

CONSÓRCIO METROPOLITANO : UM MODELO DE GESTÃO PARA O TRANSPORTE PÚBLICO

Cristina Aroucha Borges Siqueira

Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU/Recife

RESUMO

O Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife - CTRM é um novo modelo institucional que permite a gestão compartilhada dos serviços de transportes entre o Estado e os municípios. É uma empresa estadual com 50% mais uma ação do Estado, 30% do Município do Recife e as restantes, dos demais municípios da Região Metropolitana. Na sua estrutura apresenta-se uma separação das esferas decisória e executiva. A esfera decisória, constituída pela Assembléia dos Acionistas e os Conselhos Administrativo, Fiscal e Consultivo, define as políticas e diretrizes do sistema e da empresa, enquanto que a executiva exerce todas as funções pertinentes ao gerenciamento, exploração e delegação dos serviços de transportes. Como resultados do Consórcio espera-se viabilizar soluções sistêmicas para os problemas do transporte, preservando a governabilidade da gestão municipal e garantindo aos usuários as conquistas do transporte metropolitano.

ABSTRACT

The Transport Consortium from the Recife Metropolitan Region is a new institutional model that allows the shared management of the transport service by the State and municipalities. It is a state company with 49 percent of municipalities ownership. Its structure introduces the separation of executive and deciding spheres. The deciding sphere, constituted by the Assembly of Stock Holders and the Consultative, Fiscal, and Administrative Councils, defines the politics and directives of the system and the company, while the executive sphere exercises the functions concerning the management, exploitation and delegation of the transport service. As Consortium results, systemic solutions for the transport problems are expected, preserving the municipality authority and guaranteeing to users the metropolitan transport benefits.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 consagrou o papel das diferentes esferas de governo, em particular fortalecendo os municípios na definição de suas políticas urbanas, ao mesmo tempo em que manteve no Estado o gerenciamento e a responsabilidade sobre tais serviços, atribuindo às regiões metropolitanas competência para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

A gestão das cidades requer o envolvimento conjunto dos diversos níveis de governo incluindo a definição de uma Política de Transporte Público. Tal desafio é ainda maior quando se trata de questões no âmbito metropolitano, frente aos conflitos institucionais, políticos e legais existentes, sendo cada vez mais necessária a definição de um arcabouço jurídico-institucional e o desenvolvimento de novas formas de gestão compartilhada entre estados e municípios, num esforço coordenado de mudança na qualidade de vida dos grandes centros que compõem as regiões metropolitanas do País.

A Região Metropolitana do Recife é formada por catorze municípios e apresenta uma intensa conurbação entre eles, principalmente entre Recife e os municípios vizinhos de Olinda, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes, fazendo com que a população se desloque dentro de uma *Cidade Metropolitana*, onde os transportes municipais e intermunicipais têm grandes interferências operacionais. Comparando-se com outras regiões metropolitanas do Brasil, a RMR possui uma alta densidade demográfica (1.232 hab/km²) e uma das menores áreas (209 km²), exigindo um sistema de transporte eficiente e racional. Apesar de existir na Região um sistema de transporte planejado e operado com características metropolitanas (Sistema

Estrutural Integrado –SEI), cujo gestor é uma empresa estadual – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU/Recife, com delegação da Prefeitura da Cidade do Recife para gerir as linhas de ônibus municipais, o modelo institucional vigente é considerado precário principalmente quando da necessidade de solucionar alguns problemas existentes no Sistema de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife – STPP/RMR.

2. PROBLEMAS DO ATUAL MODELO DE GESTÃO

O Sistema de Transportes Públicos da RMR é gerido pelo Estado e municípios. O Estado, através da EMTU/Recife, é responsável pela gestão das linhas intermunicipais e linhas municipais do Recife e parte do Jaboatão dos Guararapes (integrantes do SEI), através de Convênio de Delegação desses municípios. Os demais municípios da RMR gerenciam suas linhas locais com níveis diferenciados de administração.

