UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JÚLIO CEZAR COSTA RAMOS

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE MOBILIDADE URBANA: UMA PROPOSTA PARA A RIDE DO POLO PETROLINA - JUAZEIRO

JUAZEIRO – BA
2019

JÚLIO CEZAR COSTA RAMOS

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE MOBILIDADE URBANA: UMA PROPOSTA PARA A RIDE DO POLO PETROLINA - JUAZEIRO

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Campus Juazeiro-BA, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (ProfiAP/UNIVASF).

Linha de atuação: Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)
Co-orientadora: Profª. Ma. Márcia Rejane Oliveira C. Macedo (UPE)

JUAZEIRO – BA
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

	Ramos, Júlio Cezar Costa
R175c	Consórcio interfederativo de mobilidade urbana: uma proposta para a ride do pólo Petrolina – Juazeiro / Júlio Cezar Costa Ramos. – Juazeiro-BA, 2019.
	xix, 144f: il.; 29 cm.
	Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2019.
	Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte.
	1. Mobilidade Urbana. 2. Consórcio Público. 3 Região Integrada de Desenvolvimento. 4. Transporte público. I. Título. II. Duarte, Francisco Ricardo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 388.4

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Renato Marques Alves, CRB 5 - 1458.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FOLHA DE APROVAÇÃO

JÚLIO CEZAR COSTA RAMOS

CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE MOBILIDADE URBANA: UMA PROPOSTA PARA A RIDE DO POLO PETROLINA - JUAZEIRO

Trabalho de Conclusão Final apresentado à Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, Campus Juazeiro-BA, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (ProfiAP/UNIVASF).

Aprovado em: Juazeiro-BA, 03 de maio de 2019.

Banca Examinadora:

Prof. Francisco Ricardo Duarte, Doutor - UNIVASF

Prof. Sérgio Marcelino da Motta Lopes, Doutor - UNIVASF

Prof. Leonardo Herszon Meira, Doutor - UFPE

Dedico esta pesquisa a todas as pessoas que colaboram com o sistema de transporte público da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) do polo Petrolina – Juazeiro e fazem a região “andar” no caminho do desenvolvimento: representantes dos entes federativos; agentes públicos responsáveis pela gestão, regulação, fiscalização; empresários; transportadores autônomos; mototaxistas; motoristas; cobradores; técnicos; mecânicos; e, principalmente, aos usuários desse sistema.

AGRADECIMENTOS

Toda grande caminhada exige grande entrega, esforço e dedicação. Além disso, é necessário o apoio de pessoas que, além de compartilhar com os nossos sonhos, ajudem a elevar o nosso desejo de vitória. Nesse contexto, gostaria de registrar os mais sinceros agradecimentos às pessoas que fizeram a diferença em minha caminhada até a obtenção do título de mestre.

À família, que esteve sempre do meu lado e fez com que eu nunca desistisse. Mãe, pai, esposa, irmão, filho, tios e tias, primos e avós, todos essenciais na minha vida e a quem muito devo na minha formação como estudante e ser humano.

Aos colegas de trabalho que apoiaram direta ou indiretamente. Com grande destaque para Márcio Carvalho, Dalvson Silva e Jesiel Marcelino, que contribuíram com a participação nas atividades de campo; as chefias Marina Santos e Elizabeth Braga, que possibilitaram a participação nos principais congressos da América Latina, onde o trabalho foi aceito para a apresentação e debate; e, os colegas Everaldo Valenga, Jefferson Veras e Paulo Costa, que compartilharam estudos e experiências.

À instituição Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a qual sirvo desde o ano de 2006 e tenho muito respeito. Que foi de fundamental importância para esta pesquisa por proporcionar a liberação do servidor/pesquisador e a disponibilização de diárias e passagens para participação em eventos científicos relacionados ao tema, realização dos levantamentos de campo e divulgação dos resultados parciais para os principais interessados.

Às pessoas maravilhosas que que Deus colocou na minha vida através do Mestrado, os meus queridos professores e colegas de turma, com destaque especial para a minha "equipe de mestrado" Fernanda Coelho, Larissa Lins e Tiago Gama (a melhor equipe de mestrado que tem!!! Rsrsrs...) e o meu amigo/irmão Alan Richards.

Aos meus orientadores Ricardo Duarte e Márcia Macedo, a quem devo muito além de uma orientação de pesquisa, devo a amizade e parceria de terem ajudado uma pessoa com perfil extremamente técnico e de campo a desenvolver uma pesquisa científica de alta complexidade.

Aos professores doutores Leonardo Meira, Sérgio Motta e Tiago Magalhães que participaram das bancas de qualificação e defesa com contribuições fantásticas para a pesquisa.

Por fim, gostaria de agradecer a todos os colegas de profissão lotados nas Prefeituras, Estados, Governo Federal; aos operadores do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro; à imprensa regional; e aos usuários que tiveram acesso à pesquisa durante a sua execução e contribuíram com informações e divulgações às partes interessadas.

“Uma boa cidade não é aquela em que até os pobres andam de carro, mas aquela que os ricos andam de transporte público”.

(Henrique Peñalosa)

RAMOS, Júlio Cezar Costa. **Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana:** Uma Proposta para a RIDE do Polo Petrolina - Juazeiro**.** Trabalho de Conclusão Final - TCF, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2019.

RESUMO

O Estado perde força à medida em que não consegue corresponder aos anseios da sociedade. Por isso, tem que se reinventar diariamente na criação e gestão de políticas públicas capazes de corrigir os erros e direcionar-se para o desenvolvimento. O objetivo principal desse trabalho é sugerir a criação do Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana na Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do polo Petrolina - Juazeiro, com competência para celebrar convênios e absorver, por delegação de competências, as atribuições de planejamento, gestão, regulação e fiscalização do sistema de transporte público de passageiros em âmbito municipal, intermunicipal e interestadual, inclusive buscando a integração entre os mesmos e gerindo todo esse sistema nos territórios dos municípios consorciados. Sugestão que surge como ação mitigadora, resultado dos estudos elencados neste trabalho, onde o Consórcio Público aparece como a instituição capaz de proporcionar a gestão compartilhada do sistema de transporte público da região e promover o desenvolvimento regional, impactando positivamente em todas as áreas da sociedade. Complementarmente, pretende-se traçar o panorama atual do transporte público de passageiros na RIDE; apontar os benefícios da criação de um Consórcio Público de Mobilidade Urbana na região, elencando as ações necessárias para a sua criação; propor o modelo de consórcio público específico para a RIDE; e elaborar a proposta de peça jurídica inicial para a criação desse consórcio, o Protocolo de Intenções, de acordo com a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios) e o Decreto nº 6.017/2007 (que regulamentou a Lei de Consórcios).

Palavras-chave: Desenvolvimento Urbano; Mobilidade Urbana; Região Integrada de Desenvolvimento; Consórcio Público; Gestão Compartilhada.

RAMOS, Júlio Cezar Costa. **Interfederative Consortium for Urban Mobility:** A Proposal for the RIDE of the Polo Petrolina - Juazeiro**.** Final Conclusion Paper - FCP, presented to the Graduate Program in Public Administration (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2019.

ABSTRACT

The state loses strength as it can not answer the society aspirations of. Therefore, it must reinvent itself every day in the creation and management of public policies that are capable of correcting errors and moving towards development. The main objective of this work is to suggest the creation of the Interfederative Public Consortium for Urban Mobility in the Integrated Development Region (RIDE) of the Petrolina - Juazeiro pole, with competence to conclude agreements and assimilate, by delegation of competences, regulation and supervision of the public passenger transport system at municipal, intermunicipal and interstate levels, including the integration among them and managing all this system in the territories of the consortium municipalities. This suggestion appears as a mitigating action, a result of the studies listed in this work, where the Public Consortium appears as the institution capable of providing shared management of the region's public transport system and promoting regional development, positively impacting all areas of society. In addition, it is intended to outline the current panorama of public passenger transport in the RIDE; to point out the benefits of creating a Public Consortium for Urban Mobility in the region, listing the necessary actions for its creation; to propose the specific public consortium model for the RIDE; and to draft the initial legal plece for the creation of this consortium, the Memorandum of Understanding, in accordance with Law 11.107/2005 (Consortia Law) and Decree No. 6.017/2007 (which regulates the Consortia Law).

Keywords: Urban Development; Urban mobility; Integrated Development Region; Public Consortium; Shared Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Complexidade do CIMUVASF 23

Figura 2 – Localização e divisão política da RIDE Petrolina - Juazeiro 24

Figura 3 – Visita técnica à empresa exportadora de fruta em Petrolina-PE 26

Figura 4 – Visita técnica à vinícola em Lagoa Grande-PE 27

Figura 5 – Eixos de desenvolvimento da RIDE 28

Figura 6 – Aeroporto Senador Nilo Coelho 29

Figura 7 – Cargueiro Boeing 747-400 29

Figura 8 – Hospital Universitário de Petrolina 30

Figura 9 – Prédio da Reitoria da UNIVASF em Petrolina-PE 31

Figura 10 – Campus Petrolina zona rural do IF Sertão 32

Figura 11 – Carnaval de Juazeiro-BA 33

Figura 12 – Festa de São João, em Petrolina-PE 33

Figura 13 – Festa dos Vaqueiros, em Curaçá-BA 34

Figura 14 – Teatro Raul Coelho, em Curaçá-BA 34

Figura 15 – Catedral do Sagrado Coração de Jesus Rei 34

Figura 16 – Patrimônios arquitetônicos de Santa Maria da Boa Vista-PE 35

Figura 17 – Vista do pôr do sol a partir da orla de Juazeiro-BA 36

Figura 18 – Parreiral de uva em Casa Nova-BA 36

Figura 19 – Hotel Fazenda em Curaçá-BA 36

Figura 20 – Usina Hidroelétrica de Sobradinho 37

Figura 21 – Usina Fotovoltaica Flutuante do Reservatório de Sobradinho 37

Figura 22 – Vista aérea da ponte Presidente Dutra, com Petrolina-PE em primeiro plano e Juazeiro-BA, em segundo 39

Figura 23 – Inauguração do CIMU 48

Figura 24 – Treinamento às equipes do CIMU 48

Figura 25 – Consórcios formados apenas por Municípios 59
Figura 26 – Consórcios formados apenas por Estados ou Distrito Federal 59
Figura 27 – Consórcios formados apenas por Municípios e Estados ou Distrito Federal 60
Figura 28 – Consórcios formados por Estados ou Distrito Federal e União 60
Figura 29 – Consórcios formados por Municípios, Estados ou Distrito Federal e União 61
Figura 30 – Terminal Rodoviário de Petrolina-PE 73
Figura 31 – Terminal Rodoviário de Juazeiro-BA 74
Figura 32 – Terminal Urbano de Juazeiro-BA 74
Figura 33 – Rodoviária de Casa Nova-BA 75
Figura 34 – Rodoviária de Sobradinho-BA 75
Figura 35 – Rodoviária de Curaçá-BA 75
Figura 36 – Ponto de embarque de vans em Curaçá-BA 75
Figura 37 – Rodoviária de Orocó-PE 76
Figura 38 – Rodoviária de Sta. Maria da Boa Vista-PE 76
Figura 39 – Guichê de venda de passagens em Lagoa Grande-PE 76
Figura 40 – O passo a passo para a criação do CIMUVASF 92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Livros específicos sobre consórcios públicos utilizados na pesquisa 55

Quadro 2 – Relação dos artigos utilizados na Revisão Sistemática de Literatura 57

Quadro 3 – Figuras semelhantes aos consórcios públicos no Direito Internacional 65

Quadro 4 – Benefícios proporcionados pela gestão consorciada 67

Quadro 5 – Tipos de transportes operados na RIDE do polo Petrolina – Juazeiro 71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Informações gerais dos municípios pertencentes a RIDE Petrolina – Juazeiro 25

Tabela 2 – Critérios utilizados na Revisão Sistemática de Literatura 46

Tabela 3 – Distância entre as cidades pertencentes a RIDE Petrolina - Juazeiro 69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia.
AMAB	Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília
AMMPLA	Autarquia Municipal de Mobilidade de Petrolina
ANPET	Associação Nacional de Pesquisadores em Transportes
ANTP	Associação Nacional de Transportadores Públicos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BA	Bahia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CIMU	Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana
CIMUVASF	Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana do Vale do São Francisco
CLATPU	Congresso Latino Americano de Transporte Público e Urbano
CO2	Gás Carbônico
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Vale do Paraíba
CONRIO	Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco
CONSTESF	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EPTI	Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
HU	Hospital Universitário

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IF	Instituto Federal de Ciência e Tecnologia
IFBA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IF SERTÃO	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano
IGBE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Km	Quilômetro
Km²	Quilômetro Quadrado
MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração
MWp	Megawatt pico
NBR	Norma Brasileira
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PE	Pernambuco
PFA	Posto de Fiscalização e Atendimento
PI	Piauí
PIs	Projetos de Irrigação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPP	Parceria Público Privada
PR	Paraná
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública
RCC	Rede de Cidades Criativas
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico

RSL	Revisão Sistemática de Literatura
SEAD	Secretaria de Educação a Distância
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SC	Santa Catarina
SETRANVASF	Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Passageiros do Vale do São Francisco
SUPAS	Superintendência de Passageiros
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPE	Universidade de Pernambuco
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 19
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA 19
1.2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDOS 23
1.2.1 A fruticultura irrigada 25
1.2.2 O polo vitivinicultor 27
1.2.3 A infraestrutura de transportes 28
1.2.4 O polo médico-hospitalar 29
1.2.5 O polo educacional 30
1.2.6 A riqueza cultural e patrimonial 33
1.2.7 A vocação para a Economia Criativa (EC) 35
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO 38
1.4 JUSTIFICATIVAS 41
1.5 OBJETIVOS 42
1.5.1 Objetivo geral 42
1.5.2 Objetivos específicos 42
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO 43

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS 44
2.1 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA 44
2.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL 45
2.3 A COLETA DE DADOS EM CAMPO 47
2.4 DA ANÁLISE DOS DADOS 49
2.5 DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS 49

3. REFERENCIAL TEÓRICO 50
3.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO 50
3.2 AS REDES DE COOPERAÇÃO EM AMBIENTES FEDERATIVOS 51
3.2.1 As Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs 52
3.2.2 Os Consórcios Públicos 53
3.2.2.1 Da personalidade jurídica dos consórcios públicos 62
3.2.2.2 Do quadro normativo 63
3.2.2.3 Os consórcios públicos no Direito Internacional 64

3.2.2.4 Os benefícios proporcionados pela gestão através de consórcios públicos. 66

4. OS RESULTADOS DA PESQUISA 69

4.1 UMA ANÁLISE SOBRE O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DA RIDE .. 69

4.1.1 Os *Stakeholders* (atores) 70

4.1.2 As estruturas físicas à disposição dos transportadores e usuários 72

4.1.3 Os principais problemas do sistema de transporte público da RIDE 77

4.2 A SUGESTÃO DE CRIAÇÃO DO CIMUVASF 80

4.3 O MODELO SUGERIDO PARA O CIMUVASF 83

4.4 OS BENEFÍCIOS DA CRIAÇÃO DO CIMUVASF 84

4.5 O PASSO A PASSO PARA A IMPLANTAÇÃO DO CIMUVASF 92

CONSIDERAÇÕES FINAIS 96

REFERÊNCIAS 98

APÊNDICE A - PROPOSTA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA A CRIAÇÃO DO CIMUVASF 105

ANEXO I – PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO DO VALE DO SÃO FRANCISCO 122

ANEXO II – CONSTRUINDO HOJE O NOVO AMANHÃ: PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO E A MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO BRASIL..... 133

ANEXO III – SOLICITAÇÃO DA UNIVIVASF DE COLABORAÇÃO TÉCNICA JUNTO À ANTT 143

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Os consórcios públicos surgiram no ordenamento jurídico brasileiro com a finalidade de atribuir personalidade jurídica aos antigos contratos administrativos de gestão associada e trazer mecanismos práticos capazes de proporcionar uma gestão compartilhada e eficiente entre entes federativos com interesses comuns.

Exemplos de regiões beneficiadas com a possibilidade de constituição de consórcios públicos são as Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDEs. Consideradas Redes Públicas de Cooperação entre Entes Federativos, elas foram criadas por leis, em regiões consideradas "de interesses comuns", com o objetivo de proporcionar o desenvolvimento regional através da cooperação entre os entes federativos (BRASIL, 2015).

Entre as RIDEs, temos a do polo Petrolina - Juazeiro, que é composta, além das duas cidades, por Casa Nova, Curaçá e Sobradinho, no estado da Bahia; Lagoa Grande, Orocó e Santa Maria da Boa Vista, no estado de Pernambuco. A RIDE foi instituída pela Lei Complementar nº 113/2001 e regulamentada pelo Decreto nº 4.366/2002, com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento, em escala regional (BRASIL, 2015a). Considerada uma região próspera e inovadora, ainda encontra dificuldades para a resolução dos problemas que envolvem os interesses comuns aos entes federativos que a compõem, entre eles, o do sistema de transportes público.

Meyer, Günter e Schreiner (2018, p. 48) destacam a necessidade do tratamento da mobilidade urbana com o foco na gestão, pois, segundo os autores, a maioria das pesquisas relacionadas ao tema voltada para as áreas do urbanismo ou engenharia de transportes e quando estão voltas para a gestão associadas, geralmente focam no desenho normativo e estrutural.

A presente pesquisa busca a integração de ações com o foco na gestão da mobilidade urbana da RIDE Petrolina – Juazeiro, considerada de grande complexidade, tanto na parte técnica, quanto na administrativa. Nesse sentido, pretende-se, sugerir aos entes federativos pertencentes à esta RIDE a criação de um Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana, com a finalidade de planejar, regular, gerir e fiscalizar o sistema de transporte público

da região, apresentando os elementos capazes de provar as suas aplicabilidades e benefícios na gestão associada desse sistema.

Para dar melhor fluidez na leitura desse trabalho, será utilizada a sigla CIMUVASF para este consórcio. Nome proposto a partir das iniciais de *C*onsórcio *I*nterfederativo de *M*obilidade *U*rbana, somado à abreviatura de *Va*le do *S*ão *F*rancisco, como a região também é conhecida, esta considerada na nomenclatura de diversas entidades estatais da região, a exemplo da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Vale do Parnaíba (CODEVASF).

No Brasil, já existem exemplos de consórcios públicos de mobilidade urbana instituídos com finalidades semelhantes àquelas do modelo proposto neste trabalho. Gouvêa (2010, p. 64) destaca que o denominado Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano foi a primeira experiência de consórcio no setor de transporte público no Brasil após o advento da legislação federal que dispõe sobre consórcios públicos. O autor se refere à Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Best (2011, p. 180) acrescenta que "o consórcio propõe um novo modelo democrático e cooperativo de gestão de transportes coletivos que pressupõem o compartilhamento de responsabilidades entre os entes que compõem o arranjo para o desenvolvimento de uma política metropolitana única". A partir de então, surgiram outras formas de organização de sistemas de transporte público, de maneira compartilhada, em regiões de interesses afins.

No ano de 2016, foi inaugurada a sede do Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana (CIMU), com participação das cidades de Teresina-PI, Timon-MA e apoio da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que concedeu ao consórcio a gestão das linhas de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros entre as duas cidades. Conceituado como "serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Unidades Federativas que possuam características de transporte urbano" (BRASIL, 2013, on-line), o transporte semiurbano tem como principais características: 1) alta frequência semanal; 2) o motivo predominante da viagem é o trabalho ou estudo; 3) utilização de ônibus tipo urbano; 4) não possui obrigatoriedade de bagageiros; e, 5) a venda de passagem é feita no interior do ônibus, com o controle de passageiros realizado por catraca ou similar (ANTT, 2017, on-line). Esse tipo de transporte se faz presente em diversas regiões do país, inclusive, em grande volume na área objeto desse estudo.

O CIMU foi o primeiro consórcio público de mobilidade urbana com a participação de municípios de Estados diferentes em nível nacional e, até então, é o modelo que mais se aproxima do proposto neste trabalho. É importante destacar o pioneirismo das duas cidades na criação dessa entidade multifederativa e a quebra de paradigmas proporcionada pelos atores envolvidos nessa nova configuração de instituição pública.

A partir da criação do CIMU, a ANTT passou a promover discussões sobre a criação de consórcios públicos de mobilidade urbana. Em agosto de 2017, a Agência realizou, na cidade de Brasília-DF, um encontro entre municípios que possuem transporte semiurbano sob a sua competência, intitulado "Semiurbano Brasil", cujos materiais apresentados podem ser visualizados com facilidade através do seu sítio eletrônico (ANTT, 2017).

Acredita-se que a criação do CIMUVASF poderá aprimorar os valores e competências na gestão pública já alcançados pelo CIMU Teresina-PI – Timon-MA. Pretende-se, com este, envolver diversos municípios de dois Estados federados e absorver, através de delegação de competências, as atividades da União e dos Estados aos quais os municípios pertençam, em busca de uma integração de todo o sistema de transporte público da região. Tal instituição já nasceria com o propósito de planejar, gerir, regular e fiscalizar todo esse sistema, no território dos oito municípios pertencentes à RIDE Petrolina - Juazeiro, envolvendo as três esferas do governo. Outra função importante desse consórcio público seria a gestão de bens públicos[1] e equipamentos urbanos[2] utilizados nos diversos modais de transporte de passageiros operados na RIDE, a exemplo dos terminais rodoviários, pontos de embarque, desembarque e outros equipamentos de uso público.

Ré e Oliveira (2018), afirmam que a figura do consórcio público tem proporcionado a concepção de políticas públicas voltadas para o compartilhamento de informações e conhecimentos sobre as necessidades regionais, resultando em um conjunto de medidas voltadas para a cooperação entre os entes federativos, em busca do êxito na barganha junto a outras esferas do Governo, no que se refere a mobilidade urbana.

Não é intenção do pesquisador, ao propor a criação do CIMUVASF, simular uma tarefa fácil de ser cumprida. Não só a criação, como também, a manutenção e desenvolvimento dessa

[1] **Bens públicos**: de acordo com a Lei nº 10.406/2012 (Código Civil), são bens de titularidade do Estado, necessários ao desempenho de funções públicas, submetidos a um regime jurídico de direito público.

[2] **Equipamentos urbanos:** segundo a norma brasileira NBR 9284, é um termo que designa todos os **bens públicos** ou privados, de utilidade **pública**, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder **público**, em espaços **públicos** e privados.

