

Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE

Alex Marques Nascimento
Universidade Federal de Campina Grande
E-mail: alexbruno.fmn@gmail.com

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Universidade Federal da Bahia
E-mail: antoniosaf@ufba.br

Resumo

As Regiões Metropolitanas enfrentam dilemas de cooperação que dificultam a implementação de políticas públicas de forma integrada com todos os membros. Para minimizar esses dilemas, os atores buscam nos Consórcios Públicos uma saída, entretanto, a realidade de João Pessoa-PB e Recife-PE mostra que os Consórcios Públicos ainda mantêm, relativamente a cultura de centralização. Assim, esse artigo discute, a partir das categorias institucionais do *Institutional Analysis Development (IAD) Framework* e a *Teoria dos Recursos Comuns*, que realidades locais distintas como João Pessoa-PB e Recife-PE possuem dificuldades similares de superar os dilemas de cooperação. A pesquisa é qualitativa e sua coleta de dados se deu através de entrevistas com os atores chave de cada caso, e na sequência, analisou os dados através de análise categoria de conteúdo. Observou-se, enfim, que a complexidade dos dilemas da ação coletiva em áreas metropolitanas não são superados com a criação de arranjos institucionais como os Consórcios Públicos, porém, os seus resultados mostram um paliativo na implementação de políticas públicas setoriais.

Palavras-chave: Cooperação. Consórcio Público. Região Metropolitana.

Artigo submetido em 25/09/2014 e aprovado em 06/01/2015, após avaliação double blind review. Editor científico: Diogo Helal.

Cooperative Relations in Public Consortia for Metropolitan Areas: analysis of CONDIAM / PB Consortium and Greater Recife / PE

Alex Marques Nascimento
Universidade Federal de Campina Grande

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Universidade Federal da Bahia

Abstract

The dilemmas facing metropolitan areas of cooperation that hinder the implementation of public policies in an integrated manner with all members. To minimize these dilemmas, the actors in the Public Consortia seeking a way out, however, the reality of Joao Pessoa-PB and Recife-PE shows that the Public Consortia still maintain, for the culture of centralization. Thus, this article discusses, from the institutional categories of Institutional Analysis Development (IAD) Framework and the Theory of Common Resources that different local realities as Joao Pessoa-PB and Recife have similar difficulties to overcome the dilemmas of cooperation. The research is qualitative and its data collection was through interviews with key actors in each case, and in sequence, analyzed the data using analysis content category. It was noted, finally, that the complexity of the dilemmas of collective action in metropolitan areas are not overcome with the creation of institutional arrangements such as Public Consortia, however, their results show a palliative in the implementation of sectoral policies.

Keywords: Cooperation. Public Consortium. Metropolitan Region.

Manuscript received on September 25, 2014 and approved on January 06, 2015, after one round of double blind review.

1 Introdução

Com os dilemas do “municipalismo”, muitos municípios enfrentaram dificuldades para implementar suas políticas públicas. Assim, algumas iniciativas de acordos bilaterais são utilizadas como forma de superar suas deficiências e conseguir atender às demandas locais. No bojo dessas iniciativas, uma das escolhas são os Consórcios Públicos, pois com mais demandas e menos receitas, os municípios vislumbraram nos Consórcios Públicos uma possibilidade de garantir melhores serviços, reduzir custos, captar mais recursos e ganhar notoriedade pública.

Consórcios Públicos são instituições de direito público, ou privado, pelos quais os atores políticos da esfera municipal, estadual ou federal (límitrofes ou não), decidem cooperar entre si para solucionar problemas de comum interesse e em áreas específicas, com o objetivo de atender às demandas locais. E o que leva os municípios a se consorciarem é a possibilidade de atender demandas locais que, se fossem atuar sozinhos, ou não conseguiriam ou despenderiam mais gastos com tempo, energia e/ou recursos financeiros (Abrúcio & Soares, 2001; Cruz, 2002; Cunha, 2004).

Assim, os Consórcios Públicos funcionam como uma saída, dentre outras, para superar alguns dilemas do municipalismo. Dilemas esses que se observam também nas Regiões Metropolitanas (RMs), os quais se somam às peculiaridades típicas dessas áreas.

Segundo Freitas (2009), o processo de metropolização ocorre a partir da polarização de uma dessas regiões em torno de uma cidade, em suas dimensões físicas e populacionais, caracterizadas por alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa cidade núcleo é também chamada de ‘metrópole’ e em torno dela há uma série de outras cidades sob sua direta influência, com grande interdependência econômica e movimento pendular da população. Tais áreas são, por isso, chamadas de Regiões Metropolitanas.

Esse artigo delimitou sua análise optando por uma comparação entre os espaços urbanos de João Pessoa/PB e Recife/PE, que são denominados em lei complementar como “Área Metropolitana” e “Região Metropolitana”, respectivamente. Para fins de padronização de conceitos, foram considerados os critérios de integração entre os municípios, concentração das atividades na cidade núcleo e condição social.

O viés comparativo que justifica a escolha desses casos está no fato de que mesmo em casos com diferenças dimensionais e temporais, as relações de cooperação mantêm semelhantes dificuldades de implementação, bem como os mesmos resquícios de centralidade.

Um dos principais dilemas das RMs é a dificuldade de cooperação intergovernamental, que tem como causas, segundo Garson (2009): as características do processo centralizado e autoritário de criação (ainda no regime militar); descentralização desgovernada (pós-constituição de 1988) e agravamento dos problemas locais; universalismo de tratamento dos municípios, no qual o governo não considera as especificidades locais e desconhece as suas necessidades prioritárias; enfraquecimento do papel do Estado, que poderia atuar como coordenador das políticas e ações metropolitanas; rígida vinculação entre receita e gasto público, oferecendo pouca flexibilidade para alocação de recursos em novas áreas; e falta de investimentos direcionados, especificamente, para as Regiões Metropolitanas. E ainda, a assimetria de poder entre os municípios que gera certa polarização de receitas, serviços e políticas públicas nas capitais ou cidades-núcleo dessas regiões.

Portanto, devido a esses problemas, somados às características históricas dessas regiões, elas não conseguiram desenvolver instituições com força suficiente para gerar integração entre os atores. As instâncias deliberativas previstas em lei exercem baixo poder de ação, o que acaba configurando a maioria das Regiões Metropolitanas como áreas de baixas relações de cooperação.

Apesar de ser um ambiente de baixa cooperação, observa-se a presença de manifestações de cooperação nas RMs, como arranjos produtivos locais e consórcios públicos. Mas, até que ponto os consórcios públicos podem se configurar como um arranjo de ação coletiva, e, portanto, contribuir para a superação dos dilemas de cooperação, deficiências do municipalismo e falta de coesão nas Regiões Metropolitanas?

Portanto, considerando o contexto de baixa cooperação das Regiões Metropolitanas, pergunta-se: A partir da influência de elementos institucionais (serão explicitados no tópico seguinte), como se configuram as relações de cooperação nos Consórcios Públicos do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife, em suas respectivas delimitações metropolitanas?

Assim, o objetivo desse artigo é compreender, a partir de elementos institucionais, as relações de cooperação nos Consórcios Públicos do CONDIAM/PB (Aglomeração Metropolitana de João Pessoa) e Consórcio Grande Recife (Região Metropolitana de Recife).

O marco teórico utilizado para essa pesquisa foi a abordagem de Elinor Ostrom dos *Common Pool Resources* (CPRs), pois propõe que as instituições influenciam a ação dos atores – eles [atores] também moldam ou criam suas próprias instituições – através de

atributos locais, quais sejam: físicos, culturais e/ou regulamentares; e o fazem por iniciativas próprias, de forma interativa gerando resultados e benefícios para toda a coletividade.

