJSN, como órgão de apoio técnico, ajusta sua estrutura organizacional, para atender às demandas do Comdevit, disponibiliza seus técnicos para a coordenação de Grupos de Trabalho, que são constituídos com a participação de representantes tanto dos municípios da RMGV como de órgãos do Estado, para elaborar os projetos priorizados nas Agendas de Investimentos Metropolitanos.

Esses estudos orientam um “amplo conhecimento das questões metropolitanas, em suas vertentes econômicas, sociais e territoriais, associado a um conjunto estruturado de diretrizes e soluções apontadas pelos projetos em carteira”, com o objetivo de que estes podem conceder organicidade e identidade à gestão metropolitana (VESCOVI, 2008b).

Pelos esforços e estratégias trabalhadas pelo Comdevit, espera-se por melhores articulações para continuar a construção da Agenda Metropolitana, fazendo-se uso da cooperação entre o Estado e os municípios da RMGV.

Entre os vários desafios para que se consolide uma efetiva gestão metropolitana, Vescovi apresenta alguns deles:

Consolidar sistema gestor: Alicerce de bons projetos/ Integração técnica, política e administrativa;

Viabilizar projetos e ações que atendam demandas / transformação da RMGV: Competitividade econômica/ qualidade vida urbana/ sustentabilidade ambiental;

Construir cultura de governança metropolitana: Entendimento Público, Privado, Social;

Avançar no sistema gestor de forma gradativa e consistente: Estudar alternativas: Fóruns temáticos permanentes, modelagem institucional das empresas estaduais, consórcios metropolitanos ou parciais e outros (VESCOVI, 2008a).

A autora ressalta: “O IJSN direciona esforços para garantir que o Sistema Gestor Metropolitano da Grande Vitória se consolide como um ente administrativo capaz de

orientar a ocupação ordenada dos espaços, gerando atratividade para o investimento produtivo, formalidade, sustentabilidade ambiental e inclusão social”.

São muitos os desafios a serem superados, e a gestão metropolitana no estado do Espírito Santo, por meio do Comdevit, procura ampliar o escopo de suas ações, captando recursos e parcerias para a concretização dos projetos em estudo com a devida ordem de prioridade.

Pode-se afirmar que com o uso do instrumento do Consórcio Público, as ações desse órgão gestor possam ser potencializadas e sua prática melhor efetivada. Isso poderá fazer dele um ente administrativo capaz de orientar o crescimento da região e o tratamento dos seus problemas, facilitando a capacidade de promover a convergência de políticas públicas municipais, estaduais e federais voltadas para a região.

4.2.1 A cidade de Vitória como ponto nodal da RMGV

A Região Metropolitana da Grande Vitória, no contexto do seu desenvolvimento, apresenta-se como um sistema complexo de articulação das diversas instâncias econômica, político-administrativa e cultural, que são incorporadas pela sociedade metropolitana, o que promove um processo constante de reestruturação urbana.

A cidade de Vitória apresenta aspectos físicos naturais peculiares, que favoreceram as atividades econômicas relacionadas à navegação e aos portos, com importância para o crescimento econômico de toda região, mostrando a sua urbanização relacionada com os diversos momentos da economia num contexto global, de grande importância para o estado e, conseqüentemente, para o país.

Vitória deixou de ser uma cidade que mantinha uma reduzida interação com a sede urbana dos municípios limítrofes de Vila Velha, Serra e Cariacica, para ressaltar sua posição central e seu papel de “centralizar as atividades finais do complexo de intercâmbio com o exterior e dos serviços derivados de sua condição de capital do Estado”. A esse respeito, segue uma publicação da prefeitura de Vitória:

Sendo principal pólo urbano do Espírito Santo, Vitória concentra 41% da população do Estado, detém 87% da arrecadação e, das 150 maiores

empresas estaduais, 52 operam em Vitória. Assim, os 88 Km² de área bruta do Município, quase a metade está ocupada com grandes empreendimentos, tais como aeroporto, universidade, os complexos siderúrgicos e portuários da CST (Companhia Siderúrgica de Tubarão) e CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e o Maciço Central [...] (PMV, 1996).

Por essas questões, sob o foco da temática da circulação, deve-se considerá-la como ponto nodal do sistema de circulação urbana da RMGV, sua interação com os outros municípios, como um elo, essencialmente por sua posição geográfica que a coloca como nó de passagem para os deslocamentos feitos dentro da região.



Figura 08 - Vista aérea da RMGV com foco na cidade de Vitória: parte insular montanhosa com existência de porto com grande movimentação e parte continental tomada por grandes empresas, universidade federal e aeroporto.

Fonte: Imagem extraída do programa Google Earth, acesso em 15 de fevereiro de 2011, às 18h10min.

A proximidade física entre os municípios e a característica geográfica do sítio colocam Vitória como “epicentro” da região, fazendo que os limites municipais sejam cotidianamente transpostos por seus habitantes e confundidos por seus visitantes.

A posição geográfica do município de Vitória em relação aos demais municípios da RMGV* determina uma das principais características de seu espaço viário, que consiste em conformar o principal pólo de atração de viagens e também, em menor intensidade, meio de passagem para os deslocamentos realizados entre os demais municípios. Dessa maneira, o município de Vitória é impactado pelas viagens intermunicipais.

A ampliação do seu sistema viário não acompanhou o crescimento da demanda, induzido pelo aumento da mobilidade da cidade e da frota. As barreiras físicas naturais características de cidades litorâneas, e a existência do maciço central dificultam a expansão do sistema viário e da ocupação urbana (PDTMU, 2008: 2-50).

A própria RMGV constitui-se em um ponto de convergência de importantes vias de transportes para o Estado, interligando principalmente estados da Região Sudeste do Brasil, ressaltando sua importância em âmbito nacional. Possui no seu território um complexo de infraestrutura rodoferroviária e portuária que garante vantagens no processo de produção e atendimento tanto do mercado interno como do mercado externo às grandes empresas que estão instaladas na região, o que pode ser verificado no mapa abaixo:



Mapa 05 - Infraestrutura de transporte da RMGV

Fonte: ESPÍRITO SANTO, 2005:21.

O dinamismo econômico impôs significativas transformações urbanas, que demandaram mudanças na infraestrutura de transportes e da logística em geral, considerando, além das questões do mercado, o uso dessa infraestrutura pela própria população em seus deslocamentos diários.

Assim, o crescimento desordenado, fruto do desenvolvimento econômico da RMGV, trouxe consequências para os municípios que a compõem, pois condicionaram o crescimento da demanda dos sistemas de transportes, induzindo a problemas de

infraestrutura urbana, de saturação do sistema viário, de ocorrência frequente de congestionamentos e acidentes de trânsito, entre outras.

4.3 A PROBLEMÁTICA DA CIRCULAÇÃO URBANA NA RMGV: ESTUDOS E PLANOS

Em termos gerais, a crise urbana e seus reflexos sobre as condições de circulação e transporte podem ser entendidos inicialmente em razão dos próprios processos de desenvolvimento urbano e de mercantilização das relações sociais. Considerando o processo evolutivo das cidades de países como o Brasil, Vasconcellos afirma que sua reorganização

[...] transformou o espaço de uma forma drástica, ao mesmo tempo em que mudavam rapidamente os meios de transportes utilizados. As duas mudanças simultâneas alteraram completamente as relações entre as pessoas, vistas pela sua utilização do espaço de circulação, causando impactos de grande profundidade e abrangência (VASCONCELLOS, 2000: 159).

O autor qualifica a problemática da circulação como uma crise urbana, com respeito à provisão, regulamentação e apropriação da estrutura e dos meios de circulação (VASCONCELLOS, 2000: 169).

A formação de grandes cidades num curto espaço de tempo “passou a exigir uma contínua aplicação de quantias significativas na implantação de novas estruturas de transporte e na ampliação das existentes” (GOUVÊA, 2005: 91). Porém, de modo geral, as ações sobre o tratamento dessas questões não conseguem atender às demandas de transporte geradas pelo crescimento intenso das metrópoles do país.

Quando se trata de planejamento territorial urbano, “a circulação das pessoas e coisas é uma de suas considerações básicas” (FERRARI, 1977: 428). Sendo importante também destacar que “acessibilidade e mobilidade são duas das mais importantes vantagens comparativas que apresenta o espaço metropolitano, face a outras alternativas de localização de atividades” (BARAT, 1976: 186). Entretanto

[...] como a oferta de espaço viário urbano cresce em ritmo muito inferior àquele do incremento das frotas de veículos rodoviários de todos os tipos, nosso quadro metropolitano passou a ser dominado pela tendência à saturação de um grande número de vias urbanas, suburbanas e intermunicipais durante períodos cada vez mais prolongados do dia,

reduzindo sistematicamente a mobilidade das populações [...] (BARAT, 1976: 189).

O prognóstico levantado por meio do diagnóstico do setor de transporte urbano do município de Vitória avaliou a situação atual dos diversos modos de transporte em operação na cidade, baseado na análise de dados de aspectos relevantes para o entendimento da crise atual, como aspectos socioeconômicos, demográficos, distribuição de emprego e renda, perfil de deslocamentos, infraestrutura viária, entre outros. Isso determinou “o quanto é imperativo para a administração pública cumprir sua função de definir o futuro da cidade e os caminhos para evitar a degradação do espaço urbano, o comprometimento da qualidade de vida e o aprofundamento das desigualdades sociais na cidade de Vitória” (PDTMU, 2008: 1-2).

Conforme nos esclarece o referido documento em relação à problemática da circulação na cidade,

“Vitória já registra hoje cerca de 16 quilômetros de congestionamento nos horários de maior demanda. O prognóstico para 2025 indica o crescimento deste indicador para aproximadamente 47 quilômetros de vias paralisadas, implicando em maiores níveis de poluição, insegurança, desconforto e aumento de custos e de consumo de tempos.” (PDTMU, 2008:1-1).

Os planos diretores de transporte urbano, no auxílio do processo de crescimento das cidades, devem ser elaborados de acordo com as questões específicas para o enfrentamento da questão estrutural da circulação urbana, para traçar diretrizes de acordo com as demandas e oportunidades regionais. Assim, de acordo com Barat, “o planejamento do sistema de transportes é uma função a ser coordenada a nível metropolitano” (BARAT, 1976: 213).