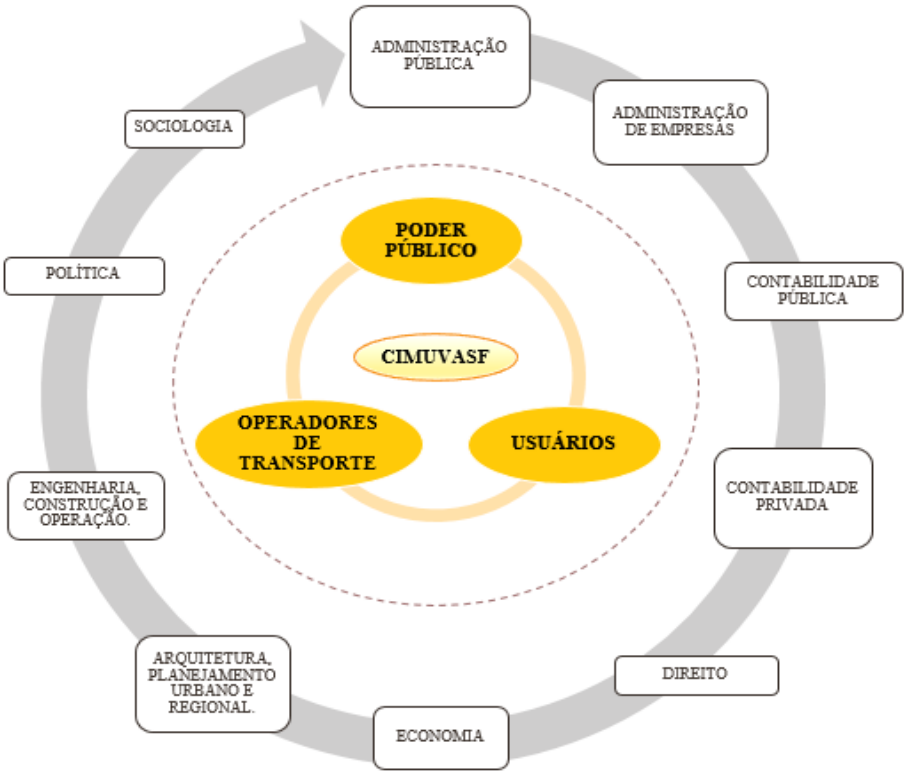
instituição, carecem de grande esforço de todos os envolvidos no sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro. É importante destacar a importância das instituições de ensino e pesquisadores da região na contribuição com estudos relacionados à mobilidade urbana, trânsito e transporte. Essa união da sociedade para a execução de um projeto de interesse comum já representaria grande avanço na gestão participativa em nível regional.

Para dar conta do modelo proposto com a devida efetividade, o CIMUVASF exigirá profissionais qualificados para lidar com a dinâmica do desenvolvimento regional e o alinhamento dos objetivos de todos os envolvidos nesse sistema. Nesse contexto, defende-se que a cooperação entre os entes federados beneficiará diretamente a eles mesmos, aos operadores do sistema de transporte público e, principalmente, aos usuários desse sistema.

De acordo com Pedroso e Lima Neto (2013) poder público, operador e usuários constituem a estrutura político-institucional adotada a partir dos anos de 1960 no Brasil e que vigora até a atualidade. Enquanto o **poder público** tem a obrigação de assegurar os diversos princípios norteadores da prestação do serviço de transporte público, tais como: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação, modicidade da tarifa e a universalidade, mesmo que sem nenhuma lucratividade; os **operadores** visam lucro e têm que cumprir com as obrigações assumidas contratualmente. Já os **usuários**, são os detentores dos direitos elencados acima e têm, entre outras obrigações, que pagar a tarifa e conservar os bens de utilização pública.

A **figura 1** demonstra o nível de complexidade em que essa instituição estará imersa, apresentando os principais atores e áreas do conhecimento que serão diretamente envolvidas com a criação desse consórcio público, cujos benefícios não se limitarão às áreas dos municípios consorciados, se expandindo por toda a região do Vale do São Francisco. É premissa deste trabalho que toda a estruturação do CIMUVASF nas diversas áreas do conhecimento começa e termina na Administração Pública, linha principal dessa pesquisa, inclusive no que tange à articulação entre assas áreas.

Figura 1 - Complexidade CIMUVASF.



Sendo assim, conhecimentos em Administração, Contabilidade, Direito, Economia, Arquitetura, Engenharia, Ciência Política, Sociologia e nas suas subáreas serão imprescindíveis para a criação e desenvolvimento do CIMUVASF. Nesse sentido, todo esforço para colocar em prática a gestão compartilhada do sistema de transporte público da RIDE através do CIMUVASF é válido, pois, a instituição representará grande inovação na gestão pública regional no intuito de desenvolver políticas públicas de qualidade na mobilidade urbana.

1.2 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDOS

Com localização estratégica (**Figura 2**), a RIDE Petrolina - Juazeiro situa-se no Nordeste brasileiro, estendendo-se pelos estados da Bahia, Pernambuco e servindo de ligação entre diversas regiões do país. É composta pelas cidades de Lagoa Grande-PE, Orocó-PE, Petrolina-PE, Santa Maria da Boa Vista-PE, Casa Nova-BA, Curaçá-BA, Juazeiro-BA, Sobradinho-BA, e possui área total de 33.442 km² (BRASIL, 2015, on-line). É importante destacar que por lei, só as referidas cidades fazem parte da RIDE, mas na prática, cerca de 50

cidades, em um raio de 300 quilômetros da área conurbada de Petrolina-PE e Juazeiro (BA), dependem da região e vice-versa.

Figura 2: Localização e divisão política da RIDE Petrolina - Juazeiro.

Fonte: Brasil (2015, on-line)

Para o Plano de Ação Integrada e Sustentável da RIDE Petrolina – Juazeiro, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2010, "sua lei de criação privilegia o investimento em recursos para projetos com ênfase em irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária, meio ambiente, sistemas de transporte, os demais relativos à infraestrutura básica e geração de empregos" (BRASIL, 2010, p. 27).

Como o foco deste trabalho é sistema de transporte público da RIDE, a caracterização da área de estudos está voltada para essa temática e os seus desdobramentos. Ainda segundo o documento:

> A RIDE propicia avanço econômico fundamentado em uma dinâmica autóctone, com amplo apoio do Governo Federal por meio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF, mas imputa desenvolvimento interno e disseminador de um poder convergente que diminuiu o foco para as capitais litorâneas. Denota, portanto, o caráter desenvolvimentista para o interior, com vocações próprias e que devem ser fortalecidas, sendo o exemplo de avanço para todo

> o nordeste, que até então vê os atingidos pelas secas avançarem na direção das capitais, como ocorreu com Fortaleza, Teresina e Recife (BRASIL, 2010, p.40).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população da RIDE, no ano de 2010, era de 686.410 habitantes, espalhada pelos seus oito municípios (BRASIL, 2010, on-line). População esta, que tem aumentado, sendo estimada em 779.351 habitantes no ano de 2017 (BRASIL, 2018). Na **Tabela 1,** descreve-se as informações gerais dos municípios da região, na contextualização do presente trabalho:

Tabela 1: Informações gerais dos municípios pertencentes a RIDE Petrolina - Juazeiro.

MUNICÍPIO	ÁREA KM² (2016)	POPULAÇÃO (2010)	POPULAÇÃO ESTIMADA (2017)	PIB R$ (2015) X 1000	PIB PER CAPTA R$ (2015)
Casa Nova (BA)	9.647	64.940	73.382	541.675	7.505
Curaçá (BA)	5.935	32.168	35.524	258.510	7.342
Juazeiro (BA)	6.721	197.965	221.773	3.131.076	14.241
Lagoa Grande (PE)	1.850	22.760	25.294	254.805	10.292
Orocó (PE)	554	13.180	14.794	154.974	10.728
Petrolina (PE)	4.561	293.962	343.219	5.533.900	16.670
Santa Maria da Boa Vista (PE)	3.000	39.435	41.652	471.365	11.415
Sobradinho (BA)	1.154	22.000	23.713	362.188	15.358
TOTAL	**33.442**	**686.410**	**779.351**	**10.708.493**	**11.693***

Fonte: Brasil (2010, 2015, 2018, on-line). *Média.

Espalhada por uma área maior do que as dos estados de Alagoas (27.848.140 Km²) ou Sergipe (21.918.443 Km²), a região apresenta Produto Interno Bruto (PIB) elevado. Localizada da Bacia do Rio São Francisco, tem esta como o principal vetor da sua economia (BRASIL, 2010, p.27). Além das características elencadas na tabela 1, outras tornam a RIDE extremamente importante para o desenvolvimento regional e nacional. Entre elas, podemos destacar:

1.2.1 A fruticultura irrigada

A Região constitui-se em polo de desenvolvimento tecnológico da fruticultura irrigada, tornando-se a maior exportadora de frutas do país (BRASIL, 2015, on-line). A plantação e colheita das frutas é realizada, em sua grande maioria, nos diversos Projetos de Irrigação (PI) espalhados pelo território dos municípios pertencentes à RIDE, demonstrando uma grande importância financeira e social das zonas rurais. De acordo com dados da CODEVASF:

> Em termos econômicos, no ano de 2016, os resultados mais expressivos do Valor Bruto da Produção foram os PI Senador Nilo Coelho (R$ 1,39 bilhão), Curaçá (R$ 135 milhões), Maniçoba (R$ 116 milhões), Tourão (R$ 101 milhões), Bebedouro (R$ 44 milhões) e Mandacaru (R$ 9 milhões). Estima-se que atualmente estes projetos de irrigação gerem em torno de 81 mil empregos indiretos e 54 mil empregos diretos, totalizando 135 mil empregos no ano de 2016. (LIMA, 2017, on-line).

A geração de empregos proporcionada pela fruticultura irrigada fixa os moradores na região e atrai forasteiros em busca de oportunidades de trabalho. Estima-se que, apenas nos Projetos de Irrigação da região, são gerados mais de 130 mil empregos diretos e indiretos. Ainda segundo estimativas do ano de 2010, mais de 20 mil empregos são gerados pela fruticultura irrigada fora dos PIs (BRASIL, 2010, p.78).

Em visita técnica realizada a uma das empresas exportadoras de frutas na região, localizada a cerca de 5 quilômetros do centro da cidade de Petrolina-PE, pôde-se perceber um alto grau de organização e desenvolvimento tecnológico aplicado no processo de recebimento, separação, limpeza, embalagem e envio da produção para o exterior, no intuito de atender aos padrões internacionais de qualidade. Atividades de rotina da empresa são exemplificadas na **figura 3**.

Figura 3 – Visita técnica à empresa exportadora de fruta em Petrolina-PE.

Tendo como principais produtos de exportação a manga e a uva, a região irrigada também é grande produtora de outras frutas para o abastecimento do mercado interno, tais como: melancia, mamão, melão, coco, goiaba e limão. Se destaca ainda na produção de cana de açúcar e mandioca.

Além da geração de empregos e do desenvolvimento provocado pela fruticultura irrigada, a população local pode se beneficiar da qualidade das frutas produzidas e vendidas, a preços justos, na feiras e supermercados da região, elevando a qualidade de vida da população da RIDE.

1.2.2 O polo vitivinicultor

Recentemente, a RIDE Petrolina – Juazeiro tornou-se o segundo polo vitivinicultor do Brasil, com produção anual de 7 milhões de litros de vinho ou 15% da produção nacional. Deste percentual, 30% são vinhos finos, premiados nacional e internacionalmente, produzidos nas oito vinícolas instaladas nos municípios de Lagoa Grande-PE, Santa Maria da Boa Vista-PE e Casa Nova-BA (BRASIL, 2015, on-line).

É importante destacar que nenhuma das vinícolas instaladas na região opera nas cidades de Petrolina-PE ou Juazeiro-BA, reforçando a ideia de que todas as cidades pertencentes à RIDE são de grande importância para o desenvolvimento regional. Acrescenta-se ainda que, além dos vinhos e espumantes produzidos e vendidos para os mercados interno e externo, estas cidades incrementam a economia da RIDE com o comércio, o turismo e os produtos relacionados.

A **figura 4** foi registrada durante visita técnica à vinícola localizada em Lagoa Grande-PE. Tal visita consistiu em um passeio turístico, com saída da cidade de Petrolina-PE, onde pôde-se comprovar a importância da interligação das atividades econômicas e culturais proporcionadas pela fruticultura irrigada.

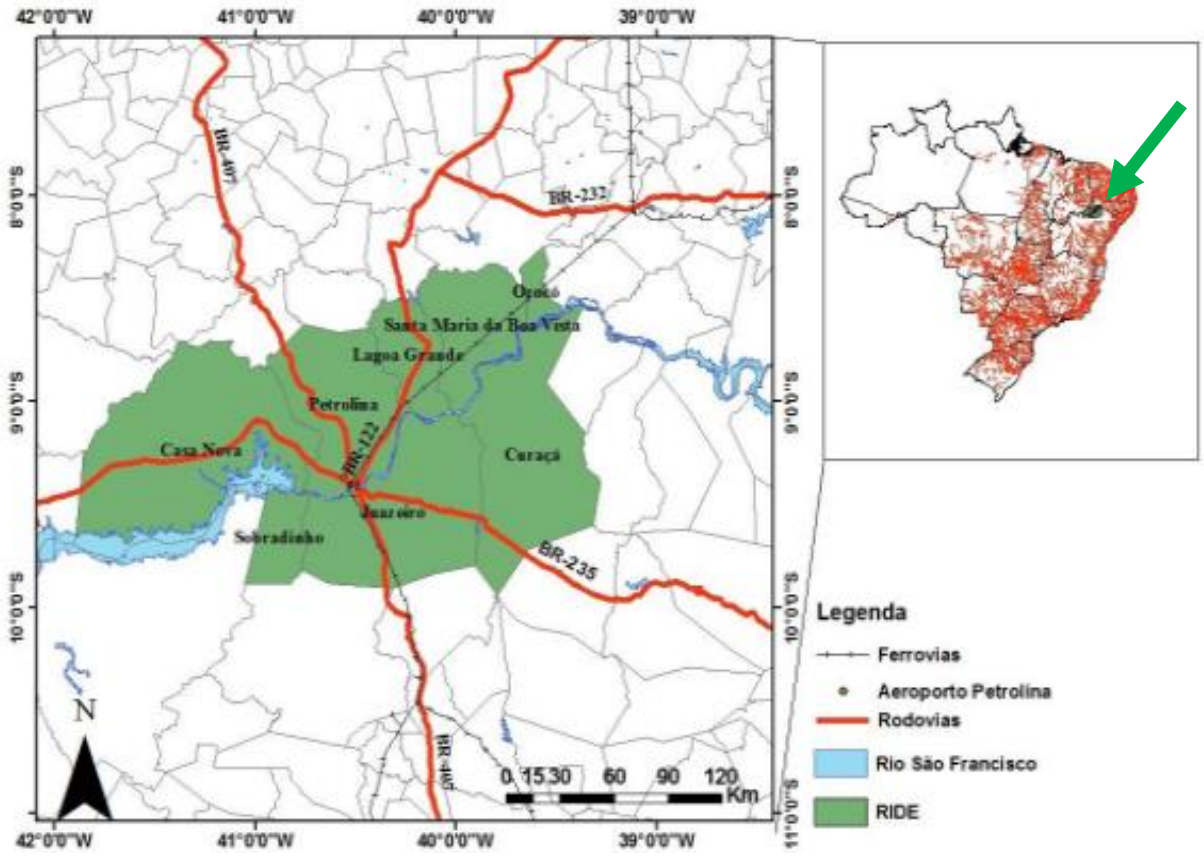
Figura 4 – Visita técnica à vinícola em Lagoa Grande-PE.

1.2.3 A infraestrutura de transportes

A RIDE dispõe da infraestrutura do Aeroporto Internacional de Petrolina, da Hidrovia do rio São Francisco, com o Lago de Sobradinho (um dos maiores lagos artificiais do mundo) e possui ligação rodoviária com as principais capitais do Nordeste (BRASIL, 2015), conforme disposto na **figura 5**. Sendo cortada pelas BRs 122, 235 e 407, que também dão acesso a outras importantes rodovias do país, a região concentra grande movimento de veículos na ponte Presidente Eurico Gaspar Dutra, que liga as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, chegando a um tráfego diário de 38 mil veículos (BRASIL, 2010, pag.90).

O grande movimento das rodovias que cortam a RIDE se dá, entre outros motivos, pelos caminhões utilizados para escoar a produção de frutas da região, tanto para abastecer o mercado interno, quanto para despachar nos principais portos do país. Verifica-se também, um grande número de veículos de transporte de passageiros (ônibus, micro-ônibus, vans, etc.) utilizados para o transporte de trabalhadores para a realização do plantio e cultivo nas fazendas de fruticultura irrigada.

Figura 5: Eixos de desenvolvimento da RIDE.



Fonte: Brasil (2010, p. 90).

O Aeroporto Senador Nilo Coelho (**Figura 6**) foi criado em 1941 e suas obras acabaram em 2004 (BRASIL, 2010, p. 95). Além de representar outro grande eixo do desenvolvimento através do deslocamento rápido de passageiros, passa por ele grande parte da produção de frutas da região, exportadas para a África, Ásia, Europa e América do Norte. De acordo com Neves (2016, on-line) o aeroporto possui a segunda maior pista de pouso da região Nordeste, com 3.250 metros de comprimento e capacidade para receber grandes aviões cargueiros, a exemplo do Boeing 747-400 (**Figura 7**), que pode transportar mais de 100 toneladas de uma vez, com autonomia para 13 horas de voo.

Figura 6 – Aeroporto Senador Nilo Coelho.

Fonte: CONSBEM (2018).

Figura 7 – Cargueiro Boeing 747-400.

Fonte: Neves (2016).

Como foco desta pesquisa, o sistema de transporte público da região será melhor apreciado na seção 4, onde são tratados dos resultados. De antemão, vale constar que ele deixa muito a desejar no que se refere à infraestrutura. Os terminais rodoviários de passageiros encontram-se sucateados, faltam pontos de embarque e desembarque com abrigo para os usuários. Os operadores também não têm locais apropriados para guardar os veículos nos intervalos entre as viagens ou se proteger do sol escaldante da região enquanto aguardam os passageiros, entre outros problemas.

1.2.4 O polo médico-hospitalar

A área da saúde também merece destaque especial na RIDE Petrolina - Juazeiro, pois atrai diariamente milhares de pacientes de diversas cidades da região, em busca das redes

pública e privada de saúde. Além de gerar milhares de empregos, capta investimentos e contribui para a melhoria da qualidade de vida da população.

De acordo com a EBSERH (2018, on-line), o Hospital Universitário de Petrolina (**Figura 8**) é a maior unidade hospitalar da RIDE e serve de referência para uma população aproximada de 2.068.000 habitantes espalhados por 53 municípios dos Estados de Pernambuco e Bahia. Em conjunto com a Policlínica do HU, integram o Sistema Único de Saúde (SUS) e são campos de estudos para os cursos de saúde oriundos não só da Universidade Federal do Vale do São Francisco, como também de outras instituições de ensino superior e escolas técnicas de saúde da região.

Figura 8 – Hospital Universitário de Petrolina.

De acordo com o Plano de Ação Integrada da RIDE Petrolina Juazeiro (BRASIL, 2010, 108), no ano de 2007, a região já contava com 25 unidades hospitalares e 1.160 leitos hospitalares, com cerca de 86% desses leitos localizados nas cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

Diante de tais dados, é possível identificar a necessidade de investimentos em saúde nas cidades de menor porte pertencentes à RIDE, no intuito de reduzir a dependência dessas cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA.

1.2.5 O polo educacional

A educação é um dos grandes eixos do desenvolvimento da RIDE e atrai alunos de diversas regiões do país. A região se destaca pela quantidade de vagas ofertadas nas instituições

públicas e privadas de ensino médio, técnico, superior e pela qualidade dos cursos atestados pelo Ministério da Educação (MEC). O atendimento às demandas de transporte público para todo esse público estudantil demanda uma sintonia entre o poder público, operadores e usuários do sistema de transporte público.

Entre as principais universidades situadas na RIDE, destacam-se: a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), **Figura 9**, a Faculdade de Ciências aplicadas de Petrolina (FACAPE) e os campi da Universidade de Pernambuco (UPE) e Universidade do Estado da Bahia (UNEB), sediados em Petrolina e Juazeiro, respectivamente.

Figura 9 – Prédio da Reitoria da UNIVASF em Petrolina-PE.

Os Institutos Federais de Ciência e Tecnologia (IFs) também se fazem presente na região oferecendo ensino médio, técnico, superior e profissionalizante de curta duração. Com área de atuação que ultrapassa o território da RIDE Petrolina - Juazeiro, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão), com sede em Petrolina-PE, está presente nas cidades pernambucanas de Petrolina, na zona urbana e zona rural (**Figura 10**), Santa Maria da Boa Vista, Floresta, Ouricuri, Salgueiro, Serra Talhada, Afrânio, Petrolândia e Sertânia (BRASIL, 2015, on-line). Do lado da Bahia, o Campus Juazeiro do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) também oferece cursos de ensino médio, técnicos, superiores e profissionalizantes.

Figura 10 – Campus Petrolina zona rural do IF Sertão.

A região também possui grande oferta de cursos técnicos e profissionalizantes. O Sistema “S”, definido como “o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, formado por entidade que, além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares” (BRASIL, 2018, on-line), capacita profissionais para o mercado de trabalho. Instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac) e o Serviço Social de Transporte (Sest), oferecem, além dos cursos profissionalizantes, serviços de saúde, educação, esporte e cultura para a comunidade em geral.

Crescendo a cada dia mais no Brasil, a Educação a Distância tem conquistado muito espaço por conta de sua praticidade, do desenvolvimento das ferramentas tecnológicas educacionais, pelo menor custo de realização e facilidade dos estudantes acessarem aos conteúdos de qualquer lugar. Na RIDE, diversas instituições têm atraído pessoas para esta modalidade de ensino. A UNIVASF, por exemplo, através de sua Secretaria de Educação a Distância (SEAD), oferece 5 cursos de graduação, 12 cursos de pós-graduação, 6 cursos de formação pedagógica e os cursos em extensão de Espanhol Básico e Espanhol para Negócios (BRASIL, 2017). Vale destacar, que o Mestrado Profissional em Administração Pública, para o qual esta pesquisa vai cumprir como um dos requisitos para a obtenção do título de mestre, mesmo sendo ofertado de forma 100% presencial, se desenvolve nas instalações da SEAD/UNIVASF.

1.2.6 A riqueza cultural e patrimonial

Durante todo o ano, ocorrem manifestações culturais importantes em todas as cidades da RIDE, que vão desde eventos religiosos até festas populares, com destaque para a festa de Nossa Senhora da Grotas e o Carnaval, em Juazeiro-BA; a festa de São João, em Petrolina-PE; a Festa da Uva, em Lagoa Grande-PE; a Festa dos Vaqueiros e a romaria à Gruta de Patamuté, em Curaçá-BA; a Serenata da Saudade, em Santa Maria da Boa Vista-PE o Festival Cultural de Orocó-PE; o Forró do Vaqueiro, em Sobradinho-BA; e, a Festa do Interior, em Casa Nova-BA. Tais festejos, além de movimentar a economia local, ajudam a divulgar as cidades e manter uma identidade regional.

O Carnaval de Juazeiro (**Figura 11**) foi oficializado em 1914 (COSTA, 2015). Com grandes apresentações artísticas, blocos de rua e trios elétricos, representa parte da cultura baiana em forma de festa. O São João de Petrolina-PE (**Figura 12**), realizado todo mês de junho, também recebe atrações em nível nacional e costuma arrastar multidões para o pátio de eventos Ana das Carrancas. A Festa dos Vaqueiros de Curaçá-BA (**Figura 13**) envolve religiosidade, festa e regionalismo, proporcionando uma verdadeira imersão na cultura nordestina.

Figura 11 – Carnaval de Juazeiro-BA.

Fonte: Costa (2015).

Figura 12 – Festa de São João, em Petrolina-PE.

Fonte: José (2017).

Figura 13 – Festa dos Vaqueiros, em Curaçá-BA.

Fonte: Carvalho (2011).

A região também é repleta de patrimônio cultural material. Igrejas, museus, teatros, centros de eventos, esculturas e estátuas ajudam a embelezar as cidades e atraem turistas. O teatro Raul Coelho (**Figura 14**), na cidade de Curaçá (BA), fundado no século XIX, em plena atividade até a atualidade, é um símbolo da história local (CARVALHO, 2011, on-line).