Essa pesquisa buscou relacionar tanto a influência das instituições no comportamento de cooperação dos atores dos consórcios públicos quanto os padrões de interação para constituir as demais características estruturais do arranjo. Aqui se delinea uma hipótese: os Consórcios Públicos brasileiros são arranjos cooperativos governamentais “gerenciados” por agentes públicos, todavia, não se trata de uma ação do Estado regulando a ação coletiva (salvo nos casos em que o Estado é um dos membros do Consórcio). Isso porque, apesar de existirem mecanismos legais sobre o seu funcionamento, os atores criam suas próprias regras e normas de gerenciamento. Além disso, os consórcios são de formação e adesão voluntária, ou seja, os atores têm autonomia para criar seu sistema normativo, mas são facultados a entrar ou a sair do consórcio.

A confirmação de tal hipótese justifica a utilização da ferramenta IAD *Framework* e os postulados do *Common Pool Resources (CPRs)*, também, em arranjos colaborativos governamentais – tais quais os Consórcios Públicos.

Pesquisas realizadas no Brasil que utilizam a Teoria do CPRs centram suas análises em manejo de recursos naturais, como os trabalhos de Denters e Klok (2001) e de Castellano (2007) que utilizaram a Teoria dos CPRs aliada com a ferramenta IAD *Framework* para evidenciar a importância da iniciativa dos atores no intento de conservação de seus recursos naturais a partir de suas próprias regras e peculiaridades locais.

Há ainda, os estudos de Sabourin (2010) que relacionam as pesquisas de Ostrom (1990) com a Teoria da Reciprocidade. O autor assume uma postura contraditória a Ostrom (1990) e afirma que ela se limita a analisar contextos de relação íntima entre reciprocidade, confiança e reputação. No entanto, as evidências empíricas dela trabalham em cenários onde a expectativa de regulação gira em torno de uma minoria de indivíduos altruístas e “reciprocitários” (Sabourin, 2010).

Basicamente, a diferença entre os CPRs e a Teoria da Reciprocidade é que enquanto a primeira parte da ideia prévia de confiança entre os atores, a segunda diz que somente a partir da criação de estruturas de compartilhamento simétricas é que se gera confiança para cooperar. E o principal ponto de semelhança entre elas é que as duas pressupõem que a gestão compartilhada só funciona em grupos de proximidade onde funcionam interconhecimento ou respeito das regras e normas (Sabourin, 2010).

A relação entre a Teoria dos Recursos Comuns e os Consórcios Públicos no Brasil está sendo feita pela primeira vez nessa pesquisa, o que sinaliza uma lacuna empírica nesse debate no país. A importância de se fazer essa relação teórico e empírico se dá pela oportunidade de se mapear os aspectos internos e externos que levam os Consórcios lidar com as questões de ação coletiva.

O artigo está dividido em seis seções contando com esta introdução e as considerações finais. A seção 2 discute a orientação teórica e as categorias de análise que foram utilizadas na pesquisa. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção trata do caso do CONDIAM-PB. A seção 5 aborda o caso do Consórcio Grande Recife e a última seção do trabalho traz considerações finais.

2 Teoria dos Recursos Comuns

Como a fundamentação teórica dessa pesquisa é relacionada à influência das instituições no comportamento de cooperação dos atores em consórcios públicos, seguirão aqui os principais postulados sobre teorias de ação coletiva, destacando a teoria dos *Common Pool Resources* (CPRs), de Elinor Ostrom.

O que Ostrom propõe, basicamente, é que não somente o Estado ou o mercado são únicas vias para haver ação coletiva. Mas, também, a própria iniciativa e interação dos atores pode ser um caminho para a cooperação, ela desenvolve ainda uma ferramenta para comprovar sua teoria, a qual chama de *Institutional Analysis Development* (IAD) *Framework*. Com isso, ela tenta mostrar não só a influência das instituições no comportamento dos atores, como também a arena de decisões, a interação entre eles e os resultados alcançados.

O quadro IAD foi desenvolvido por Elinor Ostrom e um conjunto de profissionais das ciências sociais, políticas e econômicas, que participaram do *Workshop* em Teoria Política e Análise Política da Universidade de Indiana (EUA), com o propósito de projetar e analisar intervenções políticas de uma forma multidisciplinar (Polski & Ostrom, 1999).

Esse quadro chama atenção dos analistas políticos para os indivíduos que tomam decisão sobre algum curso de ação, dessa forma, o quadro IAD trabalha com variáveis externas aos indivíduos, que são elementos ou instituições que, de alguma forma, afetam as ações dos atores, seus processos políticos e os resultados na arena de ações.

Conforme Ostrom et al. (1994), a ferramenta IAD é dividida em 04 eixos, que também representam as categorias e subcategorias deste artigo: (a) Variáveis externas, subdividida em: atributos do mundo físico; atributos culturais da comunidade em que os atores estão inseridos; e regras de incentivos e restrições para determinadas ações; (b) Arena de Ação, sendo: Situação de Ação; e Atores ou Participantes; (c) Padrões de Interação e Fluxos de Comunicação; e (d) Resultados e Benefícios.

A primeira variável externa, os atributos do mundo físico, circunscrevem todas as características materiais dos recursos que são importantes para constituir as possibilidades práticas de ação dos atores e os possíveis resultados. Eles são históricos e forjam os interesses envolvidos nas ações de cooperação, assim como interferem no volume, peculiaridade do conhecimento e informações que os atores têm para tomar suas decisões, assim, eles representam uma relevante base de fundamentos para estruturar a situação de ação. Além disso, eles podem exercer influência em outras variáveis externas, como as “regras” (Polski & Ostrom, 1999).

Na segunda variável externa, os atributos da comunidade, incluem-se os aspectos culturais locais envolvidos nos comportamentos de cooperação. Eles são compostos pelos elementos socialmente aceitos, os poderes que são atribuídos aos pares, a homogeneidade das preferências dos atores e a forma como os recursos são distribuídos entre eles (Ostrom et al., 1994).

E, por fim, a variável externa chamada de “*rules-in-use*”, ou simplesmente “regras em uso”. É o conjunto de regras de trabalho que delimitam: o poder de ação dos membros e divide as responsabilidades do grupo; quais as regras de funcionamento; e que restrições serão aplicadas aos atores segundo suas ações (Ostrom, 1990; 2005).

No caso dos consórcios públicos brasileiros, as regras são definidas pela Lei dos Consórcios de 2005, pelas cartas de intenções que cada consórcio deve apresentar às suas casas legislativas, por leis locais de regulamentação e criação dos consórcios, pelos Estatutos de cada um e, periodicamente, por assembleias ordinárias.

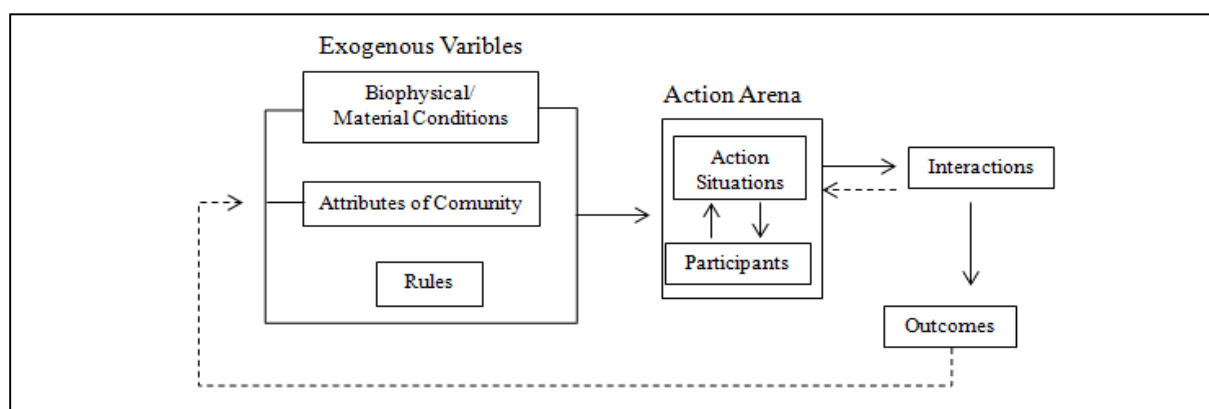
O ambiente em que os atores interagem e tomam decisões é chamado de “*action arena*”, ou arena de ação, na qual há um espaço social onde os atores interagem chamado: “situação de ação”. Enquanto as características da situação de ação e dos atores definem o tipo de arena de ação, as práticas, interações e comunicação entre os atores dentro da arena levam aos resultados do arranjo institucional (Bravo, 2002; Denters & Klok, 2001; Ostrom et al., 1994).