A desarticulação entre as ações municipais e estaduais tem dificultado a gestão do transporte, pois em algumas ocasiões os usuários dispõem de serviços concorrentes de baixa qualidade, quando poderiam ter alternativas de deslocamentos complementares e com níveis de serviço mais adequados. Além disso, o processo de municipalização tem provocado questionamentos em relação à gestão das linhas do município do Recife pelo Estado. O isolamento do sistema do Recife certamente iria comprometer a qualidade e algumas conquistas dos usuários como, por exemplo, a disponibilidade de deslocamentos entre diversos municípios através do SEI, com o pagamento de uma única tarifa. Por ser esse Sistema concebido como tronco-alimentador, em diversas ocasiões linhas alimentadoras (subúrbio para os terminais integrados) circulam dentro de um único município. É importante que as prefeituras participem de forma mais efetiva na gestão do transporte, pois há necessidade de se compatibilizar os sistemas locais com o metropolitano.

Em relação à forma contratual da prestação de serviços de transportes pelas empresas privadas, atualmente encontra-se totalmente precária. Os Termos de Permissão foram expedidos em 1980 e renovados através de Avaliações de Desempenho Operacional das Empresas a partir de 1991. A remuneração das empresas é calculada em função de seus custos e da receita do sistema através de uma Câmara de Compensação Tarifária-CCT. Faz-se necessária uma mudança na forma contratual das operadoras, mediante processo licitatório. Neste caso, é importante que a rede de linhas municipais e intermunicipais sejam compatibilizadas e licitadas em conjunto.

3. MODELO PROPOSTO – CONSÓRCIO METROPOLITANO

O modelo de gestão proposto é caracterizado pela criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTRM que estabelece uma associação institucionalizada do Estado e municípios para a gerência de forma compartilhada o STPP/RMR.

O “Consórcio” é uma Empresa Pública Estadual. A opção de empresa pública mostrou-se a mais adequada para sua finalidade qual seja, a prestação de serviços públicos, pois o CTRM terá seu capital composto exclusivamente por recursos públicos do Estado e dos municípios consorciados, não tendo o lucro como seu objetivo e sim a melhoria da qualidade do serviço oferecida aos usuários. A empresa pública também permite a obtenção de financiamento junto a entidades privadas, com finalidades específicas de investimentos em infra-estrutura, ainda que este processo esteja sujeito às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Através de contratos de permissão, concessão ou mesmo prestação de serviços poderá promover a melhoria do Sistema.

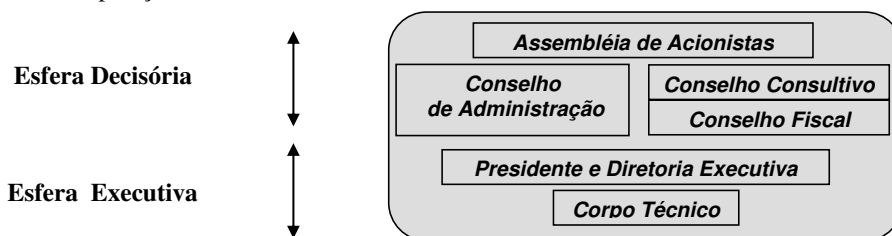
Os acionistas do Consórcio serão o Estado e as prefeituras da RMR, sendo que o Estado terá 50% mais uma ação e o Município do Recife 30%. Os demais municípios terão um percentual de 20% menos uma ação, com sua participação definida em função da interferência no sistema de transporte metropolitano e sua capacidade financeira (orçamento).

As principais funções do Consórcio são:

- Planejar, gerenciar e contratar os serviços dos transportes públicos coletivos de passageiros;
- Representar os interesses dos sócios: Estado e prefeituras conveniadas;
- Gerenciar financeiramente o Sistema;
- Buscar recursos externos ao Sistema; e
- Diligenciar para a universalização do acesso ao transporte público.

4. ESTRUTURA DO CONSÓRCIO

O Consórcio caracteriza-se por ter uma estrutura que garante a governabilidade corporativa através da separação das esferas decisória e executiva.



4.1. Esfera Decisória

A esfera decisória é constituída pela Assembléia dos Acionistas e os Conselhos Administrativo, Fiscal e Consultivo.

4.1.1. Assembléia de Acionistas

A Assembléia de Acionistas é composta pelo Governador do Estado de Pernambuco e pelos prefeitos consorciados.