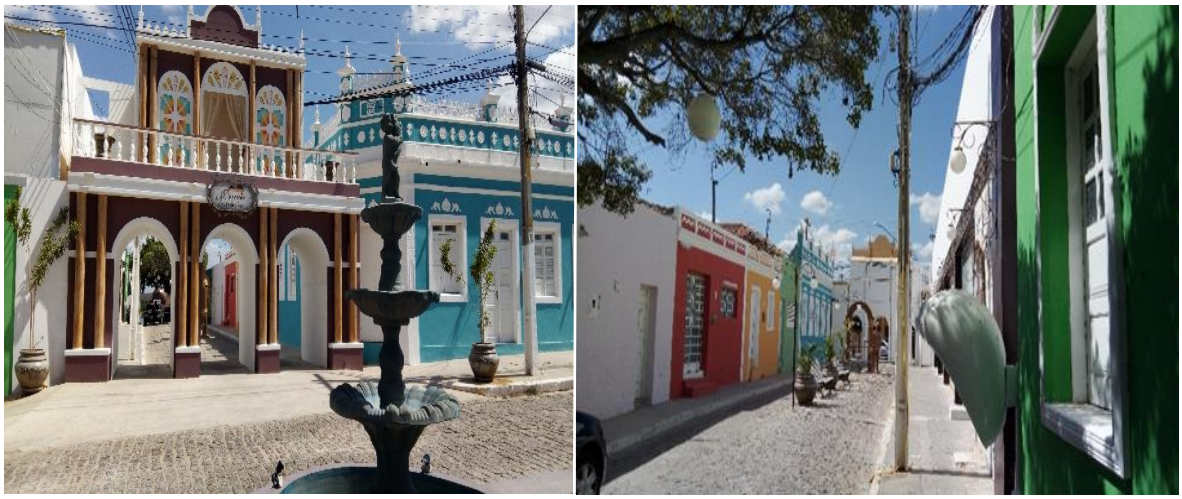
Um dos cartões postais da cidade de Petrolina-PE, a Catedral de Sagrado Coração de Jesus Rei (**Figura 15**), encanta moradores e turistas com a sua beleza. Localizada na Praça da Catedral, ela serve de palco para casamentos e eventos de médio e grande porte. Já serviu também como cenário de gravação de filmes e novelas.

O alto nível de preservação visualizado no patrimônio arquitetônico da cidade de Santa Maria da Boa Vista-PE (**Figura 16**) demonstra a preocupação do poder público local e da população com a preservação da cultura local e passa para os visitantes a sensação de que a responsabilidade social é levada a sério no município.

Figura 14 – Teatro Raul Coelho, em Curaçá-BA.

Figura 15 – Catedral do Sagrado Coração de Jesus Rei.

Figura 16 – Patrimônio arquitetônico de Santa Maria da Boa Vista-PE.



1.2.7 A vocação para a Economia Criativa (EC)

A Economia Criativa tem se tornado uma ótima alternativa para as cidades se desenvolverem através do uso de suas riquezas naturais e dos seus talentos humanos. Em todas as cidades da RIDE, podemos identificar o potencial de exploração da Economia Criativa, mas, infelizmente, em muitas delas, gestores e população ainda não se especializaram para aproveitar todo o seu potencial.

Mirshawaka (2017, p. 94 - 114) detalha as características que podem fazer com que uma cidade seja considerada criativa, sendo que todas abarcadas pela Lei de criação da RIDE Petrolina – Juazeiro têm potencial de dar esse status a região. Entre elas, podemos citar: o turismo, o potencial de geração de energia produzida a partir de fontes renováveis, os eventos corporativos realizados na região, a engenharia de alimentos, entre outras.

Passeios pelas vinícolas e parreirais de uvas, às diversas ilhas fluviais ao longo do rio São Francisco, às dunas de Casa Nova-BA, aos diversos sítios arqueológicos e históricos, ao hotel fazenda situado em Curaçá-BA ou, até mesmo a (fruição) do pôr do sol nos 800 metros da travessia de barco entre as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, fazem com que os turistas se apaixonem e gastem pela região.

Figura 17 – Vista do pôr do sol a partir da orla de Juazeiro-BA.

Figura 18 – Parreiral de uva em Casa Nova-BA.

Figura 19 – Hotel Fazenda em Curaçá-BA.

O lago de Sobradinho é outro importante vetor do desenvolvimento regional. Com mais de 300 Km de comprimento por 20 Km de largura, proporciona grande variedade de atividades econômicas que vão desde o transporte de passageiros até a geração de energia elétrica (BRASIL, 2010, on-line). Graças a ele, a região se tornou grande produtora de energia gerada através de fontes renováveis. De acordo com a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – (CHESF, 2016, on-line), a Usina Hidroelétrica de Sobradinho (**Figura 20**), operando desde o ano de 1979, possui potência instalada de 1.050.300 kW e é responsável por cerca de 7% do abastecimento da região Nordeste.

Figura 20 – Usina Hidroelétrica de Sobradinho.

Recentemente, o lago tem recebido grande investimento para a instalação, de forma pioneira, da Usina Fotovoltaica Flutuante do Reservatório de Sobradinho (**Figura 21**). De acordo com a CHESF (2018, on-line), na primeira fase de implantação foram instalados 7.300 módulos de placas solares, a um custo de 13 milhões de reais, proporcionando uma capacidade instalada de 1 MW pico (MWp). No ano de 2019, deverão ser instalados mais 28.000 módulos e a capacidade instalada passará a ser de 4 MWp, totalizando um investimento de 55 milhões de reais.

Figura 21 – Usina Fotovoltaica Flutuante do Reservatório de Sobradinho.

Essas características podem muito bem incluir as cidades pertencentes à RIDE na Rede de Cidades Criativas - RCC da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a

Cultura (UNESCO). Inclusão que depende de vontade política dos gestores e algumas adequações de legislações e estruturas. Mirshawaka destaca que:

> A RCC tem como objetivo promover a cooperação internacional entre as cidades realmente comprometidas em investir na criatividade como forma de propelir o desenvolvimento urbano e sustentável, a inclusão social e o aumento da influência da cultura em todo o mundo (MIRSHAWAKA, 2017, p. 94).

Esses são apenas alguns dos atrativos das cidades que compõem o polo da RIDE Petrolina - Juazeiro. O comércio, a vida noturna, a relativa tranquilidade das cidades e a hospitalidade do seu povo, também costumam atrair bastantes visitantes e novos moradores para a região.

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO

Tendo como principais referências as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, cuja populações, somadas, passam da casa dos 550 mil habitantes (BRASIL, 2018, on-line), toda a região da RIDE tem grande dependência dessas duas cidades, o que ocasiona um grande número de deslocamentos diários em busca de hospitais, escolas, faculdades, comércio, trabalho, etc. Deslocamentos estes, que não se limitam às cidades pertencentes à RIDE Petrolina - Juazeiro, sendo rotineiros também entre os moradores de cidades situadas em um raio de 300 quilômetros de distância desses centros populacionais, estima-se que uma população aproximada de 2 milhões de pessoas são afetadas pelo sistema de transporte público da região. Tal estimativa é fruto das pesquisas elencadas nesse trabalho e da visualização diária do pesquisador de vans e ônibus de transporte complementar, escolares, de doentes, enquanto esteve à frente do Posto de Fiscalização e Atendimento da ANTT em Petrolina-PE.

Há também um elevado número de deslocamentos diários entre os bairros das duas cidades, pois, separadas pelo Rio São Francisco e unidas apenas pela ponte Presidente Dutra (**Figura 22**), localizada na BR 407, são mais do que cidades “irmãs”, muitas vezes se confundindo. O fato aponta a necessidade da realização de um plano de mobilidade urbana regionalizado e integrado, capaz de prover a região de infraestrutura e meios de transportes eficientes e sustentáveis.

Figura 22 – Vista aérea da ponte Presidente Dutra, com Petrolina-PE em primeiro plano e Juazeiro-BA, em segundo.

Fonte: Oliveira (2016)

Para atender às demandas de transporte citadas, encontram-se entre os principais meios de transporte de passageiros operados nos municípios da RIDE:

1) O interestadual de longa distância (realizado em veículos de característica rodoviária), regulado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);

2) O interestadual semiurbano (realizado em ônibus de característica urbana), entre as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, regulado pela ANTT;

3) O intermunicipal de passageiros (realizado por ônibus), regulado pelos Estados da Bahia e de Pernambuco;

4) O transporte em linhas urbanas, nas cidades de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) (realizado por ônibus com características urbanas), com regulação municipal;

5) Os complementares (realizados por vans, micro-ônibus e ônibus), regulamentados pelos municípios, com grande número de deslocamentos para as zonas rurais;

6) O transporte de passageiros por fretamento contínuo, caracterizado pelo fato de os mesmos passageiros realizarem, diariamente, os mesmos trajetos, nos mesmos veículos. Muito presente na região por conta da necessidade de transporte de trabalhadores rurais e estudantes (realizado por vans, ônibus e micro-ônibus). Sua regulamentação é exigida de acordo com a área de abrangência do serviço, podendo ser municipal, intermunicipal ou interestadual;

7) Os táxis (veículos de passeio que realizam transporte remunerado), regulamentados pelos municípios;
8) O transporte por aplicativo (realizado por veículos particulares, através de aplicativos de *smartphones*), com regulação municipal;
9) Os mototáxis (transporte individual de passageiro), com regulação municipal; e,
10) O transporte fluvial (realizado por barcos) interligando, principalmente, as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, regulado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

A pesquisa desenvolvida para esse trabalho demonstra que a legislação atual dos transportes públicos de passageiros não acompanhou o desenvolvimento da região, não considera as suas especificidades geográficas e não atende às necessidades de transportadores, entes federados e usuários. Entre outros fatores, a falta de integração e cooperação entre os entes federativos, nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal), faz com que essa legislação seja extensa e não atenda às demandas do sistema de transporte local e regional.

Além de prejudicar a logística dos transportes, a legislação atual implica em conflito de competências entre os órgãos reguladores e fiscalizadores nesses três níveis de governo, afetando diretamente a qualidade dos serviços prestados.

Com um mundo cada vez mais urbanizado, diversos problemas surgem devido ao excesso de pessoas nas cidades, entre eles, o da mobilidade urbana. Pedroso e Lima Neto (2013) observam que para os usuários que vivem em uma Zona Metropolitana (ZM) ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE), os limites de Municípios ou Estados não têm separação visível. Mas, para operadores e o poder público, recai a responsabilidade dessa separação e trato apenas das demandas sob as suas competências, o que é bastante prejudicial para o sistema.

Araújo *et al*. (2016, p. 2259) destacam que o serviço de transporte público se enquadra na categoria de serviços essenciais, pois, sem esses serviços, as pessoas ficariam seriamente limitadas para desenvolver as suas capacidades e oportunidades. Portanto, o poder público tem a obrigação de trabalhar para corrigir as falhas que prejudicam o sistema de transporte público das cidades.

Best (2011, p. 182), ao se referir à Região Metropolitana do Recife, destaca que “mesmo tendo problemas comuns a todos os municípios, as políticas públicas metropolitanas são marcadas pela fragmentação, pois esses municípios tendem a buscar a resolução desses problemas comuns de forma individualizada”. Observação que se enquadra perfeitamente para as cidades pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro. Nesse contexto, como a criação de um consórcio público interfederativo de mobilidade urbana impactaria no sistema de transporte público da RIDE do polo Petrolina-Juazeiro?

1.4 JUSTIFICATIVAS

A escolha do tema justifica-se pela necessidade de propor uma solução para sanar as distorções históricas nas legislações do transporte público de passageiros na RIDE do polo Petrolina - Juazeiro e apresentar mecanismos capazes de aprimorar a gestão desse sistema, de forma coordenada e integrada. Premissa construída ao longo dos dois anos e 8 meses em que este autor esteve responsável pelo Posto de Fiscalização e Atendimento de Petrolina-PE (PFA Petrolina), da ANTT (de agosto de 2014 a abril de 2017); da participação na implantação do Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana – CIMU, na RIDE Grande Teresina (PI), no ano de 2016; e do aprofundamento dos estudos na temática de Consórcios Públicos.

De acordo com Mirshawaka (2017, n. p.), o mundo passa, na atualidade, pelo maior processo de urbanização da história da humanidade. Estimando que, semanalmente, em torno de 1 milhão de pessoas mudam para as cidades em todo o mundo.

Na RIDE Petrolina - Juazeiro a situação não seria diferente. Pessoas saem do campo para as cidades em busca de trabalho, estudos, lazer, conforto e outros atrativos que as cidades passaram a oferecer. Isso gera uma grande aglomeração de pessoas nas cidades e exige adequações por parte da Gestão Pública. O adensamento populacional obriga os entes federativos a buscar ações governamentais no intuito de promover, entre outras coisas, a melhoria da mobilidade urbana, sem deixar de lado, a análise das peculiaridades de cada região. Aos gestores públicos, cabe a otimização dos recursos públicos no intuito de suprir as necessidades da sociedade, sempre buscando maior eficácia, eficiência e efetividade na utilização desses recursos.

A RIDE Petrolina – Juazeiro necessita de um sistema de transporte público capaz de levar a população até as “zonas de oportunidades”, consideradas as áreas onde se encontram os principais serviços, empregos, comércios, escolas, hospitais, lazer, etc.

Uma característica própria da RIDE é o fato de que as suas zonas de oportunidades estão espalhadas por todo o seu território, diferentemente das principais áreas de conurbação urbanas do país, onde essas zonas costumam se concentrar em alguns bairros. Verifica-se ainda, uma grande dependência das áreas rurais por parte das cidades devido às atividades provenientes da fruticultura irrigada.

O CIMUVASF nasceria como fruto da cooperação dos entes federativos que compõem a RIDE Petrolina - Juazeiro, com o objetivo de operacionalizar o sistema de transporte público da região e desenvolver políticas públicas capazes de, em parceria com os entes federativos, propiciar o desenvolvimento regional e corrigir distorções causadas pelo excesso de regulação e ausência de fiscalização.

Araújo *et al*. (2016, p. 2268) destacam que, ao analisar o sistema de transportes da Grande Recife-PE e comparar com o da *Île-de France*, na Grande Paris-FR, é necessária uma sobreregulação na regulação brasileira, considerando uma falha da regulação o excesso de normas e entidades envolvidas nos sistemas públicos de transportes das grandes cidades, reduzindo as possibilidades de pesquisas e inovação. Infere-se através do presente trabalho, que a melhor forma de provocar essa sobreregulação é utilizando a Lei de Consórcios para operacionalizar o que dispõe a Lei de criação da RIDE Petrolina – Juazeiro.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo Geral

Apresentar a sugestão de criação de um Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana capaz de celebrar convênios e absorver, por delegação de competências, as atribuições de planejamento, gestão, regulação e fiscalização do sistema de transporte público da RIDE do polo Petrolina - Juazeiro.

1.5.2 Objetivos Específicos

a) Caracterizar o atual sistema de transporte público de passageiros da RIDE do polo Petrolina - Juazeiro;

b) Sugerir um modelo específico para o Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana da RIDE Petrolina – Juazeiro (CIMUVASF), através do Protocolo de Intenções, peça jurídica inicial para a para a criação do consórcio;

c) Apontar os eventuais benefícios da criação CIMUVASF;

d) Detalhar o passo a passo para a criação do CIMUVASF.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo se divide em 5 partes, além da Introdução, que traz uma contextualização do problema e uma possível solução. Na segunda seção, é apresentada a caracterização da pesquisa e os aspectos metodológicos utilizados na sua construção e desenvolvimento. Nesta seção, o leitor verificará que a metodologia utilizada está voltada para os objetivos dos mestrados profissionais, elencados no Artigo 4º, da Portaria MEC nº17/2009 (BRASIL, 2009).

Na terceira seção, o referencial teórico traz o embasamento para a pesquisa. Focado nas redes de cooperação em ambientes federativos, aponta o consórcio púbico como uma ferramenta capaz de operacionalizar pactos de cooperação em regiões com interesses comuns, como as RIDEs, de corrigir problemas causados pelas lacunas existentes no federalismo brasileiro, e de proporcionar o desenvolvimento regional através da gestão compartilhada.

Na quarta seção, são apresentados os resultados da pesquisa: uma análise sobre o atual sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro; a proposta de criação do Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana da RIDE Petrolina – Juazeiro (CIMUVASF); o modelo proposto para este consórcio; os benefícios de sua criação; e, o passo a passo para colocar essa instituição em pleno funcionamento, de acordo com a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto 6.017/2007. Nesta seção, é apresentada a figura do Consórcio Público como instituição capaz planejar, gerir, regular e fiscalizar esse sistema, de forma a atender às demandas de entes federados, operadores do sistema de transporte público e usuários.

Por fim, temos as Considerações Finais, Referências, Apêndice e os Anexos.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

No que se refere aos objetivos, este estudo pode ser considerado **descritivo**, em se tratando dos conceitos resgatados sobre a temática dos consórcios públicos; **exploratório**[3],por conta da inexistência de estudos científicos voltados para o sistema de transporte público da RIDE Petrolina - Juazeiro e **explicativo**, ao passo que um de seus objetivos é informar aos representantes de entes federativos, transportadores e usuários do sistema de transporte público da RIDE sobre a possibilidade de criação do consórcio público, os benefícios e o passo a passo para a sua criação.

2.1 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Devido ao conteúdo e ao delineamento do estudo, inclusive nos levantamentos de dados em campo, não foi necessário o encaminhamento ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Univasf para apreciação e aprovação.

De acordo o art. 1º da Resolução nº 510/2016[4], não serão registradas nem avaliadas pela Comissão as pesquisas que utilizem informações de acesso público, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (inc. I); pesquisas que utilizem informações de domínio público (inc. III); pesquisas com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual (inc. V).

Todos os dados utilizados sobre instituições públicas e privadas foram obtidos através de dados abertos, bem como as pessoas que fizeram parte do *corpus* deste estudo não tiveram a identidade revelada. Portanto, o estudo não infringiu normas legais e éticas passíveis de afetar os participantes da mesma.

[3]De acordo com Gil, esse tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar uma certa familiaridade com o problema, com vistas a torna-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2002, p.41).

[4] Disponível em: http://portais.univasf.edu.br/cep/comissao-de-etica-em-pesquisa/documentos-da-plataforma-brasil-e-conep/reso510-2016.pdf/view. Acesso em: 23 dezembro 2018.

2.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

O primeiro passo para a construção do estudo foi a realização de uma pesquisa bibliográfica sobre "consórcios públicos", a fim de compreender os conceitos e normas oriundos da Lei nº 11.107/2005 (Lei do Consórcios Públicos) e do Decreto Federal nº 6.017/2007 (que regulamentou a Lei nº 11.107/2005). Nessa fase, foi dada prioridade para estudos publicados em livros, por apresentarem sínteses dos principais teóricos sobre a temática.

Através das leituras dos livros mencionados na seção que trata do Referencial Teórico desse estudo, buscou-se os principais conceitos sobre consórcios públicos, suas aplicabilidades e adequação às normas vigentes, dentro do contexto do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro.

Vencida a etapa dos conceitos e normas, pesquisou-se outros estudos que apresentassem aplicações práticas sobre os consórcios públicos, ligados à mobilidade urbana e que dessem um caráter de atualidade à pesquisa. Para isso, foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL).

De acordo com Van Wee e Nanister (2015) apud Loureiro *et al*. (2016) "artigos de revisão de literatura são úteis tanto para pesquisadores quanto para os leitores por fornecer uma visão geral, atualizada e estruturada de uma área específica do conhecimento". Para a RSL foi utilizada a base de dados do Google Acadêmico, seguindo as seguintes diretrizes:

Primeiramente, foi acessada a área de pesquisas avançadas da plataforma, onde foram utilizadas as palavras-chave "consórcio público", "mobilidade urbana" e "transporte" no campo "com todas as palavras", entre aspas, foi marcado o campo "em qualquer lugar do artigo" e foram desmarcados os campos "incluir patentes" e "incluir citações", totalizando um número de 197 trabalhos.

Como critérios de exclusão foram utilizadas as publicações anteriores a 2014, resultando em novo número de 130 trabalhos. Então, foram utilizadas as palavras "interfederativo" e "interfederativa" no campo "com no mínimo uma das palavras", resultando em um novo número de 68 trabalhos.

A etapa seguinte foi ler os títulos e resumos dos trabalhos selecionados até então, excluindo os materiais diferentes de artigos científicos e que não estivessem ligados aos

objetivos desta pesquisa. Foi excluído ainda, o resumo deste trabalho apresentado no congresso 32º ANPET – Congresso Nacional dos Pesquisadores em Transportes, em novembro de 2018, na cidade de Gramado-RS, resultando em um total de 6 artigos, vide **Tabela 2**.

Dos 6 artigos selecionados após a utilização dos critérios de exclusão e inclusão, 3 foram publicados em revista científica, 2 em anais de eventos científicos e 1 trabalho técnico, no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Tabela 2: Critérios utilizados na Revisão Sistemática de Literatura.

ORDEM	CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO	Nº TRABALHOS SELECIONADOS
1º	Utilizadas as palavras-chave "consórcio público", "mobilidade urbana" e "transporte" no campo "com todas as palavras", entre aspas; foi marcado o campo "em qualquer lugar do artigo" e foram desmarcados os campos "incluir patentes" e "incluir citações".	197
2º	Excluídas as publicações anteriores a 2014 e publicadas em línguas diferentes do português (pelo fato de a pesquisa focar na aplicabilidade da instituição de consórcios públicos no Brasil).	130
3º	Lançadas as palavras "interfederativo" e "interfederativa" no campo "com no mínimo uma das palavras".	68
4º	Leitura dos títulos e resumos dos trabalhos selecionados até então, excluindo os materiais diferentes de artigos científicos e que não estivessem propriamente ligados aos objetivos desta pesquisa.	6

Além da pesquisa bibliográfica e sistemática de literatura, foram realizadas pesquisas documentais em sites de instituições públicas e privadas, veículos de imprensa, sites de metodologia científica e canais de busca de informações acerca de transportes e mobilidade urbana a fim de colher o máximo de informações sobre o sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro.

Parte das fontes indicadas nos trabalhos pesquisados também foram utilizadas na pesquisa, com a devida citação. Também foram utilizados dois documentos elaborados por entidades que representam operadores de sistemas de transporte (ANEXOS I e II deste trabalho), encaminhados para os representantes eleitos nas eleições de 2018, onde são listadas as principais demandas do transporte público do Brasil. A pesquisa conta ainda, com um acervo fotográfico produzido pelo autor durante as atividades de campo.

2.3 A COLETA DE DADOS EM CAMPO

Para finalizar a parte de coleta de dados, foram realizados levantamentos de campo para em todas as cidades pertencentes à da RIDE Petrolina – Juazeiro e na região da RIDE Grande Teresina (PI), pelo fato de a região ter o primeiro consórcio público de mobilidade urbana do Brasil envolvendo municípios de Estados diferentes em pleno funcionamento.