As características dos atores, bem como as decisões tomadas na situação de ação estão interligadas ao grau de interação dos atores. Essa interação entre os atores é definida por padrões de fluxo de interação lógica de seus comportamentos na arena de ação, o que diz respeito às características estruturais de uma situação de ação e da conduta dos participantes na estrutura final (Polski & Ostrom, 1999).

E, por fim, o quadro IAD sugere que se analisem os “outcomes”, ou os resultados e benefícios gerados pela ação política (Polski & Ostrom, 1999).

Uma vez delineadas a arena de ação e a situação de ação é preciso relacioná-las e analisá-las junto às variáveis externas (atributos físicos, culturais e regras), em seguida aos padrões de interação, e por fim, aos resultados e benefícios gerados. Como está definido na Figura 1, elaborada por Ostrom et al. (1994):

Figura 1 – Institutional Analysis and Development – IAD Framework
(Análises e Desenvolvimento Institucional – Quadro IAD)



Fonte: Adaptado de Ostrom et al. (1994)

O IAD ajuda a investigar situações políticas que são afetadas por um conjunto de fatores derivados de um mundo físico, cultural e um conjunto de regras, bem como na forma como esses fatores, (entende-se como “instituições”), interferem no comportamento dos atores.

As dimensões contempladas no quadro IAD abrangem aspectos fundamentais em uma análise de arranjos colaborativos, isso porque, ele se propõe analisar desde elementos externos e características extrínsecas dos arranjos, passando pelos aspectos intrínsecos como as relações entre os atores, e por fim, os resultados alcançados pelo arranjo. Ou seja, ele prevê um detalhamento de todos os fatores intervenientes de um arranjo colaborativo, como nesse caso, os Consórcios Públicos.

3 Procedimentos Metodológicos

A abordagem qualitativa pode ser definida como uma forma de tratar o problema quando se pretende entender a natureza de um fenômeno (Richardson, 1985). Assim, justifica-se sua escolha para essa pesquisa já que o que se pretende aqui é compreender quais são as nuances que permeiam as relações de cooperação no fenômeno “Consórcios Públicos em Região Metropolitana”. Essa análise servirá para entender a influência de aspectos institucionais nas ações de cooperação dos atores, portanto, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa.

Portanto, essa pesquisa se fundamenta, teórico e empiricamente, no sentido de se legitimar nos moldes dos trabalhos científicos. Para a coleta de dados, utilizou-se o método de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Na análise documental, foram trabalhados dados primários e secundários através de documentos oficiais de governo e institutos de pesquisa. E para as entrevistas semiestruturadas, foi definido um roteiro de perguntas, que oferecesse ao entrevistado certa liberdade para discorrer suas respostas, bem como ao entrevistador de mudar o curso das perguntas e, portanto, da entrevista, sempre que necessário.

A escolha dos entrevistados não teve preocupação com representatividade amostral, mas sim, com a qualidade das informações e sua relação com os objetivos da pesquisa. Assim a codificação e a identificação dos sujeitos foram realizadas conforme a Figura 2, a seguir:

Figura 2 – Codificação dos Sujeitos da Pesquisa

Consórcio	Código	Sujeito
CONDIAM/ PB	COND ₁	Presidente do Consórcio no ato da formação em 2002 (ex-prefeito de João Pessoa/ PB e atual Senador pela Paraíba)
CONDIAM/ PB	COND ₂	Secretário Executivo que atua desde 2005.
CONDIAM/ PB	COND ₃	Diretor Administrativo do CONDIAM/ PB
Consórcio Grande Recife	GRAN.REC ₁	Secretário de Transportes de Olinda/ PE
Consórcio Grande Recife	GRAN.REC ₂	Vereador representante da Câmara de Vereadores do Recife/ PE no consórcio
Consórcio Grande Recife	GRAN.REC ₃	Diretora Presidente da CTTU – Companhia de Trânsito e Transporte Urbanos
Consórcio Grande Recife	GRAN.REC ₄	Representante dos Usuários

Fonte: O Autor

Para essa pesquisa foram analisadas ainda as legislações que criaram os consórcios em cada espaço urbano, a legislação que regulamentou os consórcios no Brasil, os dados de institutos como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2009), Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2012), Observatório das Metrôpoles (2009), além da revisão bibliográfica de livros, artigos acadêmicos, jornais e dados estatísticos.

A coleta de dados secundários e análise de documentos ocorreram no período de Março de 2011 a Março de 2012 e a coleta dos dados primários (entrevistas semiestruturadas) ocorreu no período de Agosto de 2011 até Março de 2012.

Sendo, portanto, uma análise de conteúdo qualitativa e temática dos significados das mensagens (Bardin, 2011). Qualitativa, pois se buscou indicadores não frequenciais, e sim, a observação de indicativos de presença ou ausência de termos que se articulem com as categorias. Ou seja, observando os significados através de um tratamento descritivos das informações, e não os significantes, como ocorre nos casos de análise léxica e análise de procedimento. Esse tipo de análise é válido na elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento de inferência precisa.

As categorias de análise foram dimensionadas previamente a partir do IAD Framework. Portanto, ao compreender a metodologia de análise de arranjos colaborativos através do quadro IAD, elencaram-se as categorias de análise, construiu-se o roteiro de entrevistas e buscou-se nos dados a consonância ou não entre os Consórcios Públicos e a Teoria dos Recursos Comuns (CPRs).

Dessa forma o quadro IAD foi utilizado para compreender os Consórcios Públicos e, uma vez compreendido, fazer a relação entre os resultados encontrados com os postulados da Teoria dos Recursos Comuns.

4 Caso CONDIAM-PB

O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa (CONDIAM/PB) em 2003 com o objetivo de promover e acelerar o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental; promover programas de infraestrutura urbana e intermunicipal, saneamento ambiental, educação, saúde, turismo, cultura e lazer; promover o desenvolvimento da pessoa humana; fomentar a integração das ações entre empresas e órgãos governamentais no tocante às questões de emprego e renda; promover medidas, corretiva ou preventivamente, destinadas à conservação do meio

ambiente, à despoluição dos rios, limpeza de vias públicas, reciclagem dos resíduos sólidos urbanos, coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos; gerir recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentável da região; e apoiar políticas, planos e programas de outras esferas Estadual ou Federal que corroborassem com os objetivos do CONDIAM/PB (CONDIAM/PB, 2002a; 2002b).

Um fato curioso é que quando surge a Aglomeração Metropolitana de João Pessoa (AMJP) só surge em 2003, quando já existia o CONDIAM, e em reunião com os atores da AMJP ficou-se decidido que o CONDIAM seria responsável pelo gerenciamento dos interesses e objetivos da AMJP, ou seja, ele funcionaria como um “implementador” das decisões da AMJP. Entretanto, a única ação implementada foi a criação do Aterro Sanitário para suprir a demanda da região.

Seus atores e demais características serão conhecidos nas seções seguintes.