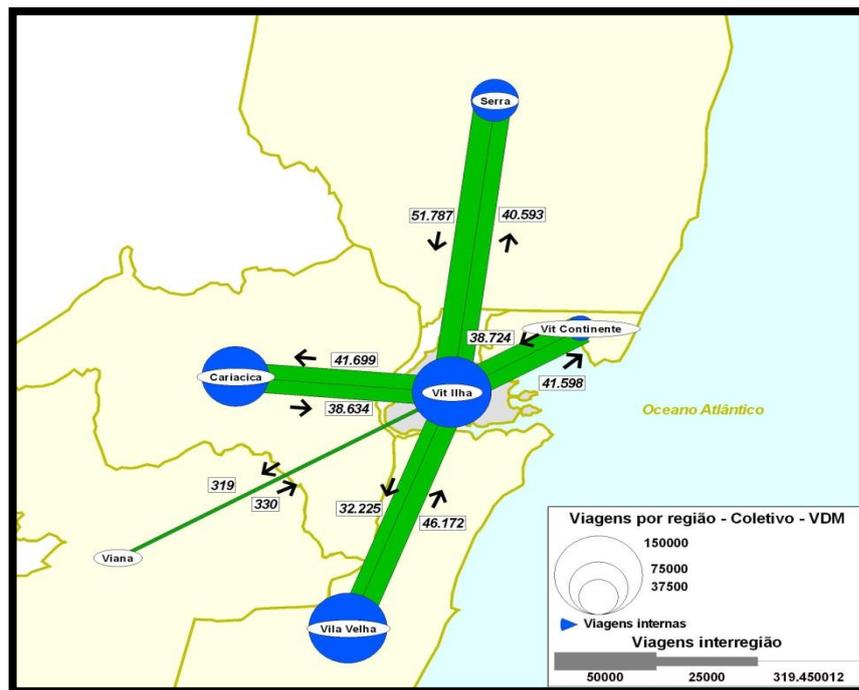
A Região Metropolitana da Grande Vitória apresenta problemas com o trânsito metropolitano desde a década de 1970, com a vinda de indústrias e a forte imigração ocorrida. Diante da dimensão que assumiu o problema de transporte e trânsito da Região Metropolitana da Grande Vitória, faz-se necessário analisar os diversos componentes do setor de maneira integrada e não buscar apenas soluções paliativas para problemas isolados.

As restrições impostas pela topografia do município de Vitória e a configuração radial das principais vias em direção ao centro da cidade provocam uma grande

concentração dos fluxos de viagens – vinda principalmente dos municípios limítrofes em poucos corredores da capital.

O Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Vitória (PDTMU) afirma o caráter da cidade de Vitória de ponto nodal do sistema de circulação da RMGV*³⁴, com complexa interação com os demais municípios. A análise da distribuição espacial dos fluxos de viagens do transporte coletivo e do transporte individual entre os municípios demonstra a centralidade da capital, tal como se ilustra a seguir nos mapas 06, 07 e 08.

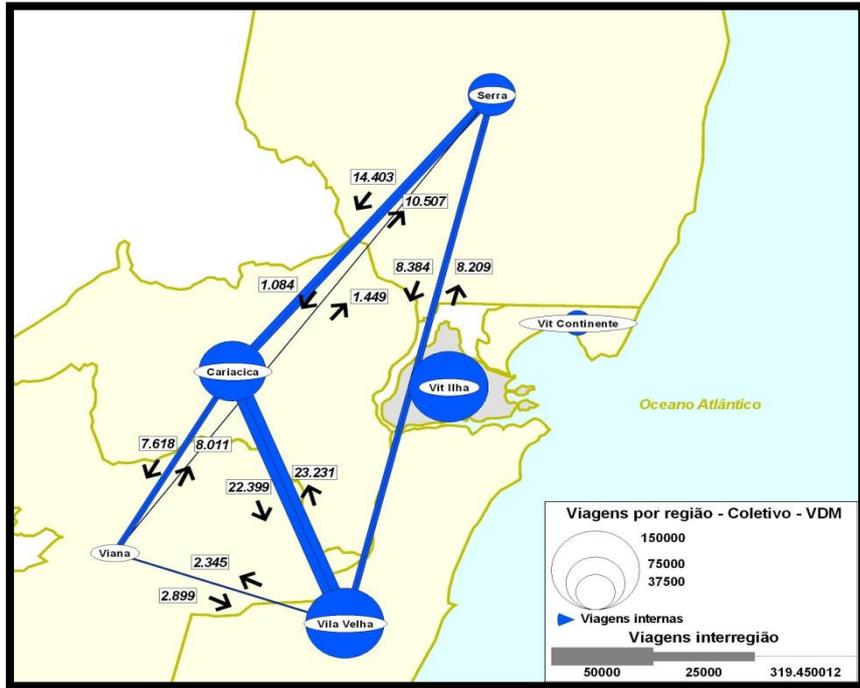
Observa-se, que analisando os principais fluxos de viagens do transporte coletivo, a parte insular de Vitória recebe grandes fluxos de pessoas de outros municípios da RMGV e também da parte continental de Vitória confirmando seu potencial centralizador com grande atratividade e produção de viagens. (PDTMU – 2008:2-30).



Mapa 06 - Fluxos de viagens entre Vitória Ilha e os demais municípios da RMGV* por transporte coletivo (por dia).

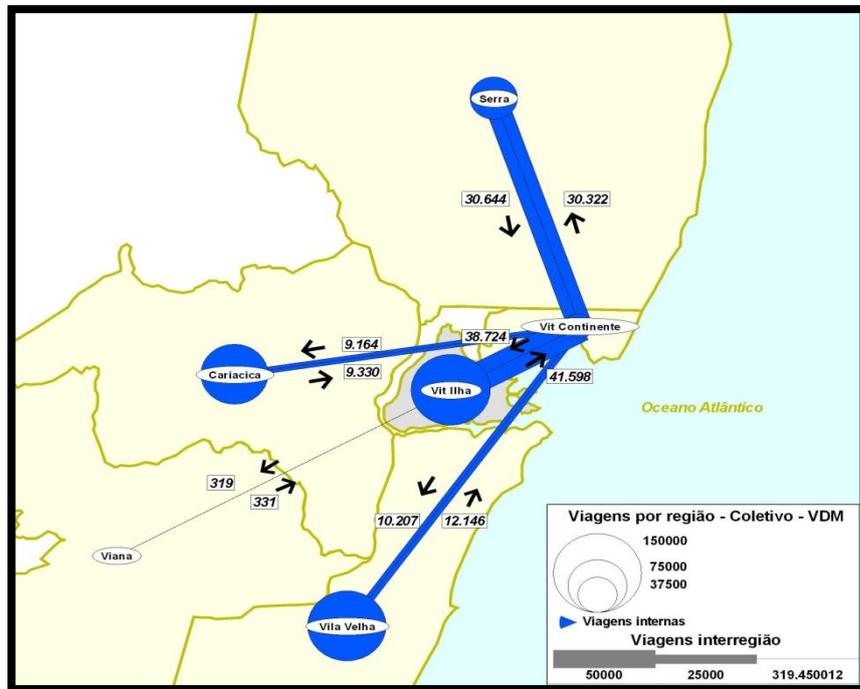
Fonte: PDTMU - 2008:2-30.

³⁴ Neste capítulo, convencionou-se para o âmbito do estudo da circulação e mobilidade urbana, da mesma forma que o documento PDTMU-2008, tratar a RMGV* como a área conurbada, constituída pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, excluindo-se os municípios de Guarapari e Fundão do objeto de análise.



Mapa 07 - Fluxos de viagens entre os municípios da RMGV* exceto Vitória por transporte coletivo (por dia)

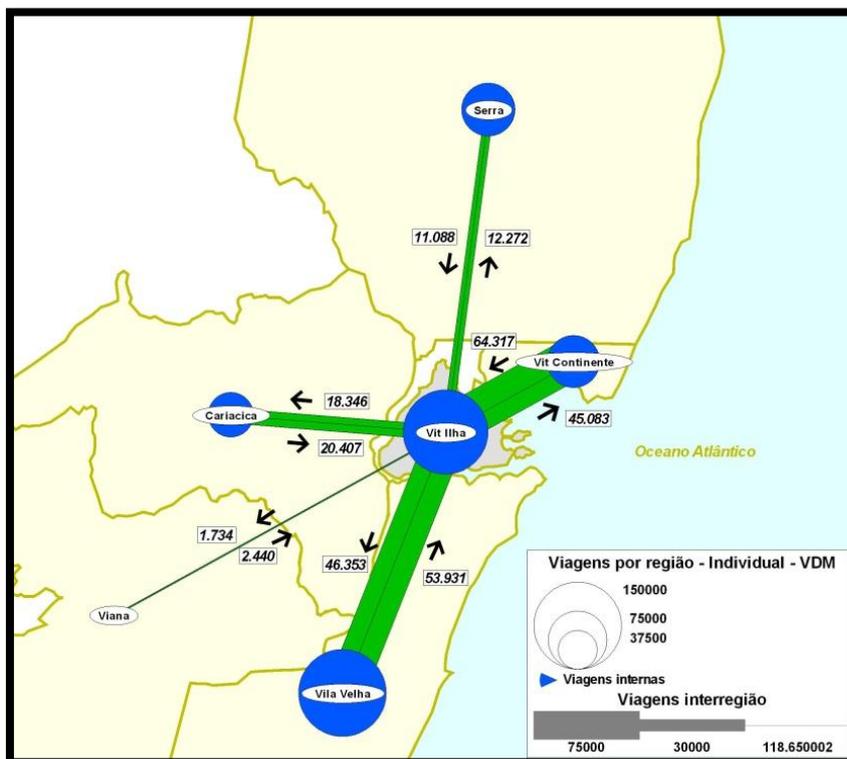
Fonte: PDTMU - 2008:2-30.