Caberá a Assembléia de Acionistas, em linhas gerais, a aprovação de políticas, diretrizes, instrumentos legais, projetos e modelos relativos do consórcio de transportes, como também acompanhar o desenvolvimento do Órgão Executivo, ou seja:

- Aprovar as diretrizes, condições e normas gerais relativas ao Sistema;
- Apreciar e fixar políticas e diretrizes aplicáveis ao Sistema, no que concerne à estrutura tarifária, índices de reajustes e subsídios;
- Aprovar o Modelo de Financiamento do Consórcio e do Sistema, incluindo os instrumentos de compensação tarifária;
- Propor políticas e diretrizes gerais de atuação do Consórcio, no tocante ao transporte coletivo de passageiros da RMR;

- Encaminhar ao Governo Estadual e municípios consorciados os programas de trabalho plurianual e anual do Consórcio, para aprovação e alocação dos recursos orçamentários necessários;
- Diligenciar para a obtenção de recursos extratarifários para investimentos no Sistema; e
- Aprovar os convênios para incorporação ou descredenciamento de municípios no Consórcio.

4.1.2. Conselho de Administração

O Conselho de Administração é composto por cinco membros: dois representantes das entidades que compõem a Assembléia de Acionistas, um membro indicado pelo Governador do Estado, um membro indicado pelo Município do Recife e o Presidente do Órgão Executivo do Consórcio. Cada membro possui direito a um voto.

Caberá ao Conselho de Administração a aprovação de políticas, diretrizes e projetos relativos ao Órgão Executivo do Consórcio, como também, acompanhar seu desempenho e condições financeiras, ou seja:

- Aprovar as metas, os programas de trabalho e orçamento do Órgão Executivo, compatibilizando-os com as diretrizes da política e da programação determinadas pela Assembléia de Acionistas;
- Autorizar o Órgão Executivo a contrair empréstimos e financiamentos de fontes externas, quando autorizado pela Assembléia dos Acionistas;
- Deliberar sobre a política de recursos humanos do Órgão Executivo, principalmente no que tange a salários e gratificações, promoções, acompanhamento e avaliação do desempenho e regime disciplinar; e
- Garantir a divulgação pública de todas as ações, deliberações e relatórios de gestão do Consórcio.

4.1.3. Conselho Fiscal

O Conselho Fiscal é composto por três membros: um representante indicado pelo Governador do Estado de Pernambuco, um representante indicado pelo Prefeito do Recife e um representante indicado pelos demais acionistas.

Caberá ao Conselho Fiscal desenvolver as ações de acompanhamento e fiscalização financeira do Consórcio, destacando-se entre suas atribuições:

- Aprovar a contabilidade anual do Consórcio e todos os relatórios correlatos;
- Aprovar a contabilidade de contratos de operação firmados;
- Emitir parecer sobre as prestações de contas do Órgão Executivo colaborando, se necessário for, na preparação desses documentos; e
- Examinar, a qualquer tempo, a escrituração e a documentação contábil do Órgão Executivo.

4.1.4. Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo é composto por quarenta e cinco membros, incluindo membros do atual Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU e representantes de outras entidades que, de forma indireta, interferem na gestão e operação do sistema de transportes.

Ele permitirá uma participação mais efetiva da sociedade nas diretrizes, políticas, planos e projetos a serem estabelecidos pelo Consórcio para o sistema de transportes, contribuindo para uma maior transparência em suas decisões.

São membros do Conselho Consultivo: representantes dos órgãos de planejamento, transportes e trânsito do Estado e das prefeituras, da Assembléia Legislativa, das câmaras municipais, representante das empresas operadoras de ônibus, do transporte complementar e do metrô, do sindicato dos rodoviários, dos comunitários, da Federação das Indústrias e da Associação Comercial.

Entre as suas atribuições destacam-se:

- Analisar e opinar sobre diretrizes e planos de atuação do Consórcio no que concerne ao transporte urbano da RMR;
- Apreciar e opinar sobre a política tarifária do sistema de transporte;
- Opinar sobre os programas de trabalho e acompanhar o desempenho do Consórcio;
- Opinar sobre as normas e padrões de serviços relativos ao STPP/RMR; e
- Apreciar os planos e os projetos desenvolvidos pelos órgãos e entidades integrantes do Conselho Consultivo que tenham interface com o sistema de transporte.

4.2. Esfera Executiva

A esfera executiva é constituída pelo Órgão Executivo do Consórcio, sendo composto por um Presidente, Diretoria Executiva e seu corpo técnico. A ele compete exercer todas as funções pertinentes ao gerenciamento, exploração e delegação dos serviços de transportes públicos de passageiros na Região Metropolitana do Recife.