4.1 Atributos físicos

Os municípios que compõem a Aglomeração Metropolitana de João Pessoa – AMJP não possuem uma forte conurbação entre si. Em média as áreas urbanas dos municípios distam um do outro em torno de 40 a 60 km, com exceção de Bayeux. Isso faz com que as relações comerciais e sociais não tenham tanta proximidade, como ocorre em Recife/PE e nas grandes Regiões Metropolitanas.

Devido a essas distâncias, há dois pontos que são relevantes. O primeiro é que como o aterro está localizado em João Pessoa, o custo de transporte do lixo em alguns municípios é inviável, obrigando a maioria dos municípios da AMJP a continuarem utilizando seus lixões a céu aberto. Atualmente, na AMJP, somente os municípios de João Pessoa, Bayeux, Santa Rita, Cabedelo e Conde utilizam os serviços do aterro sanitário. Apesar de haver planos para construir outro aterro, isso ainda não saiu do papel.

O segundo ponto relevante é que tais distâncias contribuem para explicar a baixa conurbação entre os municípios. Algumas localidades possuem determinados problemas bastante específicos que não se confundem com os problemas dos demais municípios da aglomeração metropolitana, salvo exceções como o problema da violência urbana. Isso dificulta a aproximação entre eles.

Essa situação é colocada pelo entrevistado COND₃:

A nossa área metropolitana possui baixa conurbação entre a maioria dos municípios. Alguns como João Pessoa, Cabedelo, Bayeux, Santa Rita e Conde ainda tem certa aproximação, mas em geral o máximo de proximidade entre os municípios é o movimento pendular das pessoas. E isto só acontece nas cidades que falei, porque nas outras mais distantes, nem isso.

Por essas e outras é que o Aterro Sanitário da AMJP (principal ação do CONDIAM) só é utilizado pelos municípios de João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde e Santa Rita. Municípios esses que se localizam com certa proximidade de João Pessoa, e que juntos somam, em média, 1500 toneladas de lixo por dia. Estima-se que 800 toneladas sejam geradas pelo município de João Pessoa e as 700 toneladas pelos demais municípios. Outra característica da AMJP é sua baixa densidade demográfica (429,27hab/km²). Esses são os fatores que compõem a categoria das variáveis externas.

4,2 Atributos da Comunidade

A baixa conurbação e, conseqüentemente, baixa relação institucional entre os municípios da AMJP se reflete nas relações entre os atores do CONDIAM/PB. Logo após a criação do aterro e a licitação que determinou a empresa que iria gerenciar o aterro, os municípios evacuaram-se quase totalmente do CONDIAM/PB e passaram a se relacionar diretamente com a empresa gestora – a RUMOS - Construtora e Comércio Ltda. Desde o início, o prefeito de João Pessoa, o Sr. Cícero Lucena encabeçou essa ideia e vislumbrou no formato do consórcio uma forma de atrair recursos.

A participação dos demais municípios ocorreu a convite do próprio prefeito, mas sem constituir um ambiente equitativo de debates e discussões entre os demais prefeitos, apenas convites para integrar o CONDIAM/PB (e utilizar o aterro), porém sem espaços para conflitos entre os membros. Como diz o entrevistado COND₁: “Ele não é um exemplo de consórcio por conta desta minha “disposição de fazer” e o processo de acomodação dos outros, então não tinha conflito. [...] Então eu parti para a solução de João Pessoa e disponibilizei para os outros.”

Portanto, desde o início fica claro que a ideia de construir um consórcio por sua forma de gestão compartilhada não era a justificativa maior de escolha deste modelo e gestão. Mas sim, devido ao programa político do então prefeito de João Pessoa, que diz ter visitado vários modelos desse tipo de gestão, inclusive na Itália, e trouxe para a realidade local de João

Pessoa e, através do Consórcio, conseguiu os recursos com o Governo Federal, bem como reuniu outros municípios que necessitavam também de um aterro.

4.3 Regras em uso

O CONDIAM/PB foi constituído em 2002, antes da criação da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa (Lei Complementar nº59/2003). Na ocasião de sua constituição, participaram os municípios de Bayeux, Cabedelo, João Pessoa, Conde, Cruz do Espírito Santo, Lucena e Santa Rita.

No ano seguinte, com o intuito de oferecer longevidade ao consórcio e operacionalidade à Aglomeração Metropolitana de João Pessoa, a Lei de criação da AMJP estabeleceu que o CONDIAM/PB seria a instância executiva no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da AMJP. Isso faz com que tanto o CONDIAM/PB quanto a AMJP sigam o mesmo conjunto de regras. No entanto, mesmo com esse artifício legal, a Aglomeração Metropolitana de João Pessoa não consegue operacionalizar ações compartilhadas.

O fato é que essa estratégia para tentar operacionalizar a AMJP tem falhado simplesmente porque os integrantes do CONDIAM/PB são os mesmos representantes da AMJP. E esses não conseguem superar os dilemas de cooperação metropolitanos

As normas referentes às assembleias só são citadas em dois artigos do Estatuto: (i) Art.11: O Conselho de Sócios reunir-se-á por convocação de seu Presidente, ordinariamente a cada 30 (trinta) dias, [...]; e (ii) Art. 15: Os votos de cada membro do Conselho de Sócios serão singulares, independentemente das inversões feitas pelas entidades que representam (João Pessoa, 2003)

Essas assembleias foram estabelecidas para ocorrer em um espaço de tempo curto, teoricamente, isso proporcionaria maior entrosamento entre os municípios. Entretanto, não é o que ocorre, visto que as reuniões só ocorrem a cada dois anos, quando há eleição para Presidente/Vice e Secretário Executivo. Além disso, o sistema de voto não deixa claro o peso de cada um, sabe-se, através do depoimento do entrevistado COND₂ que “a votação é paritária”, mas, no Estatuto, isso é uma brecha que escurece a interpretação.

4.4 Situação de Ação

É bem certo que, como diz o entrevistado COND₃, o CONDIAM/PB “funciona mais como uma instância de pesquisa para fornecer dados que fundamente as ações dos municípios e como um espaço de debates entre os membros em torno de um problema comum.”

O entrevistado COND₂ afirma ainda que o CONDIAM/PB “só trabalha quando é acionado pelos membros, e por hora o consórcio está em ‘stand by’ aguardando os municípios terem alguma proposta de pesquisa ou ação conjunta.”

Essas falas revelam que as ações desse consórcio são extremamente esporádicas. Desde 2005, as reuniões de assembleia com participação efetiva da maioria dos membros só ocorrem a cada dois anos para eleição do Secretário Executivo, que desde 2005 tem se mantido o mesmo a ocupar esse cargo. No mais, somente pequenas reuniões entre o CONDIAM/PB e alguns poucos representantes dos municípios para tratar de questões pontuais de interesse de cada um, sem grande relevância para a AMJP.

4.5 Atores

A AMJP não foge ao padrão das características das áreas metropolitanas, a maior concentração econômica está no município núcleo – João Pessoa – que se destaca por deter 65,9% do PIB total da AMJP; e isso se segue pelo contingente populacional, que representa 66,6% do total.

O segundo maior município em PIB só chega a 17,8% (Cabedelo), o restante não ultrapassa os 5% de PIB. Ou seja, a concentração econômica da AMJP está polarizada na capital. Apesar de óbvio, a disparidade entre João Pessoa e os demais municípios reflete o cenário das relações de poder no CONDIAM/PB, sendo que a capital detém os maiores poderes de influenciar as decisões importantes para a região.

Essa centralidade econômica pode ser observada também no volume de receitas gerado pelos municípios metropolitanos. João Pessoa mantém a lógica anterior e concentra pouco mais de 70% da Receita total gerada pela AMJP, e quando se trata somente de Receita Tributária (advindo de receitas de tributos como impostos e contribuições), o município de João Pessoa gera mais de 80% da Receita Tributária total da AMJP.