Mapa 08 - Fluxos de viagens entre Vitória Continente e os demais municípios da RMGV* por transporte coletivo (por dia)

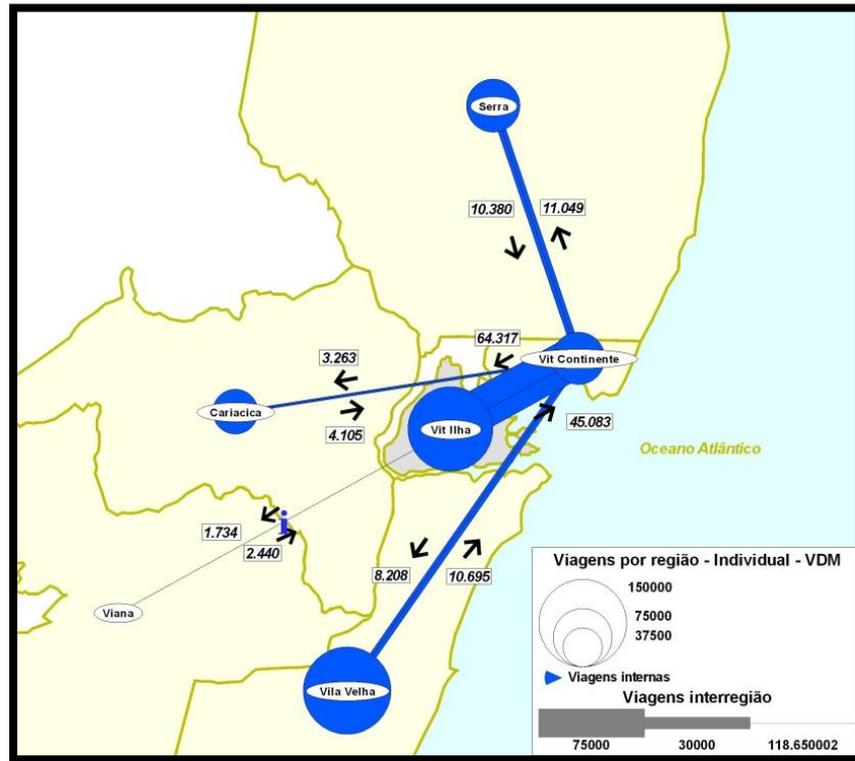
Fonte: PDTMU - 2008:2-30.

Quando se analisa o transporte individual de acordo com o documento, observa-se que também ocorre esse potencial centralizador, pois a parte insular de Vitória também recebe grandes fluxos de veículos advindos de outros municípios da RMGV, conforme ilustrado nos mapas 09, 10 e 11. (PDTMU – 2008:2-31).



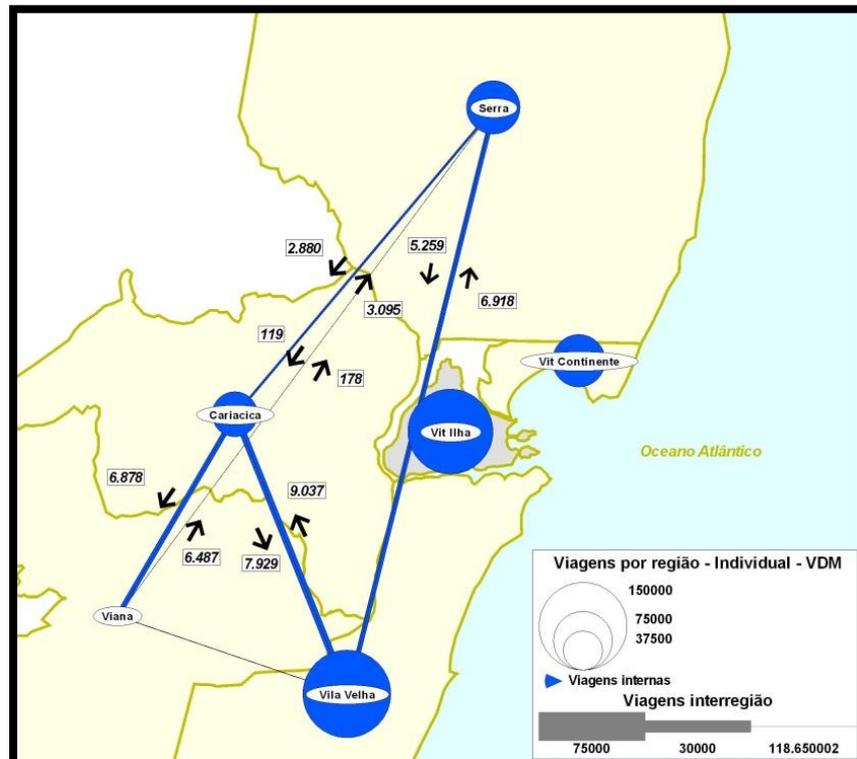
Mapa 09 - Fluxos de viagens entre Vitória Ilha e os demais municípios da RMGV* por transporte individual (por dia)

Fonte: PDTMU - 2008:2-31.



Mapa 10 - Fluxos de viagens entre Vitória Continente e os demais municípios da RMGV* por transporte individual (por dia)

Fonte: PDTMU - 2008:2-31.

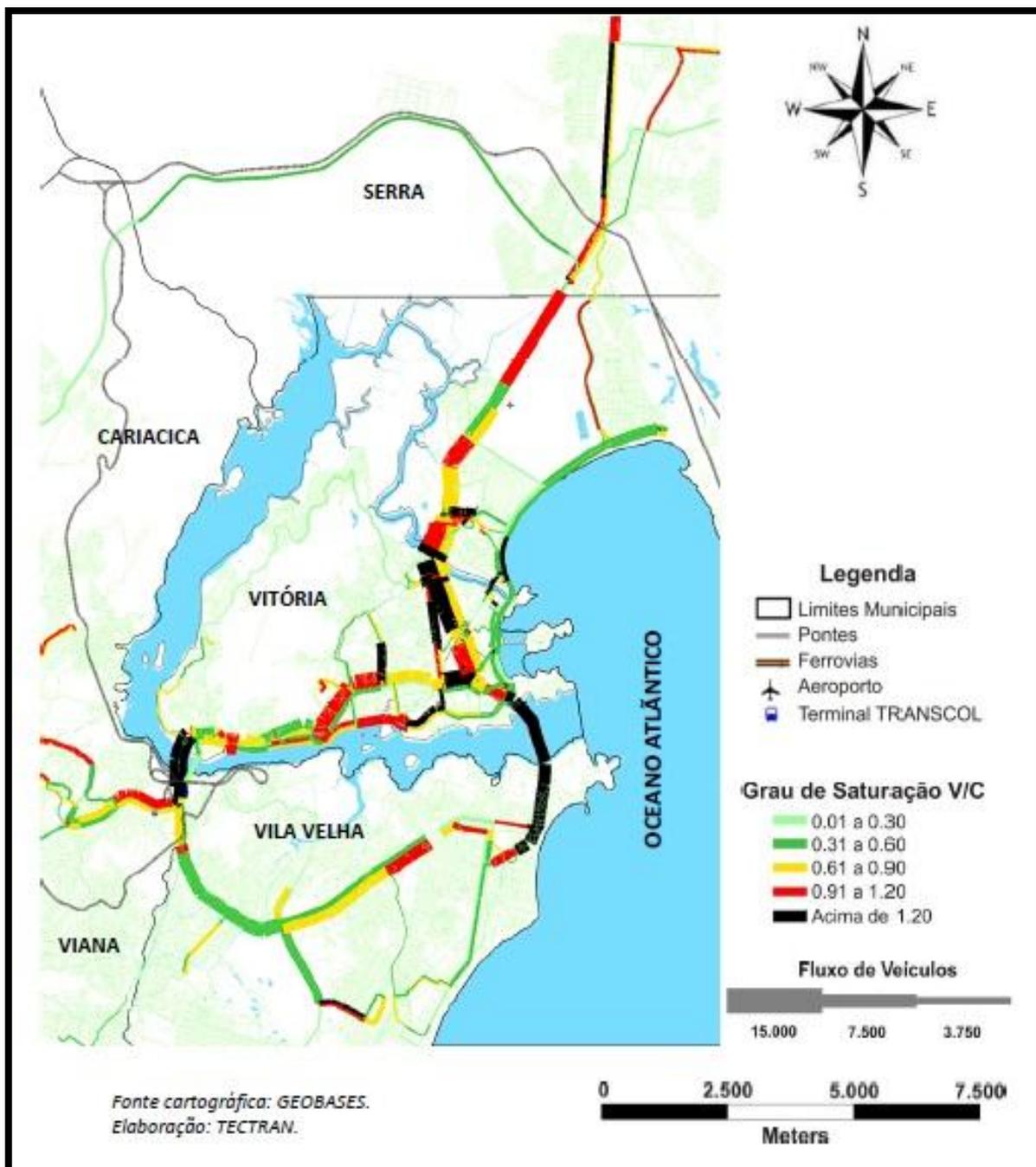


Mapa 11 - Fluxos de viagens entre os municípios da RMGV*, exceto Vitória por transporte individual (por dia)

Fonte: PDTMU - 2008:2-31.

A atual dinâmica demográfica e econômica da Região, que se expande especialmente nas conexões entre a Ilha, o continente e os demais municípios de RMGV, exige um planejamento criterioso da circulação e mobilidade urbana, pois as novas intervenções devem necessariamente “ser precedidas de um novo macrozoneamento metropolitano, visando assegurar, não só condições de conectividade e mobilidade, mas a ocupação ordenada e sustentável das áreas de expansão urbana e ambiental nos diversos municípios” (TECTRAN, 2009: 12).

Estudo realizado pela Técnicos em Transporte (Tectran) em 2009, encomendado pelo IJSN, intitulado “Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da RMGV”, apresenta, com base nas condições atuais de circulação e de deslocamentos de viagens na RMGV, o carregamento viário do sistema viário principal:



Mapa 12 - Carregamento viário - Cenário atual na RMGV
Fonte: Tectran, 2009: 17.

A necessidade de atualização do planejamento de transporte e mobilidade urbana metropolitana da RMGV apresenta-se pela dimensão que assumiu o problema de transporte e trânsito nas cidades que a compõem, além da conveniência de analisar os diversos componentes do setor de maneira integrada, não buscando apenas soluções paliativas para problemas isolados. Sua importância destaca-se pela sua significância no progresso e desenvolvimento social e econômico dessa região.

Os planos diretores de transporte e mobilidade configuram uma série de projetos de reestruturação do sistema de circulação, transporte e trânsito de determinadas cidades, em resposta à problemática da circulação urbana; ademais, formulam diagnósticos sobre características demográficas e socioeconômicas por meio de pesquisas e levantamentos de dados sobre demografia, emprego, escolaridade, renda e motivos de viagens, desenvolvendo cenários e formulando diretrizes de planejamento e propostas de intervenção.