As atividades de campo foram realizadas de forma não-estruturada, contemplando visitas aos representantes dos entes federativos pertencentes às duas RIDEs, aos operadores dos sistemas de transporte público; aos terminais rodoviários urbanos, semiurbanos, intermunicipais e interestaduais de passageiros; e, outros locais ou instituições públicas e privadas que pudessem contribuir com a construção da pesquisa. Tiveram como objetivo apropriar o pesquisador sobre as condições atuais do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro; verificar os efeitos da criação do Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana sobre a RIDE Grande Teresina (PI) dois anos após a sua inauguração; ouvir os diversos atores desse sistema, a fim de direcionar a pesquisa para os principais problemas enfrentados por eles; divulgar a possibilidade de criação do CIMUVASF; e, buscar apoio para a execução do projeto. As atividades de campo foram realizadas em três fases:

- **Primeira fase**: a primeira visita foi realizada entre os dias 23 de setembro e 06 de outubro de 2018, às cidades pertencentes à RIDE Petrolina - Juazeiro. Essa fase da pesquisa teve o intuito de apresentar os resultados parciais do estudo aos representantes dos entes federativos, aos operadores do sistema de transporte público da RIDE, aos cidadãos, através da imprensa local, e às entidades interessadas na resolução dos problemas ocasionados pela falta de cooperação entre os entes federativos;

- **Segunda fase**: visita às cidades pertencentes à RIDE Grande Teresina-PI, ao Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana (CIMU) da RIDE Grande Teresina (PI), realizada entre os dias 13 e 21 de outubro de 2018. Apesar de não constar entre os objetivos específicos dessa pesquisa, essa visita serviu para fortalecer a sugestão de criação do Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana da RIDE Petrolina – Juazeiro (CIMUVASF) pelo fato de o consórcio ser semelhante ao proposto neste estudo. Vale destacar que o pesquisador participou da criação, inauguração (**Figura**

23) do CIMU, elaborou diversos relatórios técnicos para a Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e ministrou os treinamentos das equipes do CIMU (**Figura 24**) entre os anos de 2015 e 2016. Uma comparação entre o antes e depois do CIMU pôde ajudar na construção da proposta do CIMUVASF, pois, mesmo sem detalhar nessa pesquisa, buscou-se corrigir os erros daquele e espelhar todas as suas potencialidades;

Figura 23 – Inauguração do CIMU.

Fonte: Cidade Verde (2016, on-line).

Figura 24 – Treinamento às equipes do CIMU.

Fonte: Prefeitura de Timon (2016, on-line).

- **Terceira fase**: nesta fase, foi realizada a segunda visita às cidades pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro, ocorrida entre os dias 16 e 22 de dezembro de 2018. Teve como objetivo a complementação da primeira visita, bem como, a participação do pesquisador em duas audiências públicas realizadas no dia 18/12/2018, onde os assuntos eram relacionados ao sistema de transporte público da região. A primeira, foi realizada pela Câmara Municipal de Petrolina-PE e o tema foi o "como reduzir o grande número de acidentes de moto na cidade". A segunda audiência pública foi realizada no auditório da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), com a realização de uma discussão sobre o transporte estudantil no Vale do São Francisco. Em ambas as audiências, o pesquisador falou da dificuldade de organização de um sistema onde diversos atores e legislações envolvidas e propôs a criação do CIMUVASF como uma maneira de amenizar/resolver boa parte dos problemas do sistema.

2.4 DA ANÁLISE DOS DADOS

A coleta dos dados ocorreu por etapas e as análises foram realizadas a fim de validar a hipótese de que a criação do Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana da RIDE Petrolina – Juazeiro seria benéfica para a região e poderia representar um grande avanço para a gestão pública regional.

Nos livros, foram analisados os conceitos e normas referentes aos consórcios públicos de uma maneira geral; nos artigos, analisou-se as aplicações práticas de outros consórcios públicos voltados para a mobilidade urbana e o tratamento do tema no período mais recente, a partir de 2014. Já os dados obtidos durante as coletas de dados em campo foram analisados levando-se em consideração os aspectos regionais e serviram para orientar o pesquisador sobre as aplicações práticas na RIDE Petrolina – Juazeiro.

2.5 A DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

A publicação e divulgação dos resultados da pesquisa ocorrerão seguindo às normas da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) e do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), com a inclusão do Trabalho de Conclusão Final (TCF) em seus respectivos bancos de dados e disponibilização para consulta pública.

Atendendo ao caráter informativo da pesquisa, serão encaminhadas cópias físicas do documento aos representantes das prefeituras municipais de todas as cidades pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro, aos representantes dos Governos dos Estados de Pernambuco e da Bahia, à Diretoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, responsável pela regulação e fiscalização dos transportes terrestres em nível federal, ao Ministérios da Infraestrutura e ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Serão encaminhados ainda, via correio eletrônico, após a publicação, cópias do estudo para todas as pessoas e entidades que, direta ou indiretamente contribuíram com a pesquisa, entidades de defesa do consumidor, de proteção aos direitos dos cidadãos, aos representantes da imprensa da RIDE Petrolina - Juazeiro, dos transportadores e usuários do sistema público de transportes da RIDE.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Carvalho Filho (2013) aponta a classificação tradicional dos Estados adotada pelos constitucionalistas, dividindo-os em três tipos: 1º) unitários, quando o poder é centralizado; 2º) federais, quando comporta a descentralização do poder, mesmo sendo uno; e, 3º) confederais, representados por associações de Estados soberanos.

O Brasil adotou como forma de Estado o Federalismo[5], organizado de forma *trina*, com autonomia para União (1), Estados, Distrito Federal (2) e os Municípios (3). Tal divisão se tornou realidade com o advento da Constituição Federal de 1988, que concedeu aos municípios competência tributária própria, capacidade política e de auto-organização (LOSADA, 2011). Esse dispositivo, além de considerar estes entes federativos autônomos política, administrativa e financeiramente, lhes concedeu competências próprias, tais quais, União e os Estados.

A inserção dos municípios no rol dos entes federativos propiciou a descentralização de poder, tarefas, recursos e decisões da União e dos Estados, aumentando a necessidade de capacitação dos gestores e servidores municipais para lidar as novas competências. Provou-se ao longo dos anos, que a grande maioria dos municípios não estava preparada para assumir tamanha responsabilidade e que a municipalidade não está instrumentada (nem operacional, nem financeiramente) para o trato das diversas dimensões da política urbana. Como resultado, temos a inoperância da administração municipal. Soma-se isso às questões de cunho cultural, ou seja, estar "perto demais do problema", e receber grande quantidade de interferências políticas.

Mesmo essa descentralização tendo trazido diversos benefícios para a sociedade através da possibilidade de execução de políticas públicas de forma local e tratando dos problemas das diferentes regiões de acordo com as suas peculiaridades, essa nova configuração da federação com a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.565 municípios (BRASIL,2012), deixou algumas lacunas no que se refere ao uso racional do dinheiro público e a gestão de atividades cujos interesses ultrapassavam os limites do ente federativo.

[5]Sistema de Governo Federativo, em que vários estados se reúnem para formar uma Nação, cada um considerando sua autonomia (HOUAISS).

Entre as principais evidências dessas lacunas, podemos citar o aumento dos gastos públicos, proporcionado pelo fracionamento das compras públicas, a dificuldade de fiscalização sobre os gastos dos entes federados e as disputas “predatórias” entre entes federados com interesses comuns.

3.2 AS REDES DE COOPERAÇÃO EM AMBIENTES FEDERATIVOS

A principal fonte para a construção desta seção, foi o livro de Malmegrin (2010), intitulado Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos. A obra apresenta os conceitos, contextos para a existência de redes de cooperação entre entes federativos, o processo de evolução, o perfil de governança das redes públicas estatais de cooperação e os mecanismos críticos de gestão utilizados na atualidade (MALMEGRIN, 2010, p. 9). A autora relata que para amenizar (ou corrigir) os problemas advindos da ausência de mecanismos práticos na Constituição Federal para tratar de gestão associada de serviços públicos, nos casos em que se observava objetivos comuns entre os entes federados, foram criadas pelos entes federativos algumas espécies de Redes de Cooperação em Ambientes Federativos. Para ela, em uma esfera mais restrita, o ambiente federativo brasileiro contempla órgãos e instituições das esferas: federal, estadual e municipal. Comenta ainda que:

> A partir da última reforma do aparelho do Estado, novos arranjos institucionais podem ser concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, daí resultando em sistemas ou redes, hierárquicas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas, tornando o sistema federativo brasileiro muito mais complexo que anteriormente (MALMEGRIN, 2010, p. 24).

As redes surgem então com a missão de articular os entes federativos em prol de objetivos comuns e proporcionar a descentralização dos serviços públicos prestados à sociedade. Vale destacar que um país com dimensões continentais como o Brasil precisa resolver os seus problemas de forma local, descentralizada. As Redes de Cooperação dão força aos entes federativos, aumentando a representatividade estatal. Importante destacar também, a importância delas como forma de controle social. Para conceituar rede, recorremos a Migueletto, que a caracteriza como:

> Um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

Diversos tipos de organizações podem participar de redes de prestação de serviços públicos, por exemplo: órgãos da administração direta ou indireta dos diversos entes federativos, organizações sociais, serviço social autônomo, concessionária, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. As redes públicas de cooperação entre entes federativos podem se apresentar através de diversas figuras jurídicas. As Regiões Administrativas de Desenvolvimento Integrado – RIDES e os Consórcios Públicos, os objetos de estudo dessa pesquisa, são exemplos desse tipo de rede de cooperação.

3.2.1 **As Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs**

Introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro no pós-Constituição Federal de 1988, a fim de formar redes de cooperação entre os entes federativos, as RIDEs são criadas por Leis Complementares e regulamentadas por Decretos Legislativos. O Artigo 43 da Constituição Federal, que possibilitou a criação das RIDEs trouxe ainda:

> Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.
> § 1º Lei complementar disporá sobre:
> I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;
> II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.
> § 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:
> I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;
> II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;
> III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;
> IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.
> § 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o

> estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação (BRASIL, 1988).

Até o início de 2019, três RIDEs haviam sido criadas por Lei no Brasil: a RIDE Petrolina - Juazeiro, que é objeto de estudo nesse trabalho, a RIDE do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) e a RIDE Grande Teresina-PI. Apesar de já representarem um grande avanço para proporcionar a gestão associada, ainda faltavam mecanismos práticos para que esses acordos de cooperação tivessem a efetividade necessária, possível a partir da promulgação da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

Algumas regiões já se articulam para entrar para o rol das Regiões Administrativas de Desenvolvimento Integrado, encontrando-se em fase de tramitação no Congresso Nacional os respectivos Projetos de Lei, a exemplo do Projeto de Lei do Senado (PLS) 129/2018, que busca autorização para a criação da Região Integrada de Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL, 2018).

Importante destacar que para atingir os objetivos de integração e gestão compartilhada é necessário mais do que a criação e aprovação de leis, deve haver uma série de ações concretas e a criação de mecanismos para operacionalizar os dispositivos advindos dos ordenamentos jurídicos. Na prática, gestores públicos têm que deixar o ego de lado e buscar o espírito integrador em detrimento do competidor, em regiões de interesses comuns.

3.2.2 **Os Consórcios Públicos**

Conceituados pelo Decreto nº 6.017, Art. 2º, § 1º, como "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", os consórcios públicos, diferentemente dos convênios de cooperação que eram praticados até então, mas, que não possuíam personalidade jurídica, passaram a representar a principal alternativa para fugir das "barreiras" que impossibilitavam gestão eficiente envolvendo diversos entes da federação com interesses em comum.

A gestão dos resíduos sólidos, infraestrutura, desenvolvimento econômico, saúde pública, educação pública, segurança pública e mobilidade urbana merecem destaque como as principais áreas com possibilidade de criação de consórcios públicos. De acordo com Alves:

> Mais do que um novo instrumento de gestão, a Lei de Consórcios Públicos surge como um novo paradigma do direito público, apto a estimular uma profunda discussão acerca dos rumos do federalismo brasileiro, hoje incapaz de oferecer respostas adequadas às realidades metropolitanas, e que emergem nesse início de século como principais destinatárias da disciplina de gestão associada (ALVES, 2006, p. 22).

A Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), e o decreto nº 6.017/2007 (que regulamentou a Lei nº 11.107/2005), surgiram no ordenamento jurídico brasileiro justamente com o objetivo de possibilitar a gestão associada entre entes federativos.

Vale destacar que, antes da promulgação da Lei 11.107/2005, já existiam algumas espécies de consórcios formados por entes da federação. Carvalho Filho explica a diferença entre o consócio público criado pela Lei 11.107/2005 e os consórcios tradicionais, firmados antes desta lei:

> No consórcio administrativo clássico, forma-se um pacto de cooperação mútua sujeito ao regime jurídico aplicável aos convênios em geral e, possivelmente, de algumas outras regras específicas; o consórcio origina-se da conjugação de interesses dos consorciados. O consórcio público, no entanto, exige a criação de pessoa jurídica, fato que, por si só, já serviria como marco distintivo; sobre esse instituto, então incidem as normas estabelecidas na Lei 11.107/2005 – normas, diga-se de passagem, com maior densidade de definição do que as que regem a primeira modalidade de consórcio (CARVALHO FILHO, 2013, p. 21).

Mesmo tendo como principais funções, em ambos os casos, a cooperação e o regime de parceria, tal distinção se faz necessária para mostrar que o grande marco regulatório na gestão compartilhada pelos entes federativos foi a Lei 11.107/2005. A preocupação do legislador com a elaboração da lei foi dar segurança jurídica e autonomia para os consórcios públicos, bem como, regulamentar a sua criação e operacionalização.

A fim de aprofundar os conhecimentos sobre a temática, foi realizada uma primeira prospecção sobre os títulos de livros publicados entre os anos de 2005 (ano de publicação da Lei de Consórcios) e 2018, resultando nos 10 títulos listados no (**Quadro 1**) por ordem cronológica de publicação:

Quadro 1: Livros específicos sobre consórcios públicos utilizados na pesquisa.

Nº	TÍTULO	AUTORES	ANO	EDITORA
1	COMENTÁRIOS À LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.	ALVES, Vladimir.	2006	LEUD
2	COOPERAÇÃO FEDERATIVA E A LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS.	RIBEIRO, Wladimir Antônio	2007	CNM
3	COMENTÁRIOS ÀS LEIS DAS PPP´S, DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.	RIGOLIN, Ivan Barbosa.	2008	SARAIVA
4	GUIA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS, VOLUME 1: O PAPEL DOS PREFEITOS E PREFEITAS NA CRIAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.	BATISTA, Sinoel.	2011	CEF
5	GUIA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS, VOLUME 2: O PAPEL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS E REGIONAIS NA CRIAÇÃO E GESTÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.	BATISTA, Sinoel.	2011	CEF
6	CONSÓRCIOS PÚBLICOS	CARVALHO FILHO, José dos Santos.	2013	ATLAS
7	CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO.	CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente,	2013	FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
8	CONSÓRCIOS PÚBLICOS: UMA NOVA PERSPECTIVA JURÍDICO POLÍTICA.	GALVÃO, Ciro Di Benatti.	2015	LUMEN JURIS
9	CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA ALTERNATIVA À GESTÃO PÚBLICA.	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM	2016	CNM
10	PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS - CNM	2017	CNM

Alves (2006) foca na necessidade de associação permanente de entes federados em uma pessoa jurídica com um regime específico. O autor considera a Lei 11.107/2005 um marco regulatório da cooperação interfederativa do país, produzindo a partir de sua publicação uma inevitável reforma e adequação do federalismo brasileiro.

Ribeiro (2007) traz a ideia de que a Lei de Consórcios surgiu no ordenamento jurídico brasileiro no intuito de fortalecer a federação através da cooperação entre os entes federativos. A obra aponta os principais benefícios dos consórcios públicos, principalmente, para os municípios, pelo fato de viabilizar uma gestão cooperativa estável e transparente.

Rigolin (2008) terce comentários a cada um dos artigos das Leis das Parcerias Público Privadas (PPPs), dos Consórcios Públicos e da Organizações Sociais. Considerando três complexos e importantes instrumentos de governabilidade do pós-Constituição Federal de 1988, o autor relata que tais institutos vão de encontro à busca de uma Administração Pública mais eficiente e ágil, pelo fato de incrementarem ao máximo a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada.

Batista (2011a, 2011b) buscam a conscientização dos governantes locais, mais precisamente dos prefeitos e prefeitas, da necessidade do trato dos problemas que ultrapassam os limites dos seus municípios, de forma compartilhada. Os dois volumes os Guias de Consórcios Públicos têm como objetivos auxiliar as administrações públicas municipais na definição de agendas de cooperação e orientá-las para a resolução de problemas de interesses comuns.

Carvalho Filho (2013) apresenta uma obra repleta de temas importantes para quem deseja implantar um consórcio público. Suas análises vão desde as esferas jurídicas e administrativas até a aplicabilidade dos dispositivos contidos nas legislações. O autor acredita que os consórcios públicos traduzem relevante mecanismo para o desenvolvimento do federalismo cooperativo e poderoso instrumento para melhor atender às demandas sociais. Com maior utilidade ainda, nos Estados que adotam a forma de federação, marcada pela descentralização política e administrativa.

Cherubine e Trevas (2013) trazem diversos textos que analisam a natureza, o contexto o significado e as potencialidades dos consórcios públicos como arranjos institucionais de cooperação e coordenação em ambientes federativos. Busca ainda, estabelecer seus nexos com os desafios e as agendas políticas.

Galvão (2015) volta o seu estudo para a perspectiva jurídico-política da construção da Administração Pública pós-moderna, que o mesmo a caracteriza como “complexa e plural”, voltada para a o planejamento, a transparência e os resultados, como forma de implementação da governança pública. Inserindo os consórcios públicos como uma das principais tendências do Direito Público contemporâneo.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), instituição que tem objetivo “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios se transformar em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população” (CNM, 2016), tem fomentado publicações sobre consórcios públicos. As obras CNM (2016 e 2017) trazem, como os próprios títulos já apontam, análises sobre a utilização dos consórcios públicos como uma alternativa à gestão pública e a prestação de contas pelos consórcios públicos, respectivamente. No final de 2018, a instituição publicou um Estudo Técnico voltado para o mapeamento dos consórcios públicos existentes no Brasil, obra que auxiliará no diagnóstico da utilização desse tipo de rede de cooperação em ambientes federativos na atualidade.

A Revisão Sistemática de Literatura (RSL) detalhada na seção que trata dos aspectos metodológicos aplicados na pesquisa, teve como objetivo trazer um caráter de atualidade para o estudo, incluindo contribuições de publicações recentes (dos últimos 5 anos) e que estivessem de acordo com os objetivos deste estudo. O **Quadro 2** traz a relação dos trabalhos, organizados por ano, título, autores, tipo, fonte e qualis CAPES:

Quadro 2 – Relação dos artigos utilizados na Revisão Sistemática de Literatura.

ANO	TÍTULO	AUTORES	TIPO	FONTE	QUALIS
2015	Transportes e metrópoles: Aspectos da integração em regiões metropolitanas.	PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca; NETO, Vicente Correia Lima.	Documento de trabalho.	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA	-
2016	A delegação administrativa dos serviços interestaduais semiurbanos de transporte rodoviário de passageiros: seu ineditismo e a sua aplicação à luz da lei de mobilidade urbana brasileira.	ALVES, Everaldo Valenga; GERRA, Higor de Oliveira; RIBEIRO, Hugo Alves Silva; COSTA, Paulo Henrique da Silva.	Artigo publicado em Congresso.	Congresso Latino Americano de Transporte Público e Urbano – CLATPU.	-
2016	Gestão e regulação de redes de transporte público: um estudo comparativo Paris-Recife.	ARAÚJO, Katarini Wanini Gonçalves de; ALLANOS, Clémence Marie-Ange; ANDRADE, Maurício Oliveira de; MEIRA, Leonardo Herszon.	Artigo publicado em Congresso.	Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da Associação Nacional de Pesquisadores em Transportes - ANPET	-
2017	Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade.	FARIAS, Talden.	Artigo publicado em revista científica.	A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional.	A2
2018	Os desafios da integração do transporte coletivo e da gestão associada: o caso da região metropolitana da grande Florianópolis.	MEYER, Bernardo; GÜNTER, Helen Fischer; SCHREINER, Tatiana.	Artigo publicado em revista científica.	Revista Gestão & Conexões.	B4
2018	Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC.	RÉ, Eduardo Scorzoni; OLIVEIRA, Vanessa Elias de.	Artigo publicado em revista científica.	URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana	A2

Pedroso e Neto (2015) fazem uma análise das peculiaridades da gestão dos transportes públicos em Regiões Metropolitanas (RMs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômicos (RIDEs), com o foco na necessidade de alinhamento das ações de entes federativos com interesses comuns. Apontam ainda, as principais barreiras para que essa gestão venha a ocorrer de forma compartilhada.

Alves *et al*. (2016) trazem uma análise sobre a delegação administrativa realizada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) ao Consórcio Intermunicipal de Mobilidade Urbana (CIMU) das linhas de transporte semiurbano entre as cidades de Teresina-PI e Timon-MA. O trabalho é importante para esta pesquisa pelo fato de o CIMU ter muita semelhança com a proposta do CIMUVASF, sendo esta mais complexa, pelo fato de envolver 8 Municípios, 2 Estados e a União.

Araújo *et al*. (2016) comparam a gestão compartilhada em dois grandes centros urbanos: Paris-FR e Recife-PE. Os autores defendem que, mesmo a região da grande Paris tendo alguns problemas como a superlotação em alguns horários de pico, mostra-se muito eficiente, se comparado ao sistema da região da Grande Recife. Para eles, além da forma de gestão, a falta de financiamento público e privado atrapalha a mobilidade urbana brasileira.

Farias (2017) foca o seu estudo nos benefícios, para os Municípios, proporcionados pela gestão através de consórcios públicos. Para o autor, os consórcios permitem que os municípios vençam o isolamento econômico, somem forças com outros entes federativos e proporcional uma gestão sustentável em ambientes onde as diferentes esferas de Governo possuem interesses comuns.

Meyer, Günter e Schreiner (2018) ao estudar o caso da Grande Florianópolis, buscam soluções para os desafios proporcionados pela competição entre os entes federativos brasileiros e a tradição da falta de cooperação, destacando a necessidade de alinhamento entre cidades com interesses comuns para a gestão e a mobilidade urbana.

Ré e Oliveira (2018) buscam mostrar como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, no Estado de São Paulo, tornou-se um articulador regional junto aos Governos Estadual e Federal, inclusive, atuando de forma crucial na obtenção de recursos para vários projetos de interesse regional voltados para a mobilidade urbana.

Considerando que a Lei de Consórcios revolucionou nas possibilidades de gestão compartilhada e trouxe vários benefícios para os entes federativos com interesses comuns, independentemente da esfera administrativa em que se encontrassem. De acordo com o Decreto Federal 6.107/2007, os consórcios públicos podem se apresentar com as seguintes formações:

a) Apenas entre Municípios:

Figura 25 – Consórcios formados apenas por Municípios.

Teoricamente, os Municípios são os principais beneficiados com a criação de consórcios públicos e, por serem os entes federativos em maior número, também configuram como os maiores participantes dessas redes de cooperação. Em levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios, identificou-se que dos 5.568 municípios existentes no Brasil, 4.081 participam ao menos de um dos 491 consórcios públicos constituído até o final de 2018, em sua grande maioria, com a configuração mostrada na **Figura 25**, apenas com a participação de Municípios (CNM, 2018).

b) Apenas entre Estados ou entre Estados e/ou o Distrito Federal:

Figura 26 – Consórcios formados apenas por Estados e/ou Distrito Federal.