Para o caso dos municípios que compõem o CONDIAM/PB, segue-se a mesma lógica de disparidades financeiras. Eles somam quase 30% da Receita Total da AMJP e somente 14% das Receitas Tributárias. O dado da Receita Tributária mostra o poder que os

municípios têm de gerar receitas, ou seja, quanto menor for esse número maior será a dependência de receitas oriundas de repasses governamentais, como o FPM, por exemplo.

Assim, como os municípios (exceto João Pessoa) têm baixo volume de Receitas Tributárias, é de se concluir que suas Receitas Totais tenham grande dependência de Transferências Intergovernamentais, o que mais uma vez demonstra a fraqueza econômica dos mesmos. Isso é o que pode ser observado na Tabela 1:

Tabela 1 – Proporcionalidade entre as Transferências Intergovernamentais e Receita Total – 2010

Unidade Federativa	Receita Total (R\$)	%	Transf. Interg.	%
João Pessoa ^b	1.209.311.262,38	100	828.315.329,10	68%
Alhandra	Não informou	-	Não informou	-
Bayeux ^b	80.720.716,91	100	68.265.884,90	85%
Caaporã	35.279.864,19	100	31.820.352,23	90%
Cabedelo ^b	124.438.876,16	100	102.138.131,81	82%
Conde ^b	43.400.057,54	100	32.713.344,44	75%
Cruz do ES ^a	18.734.271,44	100	18.194.953,65	97%
Lucena ^a	15.662.650,49	100	14.068.146,88	90%
Mamanguape	41.672.269,66	100	38.723.388,69	93%
Pitimbu	Não informou	-	Não informou	-
Rio Tinto ^b	28.708.513,70	100	27.555.587,84	96%
Santa Rita ^b	122.232.641,02	100	110.789.436,99	91%
Total	1.720.161.123,49	100	1.272.584.556,53	74%

Nota: Fonte: IBGE, 2009; STN, 2012. ^a Compõem o CONDIAM/PB. ^b Compõem o CONDIAM/PB e utilizam o aterro.

As tabelas anteriores mostram o percentual das receitas tributárias e transferências intergovernamentais em relação à receita total de cada município. Os resultados

demonstram a forte dependência de transferências intergovernamentais, bem como a baixa capacidade de geração de receitas próprias (tributárias) entre os municípios metropolitanos. Diferentemente do município núcleo, a capital João Pessoa-PB.

4.6 Padrões de Interação

As informações coletadas mostraram que os membros da AMJP, bem como os do CONDIAM/PB não possuem interação quanto à tomada de decisões ou de implementação compartilhada de programas de políticas públicas. Com pequenas exceções, o CONDIAM/PB se mantém como um arranjo fundamentalmente cooperativo, entretanto, que na prática, foi apenas uma forma de atrair recursos externos e resolver um problema público.

Os entrevistados são sintéticos e unânimes ao falar sobre a integração entre os membros do CONDIAM/PB. O entrevistado COND₂ diz: “Nós aqui do CONDIAM/PB estamos parados e esperando que os municípios solicitem alguma coisa, mas eles não têm interesse em se reunir”.

O depoimento de COND₃ remete a “uma dificuldade cultural, não só da Aglomeração Metropolitana de João Pessoa, como de várias regiões do Brasil. Ninguém quer compartilhar o poder com medo de perder.” E ainda reforça dizendo que “os problemas da falta de continuidade do CONDIAM/PB se devem à falta de integração e interesse político dos prefeitos”.

Os municípios menores vão a reboque de João Pessoa, e não se integram aos demais por questões culturais, mas também por conveniência política, como diz o entrevistado COND₁: “a gente [João Pessoa] ia fazendo as coisas, e como estava dando certo, dávamos continuidade e os demais municípios deixavam acontecer porque viam que nós tínhamos mais capacidade técnica, financeira e vontade política.”

Portanto, há duas prováveis explicações para esse cenário apresentado pelos entrevistados. Pelo fato de João Pessoa tomar a liderança do projeto e por ter maior magnitude financeira, ele centralizou todo o processo e não se interessou tanto em integrar-se com os demais municípios, apenas tentou em resolver seu problema. Ou os demais municípios, por não terem capacidade financeira, deixaram por *laissez faire* que João Pessoa resolvesse o problema dos resíduos sólidos e, assim, aproveitaram para seguir consorciado enquanto esse estava dando certo.

5 Consórcio Grande Recife/PE

Em 08 de setembro de 2008, foi instituído o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda – CTM, cujo nome de fantasia é GRANDE RECIFE – Consórcio de Transporte Metropolitano, mas popularmente chamado de Consórcio Grande Recife. A sua formação foi motivada a partir de uma situação composta por três fatores: a eleição de um prefeito em Recife/PE que tinha o interesse de municipalizar o transporte público metropolitano; a pressão do Governo Federal para estadualizar o metrô; e, a atuação do governo de Pernambuco e da Prefeitura de Recife/PE para combater o transporte clandestino. Assim, o Consórcio Grande Recife torna-se o primeiro consórcio de transporte público no país, e, ainda, em uma Região Metropolitana.

Portanto, o Consórcio Grande Recife é um arranjo “multifederativo” composto por representantes do Governo do Estado de Pernambuco, a Prefeitura Municipal de Recife e a Prefeitura Municipal de Olinda. Apesar de ser composto somente por esses atores, todos os demais municípios assinaram o Protocolo de Intenções e alguns estão se adaptando para aderir ao Consórcio Grande Recife.

A Região Metropolitana de Recife/PE foi instituída ainda na década de 1970, com a Lei Complementar nº 14, durante o regime militar. No entanto, ela foi “restituída” após a Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento pelo urbanista pernambucano Antônio Baltar do papel de cidade transmunicipal, conturbada e metropolitana do município núcleo da região, a cidade de Recife/PE. A partir de então, a vida urbana de Recife/PE tem se integrado às de seus municípios vizinhos, municípios esses que compõem o mais alto nível de aglomeração, são eles: Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Paulista (Observatório das Metrôpoles, 2009).

5.1 Atributos Físicos

As questões geográficas, localização da região e o processo de urbanização expansivo da RM de Recife/PE ajudam a explicar os principais desafios de transporte da rede. A maior parte da população dessa região utiliza o transporte coletivo para se locomover (60%) e 39,8% utiliza o transporte individual.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) possui um alto grau de conurbação entre os municípios e se observa uma forte movimentação da população tanto em direção ao município núcleo (Recife), como também para os demais municípios. Segundo dados do Observatório das Metrôpoles (2009), o grau de integração da RMR é considerado médio, ao lado de grandes RMs como a de Belo Horizonte, Porto Alegre e Brasília, por exemplo.

Portanto, essa região integrada entre os municípios criou um cenário em que os problemas urbanos ultrapassavam os limites de fronteiras. Além disso, a própria cultura local é bastante homogênea, o que resulta em similaridades dos problemas locais. No quesito trânsito, esses problemas giram em torno do grande contingente populacional urbano e linhas de tráfego limitadas para a demanda. Como diz o entrevistado GRAN.REC₁:

(...) a gente tem uma cultura única os problemas são praticamente os mesmos que é o excesso de população urbano, linhas apertadas. No caso de Olinda/PE, especificamente, a gente tem um elemento complicador que chama “Patrimônio Histórico” que a gente tem 20% de nossa área que é de preservação rigorosíssima.

As relações de cooperação entre os atores envolvem as especificidades de cada membro e no caso do Consórcio Grande Recife, as características regionais do município de Olinda, sobretudo o Patrimônio Histórico, é um elemento relevante para as decisões de tráfego daquela região. Portanto, em assembleias para as mudanças ou criações de novas rotas de ônibus é fundamental o compartilhamento prévio dessas informações. Além disso, para ingressar no Consórcio é exigido que os municípios reorganizem sua estrutura viária para receber os ônibus.