Nesse contexto, em 1998, por meio do consórcio Oficina-Enefer-Logit, sob a orientação de um grupo de coordenação envolvendo técnicos da Secretaria de Desenvolvimento de Infraestrutura e Transportes, do IPES e da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (CETURB/GV), o governo do estado do Espírito Santo apresentou o Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDTU) como um marco para o Estado. Tratava-se de um amplo e detalhado estudo sobre o tema, abrangendo os cinco municípios da então RMGV³⁵.

Já naquele tempo, o instrumento de planejamento previa que as questões de transporte e circulação urbana local (municipais) influenciavam o regional e que as intervenções deviam ser tratadas conjuntamente. Para a correta administração do espaço urbano, o PDTU distinguia dois níveis de intervenções por obras: metropolitanas e complementares. Se não, vejamos:

As de interesse metropolitano são as obras que se configuram como estruturais na organização da circulação da RMGV e que integram as análises efetuadas. As complementares são intervenções importantes para a organização da circulação local de cada município e que, implantadas, também contribuirão para a melhor articulação regional (PDTU, 2001: cap.1 – pág.4).

Para concretizar as propostas apresentadas, o documento exigia “a combinação de esforços dos governos estadual e municipais para sua viabilização” (PDTU, 2001: cap.1 – pág.4). O referido documento, apesar de repleto de intenções positivas, teve poucas das suas diretrizes colocadas em prática, e, desde então, o padrão econômico adotado pela RMGV continuou modificando-se. Vitória, capital do Estado e cidade central da região, tem condicionado o aumento dos níveis de exigência dos sistemas de transportes, gerando como consequências a saturação do sistema

³⁵ Quando se deu a elaboração do plano, os municípios de Fundão e Guarapari não pertenciam ainda à Região Metropolitana da Grande Vitória.

viário, o aumento da emissão de gases poluentes e a ocorrência frequente de congestionamentos e acidentes de trânsito. Apresenta-se como um dos principais locais de passagem para as viagens entre os demais municípios da região.

Com base nesse prognóstico, a prefeitura de Vitória, em 2008, por meio da Companhia de Desenvolvimento de Vitória (CDV) em parceria com a Secretaria Especial de Mobilidade Urbana e Assuntos Metropolitanos, finalizou o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana (PDTMU) para a capital.

De acordo com seus objetivos, o citado instrumento visa a estabelecer diretrizes sobre o sistema de circulação, transporte e trânsito dessa cidade de maneira ampla e integrada, em virtude da problemática hoje existente nesse setor, além de prever alternativas factíveis para o seu desenvolvimento harmonioso. Dada essa circunstância, surgem reflexos positivos aos demais municípios da RMGV devido ao fato de ela atuar como grande polo regional econômico, político e administrativo de tal região.

Vale destacar a obrigação de a administração pública local cumprir sua função de orientar o futuro da cidade e os caminhos para evitar a degradação do espaço urbano, o comprometimento da qualidade de vida e o aprofundamento das desigualdades sociais em um sistema de gestão participativa, de maneira sustentável e socialmente equilibrada.

Apesar de ser devidamente amparada pela autonomia administrativa municipal, conferida pela Constituição Federal de 1988 e pela falta de um planejamento metropolitano recente³⁶, a não vinculação de medidas efetivas nos sistemas de circulação e mobilidade urbana nas cidades limítrofes restringiu o alcance das diretrizes estabelecidas no referido documento. Isso se deu em virtude de a circulação urbana configurar um complexo sistema de relações intermunicipais, principalmente as relações humanas de produção e troca que são intermediadas pelos serviços e pela necessidade de moradia, lazer, educação e saúde, que determinam os movimentos diários de deslocamento das pessoas (casa/trabalho, casa/escola, casa/lazer, entre outros).

³⁶ PDTU/RMGV foi apresentado em 2001.

Tendo em vista sua importância estratégica, explicitada na própria Constituição Federal, a política de transporte é utilizada como principal referência de política metropolitana (GOUVÊA, 2005: 21), pois

[...] é preciso conceber o plano de transporte como parte integrante de um planejamento metropolitano abrangente, atentando para as inter-relações transporte-desenvolvimento urbano nos seus múltiplos aspectos. Um plano integrado de transportes pode converter-se, com efeito, em poderoso instrumento em mão do Poder Público para orientar e disciplinar os padrões de uso do solo, manter ou modificar funções urbanas, preservar características físico-histórico-culturais das cidades, servir de embasamento para uma política ecológica, etc (BARAT, 1979: 211).

E o que se apresenta no âmbito da gestão metropolitana brasileira atualmente é “um mosaico de planos urbanísticos municipais, elaborados de forma isolada, que não proporcionam quase nenhum nível de articulação entre si” (GOUVÊA, 2005: 39). Com relação à RMGV, de acordo com Noé,

[...] falta um processo de articulação das ações das municipalidades entre si. Os problemas permanecem isolados na agenda desses planos; continuam restritos às municipalidades e voltados ao próprio território, sem perspectivas de cooperação intermunicipal ou cooperação entre o poder público e a iniciativa privada; continuam, portanto, incapazes de criar sinergias positivas para o desenvolvimento da aglomeração urbana como um todo e para o estabelecimento de ações cooperadas e compartilhadas nas diversas esferas do interesse local do desenvolvimento em bases sustentáveis (NOÉ, 2008: 31).

Apesar do esforço dos planos em estabelecer uma integração entre as necessidades locais e regionais, percebe-se que isso não aconteceu por duas razões: os instrumentos de gestão metropolitana ainda não estavam efetivamente estabelecidos perante as administrações municipais; não havia o devido respaldo social, uma vez que demonstravam uma fragilidade dos aspectos políticos concebidos e uma natureza precária das relações jurídico-administrativas entre as cidades. Isso vinha impedindo que houvesse na prática relações de benefícios mútuos entre as cidades da região metropolitana, para estabelecer diretrizes realmente coesas e coerentes com as necessidades locais e regionais.

No momento da elaboração do PDTU, de caráter metropolitano, não havia ainda, àquela época, instrumentos jurídico-administrativos fortes que viabilizassem a citada combinação de esforços entre o local e o regional em um sistema de cooperação eficaz, democraticamente aceito e com possibilidade de participação ativa da sociedade local. Era antiga a reivindicação e o interesse de que fosse publicada uma lei que auxiliasse na prática com instrumentos de gestão integrada, usando da

cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, que em especial, disciplinasse a fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação até então disponíveis.

A utilização do consórcio público, por uma gestão associada de políticas públicas, propõe ao planejamento de transporte e mobilidade urbana uma melhor inter-relação com os aspectos de desenvolvimento urbano, quando aquele estabelece a projeção de medidas necessárias nos vários campos do planejamento urbano aos projetos físicos de implantação de infraestrutura.

De acordo com suas características, o uso do instrumento no planejamento do transporte e da mobilidade urbana da RMGV fortaleceria a gestão metropolitana, pois suas características facilitam a possibilidade de articulação entre os interesses regionais e locais, integrando o planejamento, a operação e recursos financeiros do Estado e municípios no que concerne a transportes urbanos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades contemporâneas reestruturam frequentemente seu território para abrigar mudanças de ordem econômicas, políticas e sociais advindas de seu crescimento e transformação, que alteram significativamente as práticas urbanas cotidianas. Isso ocorre principalmente nas regiões metropolitanas, em virtude de uma série de complexidades que ultrapassam a dimensão físico-territorial e alcançam esferas urbanísticas distintas. Este quadro impõe um conjunto de desafios para a gestão urbana, indicando uma necessária renovação das políticas públicas e das formas da democracia local, a partir da revisão e/ou inovação de instrumentos e métodos de planejamento.

No decorrer da presente pesquisa foi possível constatar que, no que concerne a gestão metropolitana brasileira, não há dúvidas entre os autores sobre a importância de estabelecer condições integradas de planejamento e resolução de problemas urbanos de ordem comum entre os entes públicos inseridos nesse processo. Todavia, o centro de divergências tem sido a forma desconexa como a gestão metropolitana tem sido tratada em termos administrativos e políticos. Isso principalmente após a promulgação da Carta Magna de 1988, que concedeu autonomia político-administrativa aos municípios brasileiros sobre o signo da modernidade e da crítica à centralização política e à ausência de participação e representação social. Isso terminou favorecendo um quadro de competição em detrimento de um quadro de cooperação entre as cidades na atualidade, sobretudo em com relação ao tratamento desses problemas de ordem comum pela gestão de cada município.

Considerando os argumentos apresentados no decorrer deste trabalho, reforça-se a necessidade de uma gestão metropolitana integrada, baseada nos pressupostos do Estatuto das Cidades e fazendo-se uso das novas perspectivas legais que se apresentam no plano de cooperação entre os entes públicos, promovendo uma articulação entre as necessidades e respostas urbanísticas de âmbitos locais e regionais. Utilizamos nesta pesquisa, como objeto de mensuração e demonstração dos argumentos trabalhados, a problemática da circulação urbana, por meio da elaboração de planos de transporte e mobilidade urbana metropolitana de forma coerente e coesa com o contexto das regiões metropolitanas brasileiras, como a

RMGV problematizada aqui. Sabe-se que a circulação urbana constitui um dos fatores que caracterizam o fenômeno de metropolização das cidades, uma vez que problemas dessa natureza não reconhecem limites territoriais e administrativos dos municípios, sendo essencial que o tratamento dado a gestão urbana seja de forma integrada considerando o âmbito regional, portanto, a escala metropolitana.

Imaginemos no caso da RMGV, que um cidadão ao direcionar-se de um município a outro, obrigatoriamente, seja por qual modal de transporte utilizado, passará por ruas/avenidas de dois ou mais municípios, podendo ocasionalmente passar por rodovia estadual ou federal. Dessa forma, percebe-se que a gestão de políticas públicas da região como um todo deve ser trabalhada de forma integrada para que o planejamento urbano unifique diretrizes do planejamento de transportes e do planejamento da circulação, que quando estabelecidas em conjunto consigam evitar, de modo específico, a sobrecarga com respeito à provisão, regulamentação e apropriação da infraestrutura e dos meios de circulação, e de modo geral, garantam qualidade no uso e apropriação das demais estruturas urbanas cidades.