Entre as suas atribuições específicas destacam-se:

- Planejar, organizar, executar, dirigir, fiscalizar, avaliar e controlar os serviços de transportes públicos coletivos de passageiros da RMR;
- Calcular, acompanhar e controlar o custo de produção dos serviços de transportes;
- Calcular, acompanhar e controlar a receita do Sistema, advinda da venda antecipada de passagens, receitas extratarifárias e das tarifas determinadas pela Assembléia de Acionistas;
- Estabelecer as características das linhas de transporte, tais como terminal, ponto de retorno, itinerário, pontos de parada e estações de integração, horário de funcionamento e frequência, tipos de serviço e veículo, regras de integração e operação, e frota, entre outras de acordo com o tipo de regulamentação adotada;
- Conferir licenças, autorizações, permissões e concessões às pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, para operar em caráter delegado, serviços de transporte público;
- Elaborar e executar os programas de trabalho plurianual e anual do CTRM, para aprovação e alocação dos recursos necessários; e
- Gerir os recursos necessários ao pleno funcionamento do Órgão Executivo.

5. ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO

Para a implantação do Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife destacam-se cinco etapas importantes, quais sejam:

- Definição do modelo de gestão a ser implantado, com discussões técnicas e políticas sobre algumas alternativas propostas;
- Diálogo com prefeitos, entes envolvidos na gestão do transporte e sociedade;
- Processo Legislativo do Estado e municípios para regulamentação;
- Constituição da empresa, incluindo o processo de transição da EMTU/Recife para o Consórcio; e

- Consórcio em pleno funcionamento, com a licitação das linhas.

As duas primeiras etapas foram concluídas. Foi assinada pelo Governador do Estado a Lei Estadual nº12.496, datada de 12 de dezembro de 2003, autorizando a extinção da EMTU/Recife e a criação do Consórcio. A Lei Municipal do Recife, autorizando a participação do município no Consórcio, está em tramitação. As demais prefeituras estão analisando a proposta.

6. RESULTADOS ESPERADOS

Como resultados do Consórcio espera-se viabilizar soluções sistêmicas para os problemas do STPP/RMR, preservando a governabilidade da gestão municipal e garantindo aos usuários, as conquistas do transporte metropolitano.

Em relação aos aspectos institucionais, espera-se que o Consórcio possibilite uma corresponsabilidade na gestão operacional e financeira do Sistema e uma harmonização das decisões políticas e técnicas, juntando-se esforços para a implantação de melhorias no STPP/RMR para os usuários. Pode permitir uma maior articulação para obtenção de recursos financeiros a serem alocados em obras físicas necessárias para o crescimento e sustentabilidade das cidades, principalmente para construção e ampliação de terminais integrados e vias públicas. A compatibilização das ações do Estado e dos municípios permitirá otimizar os recursos disponíveis, técnicos e financeiros, aumentando assim o porte das intervenções e oferecendo melhores resultados para a população, além de propiciar economia de escala para o poder público.

Com o Consórcio torna-se mais fácil a tomada de decisões e a realização de ações politicamente desgastantes, mas que são importantes para fortalecer o papel de gestor público, como por exemplo, o combate ao transporte clandestino realizado na RMR, além de facilitar a licitação para a contratação dos serviços de transportes.

Em relação aos aspectos operacionais, a formação do Consórcio propiciará uma harmonia e integração entre a rede de linhas metropolitana e a municipal obtendo-se um Sistema financeiramente equilibrado, uma melhor estruturação da rede, incluindo todos os modos de transporte (metrô, ônibus, veículos de pequeno porte regulamentados), a consolidação do SEI e uma modernização tecnológica, incluindo a bilhetagem eletrônica e outros instrumentos de controle operacional que poderão ser utilizados por todos os consorciados.

Para as prefeituras a participação no Consórcio permitirá uma consolidação da integração espacial do município com a RMR e a integração da rede de linhas local com a metropolitana, aumentando a mobilidade da população. Tal integração facilitará a racionalização dos serviços com redução de frota circulando nos corredores, repercutindo na melhoria do trânsito e redução da poluição (sonora, visual e atmosférica). Além disso, poderá dispor de apoio permanente no planejamento do transporte, com a compatibilização de ações e a otimização dos recursos disponíveis.