Em nenhuma das fontes utilizadas nessa pesquisa identificou-se a presença de consórcio público formado apenas por Estados ou por estes e o Distrito Federal (**Figura 26**). Áreas como a segurança pública e a fiscalização tributária poderiam ganhar mais força com a formação de consórcios entre os Estados visando a intensificação da fiscalização e repressão ao crime em zonas fronteiriças.

Em tempos de crise, onde diversos Estados têm pedido auxílio à União para pagar as dívidas, talvez, a gestão compartilhada através de consórcios públicos possa resolver boa parte dos seus problemas de forma menos onerosa. No início de 2019, o governador da Bahia propôs a criação de um consorcio público formado pelos Estados nordestinos para a área da segurança pública, com isso, ele pretende baratear a compra de equipamentos através das compras compartilhadas (SILVA, 2019). A instituição também poderia proporcionar uma integração de

sistemas de informações e o apoio de tropas de um Estado em outro em casos de descontrole da criminalidade.

c) Entre Municípios e Estados ou Distrito Federal:

Figura 27 – Consórcios formados apenas por Municípios e Distrito Federal.

De acordo com o estudo técnico de mapeamento dos consórcios públicos brasileiros (CNM, 2018), até o ano de 2018 apenas 10 consórcios públicos possuíam Estados como entes consorciados, sendo apenas três, o número de Estados que assinaram o Protocolo de Intenções e o ratificaram: Bahia, Espírito Santo e Ceará, este participando de oito consórcios públicos.

Até o final de 2018, o Distrito Federal não configurava como ente consociado em nenhum consórcio público. No ano de 2017, a Agência Nacional de Transportes Terrestres apresentou para a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB) a proposta de um consórcio público para gerir o transporte público de passageiros entre do Distrito Federal e o entorno do DF (MARQUES, 2017), mas, até o início de 2019, projeto não teve avanços significativos.

d) Entre Estados, Distrito Federal e a União:

Figura 28 – Consórcios formados por Estados e/ou Distrito Federal e União.

Assim como o Distrito Federal, até o final de 2018, a União não participava de nenhum consórcio público como ente consorciado e não possuía nenhum projeto em andamento para a assinatura e de protocolo de intensões (CNM, 2018).

A criação de consórcios públicos com a participação de Estados ou Distrito Federal e União, na condição de entes consorciados, poderia facilitar o repasse de verbas da União, bem como, facilitar o controle dos valores repassados pelos órgãos competentes. Essa é mais uma configuração de consórcio público que parece nunca ter sido debatida em nível federal ou estadual, mas, que poderia representar grande avanço na busca de uma gestão de qualidade no serviço público.

Uma das áreas que abarcaria essa configuração de consórcio público representada através da **Figura 28,** seria a segurança pública. Tomando como exemplo o consórcio proposto pelo governador da Bahia e já citado anteriormente, a inserção da União nesse consórcio público como ente consorciado poderia capitalizar a instituição, permitir que servidores públicos federais fossem cedidos para o consórcio com mais facilidade, equipar esse consórcio com bens já existentes e aumentar os benefícios dessa rede de cooperação.

e) Entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União:

Figura 29 – Consórcios formados por Municípios, Estados e/ou Distrito Federal e União.

Infere-se que o modelo apresentado na **figura 29** seria o nível mais alto de cooperação entre entes federativos através dos consórcios públicos. A configuração da União como

consorciada talvez não seja interessante para a execução das atividades dos consórcios, pois, uma das grandes vantagens deles é a possibilidade do trato das demandas de forma regionalizada. Mas, um modelo de consórcio onde a execução fique a cargo dos Municípios ou dos Estados e a União apareça como ente consorciado na condição de financiador e tomadora de decisões, junto com os outros entes federativos, facilitaria os repasses financeiros e agregaria valor ao consórcio como rede de cooperação.

Importante destacar o que disciplina o Decreto Federal 6.017/2007, em seu 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". Motivo este, de não existir a possibilidade de criação consórcio público formado apenas por Municípios e a União.

O consórcio público proposto nesse trabalho seria formado apenas pelos municípios pertencentes ao polo da RIDE Petrolina - Juazeiro, recebendo as atribuições dos Estados de Pernambuco, Bahia e da União através de delegação de competência. Tal configuração se daria, entre outras razões, pela necessidade do trato das demandas de forma regionalizada, o que seria inviabilizado no caso de a União ou os Estados participarem como entes consorciados.

3.2.2.1 Da personalidade jurídica dos consórcios públicos

De acordo com o art. 7º, incisos I e II, do Decreto nº 6.017/2007, os consórcios públicos podem adquirir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. O primeiro caso se aplica quando o consórcio público constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, passando a integrar a Administração Indireta de todos os entes federativos que participarem do consórcio. Já o segundo caso, ocorre quando são apenas atendidos os requisitos da legislação civil, assumindo o consórcio, o formato de associação ou fundação civil sem fins econômicos (CNM, 2017).

O Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana proposto a partir deste trabalho se enquadraria na personalidade jurídica de direito público, devendo ser constituído na forma de Associação Pública e integrar a Administração Indireta de todos os entes federativos envolvidos, na forma de Autarquia Interfederativa. Rigolin (2008, p. 55) conceitua associação pública como "uma misteriosa invenção da Lei nº 11.107/2005, que para implementá-la precisou, em seu art. 16, até mesmo modificar o Código Civil, art. 41, inc. IV, para ali introduzir a novel figura como espécie de autarquia".

Esse enquadramento (sugestão do autor), entre outros motivos, se daria pelo fato de envolver serviços permanentes, de alta complexidade e responsabilidade. Planejamento, gestão, regulação e fiscalização são atividades que ensejam de profissionais qualificados e que tenham vínculo permanente com as instituições que trabalham, e isso só pode ser obtido através das Associações Públicas, onde os servidores, necessariamente, serão estatutários.

3.2.2.2 Do quadro normativo

Apesar de os entes federativos já buscarem saídas para os problemas comuns há bastante tempo no Brasil, inclusive formando consórcios públicos ou convênios de cooperação, o "pontapé" inicial para a constituição dos Consórcios Públicos, na configuração atual, detentores de personalidade jurídica e mecanismos capazes de proporcionar a gestão associada de serviços públicos, foi dado através da Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, deixando-o com a seguinte redação:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre 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 (BRASIL, 1988).

Tal previsão constitucional carecia de uma Lei que regulamentasse a "figura" do consórcio público e, sete anos depois, foi editada a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), que regulamentou o Consorcio Público e o conceituou como "Associação Pública com personalidade de direito público ou privado, com o objetivo de buscar mais articulação e integração entre os entes federativos" (MALMEGRIM, 2010, p. 69).

Para regulamentar a Lei nº 11.107/2005, foi editado o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dando significado aos termos utilizados naquela, complementando-a e tratando dos pontos divergentes. Carvalho Filho (2013) destaca que este Decreto não se limitou a dar um simples poder de execução à Lei 11.107/2005, abrangendo-a globalmente. Ainda segundo o autor:

> O Decreto nº 6.017/2007, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005, a ela não se limitou. Ao revés, referiu-se a todos os temas contemplados na lei, fixou definições referentes a termos ou expressões nela empregados (art.2º), regulou aspectos tocantes à gestão dos consórcios públicos (arts. 9 ss), contrato de

> rateio (arts. 13 a 17), contrato de programa (arts. 30 a 35) e estabeleceu normas específicas de aplicação para a administração federal (arts. 36 a 39). (CARVALHO FILHO, 2013, p. 19).

Importante destacar que o Decreto nº 6.017/2007, através do seu artigo 41, permitiu que os consórcios anteriores à Lei nº 11.107/2005 pudessem ser recepcionados pelo ordenamento jurídico atual e transformados em consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público ou privado, desde que, os participantes constituíssem um protocolo de intenções e o ratificassem em leis oriundas de cada participante.

Os consórcios públicos encontram respaldo também em diversas legislações que visam a gestão compartilhada por entes federativos, tais como as leis que criam as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs). Nesse contexto, a Lei de Consórcios e o Decreto nº 6.017/2007 surgiram para operacionalizar essa gestão associada.

3.2.2.3 Os consórcios públicos no Direito Internacional

Durante realização da pesquisa, foi difícil encontrar ligações dos consórcios públicos brasileiros, baseados na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007, com instituições estrangeiras, pelo fato dos ordenamentos jurídicos citados terem sido elaborados de acordo com as características únicas do federalismo brasileiro, com autonomia para os municípios.

Batista (2011b) afirma que “dentre os Estados Federais, o Brasil é o único país em que o Município na Constituição como membro da federação”, tornando-o um elemento estratégico no desenvolvimento do país. Diante de tal peculiaridade, com autonomia administrativa política e financeira para os municípios, proporcionam maior empoderamento dessas unidades da federação.

Negrine (2009, p.123) destaca que “inspirados no direito alienígena, notadamente no italiano, os consórcios públicos brasileiros apresentam algumas semelhanças e diversas diferenças em relação a figuras previstas em outros ordenamentos”. O **Quadro 3**, baseado nos estudos do autor, traz exemplos de figuras semelhantes aos consórcios públicos brasileiros no direito internacional:

Quadro 3 – Figuras semelhantes aos consórcios públicos no Direito Internacional.

PAÍS	NOMENCLATURA	CARACTERÍSTICAS
ESTADOS UNIDOS	*Understood Contract*	Formado entre pequenas comunidades circunvizinhas, em caráter informal e que pode, por isso mesmo, ser preterido em face de obrigações previstas em contratos escritos.
	Service Contract	Método mais comum de contratação, que mais se assemelha a um contrato de prestação de serviço mediante contraprestação pecuniária.
	Joint Agreement	Mais próximo dos consórcios brasileiros, pela previsão de um corpo administrativo encarregado de lidar com o compartilhamento intergovernamental da execução de uma função específica, ou da construção de uma obra.
ALEMANHA	*Landkreis*	Agrupamentos de Municípios de circunscrição rural.
	Acordo entre Länder (Estado membro)	Comuns e antigos. Encontram origem no elevado grau de autonomia mantido pelos Estados que se reuniram para formar a nação alemã.
ARGENTINA	*Mancomunidad*	Bem próximos aos consórcios brasileiros. São entidades dotadas de personalidade jurídica, cujo regime recebe maior ou menor influxo de normas de ordem pública conforme os fins que perseguem, as prerrogativas que gozam e a forma de controle a que se sujeitam. Na Argentina a entidade consorcial pode ser integrada por pessoas jurídicas públicas estatais e não-estatais, além de pessoas jurídicas privadas e até mesmo pessoas físicas.
ESPANHA	*Mancomunidad*	Associações de municípios da qual se origina uma entidade local personalizada. Essa entidade recebe, por delegação, competências dos municípios, com o objetivo de desempenhar a prestação conjunta de serviços públicos. Figura europeia que mais se assemelha aos consórcios públicos brasileiros.
ITÁLIA	*Consorzio Amministrativo*	Tem um alcance jurídico maior que os consórcios públicos brasileiros, abrangendo ajustes entre particulares, público-privados e entre entes e órgãos estatais.
FRANÇA	*Établissements Publics Intercommuaux*	É por meio deles que a cooperação é mais bem atingida. Diferem muito da realidade brasileira pelo fato de a França não ser um Estado federado, e sim, dividida em regiões.

Fonte: Negrine (2009).

Galvão (2015) traz uma comparação entre os consórcios públicos brasileiros e as associações públicas portuguesas. O autor trata da importância dessas instituições de cooperação interlocal dos dois países na realização da governança pública local contemporânea. Para o autor, mesmo tendo grande distanciamento entre o federalismo brasileiro e o português, existem semelhanças.

Como o foco deste estudo é a sugestão de criação de um consórcio público de mobilidade urbana baseado na legislação e realidade brasileira, levando em consideração as

peculiaridades da RIDE Petrolina-Juazeiro, optou-se por não se estender muito no que se refere às questões relativas ao Direito Comparado.

Também não se pode deixar de considerar que tais comparações poderão servir de base para estudos posteriores sobre a otimização da instituição de consórcios públicos ou propostas para alteração da Lei de Consórcios.

3.2.2.4 Os benefícios proporcionados pela gestão através de consórcios públicos

Os consórcios públicos passaram a representar uma forma de evolução do federalismo brasileiro ao proporcionar a gestão compartilhada de bens e serviços púbicos. Lozzada (2008, n. p.) destaca que são inúmeros os benefícios proporcionados pela gestão compartilhada através dos consórcios públicos, entre eles:

> - Instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
> - Permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros;
> - Promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;
> - Promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;
> - Agilizar a execução de projetos, baratear custos;
> - Dar maior transparência à aplicação de recursos públicos; e,
> - Ampliar a capacidade contratual dos Consórcios Públicos, inclusive na captação de recursos. (LOZZADA, 2008, apud BATISTA, 2011, p. 58).

Os benefícios do CIMUVASF serão definidos de acordo com o protocolo de intenções, contrato de programa etc. Importante destacar que a própria instituição de um consórcio público já traz a ideia do entendimento dos entes federativos de que a gestão de determinados bens ou serviços naquela região tem que ser compartilhada. Isso já dá margem para a implementação de políticas públicas voltadas para a Administração Pública Gerencial, com o foco nos usuários.

Batista (2011), em sua obra que trata do papel de prefeitos e prefeitas na criação e gestão de dessas redes de cooperação, separa os benefícios proporcionados pela gestão consorciada por áreas de atuação, cujo resumo pode ser verificado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Benefícios proporcionados pela gestão consorciada.

ÁREA	BENEFÍCIOS
SEGURANÇA JURÍDICA	Existência de dispositivos legais que disciplinam a criação de Consórcio Público e as relações jurídicas entre ele, seus consorciados e terceiros.
	Proteção à confiança das pessoas pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos diferentes aspectos de sua atuação.
	O art. 19 disciplina que o disposto na Lei 11.107/05 não se aplica aos instrumentos congêneres celebrados antes de sua vigência.
	Formalização das fontes de financiamento do Consórcio Público por meio do Contrato de Rateio.
RECURSOS FINANCEIROS	Desde de 1º de janeiro de 2008, a União só celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido (artigo 39 do Decreto Federal n.º 6.017/2007).
VANTAGENS LICITATÓRIAS	A Lei Federal nº. 11.107/05 alterou três artigos da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações), que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública, quais sejam: **1ª Alteração:** aumento dos limites dos valores para determinação das modalidades de licitação, constantes no artigo 23 da Lei de Licitações, para os consórcios públicos, estabelecendo o dobro dos valores para consórcios formados por até três entes da Federação e o triplo para consórcios formados por mais. **2ª Alteração:** nova redação ao artigo 24 da Lei de Licitações, prevendo a dispensa de licitação quando a prestação de serviços for feita de forma associada medida que facilita a celebração de contratos. Parágrafo Único: Aumento limite para dispensa de licitação; fixa percentual de dispensa licitatória de 20%, para as aquisições feitas pelos consórcios públicos, contra os 10% estabelecidos, em regra, para a Administração Pública. Dessa forma, o limite teto para dispensa licitatória na contratação de compra de bens e serviços (que não sejam de engenharia) por Consórcio Público, passa de oito para dezesseis mil reais. **3ª Alteração:** Nova redação ao artigo 112, § 1º, estabelece competência para os consórcios públicos realizarem licitação da qual decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados – Licitação compartilhada. Os entes federados que compõem um Consórcio Público podem realizar compras conjuntas. A licitação compartilhada facilita a aquisição de bens e serviços, dá economia de escala e melhora a qualidade dos produtos e serviços adquiridos.
VANTAGENS PROCESSUAIS	O Consórcio Público de direito público terá prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer de decisões judiciais que lhe for desfavorável (art. 188, CPC – Código de Processo Civil). Em caso de sentenças judiciais desfavoráveis serão levadas ao reexame necessário (art. 475, CPC). Em caso de execução por quantia certa, se utilizará do regime de precatórios para satisfazer a obrigação do credor (art. 730, CPC).
IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS	A condição de Consórcio Público de direito público permite usufruir as regras contidas na Constituição Federal: No artigo 150, inciso. VI, alínea a), verbis: "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: ...VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros"; e, No § 2º, verbis: "A vedação do inciso VI, a, é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às leis decorrentes". **Exemplo:** Os consórcios públicos de direito público terão imunidade quanto: IRPJ, IOF, IPTU, IPVA e ISSQN.

Fonte: Batista (2011a, p. 84 - 90).

O autor elencou ainda os principais benefícios dos consórcios públicos, de acordo com gestores públicos que já tiveram experiência com a gestão consorciada:

- Fortalece a autonomia do município e a democracia, descentralizando as ações de governo;
- Aumenta a transparência e o controle das decisões públicas;
- Fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação Brasileira depois de 1988;
- Melhora o relacionamento das Prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápida e facilmente;
- Diminui as distâncias existentes entre as esferas locais e os Estados e a União;
- Aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios;
- Dá peso político regional para as demandas locais;
- Cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias e menor comprometimento da implantação das políticas;
- Cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das Administrações Municipais;
- Resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas;
- Assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessárias para enfrentamento dos problemas e prioridades regionais;
- Desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais próximas das populações assistidas;
- Leva aos governos centrais elementos de realidade, o que ajuda a adequar as políticas públicas;
- Cria canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades;
- Viabiliza as políticas sociais por meio da democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas;
- Dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização;
- Permite o intercâmbio de ideias, projetos e experiências;
- Permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma conjunta, com a participação de todos os membros do Consórcio;
- Ajuda na economia de recursos;
- Valoriza os poucos recursos de que dispõe cada Município;
- Ajuda às Prefeituras menores, que assim podem receber apoio das Prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura;
- Possibilita diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do município;
- Cria novos fluxos de recursos para o município, diminuído sua dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Ajuda o município a superar sua incapacidade de investimento público;
- Permite a realização de ações inacessíveis a um único município;
- Viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades;
- Promove a constituição de aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos, para elaboração e financiamento de projetos. (BATISTA, 2011a, p. 59).

Não se pode deixar de destacar também, a melhoria no processo de controle estatal e dos usuários sobre os gastos e políticas públicas. A licitação compartilhada também é uma grande vantagem da instituição da figura do consórcio público, pois existe grande possibilidade de barateamento das compras através a economia de escala.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 UMA ANÁLISE SOBRE O SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DA RIDE

O sistema de transporte público da RIDE Petrolina - Juazeiro é bastante complexo, composto por diversos atores, cujas competências de regulação e fiscalização são divididas entre entes da federação nas três esferas de governo, dificultando o trato dos problemas locais de acordo com suas peculiaridades, impossibilitando uma regulação e fiscalização eficientes. Acredita-se que, a partir do momento em que houver um órgão público capaz de alinhar as necessidades da sociedade às ofertas de transportes, todas as áreas da sociedade serão beneficiadas.

Característica importante da RIDE é que a maior distância entre as cidades pertencentes à RIDE é de 206 Km, mas, a grande maioria dos deslocamentos intermunicipais e interestaduais na região é das cidades menores para as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA e vice e versa, chegando apenas a 149 Km. Vale destacar que nos percursos realizados entre as cidades existem diversos povoados e Distritos Municipais, que fazem com que as cidades pareçam mais próximas. A **Tabela 3** apresenta a distância entre as cidades da RIDE:

Tabela 3 - Distância entre as cidades pertencentes a RIDE do polo Petrolina - Juazeiro.

DISTÂNCIA ENTRE AS CIDADES DA RIDE PETROLINA - JUAZEIRO (KM)	**Casa Nova/BA**	**Curaçá/BA**	**Juazeiro/BA**	**Lagoa Grande/PE**	**Orocó/PE**	**Petrolina/PE**	**Santa Maria da Boa Vista/PE**	**Sobradinho/BA**
Casa Nova/BA	x	162	69	114	206	65	169	55
Curaçá/BA	162	x	94	151	159	100	206	140
Juazeiro/BA	69	94	x	57	149	5,9	112	48
Lagoa Grande/PE	114	151	57	x	93	52	55	107
Orocó/PE	206	159	149	93	x	144	37	198
Petrolina/PE	65	100	5,9	52	144	x	108	54
Santa Maria da Boa Vista/PE	169	206	112	55	37	108	x	161
Sobradinho/BA	55	140	48	107	198	54	161	x

Fonte: Distância entre cidades (2019).

Outra característica que marca a RIDE, é o fato de existirem diversas zonas de oportunidades espalhadas pelo seu território. Essa configuração foge um pouco do padrão dos grandes centros urbanos, onde geralmente, as zonas de oportunidades encontram-se nos centros das cidades ou bairros projetados para esse fim. Fazendas de fruta, faculdades, hospitais, escolas técnicas, shoppings centers, são exemplos zonas de oportunidades.

4.1.1 Os *Stakeholdrers* (atores)

Devido à complexidade do sistema, é difícil, em alguns casos identificar a que grupo um determinado operador ou usuário do atual sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro pertence. Para efeitos didáticos, dividimos esses atores em 3 grandes grupos: poder público, operadores e usuários.

Representando o **poder público**, no âmbito da União, é competência da ANTT a regulação e fiscalização de todo o transporte terrestre coletivo e remunerado de passageiros que ultrapasse limites de Estados ou do país. À ANTAQ, compete a regulação e fiscalização das travessias interestaduais sobre o rio São Francisco realizadas em alguns pontos da RIDE. No Estado da Bahia, a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) regula e fiscaliza o transporte intermunicipal de passageiros, o mesmo acontecendo com a Empresa Pernambucana de Transporte Interestadual (EPTI) no estado de Pernambuco. Nos municípios, fica a cargo das secretarias de transpores ou mobilidade urbana a regulação e fiscalização nos seus territórios.

Ainda se referindo ao poder público, é importante destacar o papel dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal no papel da fiscalização de empresas e dos poderes concedentes de serviços públicos. As instituições têm o dever de agir, caso algum órgão público se omita a usar o seu poder de polícia administrativa ou o utilize em excesso. Os Tribunais de Contas também têm um papel fundamental no sistema, pois fiscalizam os gastos públicos e os atos administrativos praticados pelos entes estatais.

Quanto aos **operadores** de transporte público de passageiros nos municípios da RIDE, o **quadro 5** traz um esboço da situação atual. Como já exposto na introdução deste trabalho, não foi possível detalhar com exatidão a quantidade de operadores em cada modalidade. Mas, acredita-se, com base nas conversas realizadas e documentos verificados durante as atividades

de campo, que o número total de veículos de transporte de passageiros nos 8 Municípios que compõem a RIDE ultrapasse os 5 mil.

Quadro 5 – Tipos de transportes de passageiros operados na RIDE do polo Petrolina – Juazeiro.

TIPO DE TRANSPORTE	COMPETÊNCIA	TIPO DE VEÍCULO
Interestadual de longa distância.	ANTT.	Ônibus com característica rodoviária.
Interestadual semiurbano.	ANTT.	Ônibus com característica urbana.
Intermunicipal.	Governos dos Estados da Bahia e Pernambuco.	Ônibus de característica rodoviária.
Urbano.	Prefeituras Municipais.	Ônibus com característica urbana.
Complementar municipal.	Prefeituras Municipais.	Vans, micro-ônibus e ônibus.
Fretamento contínuo.	ANTT; Governos dos Estados da Bahia e Pernambuco; ou, Prefeituras Municipais. A depender dos limites geográficos do serviço prestado.	Vans, micro-ônibus e ônibus.
Taxis.	Prefeituras Municipais.	Veículos de passeio.
Transporte por aplicativo.	Prefeituras Municipais.	Veículos de passeio.
Mototaxis.	Prefeituras Municipais.	Motos.
Travessia sob o rio São Francisco.	Agência Nacional de Transporte Aquaviários (ANTAQ).	Barcos.