De acordo com Ascher, ao tratar da especialização espacial e da complexidade dessas regiões, o “novo urbanismo”³⁷ deve lidar com “uma maior diversidade funcional das zonas urbanas” considerando equipamentos e serviços. O autor chama atenção ainda para o papel da circulação urbana afirmando a importância de um “reforço do papel dos transportes” que segundo ele “asseguram a eficiência do conjunto dos sistemas urbanos metropolitanos”, pois as conexões entre as diversas zonas urbanas “assumem uma importância crescente e transformam a intermodalidade nos transportes em desafio-chave das dinâmicas urbanas” (ASCHER, 2010: 86).

Dessa forma, os consórcios públicos podem apresentar alternativa viável para preencher uma lacuna legislativa até então existente, se utilizado como ferramenta de cooperação entre municípios, que permita a participação popular e traga

³⁷ No seu livro “Os novos princípios do urbanismo”, François Ascher chama de “novo urbanismo” aquele que deve se adequar a esse período de transição entre a cidade moderna e a cidade contemporânea. Ao se adequar às novas especificidades apresentadas, o “novo urbanismo” deve manifestar-se no espaço urbano, sobrepondo velhos e novos problemas. De acordo com o autor, entre os princípios desse “novo urbanismo”, estão: elaborar e manejar projetos urbanos em um contexto incerto, adaptar as cidades às diferentes necessidades, agir em uma sociedade fortemente diferenciada e requalificar a missão do poder público. (ASCHER, 2010)

benefícios. Em síntese, se bem utilizado como instrumento disponível pelo Poder Público para a gestão metropolitana, os consórcios públicos podem auxiliar no aprimoramento das práticas e no debate das políticas públicas brasileiras. Conforme os ensinamentos de Pinto, “as regiões metropolitanas atualmente constituídas são compostas por municípios bastante diferenciados e desiguais quanto à capacidade de enfrentar os desafios para a solução de problemas comuns”, isso “(...) reforça a necessidade de buscar incentivos que estimulem a cooperação” (PINTO, 2007: 129).

No entanto, mediante diversas abordagens de literatura especializada, seria ingenuidade acreditar numa suposta eficácia do instrumento dos consórcios públicos isoladamente, como se sua utilização representasse e gerasse, por si só, a solução definitiva para a problemática da circulação urbana nas metrópoles. Conforme afirma Ascher, não se muda o “local” por meio de leis e decretos, sua revitalização exige “(...) a concepção de novos modelos de representação, de participação, de confrontação, de negociação, de gestão, adaptados às especificidades das formas sociais e espaciais metapolitanas”³⁸(ASCHER, 1998:182).

Paralelamente, novas especificidades sociais e espaciais, tal como classifica o autor, precisam dos instrumentos possibilitados pelas leis e decretos para se efetivar perante a gestão urbana. E no ordenamento do espaço das regiões metropolitanas, faz-se necessária uma corresponsabilidade dos governos e da sociedade.

O desafio de enfrentamento de questões de âmbito metropolitano e sua eficácia estarão norteados pela articulação das instituições políticas e dos atores sociais envolvidos em processos tanto de elaboração como de execução de escolhas coletivas. Como afirma Duarte (2010), isso envolve as variáveis mais emblemáticas³⁹, tais como: a luta política pela democratização da gestão do espaço urbano; o desenvolvimento e a implantação de um planejamento urbano

³⁸ Na perspectiva de atualizar o entendimento do conceito metrópole, François Ascher propõe, no seu livro “Metapolis – acerca do futuro da cidade”, que as grandes cidades se transformaram em Metápoles, tornando-se organismos de extrema complexidade, como espaços produzidos pelas dinâmicas contemporâneas, seus modos de vida e seus modos de produção. Segundo o autor, uma Metápole constitui geralmente única bacia de emprego, de residência, de atividades, e os espaços que a compõem são profundamente heterogêneos (...) (ASCHER, 1998:16).

³⁹ Cristovão Duarte em parecer de banca de qualificação de nossa dissertação de Mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGAU-UFES), em junho de 2010.

responsável; a transparência dos atos e os procedimentos técnico-administrativos; a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios.

Para se trabalhar a gestão urbana das regiões metropolitanas, observando o contexto da gestão urbana proporcionado após a CF/88, deve-se considerar que a autonomia municipal precisa ser preservada, ao mesmo tempo viabilizada uma governança metropolitana, contando com o avanço institucional/legal e com um ambiente político e administrativo favorável às questões metropolitanas, o que se compreende nas diretrizes propostas pelo formato institucionalizado dos consórcios públicos. Além disso, a governança metropolitana compreende arranjos, instrumentos e ações com vista no desenvolvimento de ação institucional coletiva que envolva não apenas as organizações de governo, mas também as organizações engajadas na prestação de serviços locais para a população.

Segundo essa perspectiva sobre a participação da população nas questões da gestão pública, Gouvêa afirma que “(...) Na medida em que os problemas de corte regional são normalmente mais abrangentes, os organismos supramunicipais são quase sempre percebidos pelos cidadãos como algo distante e fora do seu controle”. Da mesma maneira, a ineficiência simultânea tanto na gestão dos serviços públicos quanto na sua prestação mais próxima dos cidadãos, tem sido nos termos do autor “(...) um limitador para a viabilização do nível metropolitano de gestão” (GOUVÊA, 2005: 238).

Conforme tratado nessa pesquisa, o consórcio público, considerando os princípios do Estatuto da Cidade, apresenta-se como instrumento de grande valia para a adequada gestão urbana metropolitana, pois, ao auxiliar nas decisões a serem tomadas pelos entes envolvidos, aproxima as discussões e resultados dos cidadãos, podendo instituir, conforme nos ensina Castro, “novos modos de participação” (CASTRO, 2008: 343).

Prosseguindo com os estudos de Souza sobre participação do cidadão no planejamento e gestão urbanos, destaca-se argumento relevante a seu favor, ao afirmar que “ela não elimina os erros”, nem é “uma garantia de acerto” considerando que uma coletividade pode, dependendo de como se apresentem os problemas, “tomar uma decisão injusta ou equivocada”. Mas ele também afirma que “ao

participar de uma decisão, um cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado”, o que se mostra importante ao considerarmos o amadurecimento político da população, que ao sentir-se mais responsável, contribuirá para um olhar mais atento sobre as atitudes políticas do governo com relação às ações urbanas regionais. (SOUZA, 2006: 333 e 334).

Os ensinamentos de Ascher acrescentam que quando se trata de questões urbanas estruturais, que geralmente envolve vários municípios, o tratamento das questões urbanas metropolitanas deve reconhecer a “democracia representativa”, pois é na escala metropolitana “que devem ser tomadas as decisões urbanas estruturantes e estratégicas” (ASCHER, 2010:97).

Os estudiosos concordam que, no atual cenário urbano dessas regiões, é necessário que se efetive uma governança metropolitana, mas ainda existe muito a ser discutido e praticado, principalmente ao considerar as diversas variáveis envolvidas. A proposta aqui defendida sobre a utilização de instrumento legal para o auxílio da gestão urbana é apenas uma contribuição para esse debate.

A perspectiva defendida no trabalho por Gouvêa, por exemplo, é a de que a “questão metropolitana continua na dependência, para efeito de seu adequado equacionamento, de mudanças institucionais que, de certa forma, estão relacionadas a uma possível revisão da estrutura federativa do país.” Defendendo o autor, a institucionalização do “município metropolitano como realidade urbanística específica, distinta do município tradicional”. (GOUVÊA, 2005: 226 e 240)

Sobre a utilização do instrumento consórcios público, alguns autores, como Machado e Pires, questionam seu caráter instável, pois, ante a consideração de que nenhum ente federativo poderá ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado, “constata-se que esses arranjos contratuais podem ser instrumentos acessórios na integração das funções públicas de interesse comum de caráter regional de um agrupamento de Municípios”, considerando especialmente o caso das regiões metropolitanas, nas quais “o fenômeno da conurbação implica a integração das infraestruturas urbanas e, por consequência, a necessidade de planejamento e gestão conjunta permanente das funções públicas de interesse comum” (MACHADO; PIRES, 2008: 420 e 421).

Quando se trata das funções públicas de interesse comum, o tratamento a elas deve ser feito de forma articulada e eficiente, por isso a importância da cooperação, pois “os conflitos de competência e a ausência de consenso entre entes federados devem ser superados, para que se garanta a efetividade do direito dos cidadãos à qualidade de vida nas cidades” (MACHADO; PIRES, 2008: 438).

Ao promover uma definição clara das funções de interesse estritamente local e das que objetivam atender as demandas plurimunicipais, mostra-se necessária uma ambiência que leve as municipalidades a se unir para planejar, executar e administrar com mais eficiência, principalmente em bases democráticas funções de corte metropolitano.

Este trabalho se insere na perspectiva de que continua sendo necessário fortalecer a gestão metropolitana no Brasil, utilizando como contextualização o planejamento do transporte e da mobilidade urbana e usando de instrumentos existentes para a governança metropolitana, neste caso os consórcios públicos. Seu potencial reside em contribuir para o debate sobre a gestão metropolitana, ao discutir o potencial de obter resultados, a partir de um texto mais descritivo.

Deve-se mencionar que esta dissertação oferece perspectivas de análises futuras, que possam levar adiante estudos e práticas sobre a problemática apresentada. Em síntese, a dissertação não pressupõe o desenvolvimento de análises aprofundadas deste instrumental, portanto, não se pode afirmar ainda que sua aplicação tenha gerado mecanismos efetivos de cooperação entre cidades. Entretanto, vislumbra-se menos competição entre cidades, caso este instrumental garanta a integração entre entes públicos, visando articular a gestão e o planejamento de alcance metropolitano. Cabe afirmar que os consórcios públicos, assim como demais aparatos da legislação urbanística, não são a solução para a problemática tratada nesta dissertação, entretanto apresentam qualidades que elencadas no conjunto da dissertação.