5.2 Atributos da Comunidade

Há quem costume dizer que a “EMTU dormiu EMTU e acordou Consórcio Grande Recife” (GRAN.REC₂). Para ele, a única mudança foi na formatação legal, um órgão exclusivamente do Governo do Estado (EMTU) que foi transformado em uma gestão na qual participam outros membros (Consórcio Grande Recife). Porém, as decisões, operações, processos, funcionários e planejamentos ainda são de competência do Governo do Estado.

No caso do Consórcio Grande Recife, o que se observa, notoriamente, é uma continuação do modelo de gestão anterior, com da EMTU. Com a antiga empresa, o Governo

do Estado chamou a responsabilidade para si e buscou solucionar o problema dos transportes de forma que os municípios da RMR pudessem ser beneficiados.

E essa cultura de esperar pelo Estado não foi superada com a criação do consórcio. Os municípios continuam a visualizar no governo estadual a solução dos problemas de transporte, já que ingressar, ou não, no consórcio não o exclui de usufruir do sistema de transporte. A população daquela cidade poderá utilizar os veículos, as integrações com todos os benefícios dispostos e outrora criados pela antiga EMTU.

Como diz o representantes dos usuários GRAN.REC₄:

Consórcio requer algumas diretrizes pactuadas e coletivas, não vejo isso, eu sei que continua o Governo do Estado com a lógica das Regiões Metropolitanas [...] então ele [Governo de Pernambuco] criou empresa para gerenciar o serviço e os outros estão ali sobre a tutela dele, né? Aí para muitas prefeituras é conveniente.

Portanto, não há (ou não são claros) incentivos seletivos significativos que motivem os municípios a participarem dos consórcios. A população e os gestores já têm a cultura de enxergar o sistema de transporte como algo de responsabilidade do Governo do Estado. E a motivação dos municípios para participar do consórcio tem sido entregar seu sistema de transporte para a responsabilidade do governo do Estado, na figura do Consórcio Grande Recife.

5.3 Regras em uso

Os entrevistados são unânimes em dizer que as regras e normas foram elaboradas com o “espírito” de ser cooperativa e manter uma gestão compartilhada. O primeiro documento que estabelece as regras e normas gerais do consórcio é o Protocolo de Intenções, documento esse que foi elaborado pelos representantes jurídicos de cada membro (Governo do Estado, Prefeitura do Recife/PE e Prefeitura de Olinda/PE) – todos os municípios da RMR assinaram esse protocolo. E, com base nesse protocolo, é que foi estabelecido o contrato social do consórcio, o qual delimitou os pormenores das regras e normatizou outras atividades.

A criação desse consórcio e, logicamente, o seu Protocolo de Intenções, tem caráter fundamentalmente cooperativo por sua base legal na Lei Complementar nº10, de 1994, que redefiniu a RMR:

Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afetas a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a RMR poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais. (Pernambuco, 1994, Art. 2º, § 2º e Art. 4º).

A lei Estadual que criou o Protocolo de Intenções ficou incumbida também de constituir um Conselho Superior de Transporte Metropolitano composto por representantes de cada ente, o qual funciona vinculado e no mesmo âmbito da ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco. Essa é um tipo de agência reguladora superior a todas as agências de regulação do Estado do Pernambuco.

O fato de vincular o CSTM (Conselho Superior de Transporte Metropolitano) à ARPE (Agência de Regulação de Pernambuco) gerou polêmica, mas a entrevistada GRAN. REC₂ justifica dizendo que “como o consórcio se trata de um tipo de permissão para a prestação de serviços públicos, uma Lei Federal [Lei nº 8.987 de 1995] obriga a criação de um órgão regulador vinculado (...)”. E como no Estado do Pernambuco já existia a ARPE, foi entendido que não havia a necessidade de se criar outra agência. “(...) E para minimizar as polêmicas foi criado o CSTM que se vinculou à ARPE”, como disse a entrevistada GRAN. REC₂.

No entanto, mesmo com a criação do CSTM, a vinculação de um arranjo multifederativo como é o Consórcio Grande Recife a uma agência reguladora Estadual colabora para que ele esteja subjugado aos interesses do Estado – ainda que seu funcionamento busque equidade entre os membros. O Estado passa a ter representação dobrada nessa instância deliberativa, pois tem a ARPE e os representantes no CSTM.

A composição dos representantes do CSTM privilegia, com maior número de integrantes, os representantes do Governo do Estado (07 no total, enquanto que os demais possuem de 03 a 04, em média) (Pernambuco, 2007).

A divisão hierárquica ratifica a ideia de supremacia do poder do Estado, ainda que na estrutura funcional seja paritária, os representantes são em sua maioria vinculados ao âmbito estadual. Quais sejam: os representantes da ARPE, os representantes direta ou indiretamente estaduais no CSTM, bem como na Assembleia Geral, além da Diretoria Executiva do CTM (Consórcio de Transporte Metropolitano de Recife-PE).

5.4 Situação de Ação

O modelo formatado no Contrato Social do CTM estabelece que a situação de ação aconteça na Assembleia Geral, definida e apresentada no tópico anterior. Através dessas reuniões, que devem ser convocadas a cada semestre, os atores discutem sobre temas, até se chegar a uma votação ou consenso.

As decisões são tomadas em assembleia e cada membro tem direito a um voto. Todos têm direito a voz, e para o entrevistado GRAN.REC₁ essas reuniões são oportunidades de discutir e decidir de forma coletiva questões que afetem a melhoria do transporte público coletivo, nas suas palavras:

Apesar de o Estado ter a maior parte das ações, os outros dois entes têm voz efetiva nele [CTM], então nós nos reunimos para discutir, por exemplo, questão tarifária, melhoria no transporte, tudo que visa a melhoria do atendimento, a gente discute, tem voz ativa, a gente discute mesmo, analisa projetos e os grandes projetos são mostrados para todos que analisam também.

No entanto, esse discurso não é confirmado por todos os membros. O entrevistado representante dos usuários GRAN.REC₄ acredita que as reuniões de assembleia têm suas negociações feitas previamente, pois, na hora de discutir, poucos representantes ficam até o fim e as decisões são tomadas em um único voto, entre Governo do Estado, Prefeitura do Recife/PE e Prefeitura de Olinda/PE. Como diz GRAN.REC₄:

Olhe, a reunião é o seguinte, tem um momento inicial para todos os presentes e no final só ficam os representantes dos usuários, o presidente e o secretário da assembleia. É então que o Poder Público se ausenta. E no final, normalmente, eles fecham em um único voto (Estado, Recife/PE e Olinda/PE).

Resguardado a postura de protesto do representante dos usuários, é importante ressaltar em sua fala que o formato de decisão em assembleia nem sempre engendra um cenário eminentemente cooperativo, de decisões colegiadas e compartilhadas. Se essas decisões são tomadas por negociações estabelecidas antes da assembleia, elas podem comprometer seu caráter coletivo. Pois, não fica claro como são acordadas, nem quais os interesses são considerados para fechar em um único voto. Não se pretende aqui afirmar que tais decisões sejam levianas ou não, mas sim de suspeitar que nem sempre elas ocorrem de forma coletiva.

Outros entrevistados reforçam a ideia de uma relação de maior poder do Estado e menor poder dos Municípios. Isso também se configura nas reuniões da Assembleia Geral, como mostra a fala de GRAN.REC₂: “O município continua do mesmo jeito que era antes. Vai pra reunião votar em uma tarifa, mas não participa da constituição dos itinerários, dos equipamentos, dos terminais, não participa em nada. Simplesmente ele lavou a mão e entregou ao Estado.”