Os **usuários** desse sistema também podem ser classificados em alguns grandes grupos, tal como exposto na seção que trata da caracterização da RIDE:

a) Trabalhadores que residem e trabalham nas áreas urbanas das mesmas cidades; residem em uma cidade e trabalham em outra, realizando o transporte interestadual ou intermunicipal semiurbano diariamente; residem nas áreas urbanas e trabalham nas diversas fazendas da região; residem nas zonas rurais e trabalham nas áreas urbanas;
b) Estudantes que usam diariamente o transporte municipal, intermunicipal, interestadual ou misto;
c) Comerciantes e clientes que, geralmente se deslocam das cidades menores para as cidades núcleo da RIDE diariamente, retornando no mesmo dia;

d) Usuários do transporte intermunicipal e interestadual de longa distância, que se deslocam para todas as regiões do país, seja partindo, chegando ou de passagem pela RIDE;
e) Pacientes de clínicas e hospitais localizados nas cidades pertencentes à RIDE;
f) Empresários, representantes comerciais e servidores públicos que viajam a trabalho para as cidades da RIDE; e,
g) Turistas.

As entidades representativas da sociedade civil também têm papel fundamental na construção do sistema de transporte público. Os sindicatos dos diversos ramos de serviços prestados; as associações de trabalhadores do transporte ou de grupos de usuários; os diretórios estudantis; as Organizações Não Governamentais (ONGs) defensoras dos direitos das minorias, etc; são exemplos de entidades que devem estar inseridas nas tomadas de decisões governamentais no que se refere à mobilidade urbana.

4.1.2 As estruturas físicas à disposição de transportadores e usuários

A coleta de dados em campo teve como um de seus objetivos, verificar as condições dos bens públicos e equipamentos urbanos colocados à disposição de operadores e usuários do sistema público de transporte da RIDE Petrolina – Juazeiro. Para isso, todas as cidades pertencentes à RIDE foram visitadas com observação dos terminais rodoviários, pontos de embarque e desembarque, paradas de ônibus, pontos de apoio, etc.

O Terminal Rodoviário Senador Nilo Coelho (**Figura 30**), principal rodoviária da cidade de Petrolina-PE, chegando a receber até 5 mil passageiros diários em períodos festivos (G1 PETROLINA, 2018), é alvo constante de reclamações por parte de operadores do sistema de transporte, usuários e população que reside nos seus arredores. Instalações precárias, falta de segurança, de informações aos usuários e acúmulo de lixo, são apenas algumas das principais reclamações.

Também são grandes as reclamações por conta da ausência do poder público no terminal, a falta de policiamento faz com que haja a presença de tráfico de drogas, o que acaba tendo como resultado a execução diversos crimes nas redondezas. O portal de notícias G1 Petrolina (2016, 2017) tem acompanhado as tragédias provocadas pela escalada da violência na

região e tem denunciado os problemas do terminal. Falta também, a presença de órgãos fiscalizadores dos direitos dos usuários do sistema de transporte, em nível estadual e federal. O órgão responsável pela regulação fiscalização do transporte intermunicipal, realizado entre municípios localizados no Estado de Pernambuco, é a Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI) e não tem representação no terminal. Já o transporte interestadual, com embarques e desembarques de passageiros de todas as regiões do país, é de competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Nesse caso, existe um Posto de Fiscalização e Atendimento da ANTT no terminal, mas, está desativado desde o ano de 2017 (MONTEIRO, 2017).

Figura 30 – Terminal Rodoviário de Petrolina-PE.

No município de Juazeiro-BA, a situação não é diferente. O principal Terminal Rodoviário da cidade (**Figura 31**) também apresenta sinais de abandono. Apesar de estar em condições um pouco melhores do que a Rodoviária de Petrolina-PE, ainda falta muito para ser considerado um lugar agradável para receber a população e turistas (BRITTO, 2018).

Figura 31 – Terminal Rodoviário de Juazeiro-BA.

Localizado na área central do município, o Terminal Urbano de Juazeiro-BA (**Figura 32**) recebe grande quantidade de usuários diariamente, que têm como destino/origem os diversos bairros da cidade ou Petrolina-PE. Também é notória a falta de cuidado po poder público com esse importante equipamento urbano de grande utilização (G1 BAHIA, 2018).

Figura 32 – Terminal Urbano de Juazeiro-BA.

As rodoviárias de Sobradinho-BA (**Figura 33**) e Casa Nova-BA (**Figura 34**) foram as que estavam em melhor estado de conservação entre as cidades pertencentes à RIDE, durante as visitas do pesquisador. Vale destacar que a maioria dos deslocamentos entre essas cidades e o núcleo da RIDE (Petrolina-PE e Juazeiro-BA), são realizados por vans, sendo que Sobradinho-BA é a única cidade fora desse núcleo que possui transporte intermunicipal semiurbano regulamentado, ligando-a a Juazeiro-BA;

Fotografia 33 – Rodoviária de Casa Nova-BA.

Fotografia 34 – Rodoviária de Sobradinho-BA.

Em Curaçá-BA, a rodoviária (**Figura 35**) estava fechada no dia da visita do pesquisador, que esteve na cidade em uma segunda-feira, das 8h00min às 12h00min, o que já dá para inferir que o equipamento urbano não cumpre com a sua função social. Também foi visualizado na cidade uma espécie de ponto de embarque de transporte complementar (**Figura 36**), este, com algumas informações para os usuários.

Figura 35 – Rodoviária de Curaçá-BA.

Figura 36 – Ponto de embarque de vans em Curaçá-BA.

Já as rodoviárias de Orocó-PE (**Figura 37**) e Santa Maria da Boa Vista-PE (**Figura 38**), aparentavam estar abandonadas. A primeira estava cercada, sem acesso, e um letreiro na parte exterior indicava que teria se transformado em uma assossiação de vaqueiros. A segunda, apesar de estar aberta, não tinha sinais de uso, estava sem portas e janelas, com muito lixo e sem nenhuma indicação de linhas de ônibus ou comércio local.

Fotografia 37 – Rodoviária de Orocó-PE.

Fotografia 38 – Rodoviária de Sta. Maria da Boa Vista-PE.

A cidade de Lagoa Grande-PE sequer possui um terminal rodoviário. Existe um guichê de vendas de passagens (**Figura 39**) localizado às margens da BR 407 e os embarques e desembarques são realizados em plena rodovia. Devido à sua localização estratégica, última cidade antes de chegar em Petrolina-PE, vindo da capital do Estado de Pernambuco, Recife-PE, é grande o movimento de veículos de transporte de passageiros na rodovia federal que corta a cidade. Assim como os usuários, os operadores do sistema de transporte são prejudizados com a falta de estrutura, o que reflete na qualidade do serviço prestado.

Figura 39 – Guichê de venda de passagens em Lagoa Grande-PE.

Os usuários também sofrem em toda a RIDE por ausência ou má conservação de paradas de ônibus. Estas, quando existem, não protegem os usuários de sol, chuva, e em muitos casos, localizam-se em áreas de difícil acesso para usuários e operadores do sistema de transporte público.

4.1.3 Os principais problemas do sistema de transporte público da RIDE

Antes de aprofundar na sugestão de criação do CIMUVASF, é importante destacar que, assim como na grande maioria das Zonas Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico brasileiras, a mobilidade urbana da RIPE Petrolina - Juazeiro tem enfrentado diversos problemas estruturais e de gestão. A construção dessa seção foi realizada com base em 5 pontos:

a) Experiência do pesquisador na área de transporte público e mobilidade urbana, atuando desde o ano de 2006 como servidor da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), sendo que durante 3 anos esteve à frente do Posto de Fiscalização e Atendimento (PFA) da ANNT de Petrolina-PE, coordenando diversas atividades de fiscalização na área da RIDE Petrolina – Juazeiro no período;

b) Documento elaborado pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Passageiros do Vale do São Francisco (SETRANVASF), direcionado aos candidatos da região às eleições de 2018 e recebido durante as atividades de coleta de dados em campo, no mês de setembro do mesmo ano. Trata dos projetos prioritários para o transporte público da região, de acordo com o Sindicato (SETRANVASF, 2008). Entre as demandas citadas, consta a proposta de criação do CIMUVASF, apresentada pelo pesquisador no XX Congresso Latino Americano de Transporte Público e Urbano, na cidade de Medellín, na Colômbia e veiculada pela imprensa regional;

c) Carta elaborada e assinada por diversas instituições ligadas aos transportadores urbanos e à mobilidade urbana em nível nacional, direcionada aos representantes da sociedade eleitos no ano de 2018, constante no anexo II desta pesquisa (ANTP *et al*., 2018);

d) Embasamento disposto nos livros e artigos utilizados nesta pesquisa; e,

e) Prospecção feita a partir da coleta de dados em campo e reportagens veiculadas na imprensa regional sobre os problemas do sistema de transporte público.

Vale lembrar que a lista abaixo não é exaustiva, sendo necessária a continuação do estudo para apontar problemas e possíveis soluções para o sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro. Vamos então aos itens identificados como principais problemas desse sistema:

1. Superlotação dos ônibus urbanos, atrasos, negativa das gratuidades garantidas por leis, falta de educação dos operadores do sistema de transporte público, desorganização nas rotas, falta de veículos confortáveis e climatizados, são apenas alguns dos problemas enfrentados diariamente pelos usuários do sistema de transporte público da RIDE, visualizados ao longo dos três anos em que o pesquisador esteve à frente do PFA da ANTT em Petrolina-PE.
2. A **má conservação dos bens públicos e equipamentos urbanos** é um dos problemas enfrentados por todos os atores que compõem o sistema de transporte público da região. Não só os usuários e transportadores sofrem com a situação, mas, também os entes federativos, que veem os espaços públicos serem utilizados constantemente para práticas irregulares como o transporte clandestino e o tráfico de drogas.
3. Alvo de grandes reclamações por parte dos operadores do sistema público de transporte da RIDE, o **excesso de regulamentação** também aparece como um problema para a prestação de um serviço de qualidade. Como já debatido neste trabalho, são diversos entes federativos tratando o sistema, cada um de sua maneira, sem ter uma integração de objetivos a serem alcançados.
4. A **ausência de subsídios públicos**, como isenções sobre o diesel, veículos novos, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a desoneração da folha de pagamento (SETRANVASF, 2018). Também não há o ressarcimento público pelas gratuidades e descontos dispostos em Leis para idosos, deficientes e estudantes. ANTP *et al*, (2018) destacam que apesar de o transporte público ser uma obrigação social, assim como a educação, a saúde e a segurança, é o único desses direitos que é custeado em sua quase totalidade pelos usuários, o que onera fortemente o orçamento da população.
5. A incidência de **transporte clandestino** também prejudica sobremaneira o sistema de transporte público da RIDE. Empresas que não atendem aos requisitos mínimos para operação acabam prejudicando as regularizadas, os entes federativos (por não pagarem os seus impostos) e os usuários (pelo fato de não atenderem a todos os seus direitos e não terem o retorno dos impostos sonegados). O transporte clandestino também costuma facilitar a prática de crimes tipificados no código penal como roubo, estupro, tráfico de drogas, bem

como, facilitar a fuga de quem pratica esses crimes. Não é intenção do pesquisador “demonizar” o transportado clandestino, muito pelo contrário, toda a narrativa deste estudo é no intuito de regulamentar o sistema de transporte público de forma regional, de acordo com as suas peculiaridades, atraindo para esse sistema os operadores que atualmente trabalham na ilegalidade.

6. **Ausência ou pouca fiscalização** pelos órgãos competentes também pode ser considerada um problema desse sistema, principalmente no que compete aos Estados e União. Vale destacar que não existe posto de fiscalização da ANTT (Federal) e da EPTI (Estado de Pernambuco) em atividade na região, apenas existe um posto da AGERBA (Estado da Bahia) funcionando na cidade de Juazeiro-BA. Infere-se que a ausência do Estado prejudica de sobremaneira o equilíbrio do sistema.
7. A **baixa intermodalidade entre veículos motorizados e não motorizados** também é um problema do sistema (SETRANVASF, 2018), pois os ônibus não conseguem chegar a todos os locais das cidades e os usuários são obrigados a migrar para transportes individuais como carro e moto, ao invés de utilizarem o transporte público. Faz-se necessária a criação e implementação de políticas públicas regionais voltadas para a intermodalidade e integração dos veículos motorizados com os não motorizados, como bicicleta e patinete.
8. **A Ausência de terminais integrados** também é um problema para usuários e operadores (SETRANVASF, 2018). Para estes, pelo fato de terem que se deslocar em um percurso maior para atender aos usuários, e para aqueles, pelo fato de necessitarem pagar mais de uma passagem quando no deslocamento onde uma linha específica não atenda.
9. A **falta de crédito para o setor** também é apontada como um grande problema que assola o sistema. Se, de um lado, os transportadores que operam na irregularidade já são automaticamente descartados de todas as linhas de financiamento público e privado, de outro, as empresas regulares, não observam nas agências de fomento a preocupação com o setor (SETRANVASF, 2018).
10. A **ausência de políticas públicas voltadas para a priorização dos transportes público coletivos aos individuais** também é um fator de grande impacto

negativo no sistema. ANTP *el al.* afirmam em carta conjunta sobre os problemas da mobilidade urbana brasileira, que:

> O transporte público tem características que o distingue de outros modos de transporte, qual seja a universalidade e a continuidade de atendimento na forma de redes e linha de itinerários de ônibus ou de sistemas metroviários com capilaridade, horários e frequências disponíveis todos os dias da semana em todos os horários, faça chuva ou faça sol, com tarifas determinadas pelo Poder Público, características que ratificam seu caráter de serviço público essencial e, mais recentemente, de atendimento a um direito social nos termos da Constituição Federal do Brasil. (ANTP *et al.*, 2018)

Ainda segundo os autores, os governantes se omitem quanto à necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para o transporte público, o que impacta na qualidade do serviço prestado e que tem causado uma grande evasão da população para os transportes individuais e até, a desistência do transporte público para andar a pé, por conta dos altos valores das passagens.

A consequência dessas políticas de não priorização do transporte público é uma constante migração dos usuários para o transporte particular individual. Borges e Delgado (2011, p. 5) explicam que essa migração traz grandes problemas para as cidades, tais como: crescimento dos congestionamentos, problemas ambientais, desconforto, elevação do número de acidentes, e custos relacionados ao tempo gasto nos percursos cotidianos.

Esses são apenas alguns dos problemas enfrentados pelos atores que compõem o sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro. Na seção que trata sobre os benefícios da criação do CIMUVASF, se terá uma noção do quanto que a instituição poderá contribuir para sanar/amenizar parte desses problemas.

4.2 A SUGESTÃO DE CRIAÇÃO DO CIMUVASF

O Consócio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana da RIDE do polo Petrolina – Juazeiro (CIMUVASF), proposto a partir desse trabalho, é rede de cooperação entre entes federativos capaz de proporcionar a harmonização e integração do sistema de transporte público de passageiros na RIDE, gerindo esse sistema de forma cooperativa e coordenada, em atendimento às antigas demandas dos entes federativos, transportadores e usuários. A partir da criação do CIMUVASF, a União e os Estado de Pernambuco e da Bahia poderão delegar

competências para o planejamento, gestão, regulação e fiscalização do sistema de transporte público da RIDE, bem como, proporcionar a integração de linhas de transporte de passageiros intermunicipais e interestaduais com as municipais. Alves considera que:

> Mais do que um novo instrumento de gestão, a Lei de Consórcios Públicos surge como um novo paradigma do Direito Público, apto a estimular uma profunda discussão acerca dos rumos do federalismo brasileiro, hoje incapaz de oferecer respostas adequadas às realidades metropolitanas, ou às regiões marcadas pela carência de recursos, e que emergem neste início de século como as principais destinatárias da disciplina de gestão associada. (ALVES, 2006, p. 22).

Seria o CIMUVASF então, esse instrumento inovador, de característica integradora e compartilhadora, o grande indutor de uma gestão pública eficiente no que se refere a instrumentalização do disposto na Lei de criação da RIDE Petrolina – Juazeiro. É premissa desta pesquisa que o mais lógico a integrar em uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico é o sistema de transporte público, pois a mobilidade urbana dos municípios dessas regiões é diretamente impactada pela dos demais. Vale destacar que a figura do consórcio público não é novidade para os municípios pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro pois, a maioria já participa de algum consórcio Público.

Fundado no ano de 2009, o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco (CONSTESF, on-line) integra da Administração Pública Indireta das prefeituras de 10 municípios do norte da Bahia: Sobradinho, Casa Nova, Juazeiro, Remanso, Uauá, Sento Sé, Curaçá, Pilão Arcado, Campo Alegre de Lourdes e Canudos. O seu principal objetivo é trabalhar em parceria com os consorciados a fim de criar mecanismos para a execução de políticas públicas em prol do desenvolvimento dos municípios envolvidos e já atuou em diversos projetos conjuntos como a construção de cisternas, regulação fundiária, limpeza de aguadas, recuperação e manutenção de estradas (CONSTESF, 2019, on-line).

Com sede em Santa Maria da Boa Vista-PE, o Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco (CONRIO) é formado além da cidade sede, pelos municípios pernambucanos de Lagoa Grande, Orocó, Cabrobó e tem como objetivos o tratamento dos resíduos sólidos, saneamento básico e infraestrutura urbana na região (BRITTO, 2014, on-line).

Nos moldes mais aproximados aos propostos para o CIMUVASF, o primeiro consórcio público na área de mobilidade urbana incluindo municípios de Estados diferentes a receber delegação administrativa da União para a gestão do sistema de transporte, foi o Consórcio

Intermunicipal de Mobilidade Urbana – CIMU. O consórcio foi idealizado no ano de 2015, quando as prefeituras de Teresina (PI) e Timon (MA), pertencentes à RIDE Grande Teresina (PI) assinaram o protocolo de intensões para a sua criação e começaram a projetar essa Autarquia Interfederativa, que teve sua inauguração no dia 09 de maio de 2016. Em visita técnica realizada durante esta pesquisa, foi possível comprovar os benefícios proporcionados pela instituição ao longo dos seus dois anos de existência.

Como fontes de recursos, são grandes as possibilidades de receita para o CIMUVASF: Contrato de Rateio (obrigatório, instituído pela Lei 11.107/2005); repasses dos Municípios consorciados, dos Estados e da União; taxas de fiscalização, vistoria, estacionamento, desde que criadas e vinculadas por Leis ao consórcio; recebimento por serviços prestados a entes federativos através de convênios, inclusive, das multas aplicadas pelo consórcio; valores gerados pela administração dos equipamentos urbanos; e, publicidades nos veículos, pontos de embarque e desembarque de passageiros, etc.

Farias (2017, p. 250) destaca o caráter prioritário dos consórcios públicos para recebimentos de transferências voluntárias do Governo Federal, assim como disposto no Art. 38 do Decreto nº 6.017/2007, prática que também costuma ser adotada de Estados para Municípios por conta da sua repercussão social. Sendo assim, o autor afirma que os processos apresentados por consórcios públicos costumam ter prioridade nos editais federais.

Com a publicação da Resolução nº 15/2018 do Senado Federal, alterando a Resolução 43/2001, passou a ser possível o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito aos consórcios públicos (CNM, 2018, on-line). Com a alteração, eles poderão solicitar crédito de agentes financeiros nacionais ou internacionais e aumentar a capacidade de realização dos mesmos, desde que o benefício seja utilizado conscientemente.

O quadro de pessoal do CIMUVASF poderá ser formado por servidores cedidos pelos entes federativos consorciados ou conveniados com este, de acordo com o Art. 4º, § 4º da Lei nº 11.107/2005. Poderão ainda ser celebrados contratos de prestação de serviços com empresas terceirizadas.

São grandes as potencialidades CIMUVASF, vale destacar que a sua criação por si só, já representaria uma quebra de paradigmas em uma região que não faz uso dos benefícios proporcionados pela legislação que trata da gestão compartilhada. Mais detalhes sobre os benefícios dessa instituição serão tratados no item 4.4 deste trabalho.