Por fim, apesar de depender de distintas variáveis expostas na totalidade do trabalho, o consórcio público pode apresentar-se como um potencial instrumento de gestão pública, que, se bem utilizado, reúne as condições para produzir melhores

resultados, contribuindo para o desejado aprofundamento da cooperação federativa entre as nossas esferas de poder.

6. REFERÊNCIAS

ABE, A. Tomoyuki. **Grande Vitória, ES: crescimento e metropolização**. Tese Doutorado Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP. São Paulo, 1999.

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

AMORIM, Maria Raquel Machado de Aguiar Jardim de. **Artigo: Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal**. Goiás: Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento-Seplan, 2006. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sep/sep/pub/conj/conj8/10.htm>. Acesso em 14 de janeiro de 2011 às 20h20min.

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. Coordenadores: Ailton Brasiliense Pires, Eduardo Alcântara Vasconcellos, Ayrton Camargo e Silva **Transporte Humano – Cidades com qualidade de vida**. São Paulo: GEIPOT. 1997.

ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos. **A questão da qualidade do transporte urbano**. Ano 2011.

Disponível em: http://hist.antp.org.br/telas/congresso_transito_transporte9.htm. Acesso em 15 de outubro de 2010 às 07h40min.

ASCHER, François. **Metapolis, Acerca do futuro da cidade**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

_____. **Os novos princípios do Urbanismo**. Tradução e apresentação Nadia Somekh. São Paulo: Romano Guerra, 2010. (1ª versão do livro lançado em francês em 2001).

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó. dos Mares. **Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil**. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.) **Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. Rio de Janeiro: Fase, 2004.

_____. **Artigo: Ação coletiva, participação e políticas regulatórias nas metrópoles brasileiras: algumas considerações teóricas sobre gestão de órgãos colegiados**. Caderno Crh, Salvador, v. 35, 2001.

_____. **Artigo: Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas**. Experiências Brasileiras e Canadenses da Governança Metropolitana Colaborativa – Anais da Mesa Redonda. University of British Columbia, 2009. Disponível em: http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/Apostila_curso-Jan2010.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2010 às 08h20min.

BARAT, Josef. **A Evolução dos Transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: FIBGE/IPEA, 1979.

_____. **Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais.** 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979. (1ª edição em 1976)

_____. **Transportes Urbanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas.** In: Planejamento e Políticas Públicas, n.6, Brasília, 1991.

BARBOSA, Maria Elisa Braz. Os bens nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARROS, P. M. **Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional.** São Paulo: Alfa Omega, 1995.

BENATTI, Angélica Tanus e CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de (orgs.). **Avaliação de Políticas Urbanas – Contexto e Perspectivas.** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano Guerra Editora, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Lei dos Consórcios Públicos.** Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. **O Estatuto da Cidade,** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Anteprojeto de lei de mobilidade urbana.** Brasília, 2006.

BRASIL. **Lei dos Consórcios Públicos.** Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. **Lei Complementar nº 58/1995.** *Criação da Região Metropolitana da Grande Vitória.*

BRASIL. **Lei Complementar nº 159/1999.** *Inclusão do município de Guarapari na RMGV.*

BRASIL. **Lei Complementar nº 204/ 2001.** *Inclusão do município de Fundão na RMGV.*

BRASIL. **Lei Complementar nº 318/2005.** *Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit).*

CAMPOS, Martha M. **Cidade e mobilidade: experiência em fluxos.** Anais do IV Seminário de Pesquisa e Iniciação Científica do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo - NAU da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória: NAU, 2008.

CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental.** Volume 2. Brasília : Ipea, 2009.

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

CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno Oliveira. A CF/88: desenvolvimento e políticas urbanas, desigualdades regionais, federalismo fiscal e meio ambiente. In: CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental.** Volume 2. Brasília: Ipea, 2009.

CARLOS, Ana Fani. **A. Espaço-tempo na metrópole.** São Paulo: Contexto, 2001.

CARNEIRO, Paulo Roberto Ferreira; BRITTO, Ana Lúcia de Paiva. **Gestão metropolitana e gerenciamento integrado dos recursos hídricos.** Cadernos MetrÓpole. Volume 11, n. 22, pp. 593-614, jul/dez 2009. São Paulo: Cadernos MetrÓpole, 2009.

CASTELLS, Manuel - **La question urbana.** 2. ed. Madrid: Siglo Veinteuno, 1976.

CASTRO, José Nilo de. O Controle social nos consÓrcios pÓblicos. In: PIRES, Maria Coeli SimÓes; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **ConsÓrcios pÓblicos: instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: FÓrum, 2008.

CORREIA, Telma de Barros. **A gestão do tempo e a organização da cidade moderna.** Revista Sinopses n. 33, p.22-2. São Paulo: Revista Sinopses, 2000.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 2004.

DUARTE, CristÓvãO Fernandes. **Forma e Movimento.** Prourb- Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora, 2006.

ESPIRITO SANTO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 318, DE 17 DE JANEIRO DE 2005.** Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT e dá outras providências. Espírito Santo, 2005.

_____. **LEI COMPLEMENTAR Nº 32518, DE 16 DE JUNHO DE 2005.** Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar n.º 18, de 17.01.2005 e dá outras providências. Espírito Santo, 2005.

_____. **VitÓria do Futuro: plano estratÓgico da cidade 1996-2010.** Prefeitura Municipal de VitÓria. VitÓria: Secretaria Municipal de Planejamento, 1996.

_____. **EspÍrito Santo Séc. 21. Os grandes diretores do processo de transformação do E.S.** VitÓria: Prefeitura Municipal de VitÓria, 1998.

FERRÃO, João. **Colectividades territoriales y globalización: contribuciones para una nueva acción estratÓgica de emancipación.** Revista EURE, vol. XXI, n. 64, pág. 25-35. Chile: Pontificia Universidad CatÓlica do Chile, 1995.

FERRARI, Célson. **Curso de planejamento municipal integrado.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977.

FERRAZ, Antonio Clóvis Coca Pinto; TORRES, Issac Guilherme Espinosa. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

GARCIA, Maria Madalena Franco. **Um novo tempo para as regiões Metropolitanas**. Publicado em Revista do Comdevit. Ano 02. Edição 02. Vitória: Revista Comdevit, 2010.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

GRAU, Eros. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. **Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004. Terezina: Jus Navegandi, 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5050>>. Acesso em: 7 fev. 2011 às 16h25min.

HALL, Peter. Megaciudades, Ciudades Mundiales y Ciudades Globales. In: **Lo Urbano en 20 autores contemporáneos**. Barcelona: UPC, 2004.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Condição Pós Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. **Mundos Urbanos Posibles**. In **Lo Urbano en 20 autores contemporáneos**. Barcelona: UPC, 2004.

IJSN - Instituto Jones Santos Neves. **Publicação Perfil Regional - Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória: IJSN, 2008.

_____. **Espírito Santo em Mapas**. Vitória: IJSN, 2009.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória – Sistema gestor e Informações Básicas**. Vitória: IJSN, 2005.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória: verticalização e reestruturação urbana**. Vitória: IJSN, 2004.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória: dinâmica urbana na década de 90**. Vitória: IJSN, 2001.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ANTP - Associação Nacional de Transporte Público. **Artigo: Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público**. 5v. Brasília: ANTP/IPEA, 1998.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Artigo: Gastos com comida e transporte no país se igualam**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6955&Itemid=75. Acesso em: 17 de fevereiro de 2011 às 19h40min.

KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. **Metropolização e Governança Urbana: Relações transescalares em oposição a práticas municipalistas**. Artigo. GEOUSP – Espaço e Tempo, nº16, p. 17 a 30. São Paulo: GEOUSP, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **A Revolução Urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: Humanitas, 2004.

_____. **La Production de L'espace**. Anthropos. 3ªed. Paris.1986.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. A gestão metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. p. 407-426. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MARICATO, Hemínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

MASCARÓ, Juan Luis. **Infra Estrutura Urbana**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

MORAIS, Maria da Piedade et al. A CF/88 e as políticas setoriais urbanas. In: CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. volume2. Brasília: Ipea, 2009.

MOTTA, Diana Meirelles da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, Rômulo. A CF/88 e o desenvolvimento urbano. In: CARDOSO Jr., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada : recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Volume 2. Brasília: Ipea, 2009.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História: suas origens, desenvolvimento e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

NOÉ, Carmem Julia B. **Uso do solo e circulação urbana da RMGV**. Revista do Comdevit. Ano I. Edição 01, dezembro de 2008. Vitória: Revista Comdevit, 2008

OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de. **Artigo: O Brasil através do Censo**. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/carta-na-escola/o-brasil-atraves-do-censo>. Acesso em 13 de janeiro de 2011 às 10h10min.

PACHECO, R. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L. e COELHO, M. P. (orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PERNAMBUCO. Grande Recife – Consórcio de Transporte. Pernambuco, 2011. Disponível em <http://www.granderecife.pe.gov.br/granderecife> acesso em 17 de fevereiro de 2011 às 08h15min.

PDTMU. PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Vitória**. Vitória, 2008.

PDTU. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Espírito Santo, 2001.

PINTO, Sol Garson Braule. **Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2007.

RAVANELLI, Paula. **Os desafios da Gestão Metropolitana no Brasil**. Apresentação no I Fórum de Debates Técnicos do COMDEVIT. Vitória, 2008.

REIS, Luiz Carlos Tosta dos. **Descentralização e Desdobramento do Núcleo Central de Negócios na Cidade Capitalista: estudo comparativo entre Campo Grande e Praia do Canto, na Grande Vitória-ES**. Tese de Doutorado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ Depto de Geografia, 2007.

RIBEIRO, Luís Cesar de Q. e ABREU, Haroldo. **Debatendo a Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Fase, 1986.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília-DF: CNM, 2007.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil**. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N.. Governar metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. pp. 111-124. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SÃO PAULO. **Estatuto Consórcio Grande ABC 2010**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.consorcioabc.org.br/consorcio/ne/index.php?id=217>, acesso em 16 de fevereiro de 2011 às 07h40min.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro & São Paulo: Record, 2003.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SECCHI, Bernardo. **Primeira Lição de Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SILVA, Rachel Coutinho Marques da (org). **A cidade pelo avesso: desafios do urbanismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley Editora, 2001.

SIQUEIRA, M. da P. S. 2001. **Industrialização e Empobrecimento Urbano. O Caso da Grande Vitória 1950-1980**. Vitória: Edufes.