A ideia de delegar a gestão do transporte ao CTM acarreta em uma postura de inércia dos municípios. Ou seja, enquanto estiver dando certo e não tiver afetando os interesses deles, não há maiores interesses em gerar conflitos nas decisões, mesmo porque os sócios tentam não se indispor com os demais para não gerar perdas políticas.

5.5 Atores

Uma das mais marcantes características dos atores desse consórcio é a diversidade partidária. As diferenças partidárias não foram impedimento para se manter um arranjo cooperativo na RMR, visto que desde 2001 há uma diversidade de partidos. O que mantém a cooperação entre eles é o compartilhamento dos mesmos problemas de transporte, que foi uma bandeira levantada e defendida pelos atores ainda no ato da formação. O consórcio passa a ser um modelo de gestão mais estável de se regularizar o sistema de transportes coletivos na RMR, pois está estruturado de modo que interesses políticos não sejam suficientes para diluir ou prejudicar o consórcio.

Isso se observou também nos dados de Receitas. Na Tabela 2, as Receitas Totais geradas por Recife totalizam quase a metade de toda a receita gerada na RMR. E possui também grande poder de arrecadação, já que sua receita tributária ultrapassa inclusive a soma de todas as receitas tributárias geradas pelos demais municípios da RMR. Isso mostra que o volume de atividades da RMR se concentra em Recife/PE.

Tabela 2 – Quadro de Receitas da RMR – 2010

Unidade da Federação	Receita Total (R\$)	%	Rec. Tributária (R\$)	%
Recife/PE	2.660.285.058,42	49,83%	786.899.708,11	67,99%
Abreu e Lima	82.679.565,21	1,55%	4.482.318,12	0,39%
Araçoiaba	18.218.669,76	0,34%	352.074,74	0,03%
Cabo de Santo Agostinho	406.885.167,28	7,62%	64.493.737,45	5,57%
Camaragibe	167.396.298,82	3,14%	11.185.452,72	0,97%
Igarassu	108.040.066,79	2,02%	4.199.629,56	0,36%
Ilha de Itamaracá	34.009.207,41	0,64%	1.558.792,72	0,13%
Ipojuca	368.340.486,79	6,90%	89.783.133,78	7,76%
Itapissuma	42.814.825,32	0,80%	1.643.800,23	0,14%
Jaboatão dos Guararapes	633.988.938,96	11,87%	97.274.988,86	8,41%
Moreno	64.301.644,96	1,20%	2.684.076,18	0,23%
Olinda/PE	405.128.010,83	7,59%	62.375.524,57	5,39%
Paulista	258.791.359,37	4,85%	26.377.404,34	2,28%
São Lourenço da Mata	88.218.821,32	1,65%	4.006.536,25	0,35%
Total	5.339.098.121,24	100	1.157.317.177,63	100

Fonte: O autor, com dados do STN (2012)

Apesar de o CTM não prejudicar a autonomia dos municípios, as diferenças econômicas refletem no poder de ação de cada ente da RMR. Os que estão consorciados atualmente, por conveniência, seguem o que é orquestrado pelo Estado, que privilegia o sistema de transporte do Recife, pois tem maiores problemas; e os futuros a se consorciarem podem seguir a mesma lógica, por questão de conveniência política, ou confrontar com os demais, já que se observam alguns municípios com maiores poderes econômicos que Olinda, como Jaboaão dos Guararapes, por exemplo.

A divisão de quotas acionárias levou em consideração o volume de viagens, o que não reflete o tamanho do município, nem tampouco as carências de transporte coletivo de cada local. Municípios com menor fluxo de viagens pode ser também um município com deficiências internas de seu sistema viário, que podem ser solucionadas com a entrada, no consórcio, e aumentar, conseqüentemente, esse volume de viagens.

5.6 Padrões de Interação

Essa categoria está diretamente ligada aos elementos da Situação de Ação, pois, para se entender a tomada de decisão, é preciso entender os momentos de negociações, e é nessa negociação que se entende também os padrões de integração entre os atores.

Se há muitas oportunidades de se abrir para negociações, tende a haver mais integração. E no caso do CTM o principal instrumento de deliberação é a assembleia geral.

Existem outras instâncias de debates, como o conselho consultivo, as comissões de multa, o CSTM e as equipes do Corpo Técnico.

Mas é nas Assembleias Gerais que os atores conhecem as necessidades de cada um e buscam solucionar os problemas. Assim, como diz o entrevistado GRAN.REC₂ “os debates se resumem a questões situacionais, prevalecendo uma visão municipalista e situacional, como, por exemplo, a questão tarifária.”

Volta-se aqui ao problema: O Estado impõe e os municípios obedecem ou, como o Município não se interessa em fazer, o Estado faz? Quando o Estado impõe, o padrão de integração é prejudicado pela impossibilidade de os demais membros agirem, e só corroboram com o que está imposto. Se os municípios permanecem inertes por não ter interesse em se desgastar politicamente, logicamente, também não se interessarão em interagir com os demais, salvo quando se tratar de problemas que os afetem localmente. Assim, como diz o entrevistado GRAN.REC₄:

Nem Recife/PE se preocupa com o que acontece com o sistema de transporte em Olinda/PE, nem Olinda/PE no de Recife/PE. E quando há conflitos, o debate gira em torno de: como isso vai afetar a população do meu município (Olinda/PE ou Recife/PE), e na parte do Estado, como isso vai afetar o transporte intermunicipal. E, na verdade, a voz é só do presidente (secretário da entidade), os outros estão lá somente do ponto de vista físico, eles não propõem questões, engem projetos, enfim, vem aquela lógica de que EMTU e Consórcio é a mesma coisa.

O contraponto do discurso acima vem com a entrevistada GRAN.REC₃:

Às vezes o pessoal tem que tomar algumas decisões lá no Consórcio Grande Recife que exige uma pressa, que não dá tempo de fazer essa discussão prévia. Então já leva a coisa pronta pra decisão. Agora, durante o período que eu sou conselheiro, já faz um ano, todas as vezes que algumas mudanças trouxeram dúvida geralmente foi criada uma discussão mais profunda daquilo.

É importante que se separe os tipos de ações, operacionais e estratégicas. O corpo técnico não pode parar para discutir toda vez que tiver que tomar uma decisão operacional. Os sócios não podem ser desavisados quanto a ações estratégicas, que devem ser amplamente debatidas.

6 CONDIAM e Grande Recife: confluências e divergências

Os Consórcios Públicos, enquanto arranjos de ação coletiva são fenômenos que ganharam destaque a partir da Lei dos Consórcios (11.107/2005). Portanto, os estudos sobre isso merecem atenção por parte dos pesquisadores. Nos casos analisados, o CONDIAM e o Grande Recife apresentaram desafios semelhantes, apesar de se localizarem em áreas tão distintas.

Conforme as dimensões de análise da Teoria dos Recursos Comuns, essas semelhanças e outras diferenças podem ser melhores visualizadas na Figura 3, a seguir:

Figura 3 – Quadro Comparativo entre CONDIAM-PB e Grande Recife-PE

Categoria \ Consórcio	CONDIAM-PB	Cons. Grande Recife-PE
Atributos Físicos	Baixa Conurbação	Alta Conurbação
Atributos da Comunidade	Centralização no município de João Pessoa-PB e dispersão dos demais atores após a construção do Aterro Sanitário	Continuidade da EMTU e crença de que o transporte é de responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco
Regras	Regras difusas e que desestimulam a cooperação	Regras claras e que estimulam a cooperação.
Situação de Ação	Assembleias não realizadas com a frequência prevista no estatuto.	Decisões são com base em assembleias e cada ator tem direito a voto.
Atores	Assimetria de poder entre os atores.	Assimetria de poder entre os atores.
Padrões de interação	Decisões centralizadas no município de João Pessoa-PB, que repassa para os demais atores.	O Estado centraliza as decisões e combina os votos em assembleia.