4.3 O MODELO SUGERIDO PARA O CIMUVASF

O de Protocolo de Intenções sugerido no **Apêndice A** deste trabalho foi baseado no utilizado para a constituição do CIMU Teresina – Timon e detalha o modelo proposto para o CIMUVASF. A sugestão visa facilitar a formalização da intenção de criação do consórcio e balizar a construção do mesmo. Infere-se que, com esse modelo, os representantes dos entes federativos vão ter mais facilidade de moldar a proposta para atender aos interesses de todos os atores do sistema. Seguem as principais características do modelo de consórcio sugerido:

- **Autarquia interfederativa** constituída sob a forma de **Associação Pública;**
- De personalidade jurídica de **Direito Público;**
- **Entes Consorciados:** os oito municípios pertencentes à RIDE Petrolina - Juazeiro (Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, no estado da Bahia; Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, no estado de Pernambuco);
- **Competências:** 1. Planejar, gerir, regular e fiscalizar o sistema de transporte público da RIDE Petrolina - Juazeiro; 2. Absorver, através de **convênios,** as **competências de fiscalização** da ANTT, dos Estados de Pernambuco e Bahia na área de transportes; 3. Promover a **gestão compartilhada** do sistema de transporte público da RIDE; e, 4. Implementar **políticas públicas** voltadas para a promoção da **mobilidade urbana** nos territórios dos municípios consorciados.
- **Abrangência**: o território dos municípios envolvidos;
- **Níveis da federação envolvidos na rede de cooperação:** União, Estados e Municípios, os dois primeiros sendo através de delegação de competências;
- Participação de vários segmentos de operadores e usuários através do **Conselho Interfederativo;**
- Presidente com **mandato de 2 anos**, podendo ser renovado, cargo que deverá ser ocupado obrigatoriamente pelo Chefe do Poder Executivo de um dos entes da Federação consorciado;
- **Diretor Geral** do consórcio com mandato de 2 anos, podendo ser prorrogado;
- Contrato de rateio e peso do voto na Assembleia Geral **proporcional à população** dos municípios;

4.4 OS BENEFÍCIOS DA CRIAÇÃO DO CIMUVASF

Acredita-se que a gestão compartilhada do sistema de transporte público da RIDE Petrolina-Juazeiro, proporcionada através CIMUVASF, trará grandes avanços para esse sistema. Entre os possíveis benefícios, podemos citar os seguintes:

a) **O trato das demandas do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro de acordo com as peculiaridades da região**. Pedroso e Lima Neto (2015, p. 20) destacam que no Brasil existem 55 (cinquenta e cinco) Regiões Metropolitanas (RMs) e 3 (três) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) legalmente constituídas por legislações federais ou estaduais e que cada uma dessas aglomerações urbanas possui características específicas. O CIMUVASF seria a instituição capaz de atribuir o caráter de regionalidade ao sistema, fugindo de modelos específicos de arranjos institucionais muitas vezes projetados em cidades como Brasília-DF, Recife-PE, Salvador-BA e que não levam em consideração o caráter regional. Para Farias (2017, p. 250) a descentralização aproxima o Estado do cidadão, com o consórcio público despontando como a concretização do federalismo cooperativo, pois, permite que os entes federativos trabalhem em conjunto e prestem um melhor serviço público, com economia e eficiência;

b) **A soma de forças dos três níveis do poder executivo**. ANTP *et al*. (2018, p. 4) destacam que é de fundamental importância o reconhecimento de que os municípios, só com seus orçamentos, não dão conta de oferecer um transporte público de passageiros com a qualidade necessária, transparência, preços módicos, assim como outros serviços sociais resguardados pela Constituição Federal de 1988, tais como a educação e a saúde. Também não seria de grande valia a imputação dessa carga apenas no setor público, por parte do pesquisador. O CIMUVASF poderá proporcionar a união de forças dos entes federativos, somando-se ao potencial de realização da iniciativa privada;

c) **Possibilidade de integração física, tarifária e maior abrangência das linhas municipais, intermunicipais e interestaduais**. A possibilidade de integração entre as linhas municipais, intermunicipais e interestaduais semiurbanas de passageiros de todo o sistema, proporcionando a sua reorganização, no intuito de acabar com as sobreposições de linhas, otimizar os gastos e promover o desenvolvimento sustentável. Com o realinhamento das

linhas, diversos horários em que os veículos trafegam com um número reduzido de passageiros serão readequados para que os veículos trafeguem com as quantidades ideais, melhorando a relação custo/benefício do serviço. Também poderá ser possível o atendimento de demandas ignoradas até então pelo poder público, a exemplo do Campus de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) que, mesmo passados vários anos de sua criação, ainda não existe linha de transporte público para atender aos mil e quinhentos usuários que se deslocam até o local diariamente (UNIVASF, 2018, on-line). Sobre essa questão, o pesquisador levou ao conhecimento de representantes dos entes federativos, professores, técnicos e estudantes da UNIVASF, em Audiência Pública realizada no mês de dezembro de 2018 (UNIVASF, 2018b), os possíveis benefícios da criação do CIMUVASF, entre eles, essa possibilidade integração e redesenho das linhas. Interferência que rendeu uma solicitação (ANEXO III deste trabalho) do reitor da universidade junto à ANTT (instituição da qual o pesquisador é servidor efetivo) para a realização de uma cooperação técnica entre as instituições, através da seção do servidor por um período determinado, a fim de articular junto aos órgãos competentes e operadores do sistema o atendimento ao pleito dos estudantes. Essa integração também poderá proporcionar a implementação de tecnologias inteligentes que auxiliem todos os atores envolvidos no sistema, tais como, a utilização de um único sistema de bilhetagem, o que facilitaria o controle dos entes federativos, operadores, usuários e evitaria assaltos, pelo fato de operadores e usuários não precisarem andar com dinheiro, apenas com o cartão de bilhetagem.

d) **O CIMUVASF e o processo de *accountability***. A gestão de todo o sistema de transporte da RIDE Petrolina-Juazeiro por uma única instituição pública facilitará o processo de *accountability*[6] na governança regional. A centralização das denúncias de irregularidades e a atuação dos órgãos de controle interno trarão mais eficiência ao sistema, bem como, facilitarão o controle externo, proporcionando assim o *accountability* horizontal, conceituado por O´Donnell (1997, p. 35) como o modelo que decorre do exercício do controle institucional pelos órgãos do Estado, sociedade civil e cidadãos. Na forma como o sistema de transporte público da RIDE se apresenta atualmente, existem pelo menos 11 canais diferentes para o registro de reclamação e 4 órgãos de controle, somando-se União,

[6]É a responsabilidade objetiva, daquele que detém a função pública perante outros (sociedade), através do estabelecimento de que quem falha no cumprimento das suas responsabilidades comete falta grave e é passível de penalidade (CAMPOS, 1990, p. 3).

os dois Estados e os 8 municípios pertencentes. Com a criação do CIMUVASF, teremos a própria instituição como responsável pelo recebimento, trato das denúncias e respostas aos usuários. Teremos também, um único Tribunal de Contas com responsabilidade sobre a fiscalização dos gastos públicos da entidade (o Tribunal responsável pela fiscalização do município do qual prefeito seja o presidente do consórcio), deixando claro que, isso não prejudicará o exercício do controle externo por cada um dos participantes do contrato de rateio, ou seja, mesmo a responsabilidade recaindo em um Tribunal de Contas, outros tribunais ou órgãos de controle dos municípios também poderão/deverão fiscalizar. É necessária também, a participação da sociedade na construção do sistema, conhecimento dos cálculos tarifários e dos elementos que o oneram e causam uma redução de qualidade. Esse desconhecimento, muitas vezes, acaba levando a população a culpar apenas os operadores pelas falhas do sistema;

e) **A segurança jurídica.** A criação do CIMUVASF trará maior segurança jurídica aos acordos e contratos firmados por todas as partes envolvidas no sistema de transporte público da RIDE. Nesse quesito, Batista (2011a, p. 35) destaca que a própria Lei de Consórcios já disciplina a entidade e a difere dos acordos firmados anteriormente, conferindo-lhe benefícios e formalizando fontes de financiamentos através do Contrato de Rateio. Outra dificuldade que se verifica na conjuntura atual do sistema, e que a criação do CIMUVASF poderá sanar o problema, é o excesso contratos firmados entre o poder público e os operadores do sistema. A gestão una poderá proporcionar a elaboração de uma única licitação, com linhas municipais, estaduais e interestaduais no território da RIDE;

f) **Inovação.** O CIMUVASF poderá estimular a criatividade dos gestores dos entes federativos para resolver os problemas locais de forma cooperativa, pois são grandes as possibilidades de aprimoramento da gestão pública regional. A criação de novas linhas voltadas para o turismo, incentivos fiscais para empresas ocuparem determinadas áreas da RIDE, indicação de formas de ordenação territorial voltada para a mobilidade urbana, a elaboração de projetos voltados para a acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e o incentivo a articulação com os modais ativos de transporte, inclusive em termos de provisão de infraestrutura específica associada. Esses são apenas alguns exemplos de direcionamentos que o CIMUVASF pode trazer para a região;

g) **O combate ao transporte clandestino.** Com diversos órgãos públicos dividindo as competências de fiscalização dos veículos de transporte de passageiros no mesmo espaço, somando-se às grandes distâncias da RIDE Petrolina – Juazeiro para as capitais de Pernambuco e Bahia, onde se localizam as sedes dos órgãos estaduais, e de Brasília, onde se localiza a sede da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o transporte clandestino passa a ganhar espaço e causa muito prejuízo para a sociedade. A instituição do CIMUVASF centralizaria toda a atividade fiscalizatória dos órgãos competentes e acabaria com o álibi dos transportadores clandestinos de ludibriar as fiscalizações informando que estão realizando transporte de competências de outros órgãos. Ex.: O cidadão flagrado pela fiscalização da ANTT realizando um transporte interestadual, na maioria das vezes, tenta convencer os agentes de que está realizando um transporte intermunicipal, de competência dos Estados, e vice-versa. Com o CIMUVASF também teríamos um barateamento da atividade fiscalizatória, pois não necessitaria de pagamento de diárias, gasolina, passagens e desgaste de automóveis dos órgãos estaduais e federais que não têm representação na região;

h) **A gestão de bens públicos e equipamentos urbanos.** Como apresentado nesta pesquisa, a gestão de bens e equipamentos públicos utilizados no sistema de transporte público da RIDE Petrolina - Juazeiro está deixando muito a desejar. Existem diversos exemplos de parcerias entre o poder público, a iniciativa privada e os próprios usuários que têm mudado essa realidade em outras localidades. A centralização da gestão desses bens públicos e equipamentos urbanos (terminais rodoviários, pontos de embarque, pontos de apoio, paradas de ônibus, etc.) no CIMUVASF poderia facilitar a celebração de contratos de gestão, bem como, aprimorar a fiscalização sobre a utilização desses bens de utilização pública;

i) **Contribuição com a Lei de Mobilidade Urbana.** O CIMUVASF poderá ter um grande impacto no cumprimento do aos dispositivos da Lei nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana). A priorização do uso do transporte público coletivo ao individual motorizado, integração com a política de desenvolvimento urbano e a busca pela integração entre os modos e serviços de transporte urbano são apenas alguns dos possíveis benefícios do CIMUVASF atrelados à Lei de Mobilidade Urbana. Alves *et al*. (2016, p. 10) destacam que baseados na Lei nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana), consórcios como o CIMU

Teresina – Timon (caso também aplicável ao CIMUVASF) têm a possibilidade de atuação em outras áreas voltadas ao desenvolvimento urbano, tais como: trânsito, meio ambiente, planejamento urbano, etc. Para os autores, esse tipo de arranjo institucional deve ser aproveitado ao máximo, levando-se em consideração os aspectos regionais, culturais, políticos e institucionais de cada região;

j) **O papel consultivo na adequação de legislações.** O consórcio público pode facilitar uma adequação das legislações de acordo com as especificidades regionais e possibilitar a entrada no sistema de operadores que atualmente trabalham de forma irregular. Importante destacar que os consórcios públicos não têm poder para editar Leis. Eles atuam na execução das políticas públicas e podem/devem direcionar os legisladores para o atendimento das necessidades da sociedade. É entendimento do pesquisador que, muito mais importante do que a punição ao operador do sistema, é a regularização dele perante a sociedade, podendo o CIMUVASF atuar de forma a auxiliar o poder legislativo nas tomadas de decisões no intuito de possibilitar essa regulamentação;

k) **A centralização das competências na RIDE.** Um dos objetivos da criação de consórcios públicos, nos moldes da Lei de Consórcios, é dar à instituição a possibilidade de receber, por delegação de competências, atividades sob a responsabilidade de outras instituições públicas. No caso específico do CIMUVASF, desde que acordado no Contrato de Consórcio e inserido no Contrato de Programa, a instituição já herdaria as atribuições de planejamento, gestão, regulação e fiscalização do sistema de transporte público da RIDE, no que se refere às competências dos municípios. Quanto às competências de Estados e União, o consórcio realizaria convênios para receber essas atribuições;

l) **A possibilidade de celebração de convênios de interesse da população.** O Consórcio poderá estimular a elaboração de novos convênios de interesse regional na área de mobilidade urbana e fiscalização de transportes de cargas e passageiros. É premissa desta pesquisa que região carece de maior controle por parte do poder público sobre os operadores do sistema. O CIMUVASF teria condições de absorver, através de convênios, além das atribuições estipuladas no Protocolo de Intensões e Contrato de Programa, outras atribuições da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia

(AGERBA) e Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal (EPTI), no que se refere à fiscalização de cargas, produtos perigosos e o transporte rodoviário de passageiros de longa distância. Tendo a fruticultura irrigada como principal atividade econômica e fonte de empregos da região (BRASIL, 2010), faz-se necessário um maior controle sobre o transporte de cargas, no caso do escoamento da produção agrícola para o mercado interno, e de produtos perigosos, nos casos dos agrotóxicos utilizados nas plantações. Os convênios serviriam para exigir o cumprimento das normas estipuladas em Leis, decretos e resoluções; aumentar o poderio fiscalizatório das atividades cujas atribuições são dos órgãos estaduais e da ANTT; capitalizar o consórcio, a médio e longo prazo, através do recebimento dos valores das multas aplicadas pelos seus agentes, na proporção estipulada no convênio; e, fortalecer o poder dos servidores do consórcio responsáveis pela fiscalização, visto que, todos os veículos de transporte remunerado de passageiros ou cargas passariam a fazer parte do rol de competências fiscalizatórias dos mesmos;

m) **A possibilidade de expansão.** A área de influência dos municípios pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro vai bem além dos territórios dos seus municípios. Estima-se que se estende por um raio de 300 quilômetros da ponte Presidente Eurico Gaspar Dutra, que separa Petrolina-PE de Juazeiro-BA. Tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei Complementar nº 574 de 2010, que propõe a alteração da Lei Complementar nº 113/2001, com a inclusão dos municípios de Cabrobó-PE, Afrânio-PE, Dormentes-PE, Uauá-BA, Abaré-BA e Chorrochó-BA no rol dos municípios pertencentes à RIDE Petrolina – Juazeiro. O CIMUVASF teria a possibilidade de incluir em sua composição diversas outras cidades, pertencentes ou não à RIDE. Os focos do consórcio seriam a mobilidade urbana e a gestão do sistema de transporte público, mas nada impediria uma futura alteração no contrato de consórcio, com a inclusão de áreas como a segurança pública, a gestão dos resíduos sólidos, etc;

n) **O CIMUVASF e a sustentabilidade.** Um dos grandes desafios da humanidade é a sustentabilidade. A Administração Pública, por ser a representante dos interesses da sociedade e ser uma grande consumidora de bens e materiais, tem a obrigação de buscar o desenvolvimento sustentável. A Agenda Ambiental da Administração Pública (Agenda A3P) foi criada pelo Ministério do Meio Ambiente e busca a construção de uma nova cultura institucional nos órgãos e entidades públicas, através do estímulo a gestores e servidores a

incorporar a mentalidade da necessidade do consumo sustentável (BRASIL, 2015). Com o foco em três grandes eixos: ambiental, econômico e social, a Agenda pode ter grande contribuição do CIMUVASF na construção de um mundo melhor. Redução do consumo de materiais de expediente; diminuição de valores gastos com aluguel, água e energia (no caso das sedes das instituições responsáveis pelo sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro na atualidade); redução da emissão de Gás Carbônico (CO2) através da otimização das linhas de passageiros do sistema; redução dos custos operacionais, por conta da centralização das atividades; etc., são apenas alguns exemplos de intervenções que o CIMUVASF poderá realizar no sistema em busca da sustentabilidade;

o) **A interface com as Parcerias Público Privadas (PPPs).** Os terminais urbanos e rodoviários da RIDE são exemplos de estruturas que comportariam a criação de PPPs. Para este trabalho, consideraremos as PPPs em sentido amplo, como parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, não apenas as consolidadas de acordo com a Lei nº 11.079/2004. Como verificado nas coletas de dados em campo, todos os terminais estão localizados em locais estratégicos nas cidades, possuem grande espaço e estão em más condições de uso. As Parcerias Público Privadas poderiam transformar as atuais estruturas em shopping centers, a exemplo dos Rodo Shoppings localizados em diversas cidades brasileiras; reformar e construir paradas de ônibus, com direito de utilização de imagem, pontos de apoio para os transportadores alternativos, com direito a exploração do comércio e aluguel de salas; entre outras. Essa é uma forma de se prestar um serviço público de qualidade utilizando única e exclusivamente, recursos da iniciativa privada. Alves (2006, p. 179) afirma que "esse modelo de parceria é particularmente adequado aos países em desenvolvimento, como o Brasil, cuja demanda por investimentos em infraestrutura não correspondem à capacidade efetiva do Estado de arcar com tal ônus". Por isso que essa modalidade de concessão pública tem ganhado grande espaço em dessa categoria e ajudado na divisão de encargos, sem deixar de lado, a promoção do desenvolvimento;

p) **A busca pelo barateamento do sistema através das isenções fiscais e subsídios públicos.** A luta por subsídio público para a mobilidade urbana vem de longas datas. Em alguns Estados, os Governos concedem isenções sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos combustíveis e veículos adquiridos novos; do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA); entre outros. ANTP *et al*. (2018)

destacam que a desoneração sobre tributos estaduais e federais como o ICMS e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) podem não representar grande perda para a Administração Pública, mas, para o sistema de transporte público de transporte pode diminuir sobremaneira o ônus dos passageiros. O CIMUVASF, além de facilitar a regularização dos transportes que operam clandestinamente na atualidade, poderá representar os operadores e usuários na luta por esses subsídios. Cita o documento que essas medidas não são inovação, pois, já são aplicadas em grandes centros urbanos pelo mundo como Nova York, Londres, Paris e Barcelona;

q) **Atração de investimentos.** Um sistema de transporte público organizado e bem gerido é mais propício a receber investimentos públicos e da iniciativa privada. A captação de recursos federais, estaduais, municipais e da iniciativa privada no sistema, somada à possibilidade de apoio por empresas de fomento ao desenvolvimento da região poderão dar ao sistema de transporte público da RIDE uma nova perspectiva. A incidência de transporte clandestino, falta de controle dos gastos públicos, falta de transparência, as incertezas provocadas por contratos mal elaborados, são exemplos de situações que afastam os investidores. O CIMUVASF, como já exposto, poderá representar a tão sonhada segurança para os investidores;

r) **A realização de grandes obras.** A gestão compartilhada facilita a realização de grandes obras por conta da soma de capitais de diversos entes federativos na construção de um bem comum. A RIDE Petrolina – Juazeiro poderia comportar um sistema de Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) entre as cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, por exemplo. Ficaria muito difícil para um único ente federativo arcar com todas as despesas de uma construção desse porte, mas através da união de forças, poderia ficar viável. Outro sonho dos gestores públicos da região é a construção de um anel viário para tirar o trânsito de caminhões dos centros das cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA. A construção de outras pontes sobre o rio São Francisco também poderia serem viabilizadas nesses moldes.

De acordo com Alves (2006, p.102), “os consórcios públicos, assim como autarquias educacionais e agências reguladoras, integram a categoria de autarquia em regime especial, pois possuem privilégios específicos, além daqueles normalmente já conferidos às autarquias comuns”. Nesse contexto, não se pode deixar de mencionar os benefícios advindos da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007 em prol de uma governança menos “enrijecida”, tais

como: firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas; ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações, instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social.

A criação do CIMUVASF, poderia agregar muitos valores na implementação de políticas públicas voltadas para a mobilidade urbana da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) Petrolina – Juazeiro. Borges e Delgado (2011) destacam a importância do transporte coletivo no desenvolvimento das cidades, tanto do ponto de vista econômico, quanto da sustentabilidade. Para os autores, investidores públicos e privados devem concentrar os investimentos nessa área, pois além de proporcionar o desenvolvimento e a sustentabilidade, geram recursos financeiros.

4.5 O PASSO A PASSO PARA A IMPLANTAÇÃO DO CIMUVASF

A construção desse tópico foi possível a partir da leitura da letra fria da lei nº 11.107/2005, do Decreto nº 6.017/2007 e de literaturas concernentes à aplicabilidade dos ordenamentos jurídicos citados, presentes nos livros, artigos e manuais elencados nas referências desse trabalho. A **figura 40** tem o intuito de esboçar os seis passos necessários para a criação do CIMUVASF, detalhados mais adiante:

Figura 40 – O passo a passo para a criação do CIMUVASF.

O **primeiro passo** para a criação do CIMUVASF é a identificação de objetivos, interesses comuns dos entes consorciáveis e a conscientização dos gestores dos entes federativos pertencentes à RIDE Petrolina - Juazeiro de que “a união faz a força” quando

falamos de mobilidade urbana em regiões como as RIDEs. A experiência do pesquisador no sistema público de transporte da RIDE pôde direcioná-lo para a construção do cumprimento dessa etapa do processo. A parte da pesquisa onde houve a coleta de dados em campo também ajudou nesses primeiros contatos com gestores, operadores do sistema e usuários. Considera-se que a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) poderá ter um papel fundamental na disseminação da ideia da constituição dessa rede de cooperação em forma de consórcio público atuando na divulgação da ideia e na elaboração de estudos técnicos sobre a viabilidade do projeto, em parceria com os entes federativos envolvidos.

O **segundo passo** é a elaboração do Protocolo de Intenções, documento também contemplado nesta pesquisa e instituído através do art. 3º da Lei nº 11.107/2005: "O consórcio público será constituído por um contrato cuja celebração dependerá de prévia subscrição de Protocolo de Intensões". Carvalho Filho (2013, p. 72) conceitua o documento como "um negócio jurídico preliminar" com a demonstração das pretensões dos interessados sobre o negócio principal. Para Alves (2006, p. 83) "O regime consorcial estará sempre vinculado ao protocolo de intenções". De acordo com o art. 4º da mesma lei, o Protocolo de Intenções tem a obrigação de conter, entre outras, as seguintes informações: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio público; a forma de constituição e extinção do mesmo; e, as informações referentes à organização e gestão desse consórcio.

Elaborado e assinado o Protocolo de Intensões pelos gestores dos entes federativos, é a vez de ratificá-lo (**terceiro passo**). Vale destacar o ensinamento de Alves (2006, p. 85) de que "o Protocolo de Intenções é ato administrativo complexo que só se torna eficaz depois da ratificação e subsequente publicação nos órgãos de imprensa oficial dos respectivos signatários". Carvalho Filho (2013, p. 91) corrobora dizendo que "o pacto consorcial só pode ser efetivamente firmado após a celebração esse negócio preliminar", com a ratificação. Esse passo se dá através de leis municipais a serem aprovadas nas respectivas câmaras de vereadores. Quando aprovado nas casas legislativas, o Protocolo de Intenções se transforma no Contrato de Consórcio Público, instituindo personalidade jurídica a este consórcio. Como já exposto neste estudo, no caso do CIMUVASF, sua instituição se dará em forma de associação pública de natureza autárquica, Autarquia Interfederativa, vinculada à Administração Indireta de cada ente consorciado. Após a instituição formal do consórcio público, o mesmo deve ser incluído no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e devem ser adotadas todas as medidas necessárias para o início de suas atividades, tais como a previsão de receitas e despesas,

levantamento de necessidade de capital humano e financeiro para manter e desenvolver o consócio público, etc.

Cumpridas todas essas etapas, é hora da elaboração e assinatura do Contrato de Rateio (**quarto passo**), onde cada ente federativo vai consignar a sua contribuição mensal com o consórcio. Carvalho Filho (2013, p. 101) considera que "é no Contrato de Rateio que os consorciados devem definir os recursos financeiros que servirão de suporte para as despesas efetuadas pela pessoa do consórcio". O art. 2º do Decreto 6.017 conceitua o Contrato de Rateio como "contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio". Para Rigolin (2008) o Contrato de Rateio é:

> Um contrato que não tem instrumento paralelo ou equivalente no direito público, é de escopo puramente financeiro, e deve disciplinar o modo como os entes consorciados aportarão e distribuirão recursos financeiros à pessoa representante do consórcio, e nada além disso (RIGOLIN, 2008, p. 100).

Quanto à duração do Contrato de Rateio, o §1º do art. 8º da Lei nº 11.107/2005 disciplina que o mesmo não poderá ter prazo de vigência superior ao das dotações que lhe serve de suporte, ou seja, não pode ultrapassar o período financeiro, devendo ser formalizado um novo contrato em cada exercício financeiro.

Outra característica que não pode deixar de ser mencionada sobre o Contrato de Rateio, é o seu caráter vinculativo. O seu descumprimento pode ensejar a suspenção, expulsão do ente consorciado, bem como, o enquadramento do gestor público na Lei nº8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Vencidas as etapas anteriores, o **quinto passo** é a elaboração e assinatura do Contrato de Programa, caracterizado por Carvalho Filho como:

> O ajuste mediante o qual são constituídas e reguladas as obrigações dos contratantes decorrentes do processo de gestão associada, quando dirigida à prestação de serviços públicos ou à transferência de encargos, serviços e pessoal, ou de bens necessários ao prosseguimento regular dos serviços transferidos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 138).

É no Contrato de Programa que vão ser definidas as obrigações e o posicionamento de cada ente federativo na gestão consorciada, ele serve para formalizar a consignação da cooperação recíproca no consórcio público. Objeto, área, prazo da gestão consorciada, modo,

forma e condições de execução são apenas algumas das obrigações que devem ser estabelecidas através nesse documento.

O **sexto** e último passo é a realização de procedimentos administrativos para que o consórcio possa funcionar, tais como: aluguel de sede ou reforma (em caso de a sede ser cedida por algum ente da federação); aquisição de móveis; disposição de *layout*, de acordo com as tarefas de cada setor; ligações elétricas e hidráulicas; contratação de pessoal terceirizado para apoio às atividades do consórcio; etc.