SOMEKH, NADIA. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SORT, Jordi Julià. **Redes metropolitanas**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2006

SOUZA, Franderlan Ferreira de. **A implantação dos consórcios públicos instituídos pela Lei nº 11.107/2005. Oportunidades e desafios deste instrumento de cooperação federativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2395, 21 jan. 2010. Terezina: Jus Navegandi, 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14204>>. Acesso em: 7 fev. 2011 às 13:50hs.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2000.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TECTRAN – Técnicos em Transportes. **Estudo integrado de uso e ocupação do solo e circulação urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória**. Vitória: TECTRAN, 2009.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TELES, Paula. **Os Territórios (Sociais) da Mobilidade**. Portuga: Editora Lugar do plano, 2009.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Transporte Urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas**. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. **Transporte Urbano nos países em desenvolvimento. Reflexões e propostas**. São Paulo. Annablume: 2000.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **A crise do planejamento urbano.** IN: **São Paulo em Perspectiva** v. 9 n. 2 abr./jun. 1995 p. 45-51. São Paulo: Fundação SEADE, 1995.

VESCOVI, Ana Paula. 2008a. **Seminário Nacional: “Planejamento Regional e Governança Metropolitana” - Experiências Brasileiras Atuais de Planejamento Regional e Arranjos Metropolitanos: O Caso da Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV.** Recife, 2008. Disponível em: <http://www.google.com/search?hl=en&q=Ana+Paula+Vescovi+Semin%C3%A1rio+nacional%3A%E2%80%9CPlanejamento+Regional+e+Governan%C3%A7a+Metropolitana%E2%80%9D>. Acesso em 08 de fevereiro de 2011 às 21h10min.

VESCOVI, Ana Paula. 2008b. **Artigo: Gestão metropolitana: limites e desafios.** Publicado em Revista do Comdevit, ano 01, edição 01, dezembro de 2008. Vitória: Revista Comdevit, 2008.

ZAHN, Carlos Eduardo. O processo de urbanização: características e evolução. In: BRUNA, Gilda Collet (org.). **Questões de organização do espaço regional.** São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1983.

ANEXOS

ANEXO 01

Tabela – As cem maiores aglomerações urbanas mundiais por população em 2007

Colocação	País	Aglomeração urbana	População	Área (km²)	Hab./km²
1	Japão	Tóquio - Yokohama	34250000	7835	4350
2	Estados Unidos	Nova Iorque	19712000	11264	1750
3	Coréia do Sul	Seul - Incheon	19500000	1943	10050
4	Indonésia	Jakarta	18200000	3108	5850
5	México	Cidade do México	18100000	2525	7150
6	Brasil	São Paulo	17800000	2784	6400
7	Japão	Osaka-Kobe-Kyoto	17250000	3497	4950
8	Índia	Mumbai	17000000	648	26250
9	Filipinas	Manila	16750000	1334	12550
10	Egito	Cairo	15750000	1554	10150
11	Índia	Nova Déli	15250000	1360	11200
12	Rússia	Moscou	14000000	3885	3600
13	Estados Unidos	Los Angeles	13829000	5812	2400
14	China	Xangai	13600000	2979	4550
15	Índia	Kolkatta	13217000	984	13450
16	Argentina	Buenos Aires	12740000	2979	4300
17	China	Pequim	11250000	3043	3700
18	China	Shenzen	11000000	1295	8500
19	Brasil	Rio de Janeiro	10900000	1580	6900
20	Turquia	Istambul	10500000	1256	8350
21	França	Paris	10400000	3043	3400
22	Nigéria	Lagos	9250000	790	11700
23	Japão	Nagoya	9175000	4662	1950
24	Paquistão	Karachi	8700000	751	11600
25	Estados Unidos	Chicago	8646000	5952	1450
26	Reino Unido	Londres	8278000	1623	5100
27	Tailândia	Bangcoc	8000000	1554	5150
28	Alemanha	Essen-Dusseldorf	7350000	2642	2800
29	Irã	Teerã	7250000	686	10550
30	Colômbia	Bogotá	7150000	479	14900
31	China	Guangzhou	7000000	1684	4150
32	República Democrática do Congo	Kinshasa	7000000	389	18000
33	Peru	Lima	7000000	596	11750

Colocação	País	Aglomeración urbana	População	Área (km²)	Hab./km²
34	Taiwan	Taipei	6500000	440	14750
35	China	Hong Kong	6475000	220	29400
36	Índia	Chennai	6425000	414	15500
37	Paquistão	Lahore	6300000	466	13500
38	Vietnã	Cidade de Ho Chi Minh	6250000	699	8950
39	Bangladesh	Dacca	6000000	311	19300
40	China	Donguan	6000000	1101	5450
41	África do Sul	Joanesburgo	6000000	2396	2500
42	Índia	Hyderabad	5724000	583	9800
43	Índia	Bangalore	5701000	531	10750
44	Iraque	Bagdá	5500000	596	9250
45	Chile	Santiago	5425000	648	8400
46	Estados Unidos	San Francisco - San Jose	5320000	2497	2150
47	Rússia	São Petersburgo	5300000	1191	4450
48	Canadá	Toronto – Hamilton	5221000	2152	2450
49	Estados Unidos	Filadélfia	5149000	4661	1100
50	Itália	Milão	5000000	3043	1650
51	Estados Unidos	Miami	4919000	2891	1700
52	Espanha	Madri	4900000	945	5200
53	China	Tianjin	4750000	453	10500
54	Estados Unidos	Boston	4659000	5501	850
55	Índia	Ahmedabad	4525000	202	22400
56	Brasil	Belo Horizonte	4475000	1166	3850
57	Estados Unidos	Dallas-Fort Worth	4446000	3959	1100
58	Malásia	Kuala Lumpur	4400000	1606	2750
59	China	Wuhan	4300000	518	8300
60	China	Shenyang	4150000	777	5350
61	Sudão	Cartum	4000000	583	6850
62	Arábia Saudita	Riad	4000000	1101	3650
63	Cingapura	Cingapura	4000000	479	8350
64	México	Guadalajara	3950000	712	5550
65	Estados Unidos	Washington DC	3934000	2996	1300
66	Estados Unidos	Houston	3912000	3463	1150
67	Estados Unidos	Detroit	3903000	3267	1200
68	Espanha	Barcelona	3900000	803	4850
69	Mianmar	Rangum	3900000	350	11150
70	Índia	Pune	3756000	220	17050
71	Grécia	Atenas	3685000	684	5400
72	Alemanha	Berlim	3675000	984	3750

Colocação	País	Aglomeração urbana	População	Área (km²)	Hab./km²
73	Coréia do Sul	Busan	3600000	259	13900
74	México	Monterrey	3525000	712	4950
75	Austrália	Sydney	3502000	1687	2100
76	Egito	Alexandria	3500000	293	11950
77	Estados Unidos	Atlanta	3500000	5083	700
78	China	Chengdu	3500000	427	8200
79	Brasil	Porto Alegre	3325000	777	4300
80	Costa do Marfim	Abidjan	3300000	298	11100
81	Canadá	Montreal	3216000	1740	1850
82	Brasil	Recife	3175000	414	7650
83	Austrália	Melbourne	3162000	2080	1500
84	Turquia	Ancara	3100000	583	5300
85	Brasil	Fortaleza	3050000	725	4200
86	Indonésia	Bangdung	3000000	401	7450
87	China	Chongqing	3000000	259	11600
88	China	Nanjing	3000000	492	6100
89	Itália	Nápoles	3000000	777	3850
90	China	Qingdao	3000000	712	4200
91	Colômbia	Medellín	2950000	189	15600
92	Estados Unidos	Phoenix-Mesa	2907000	2069	1400
93	África do Sul	Durban	2900000	829	3500
94	Brasil	Salvador	2900000	389	7450
95	Índia	Surat	2811000	109	25850
96	Marrocos	Casablanca	2800000	220	12700
97	Nigéria	Kano	2800000	207	13500
98	Quênia	Nairóbi	2800000	389	7200
99	Venezuela	Caracas	2750000	233	11800
100	Brasil	Curitiba	2750000	842	3250

Fonte: ONU - *Demographia World Urban Areas (World Agglomerations)* - março de 2007.
Disponível em:

http://www.stm.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2034&Itemid=190 acesso em 1º de fevereiro de 2011, às 20h30min

ANEXO 02

Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005.

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41.

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;

....." (NR)

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

"Art. 24.

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

....." (NR)

"Art. 112.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184^o da Independência e 117^o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antonio Palocci Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.4.2005.

ANEXO 03

Decreto nº 7.017, de 17 de janeiro de 2007 – Regulamenta a Lei de Consórcios Públicos



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.017, DE 17 DE JANEIRO DE 2007.

Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO OBJETO E DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para a execução da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; e

c) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e Municípios.

III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;

IV - ratificação: aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público;

V - reserva: ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo de protocolo de intenções;

VI - retirada: saída de ente da Federação de consórcio público, por ato formal de sua vontade;

VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público;

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

IX - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público em regime de gestão associada: execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

XIV - serviço público: atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa;

XV - titular de serviço público: ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta;

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa;

XVII - termo de parceria: instrumento passível de ser firmado entre consórcio público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes para o fomento e a execução de atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e

XVIII - contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo único. A área de atuação do consórcio público mencionada no inciso II do caput deste artigo refere-se exclusivamente aos territórios dos entes da Federação que tenham ratificado por lei o protocolo de intenções.

CAPÍTULO II

DA CONSTITUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seção I

Dos Objetivos

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º Os consórcios públicos poderão ter um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela deles.

§ 2º Os consórcios públicos, ou entidade a ele vinculada, poderão desenvolver as ações e os serviços de saúde, obedecidos os princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

Seção II

Do Protocolo de Intenções

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

I - a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, admitindo-se a fixação de prazo indeterminado e a previsão de alteração da sede mediante decisão da Assembléia Geral;

II - a identificação de cada um dos entes da Federação que podem vir a integrar o consórcio público, podendo indicar prazo para que subscrevam o protocolo de intenções;

III - a indicação da área de atuação do consórcio público;

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado;

V - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI - as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII - a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII - a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados do consórcio público;

X - os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

XI - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei nº 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei nº 9.790, de 1999;

XII - a autorização para a gestão associada de serviço público, explicitando:

a) competências cuja execução será transferida ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar e contratar concessão, permissão ou autorizar a prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público; e

e) os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado a cada um ao menos um voto.