Fonte: O Autor

Dentre as principais diferenças entre os casos analisados pode-se citar as questões regionais de cada consórcio, pois João Pessoa-PB e Recife-PE tem uma discrepância significativa quanto ao seu grau de conurbação. Isso, em tese, poderia significar maior facilidade de cooperação em Recife, porém observou-se que ambos os consórcios têm problemas de cooperação.

Em geral, há uma forte concentração em um ator chave em cada consórcio, seja o município de João Pessoa-PB no CONDIAM e o Governo do Estado do Pernambuco no Cons. Grande Recife. Isso fica notório ao analisar as assimetrias de poder entre os atores, nas quais os atores com maior poder de receita detém um maior poder de influência em cada consórcio. Note-se que no caso do Cons. Grande Recife, a continuidade da EMTU (gerenciada pelo Governo do Estado do Pernambuco) implica em maior poder de influência desse ator.

Outro elemento que trás isso à tona são as configurações das Assembleias Ordinárias, quando não são feitas e as decisões são unilaterais (CONDIAM-PB), elas são realizadas, mas

com prévias negociações entre os principais atores chave, levando para a reunião em si meros debates e votos outrora definidos (Cons. Grande Recife).

A Teoria dos CPRs de Ostrom (1990) pode ser verificada nos casos analisados no que se refere à baixa interação entre os atores, o que pode contribuir para explicar as falhas de cooperação nos arranjos. Outrossim, as instituições acabam por serem frágeis em suas capacidades de influenciar a cooperação dessas regiões, pois se essas instituições não têm a capacidade de estimular as interações entre os atores, elas mesmas acabam por perderem sua força no consórcio.

7 Considerações Finais

A cooperação, ou não, nos consórcios é forjada por uma complexa interação entre o contexto físico da região, as características culturais do grupo e presença de agentes externos ou internos como empreendedores políticos. É a partir da influência desses elementos que se esboça o voluntarismo de alguns atores dos consórcios, que agem condicionados a instituições governamentais, legais, normativas e ligadas a dilemas locais.

O principal dilema de cooperação enfrentado pelos consórcios analisados é que eles se situam em regiões que, historicamente, não conseguem agir coletivamente, dentre outros motivos, pela fraqueza de suas instituições deliberativas. Nas Regiões Metropolitanas, apesar de terem certa proximidade entre os municípios, não são coesas e nem tampouco possuem mecanismos eficientes para agir coletivamente. Ainda predomina a visão municipalista e neolocalista, típico do federalismo brasileiro.

O quadro IAD Framework, proposto por Ostrom (1990), foi fundamental para analisar cada consórcio, pois seus eixos contemplam desde os elementos institucionais externos e internos, como as ações dos membros. Entretanto, os resultados mostraram que os fatores expostos por Garson (2009) sobre os dilemas de cooperação nas RMs ainda são muito fortes e exercem direta influência nas relações entre os membros dessas regiões.

E da forma como os consórcios CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE se apresentaram, é possível concluir que esse modelo de gestão compartilhada ainda precisa amadurecer muito para afirmar que contribuem para fortalecer o federalismo cooperativo. O que se observou foram arranjos de caráter colaborativos, mas que não conseguem alcançar ações coletivas de fato. Debate em assembleias ainda é pouco, se os membros não tiverem poderes e força para interferir diretamente nas principais decisões de tais arranjos.

Os principais atores intervenientes de cada consórcio exercem grande centralização de poderes e os membros com menores poderes seguem a lógica que é decidida pelos grandes, e assumem este comportamento, ou por considerar conveniente, ou por não ter espaços claros para agir. Os consórcios não são exemplos de cooperação plena nas RMs. Os resultados desse artigo mostraram que mesmo em realidades diferentes, as manifestações de arranjo colaborativo recaem sobre os mesmos dilemas metropolitanos.

O consórcio público, e neste caso o CONDIAM/PB, não consegue, sozinho, resolver o problema cultural das Regiões Metropolitanas. Em João Pessoa, como nas demais áreas metropolitanas, não existem instituições com força para reunir os municípios em torno de um mesmo objetivo e se manter sólido sem incorrer no problema da descontinuidade. A simples criação de um arranjo colaborativo não soluciona um problema que vem desde a formação das RMs.

E no Consórcio Grande Recife a centralidade está na figura do Governo do Estado, que gerencia e cuida para que os membros atuais e futuros sigam as normas já fixadas. Os resultados positivos desse consórcio são reflexos de uma estrutura já existente nessa região desde a década de 1980, com a EMTU. Portanto, a plena ação coletiva nesse Região Metropolitana ainda não está consolidada.

Cada consórcio refletiu resquícios dos dilemas de cooperação das RMs. Isso ficou notório no CONDIAM, com a centralidade das ações no município de João Pessoa-PB; e no Consórcio Grande Recife-PE, com a concentração no Governo de Pernambuco e Prefeitura de Recife-PE. A fragilidade dos demais membros é representada pelas dificuldades financeiras, administrativas e baixa representatividade política.

A falta de dados consolidados no país sobre os consórcios públicos figurou como uma das limitações desse trabalho, o que prejudicou uma análise desse tipo de arranjo no cenário nacional. Há apenas, no IBGE, a informação de haver ou não consórcio em determinada região metropolitana, porém sem maiores detalhamentos que pudesse ser tratado com ferramentas quantitativas.

Entretanto, as análises qualitativas dos casos analisados deixa como sugestão para pesquisas futuras que se verifique em outras regiões com retrospecto maior de cooperação, como cidades da região sul do Brasil, se esse tipo de arranjo consegue com maior sucesso superar os dilemas de ação coletiva. Outro mais, sugere-se que se analise as demais regiões não metropolitanas, como forma de compreender se os dados levantados aqui são

observados apenas em grandes regiões ou não, se em regiões menores os consórcios públicos têm melhores resultados de ação coletiva.

Referências

- Abrucio, L.; Soares, M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, 24, 2001.
- Bardin, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- Bravo, G. Environment, Institutions and Society in the Management of Common-Pool Resources: Linking IAD Framework with Concept of Social Capital. *IX IASCP*, Victoria Falls, Zimbabwe, 2002.
- Castellano, M. *Relações entre poder público e sociedade na gestão de recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.
- Cruz, M. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: Apink, P.; Caccia Bava, S.; Aulics, V. (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Polis: Programa Gestão e Cidadania/ FGV – EAESP, 2002.
- Cunha, R. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, 3, 2004.
- Denters, B.; Klok, P.. An institutional analysis of interactive governance in the context of representative democracy. In: *EURA Conference Area-Based Initiatives in Urban Policy*. Rebuilding Roombeek-West. Copenhagen, 2001.
- Freitas, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, 3, 2009.
- Garson, S. *Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*. Tese (Doutorado Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Perfil dos Municípios Brasileiros *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- João Pessoa, Prefeitura Municipal. *Lixão do Roger: o começo e o fim*. Comunicação Social da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Ed Santa Maria: João Pessoa, 2003.
- Observatório das Metrôpoles. *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.
- Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Active*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- _____. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press, US.
- Ostrom, E.; Gardner, R.; Walker, J. *Institutional Analysis and Common-Pool Resources in Rules, games, and common-pool resources*. The University of Michigan Press, 2005.
- Pernambuco, Governo do Estado. *Estatuto Social da Sociedade Limitada, sob a Denominação de “Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda.”*, 2007.
- Polski, M.; Ostrom, E. And Institutional Framework for Policy Analysis and Design. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University: Chicago, 1999.
- Richardson, R. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Saraiva, 1985.
- Sabourin, E. Multifuncionalidade e relações não mercantis: manejo de recursos comuns no Nordeste. *Caderno do CRH*, 56, 2010.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Finanças do Brasil: dados contábeis, 2012*. <http://migre.me/9DhVI>