§ 2º Admitir-se-á, à exceção da assembleia geral:

I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público;

II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

§ 3º Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer do povo tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

§ 4º O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembleia geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição.

§ 5º Salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo.

§ 6º É nula a cláusula do protocolo de intenções que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 7º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

§ 8º A publicação do protocolo de intenções poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

Seção III

Da Contratação

Art. 6º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º A recusa ou demora na ratificação não poderá ser penalizada.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que deverá ser clara e objetiva, preferencialmente vinculada à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponha condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 3º Caso a lei mencionada no caput deste artigo preveja reservas, a admissão do ente no consórcio público dependerá da aprovação de cada uma das reservas pelos demais subscritores do protocolo de intenções ou, caso já constituído o consórcio público, pela assembleia geral.

§ 4º O contrato de consórcio público, caso assim esteja previsto no protocolo de intenções, poderá ser celebrado por apenas uma parcela dos seus signatários, sem prejuízo de que os demais venham a integrá-lo posteriormente.

§ 5º No caso previsto no § 4º deste artigo, a ratificação realizada após dois anos da primeira subscrição do protocolo de intenções dependerá da homologação dos demais subscritores ou, caso já constituído o consórcio, de decisão da assembleia geral.

§ 6º Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não mencionado no protocolo de intenções como possível integrante do consórcio público.

§ 7º É dispensável a ratificação prevista no caput deste artigo para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, de forma a poder assumir todas as obrigações previstas no protocolo de intenções.

Seção IV

Da Personalidade Jurídica

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II - de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2º Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

§ 3º Nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores de protocolo de intenções, os novos entes da Federação, salvo disposição em contrário do protocolo de intenções, serão automaticamente tidos como consorciados ou subscritores.

Seção V

Dos Estatutos

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo.

§ 1º Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.

§ 2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado.

§ 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

DA GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

Parágrafo único. Os dirigentes do consórcio público responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral.

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;

II - ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e

III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social.

Parágrafo único. A contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, de acordo com o disposto no art. 52, inciso VII, da Constituição.

Seção II

Do Regime Contábil e Financeiro

Art. 11. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Art. 12. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do seu representante legal, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos que os entes da Federação consorciados vierem a celebrar com o consórcio público.

Seção III

Do Contrato de Rateio

Art. 13. Os entes consorciados somente entregarão recursos financeiros ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei.

§ 3º As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

§ 4º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 14. Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, o ente consorciado, mediante notificação escrita, deverá informá-la ao consórcio público, apontando as medidas que tomou para regularizar a situação, de modo a garantir a contribuição prevista no contrato de rateio.

Parágrafo único. A eventual impossibilidade de o ente consorciado cumprir obrigação orçamentária e financeira estabelecida em contrato de rateio obriga o consórcio público a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites.

Art. 15. É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio, inclusive os oriundos de transferências ou operações de crédito, para o atendimento de despesas classificadas como genéricas.

§ 1º Entende-se por despesa genérica aquela em que a execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida.

§ 2º Não se considera como genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública.

Art. 16. O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual.

Art. 17. Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações financeiras necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as receitas e despesas realizadas, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Seção IV

Da Contratação do Consórcio por Ente Consorciado

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.107, de 2005.

Parágrafo único. O contrato previsto no caput, preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais.

Seção V

Das Licitações Compartilhadas

Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção VI

Da Concessão, Permissão ou Autorização de Serviços Públicos ou de Uso de Bens Públicos

Art. 20. Os consórcios públicos somente poderão outorgar concessão, permissão, autorização e contratar a prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante:

- I - obediência à legislação de normas gerais em vigor; e
- II - autorização prevista no contrato de consórcio público.

§ 1º A autorização mencionada no inciso II do caput deverá indicar o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, inclusive metas de desempenho e os critérios para a fixação de tarifas ou de outros preços públicos.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado.

Art. 21. O consórcio público somente mediante licitação contratará concessão, permissão ou autorizará a prestação de serviços públicos.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se a todos os ajustes de natureza contratual, independentemente de serem denominados como convênios, acordos ou termos de cooperação ou de parceria.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao contrato de programa, que poderá ser contratado com dispensa de licitação conforme o art. 24, inciso XXVI, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção VII

Dos Servidores

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1º Os servidores cedidos permanecerão no seu regime originário, somente lhe sendo concedidos adicionais ou gratificações nos termos e valores previstos no contrato de consórcio público.

§ 2º O pagamento de adicionais ou gratificações na forma prevista no § 1º deste artigo não configura vínculo novo do servidor cedido, inclusive para a apuração de responsabilidade trabalhista ou previdenciária.

§ 3º Na hipótese de o ente da Federação consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais pagamentos poderão ser contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

CAPÍTULO IV

DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Seção I

Disposição Geral

Art. 24. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

Seção II

Do Recesso

Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

§ 3º A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio.

Seção III

Da Exclusão

Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

Art. 27. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembléia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis.

CAPÍTULO V

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 29. A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Em caso de extinção:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio.

CAPÍTULO VI

DO CONTRATO DE PROGRAMA

Seção I

Das Disposições Preliminares

Art. 30. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se prestação de serviço público por meio de gestão associada aquela em que um ente da Federação, ou entidade de sua administração indireta, coopere com outro ente da Federação ou com consórcio público, independentemente da denominação que venha a adotar, exceto quando a prestação se der por meio de contrato de concessão de serviços públicos celebrado após regular licitação.

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, a partir de 7 de abril de 2005, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa sem a celebração de contrato de programa, ou sem que sejam observadas outras formalidades previstas em lei, nos termos do disposto no art. 10, inciso XIV, da Lei nº 8.429, de 1992.

§ 3º Excluem-se do previsto neste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 31. Caso previsto no contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação entre entes federados, admitir-se-á a celebração de contrato de programa de ente da Federação ou de consórcio público com autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 1º Para fins do caput, a autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista deverá integrar a administração indireta de ente da Federação que, por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação, autorizou a gestão associada de serviço público.

§ 2º O contrato celebrado na forma prevista no caput deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 3º É lícito ao contratante, em caso de contrato de programa celebrado com sociedade de economia mista ou com empresa pública, receber participação societária com o poder especial de

impedir a alienação da empresa, a fim de evitar que o contrato de programa seja extinto na conformidade do previsto no § 2º deste artigo.

§ 4º O convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei.

Seção II

Da Dispensa de Licitação

Art. 32. O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

Seção III

Das Cláusulas Necessárias

Art. 33. Os contratos de programa deverão, no que couber, atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e conter cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, inclusive a operada por meio de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços;

II - o modo, forma e condições de prestação dos serviços;

III - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços;

IV - o atendimento à legislação de regulação dos serviços objeto da gestão associada, especialmente no que se refere à fixação, revisão e reajuste das tarifas ou de outros preços públicos e, se necessário, as normas complementares a essa regulação;

V - procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, especialmente de apuração de quanto foi arrecadado e investido nos territórios de cada um deles, em relação a cada serviço sob regime de gestão associada de serviço público;

VI - os direitos, garantias e obrigações do titular e do prestador, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão dos serviços e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e instalações;

VII - os direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização dos serviços;

VIII - a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-las;

IX - as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita o prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, e sua forma de aplicação;

X - os casos de extinção;

XI - os bens reversíveis;

XII - os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas ao prestador dos serviços, inclusive quando consórcio público, especialmente do valor dos bens reversíveis que não foram amortizados por tarifas e outras receitas emergentes da prestação dos serviços;

XIII - a obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas do consórcio público ou outro prestador dos serviços, no que se refere à prestação dos serviços por gestão associada de serviço público;

XIV - a periodicidade em que os serviços serão fiscalizados por comissão composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários, de forma a cumprir o disposto no art. 30, parágrafo único, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

XV - a exigência de publicação periódica das demonstrações financeiras relativas à gestão associada, a qual deverá ser específica e segregada das demais demonstrações do consórcio público ou do prestador de serviços; e

XVI - o foro e o modo amigável de solução das controvérsias contratuais.

§ 1º No caso de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa deverá conter também cláusulas que prevejam:

I - os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária do ente que os transferiu;

II - as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III - o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos à sua continuidade;

IV - a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V - a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao prestador dos serviços ou ao consórcio público; e

VI - o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 2º O não pagamento da indenização prevista no inciso XII do caput, inclusive quando houver controvérsia de seu valor, não impede o titular de retomar os serviços ou adotar outras medidas para garantir a continuidade da prestação adequada do serviço público.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

Seção IV

Da Vigência e da Extinção

Art. 34. O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o contrato de consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Art. 35. A extinção do contrato de programa não prejudicará as obrigações já constituídas e dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

CAPÍTULO VII

DAS NORMAS APLICÁVEIS À UNIÃO

Art. 36. A União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos.

Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos.

Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União.

Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

§ 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados.

§ 2º A comprovação do cumprimento das exigências para a realização de transferências voluntárias ou celebração de convênios para transferência de recursos financeiros, deverá ser feita por meio de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, relativamente à situação de cada um dos entes consorciados, ou por outro meio que venha a ser estabelecido por instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 40. Para que a gestão financeira e orçamentária dos consórcios públicos se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda:

I - disciplinará a realização de transferências voluntárias ou a celebração de convênios de natureza financeira ou similar entre a União e os demais Entes da Federação que envolvam ações desenvolvidas por consórcios públicos;

II - editará normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, incluindo:

- a) critérios para que seu respectivo passivo seja distribuído aos entes consorciados;
- b) regras de regularidade fiscal a serem observadas pelos consórcios públicos.

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei nº 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Parágrafo único. Caso a transformação seja para consórcio público de direito público, a eficácia da alteração estatutária não dependerá de sua inscrição no registro civil das pessoas jurídicas.

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de janeiro de 2007; 186^º da Independência e 119^º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Márcio Thomaz Bastos
Guido Mantega
José Azenor Álvares da Silva
Paulo Bernardo Silva
Marcio Fortes de Almeida
Dilma Rousseff
Tarso Genro

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.1.2007