Em matéria documental, para que o CIMUVASF seja criado e colocado em funcionamento, serão exigidas três peças jurídicas: 1) o protocolo de intenções, que se transforma em contrato do consórcio público após ratificação das casas legislativas, e representa o núcleo central da Lei nº 11.107/2005; 2) o contrato de rateio, que disciplina as obrigações financeiras assumidas pelos entes federativos para com o consórcio público; e, 3) o contrato de programa, que representa a forma de composição e atuação do consórcio público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com o trabalho, apresentar como a gestão do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro através de um consórcio público de mobilidade urbana poderia amenizar ou solucionar os problemas enfrentados pelos entes federativos, operadores e usuários. Entende-se que por se tratar de uma região dinâmica, em pleno crescimento e desenvolvimento, necessita de ações governamentais e não governamentais capazes de orientar esse sistema para uma gestão compartilhada e sustentável, realizada pelos entes federativos, com a possibilidade de participação dos demais atores envolvidos através de conselhos, representantes ou de forma individual.

Vale destacar que a RIDE Petrolina – Juazeiro, apesar de formalmente constituída, não está ativa e tem representado apenas um recorte geográfico. Acredita-se que sua reativação poderá retomar o sentido da gestão compartilhada e proporcionar diversos benefícios para a sociedade.

Paralelamente, deve haver uma quebra de paradigmas e buscar-se uma gestão pública associada, respeitando-se as devidas proporções econômico-financeiras, populacionais e alinhando as divisões de atribuições e responsabilidades de acordo com a capacidade e necessidade de cada ente federativo. Como forma de operacionalizar essa gestão compartilhada, foi apresentada a figura do consórcio público, nos moldes da Lei nº 11.107/2005, elencando os benefícios da criação de um consórcio público de mobilidade urbana na região.

Por se tratar uma proposição técnica, o estudo trouxe, além da apresentação das aplicabilidades e benefícios, o detalhamento de toda a legislação referente a criação e gestão do consórcio público. Apresentou ainda, exemplos de consórcios públicos de mobilidade urbana existentes no Brasil, o passo a passo para a criação do CIMUVASF e o modelo de peça jurídica inicial para a sua criação.

Como limitação do estudo, merece destaque a dificuldade de se catalogar ou contabilizar os transportadores e rotas operados na região, pois com a confusão causada pela atual divisão de competências de regulação e fiscalização, muitos transportadores se aproveitam para realizar transporte de forma clandestina ou em desacordo com a legislação.

Outra dificuldade visualizada durante a execução da pesquisa é a resistência de alguns representantes de entes federativos ou subordinados por mudanças. De uma forma geral, o sistema de transporte público da RIDE foi crescendo de forma distorcida no que tange ao

atendimento do interesse público, buscando alinhar interesses políticos, em primeiro lugar, econômico em segundo, e, por fim, dos usuários. Por isso, trabalhou-se na divulgação e validação da pesquisa, mesmo no seu decorrer, através de eventos científicos, programas de rádio e mídias digitais.

No campo das dificuldades, podemos citar ainda, a necessidade de realinhamento ou readequação dos contratos vigentes. Nessa fase, será necessária muita habilidade dos gestores públicos e apoio das Procuradorias Municipais, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas estaduais e federal para a elaboração dos novos contratos. Será necessário ainda, a criação de um calendário para essa readequação.

Como contribuição para a literatura, apresenta-se um modelo de consórcio público capaz de aproveitar ao máximo os benefícios da legislação, com o foco na gestão compartilhada entre os municípios consorciados, de dar aos convênios de cooperação a força de resolver problemas cuja disposição atual do federalismo brasileiro não permite. Mais do que nunca, a Administração Pública brasileira carece de inovação, em tempos de escassez, e o CIMUVASF pode representar uma revolução do trato político-administrativo na gestão pública.

Apesar de o foco do estudo ser consórcio público na área de mobilidade urbana, a gestão através de consórcios pode e deve ser realizada em diversas outras áreas como saúde, educação, segurança, resíduos sólidos, etc. Nessas áreas já também existem modelos sendo aplicados no Brasil. Novos estudos deverão buscar otimizar e expandir o uso desses arranjos institucionais, a fim de tirar o maior proveito possível para a sociedade.

Por fim acredita-se, na condição de servidor público, estudante, pesquisador e usuário do sistema de transporte público da RIDE Petrolina – Juazeiro, que a criação de uma nova instituição com as atribuições já debatidas durante o estudo, composta por agentes conhecedores das necessidades locais e regionais, com a participação de empresários, transportadores e usuários desse sistema, propiciará uma gestão voltada para o atendimento das necessidades de todos esses atores e para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vladimir. **Comentários à Lei dos Consórcios Públicos**. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2006.

ALVES, Everaldo Valenga; GUERRA, Higor de Oliveira; RIBEIRO, Hugo Alves Silva; COSTA, Paulo Henrique da Silva **A delegação administrativa dos serviços interestaduais semiurbanos de transporte rodoviário de passageiros:** seu ineditismo e sua aplicação à luz da Lei de Mobilidade Urbana Brasileira. CLATPU- Congreso Latinoamericano de Transporte Publico y Urbano, 2016. Montevidéu (URU): XIX CLATPU, 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Semiurbano Brasil.** Brasília-DF: ANTT, 2017. Disponível em: http://www.antt.gov.br/passageiros/-semiurbano_brasil.html. Acessado em 29 jan. 2019.

ARAÚJO, Katarini Wanini Gonçalves; ALLANOS, Clemence Marrie Ange; ANDRADE, Maurício Oliveira; MEIRA, Leonardo Herszon Meira. **Gestão e regulação de redes de transporte público:** um estudo comparativo Paris-Recife. CLATPU- Congreso Latinoamericano de Transporte Publico y Urbano, 2016. Montevidéu (URU): XIX CLATPU, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR nº 09284:** Equipamento Urbano. Disponível em: https://pt.scribd.com/doc/27419499/NBR-09284-Equipamento-Urbano. Acessado em: 03 mar. 2019.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTADORES PÚBLICOS (ANTP); FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (NTU); FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E DIRIGENTES DE MOBILIDADE URBANA. **CONSTRUINDO HOJE O NOVO AMANHÃ: PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO E AMOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO BRASIL.** Brasília, 2008.

BATISTA, Sinoel a. (2011). **Guia de Consórcios Públicos, volume 1**: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e gestão dos consórcios públicos. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

_____ . _____b. (2011). Volume 2. Brasília-DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BEST, Nina. A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. **Cadernos Adenauer** XII (2011), nº 4.

BORGES, Igor Alves. DELGADO, Juan Pedro Moreno. A importância da gestão compartilhada nos consórcios públicos para a gestão dos sistemas de transportes nas regiões metropolitanas. In: Seminário Urbanístico na Bahia – urbBA, I, 2011, Salvador-BA. **Anais...** Bahia: UFBA, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 19/1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

_____. **Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002**. Regulamenta a Lei Complementar no 113, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

_____. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Cartilha da Agenda A3P.** Brasília-DF, 2009, 5ª Ed. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf. Acessada em: 28 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 17, de 2009.** Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Diário Oficial da União nº 248, p. 20, dez. 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Plano de Ação Integrada e Sustentável para a RIDE Petrolina-Juazeiro**: relatório final. Brasília/DF. Terragraph, 2010.

_____. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.** Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

_____. **Decreto nº 8.083, de 26 de agosto de 2013**. Altera o Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, que dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências.

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão). **O Instituto.** Petrolina-PE. 2015. Disponível em: https://www.ifsertaope.edu.br-/index.php/o-instituto. Acessado em 30 jan. 2019.

_____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE´s**. Brasília. 2015. Disponível em: http://www.mi.gov.br/ web/guest/regioes_-integradas_rides. Acessado em: 27 nov. 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Regiões Integrada de Desenvolvimento – RIDE Petrolina Juazeiro**. Brasília. 2015. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/regiao-integrada-de-desenvolvimento-do-polo-petrolina-e-juazeiro. Acessado em: 27 nov. 2017

_____. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). **O instituto**. Juazeiro-BA, 2017. Disponível em: http://portal.ifba.edu.br/juazeiro/menu-institucional/o-instituto. Acessado em 30 jan. 2019.

_____. Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). **A Univasf e o ensino a distância.** Petrolina-PE, 2017. Disponível em: http://portais.univasf.edu.br/sead/cursos. Acessado em: 20 jan. 2019.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº129/2008.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Brasília-DF, 2018. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132678. Acessado em 08 fev. 2019.

_____. Congresso Nacional. Senado. **Sistema S**. Brasília-DF, 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.-br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s. Acessado em: 30 jan. 2019.

BRITTO, Carlos. **Prefeitos do Sertão assinam termo e formalizam criação do Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco.** Blog Carlos Britto. Petrolina-PE, 2014. Disponível em:https://www.carlosbritto.com/prefeitos-do-sertao-assinam-termoeformalizam-criacao-do-consorcio-intermunicipal-do-vale-do-sao-francisco/. Acessado em: 03 mar. 2019.

_____. **Assim como em Petrolina, Rodoviária de Juazeiro também continua carente de cuidados e melhor estrutura.** Blog Carlos Britto. Petrolina-PE, 2018. Disponível em: https://www.carlosbritto.com/assim-como-em-petrolina-rodoviaria-de-juazeiro-tambem-continua-carente-de-cuidados-e-melhor-estrutura/. Acessado em: 02 fev.2019.

CARVALHO, Reginaldo. **Teatros da Bahia**. História do circo e do teatro na Bahia. Salvador-BA, 2011. Disponível em: http://historiadocircoedoteatronabahia.blogspot.com-/p/teatros-na-bahia.html. Acessado em: 05 de fev. 2019.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ, v. 24, n. 2, jan./abr,1990. 30-50.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcio públicos**: Lei 11.107 de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007. 2º edição. São Paulo: Atlas, 2013.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. **Consórcios Públicos e as Agendas do estado Brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CIDADE VERDE. **Sede de consórcio de transporte público Teresina – Timon é inaugurada**. Cidade Verde: Timon-MA, 2016. Disponível em: https://cidadeverde.com/-noticias/219477/sede-de-consorcio-de-transporte-publico-timon-teresina-e-inaugurado. Acessado em 24 fev. 2019.

COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO (CHESF). **Descrição do Aproveitamento de Sobradinho.** Recife-PE, 2016. Disponível em: https://www.chesf.-gov.br/SistemaChesf/Pages/SistemaGeracao/Sobradinho.aspx. Acessado em 07 jan. 2019.

_____. **MME Realiza visita à Usina Solar Flutuante.** Recife-PE, 2018. Disponível em: https://www.chesf.gov.br/_layouts/15/chesf_noticias_farm/noticia.aspx?idnoticia=307. Acessado em 07 jan. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Consórcios Públicos Intermunicipais:** uma alternativa à gestão pública. Brasília-DF: CNM, 2016.

_____. **Quem somos**. Brasília-DF, 2016. Disponível em: https://www.cnm.org.br/-institucional/conhecaacnm#quem-somos. Acessado em: 10 fev. 2019.

_____. **Prestação de Contas ou transparência nos consórcios públicos**. Brasília-DF: CNM, 2017. Disponível em: https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2891. Acessado em 04 jun. 2018.

_____. **NOTA TÉCNICA Nº 22/2018.** Orientações sobre autorização para que os consórcios públicos recebam recursos decorrentes de operações de créditos – Resolução do Senado Federal 15, de 4 de julho de 2018. Brasília- DF, 2018. Disponível em: https://www.-cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_22_2018_Consorcios_operacoesdecredito.pdf. Acessado em: 04 mar. 2019.

_____. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros.** Brasília-DF: CNM, 2018. Disponível em: https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646. Acessado em: 02 jan. 2019.
CONSBEM. **Aeroporto Senador Nilo Coelho.** Petrolina – PE, 2013. Disponível em: http://www.consbem.com.br/aeroportos-pe.php. Acessado em 05 jan. 2019.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO (CONSTESF). **Sobre.** Juazeiro-BA, 2019. Disponível em: http://constesf.org/sobre/. Acessado em 03 fev. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Capes disponibiliza plataforma científica com mais de 60 milhões de registros.** Disponível em: http://www.brasil.gov.br/noticias/educacao-e-ciencia/2017/08/capes-disponibiliza-plataforma-cientifica-com-mais-de-60-milhoes-de-registros. Acessado em: 08 set. 2018.

COSTA, Rosy. **História da cidade de Juazeiro da Bahia**. Blog Post Juazeiro da Bahia. Juazeiro-BA, 2015. Disponível em: http://juazeirodabahia.blogspot.com/p/carnaval.html. Acessado em 05 fev. 2019.

DISTÂNCIA ENTRE CIDADES. **Calcular distância.** Disponível em: https://www.distancia-entreascidades.com.br/. Acessado em: 1 mar. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH). **Hospital Universitário de Petrolina:** nossa história. Petrolina-PE, 2018. Disponível em: www.ebserh.gov.br/web/hu-univasf-nossa-história. Acessado em 08 jan. 2019

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C**: R. de Dir. Adm. Const.Belo Horizonte, ano 17, n. 70, pag. 237-255, out./dez. 2017.

G1 PETROLINA. **Permissionários Reclamam da situação da rodoviária de Petrolina.** TV Grande Rio. Petrolina-PE, 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/pe/petrolinaregiao/-noticia/2016/04/permissionarios-reclamam-da-situacao-da-rodoviaria-de-petrolina-pe.html. Acessado em: 01 mar. 2019.

_____. **Homem morre após ser esfaqueado na rodoviária de Petrolina-PE.** TV Grande Rio. Petrolina-PE, 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/pe/petrolinaregiao/noticia/-homem-morre-apos-ser-esfaqueado-na-rodoviaria-de-petrolina-pe.ghtml. Acessado em 01. mar. 2019.

_____. **Rodoviária de Petrolina deve receber 5 mil passageiros no feriado do réveillon**. TV Grande Rio. Petrolina-PE, 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/pe/-petrolina-regiao/noticia/2018/12/29/rodoviaria-de-petrolina-deve-receber-5-mil-passageiros-no-feriado-do-reveillon.ghtml. Acessado em: 01 mar. 2019.

GALVÃO, Ciro de Benatti. **Consórcios públicos:** uma nova perspectiva jurídico-política. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** Antônio Carlos Gil - 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUVÊA, R. G. **NOVOS EXPERIMENTOS DE GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL.** In: XVI Congresso Latinoamericano de Transporte Público e Urbano, 2010, Cidade do México. XVI CLATPU, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, 2012. Rio de Janeiro, v.72, p.1-1 - 8-56, 2012. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/-visualizacao/periodicos/20/aeb_2012.pdf. Acessado em 08 fev. 2019.

_____. **Tabela 202**, População residente, por sexo e situação do domicílio, 2010**.** Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202. Acessado em: 27 nov. 2017.

_____. **Conheça cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: https:// cidades.ibge.gov.br. Acessado em: 05 mai. 2018.

JOSÉ, Geraldo. **Prefeitura divulga valores dos cachês pagos no São João de Petrolina**. Blog do Geraldo José. Petrolina-PE, 2017. Disponível em: http://www.geraldojose.com.br/-index.php?sessao=noticia&cod_noticia=89664. Acessado em: 05 fev. 2019.

LIMA, Alana. No Vale do São Francisco, Censo Agro colhe dados de frutas que ganham o mundo. **Agência IBGE Notícias**, Pernambuco, 2017. Disponível em: https://agencia-denoticias.ibge .gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18656-no-vale-do-sao-francisco-censo-agro-colhe-dados-de-frutas-que-ganham-o-mundo. Acessado em 05 jan. 2019.

LOUREIRO, Sergio Adriano; NOLLETO, Ana Paula Reis; SANTOS JÚNIOR, José Benedito Silva; LIMA JÚNIOR, Orlando Fontes. O uso do método de revisão sistemática de literatura na pesquisa em logística, transportes e cadeia de suprimentos. **Revista dos Transportes**. v. 24, n. 1 (2016).

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcios Públicos para a gestão urbana.** Seminário Internacional 10 anos do Estatuto das Cidades. Brasília-DF, 2011. Disponível em: http://-www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ConsorciosPublicos. Acessado em: 17 nov. 2018.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.** Florianópolis: Ciências da Administração/UFSC, 2010.

MARQUES, Marquinho. **Consorcio Público do Transporte do Entorno é apresentado pela ANTT.** Jornal Opção. Goiânia-GO, 2017. Disponível em: https://www.jornalopcao.-com.br/colunas-e-blogs/regiao-metropolitana-de-brasilia/consorcio-publico-do-transporte-do-entorno-e-apresentado-pela-antt-95542/. Acessado em: 20 fev. 2019.

MEYER, Bernardo; GÜNTER, Helen Fischer; SCHREINER, Tatiana. Os desafios da integração do transporte coletivo e da gestão associada: o caso da região metropolitana da grande Florianópolis. **Revista Gestão & Conexões**. Vitória-ES, v. 7, n. 2, jul./dez. 2018.

MIGUELETTO, Danielle C. R. **Organizações em rede.** 2001. 96 f. Dissertação Mestrado em Administração Pública, apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MIRSHAWAKA, Victor. **Cidades criativas:** talentos, tecnologia, tesouros, tolerância. Volume 1. São Paulo: DVS Editora, 2017.

MONTEIRO, Montieur. **Posto da ANTT fecha e desagrada passageiros de Petrolina-PE.** Portal Petrolina News. Petrolina-PE, 2017. Disponível em: https://www.petrolinanews.-com.br/2017/04/posto-da-antt-fecha-e-desagrada.html. Acessado em: 02 mar. 2019.

NEGRINE, Ricardo Augusto. **Os consórcios públicos no Direito brasileiro.** 2009. 221. Dissertação apresentada para a Universidade de São Paulo para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito do Estado. São Paulo, 2009.

NEVES, Luís. AEROIN. **Terminal de carga do Aeroporto de Petrolina registra crescimento de 121% em abril.** Petrolina, 2016. Disponível em: https://www.aeroin.net/terminal-de-carga-do-aeroporto-de-petrolina-registra-crescimento-de-121-em-abril/ Acessado em: 07 jan. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova.** São Paulo-SP. N. 44 (1998), p. 27-54.

OLIVEIRA, Odair. Sento Sé em foco. **A prosperidade e a fama.** Um vale e duas cidades (Petrolina e Juazeiro). Sento Sé. 2016. Disponível em: http://sentoseemfoco.com.br/a-prosperidade-e-a-fama-um-vale-e-duas-cidades-petrolina-e-juazeiro/. Acessado em: 01 set. 2018.

PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca; NETO, Vicente Correia Lima. **Transportes e metrópoles**: aspectos da integração em regiões metropolitanas, Texto para Discussão, No. 2113, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília-DF: 2015.

PREFEITURA DE TIMON. **Equipe do CIMU recebe treinamento da ANTT.** Timon-MA, 2016. Disponível em: https://timon.ma.gov.br/site/?p=12317. Acessado em 24 fev. 2019.

RAMOS, Júlio Cezar Costa; DUARTE, Francisco Ricardo. **PROPOSIÇÃO DE CRIAÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO DE MOBILIDADE URBANA NA RIDE PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA).** CLATPU- Congreso Latinoamericano de Transporte Publico y Urbano, 2018. Medellín (COL): XX CLATPU, 2018. P. 547 – 557.

RÉ, Eduardo Scorzoni; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **URBE**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, jan./abr., 2018.

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

ROLIN, Ivan Barbosa. **Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais:** Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Rodrigo Daniel. **Oposição a Bolsonaro, Rui Costa quer criar consórcio no Nordeste.** Veja Correspondentes. Salvador-BA, 2019. Disponível em: https://veja.abril.-com.br/blog/bahia/oposicao-a-bolsonaro-rui-costa-quer-criar-consorcio-no-nordeste/. Acessado em: 19 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF). **Transporte público para Campus Ciências Agrárias foi tema de reunião do reitor da Univasf com o prefeito de Petrolina.** Notícias. Petrolina-PE, 23/01/2018. Disponível em: http://portais.-univasf.edu.br/noticias/transporte-publico-para-campus-ciencias-agrarias-foi-tema-de-reuniao-do-reitor-da-univasf-com-o-prefeito-de-petrolina. Acessado em: 7 mar. 2019.

_____. 2018b. **Audiência Pública discute transporte estudantil**. TV Caatinga. Petrolina-PE, 19/12/2018. Disponível em: http://portais.univasf.edu.br/videos/tv-caatinga/audiencia-publica-discute-transporte-estudantil. Acessado em: 7 mar. 2019.

APÊNDICE A – PROPOSTA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA A CRIAÇÃO DO CIMUVASF

Os Municípios de Lagoa Grande (PE), Petrolina (PE), Orocó (PE), Santa Maria da Boa Vista (PE), Casa Nova (BA), Curacá (BA), Juazeiro (BA) e Sobradinho (BA), através de seus Prefeitos Municipais, reunidos na cidade de Petrolina (PE), no estado de Pernambuco, resolvem formalizar o presente Protocolo de Intenções com o objetivo de constituir consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, objetivando a instituição de entidade destinada a gestão, regulação e fiscalização do sistema de transporte público passageiros nos nestes municípios pertencentes à RIDE do polo Petrolina - Juazeiro, em busca da integração e otimização de recursos, bem como outras atribuições relativas ao transporte público conferidas por meio de convênios de cooperação técnica e administrativa.

As atribuições relativas ao transporte público municipal, intermunicipal e interestadual de passageiros, estarão vinculadas à forma e aos limites da delegação que vier a ser firmada pela União, pelos estados da Bahia, de Pernambuco e pelos próprios municípios, com especial observância da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, bem como das demais legislações pertinentes.

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO E CONSTITUIÇÃO

Art. 1º O Consórcio Interfederativo de Mobilidade Urbana do Vale do São Francisco, identificado pela sigla CIMUVASF, será uma pessoa jurídica de direito público, constituído sob a forma de associação pública, dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, devendo reger-se pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Federal nº 11.107, de 2005, e demais normas pertinentes, pelo presente Protocolo de Intenções e pela regulamentação que vier a ser adotada.

Parágrafo único. O Consórcio adquirirá personalidade jurídica mediante a vigência das leis de ratificação de ambos os municípios subscritores do Protocolo de Intenções, bem como da assinatura do Contrato.

Art. 2º O Consórcio será constituído pelos municípios subscritos, cuja representação política e jurídica se dará através dos Prefeitos Municipais, nos termos deste Protocolo de Intenções.

CAPÍTULO II

DA SEDE, ÁREA DE ATUAÇÃO E DURAÇÃO

Art. 3º O Consórcio terá sua sede no Município de Petrolina (PE), podendo ser alterada por decisão da Assembleia Geral.

Art. 4º A área de atuação do Consórcio será formada pelo território dos municípios que o integram, constituindo-se numa unidade territorial sem limites intermunicipais ou interestaduais para as finalidades a que se propõe, qual seja a gestão associada de serviço público de transporte coletivo de caráter urbano, semiurbano, contínuo, complementar e fluvial em conformidade ao art. 16, § 1º, da Lei Federal nº 12.587, de 2012.

Art. 5º O Consórcio terá prazo indeterminado de vigência. Dar-se-á sua extinção mediante aprovação em Assembleia Geral e posterior ratificação em lei por todos os entes consorciados.

CAPÍTULO III

DO OBJETO E FINALIDADES

Art. 6º Constitui objeto do Consórcio a organização, gerenciamento e a prestação dos serviços de transporte público municipal, intermunicipal e interestadual de passageiros, bem como outras atribuições relativas ao transporte público, conferidas por meio de convênios de cooperação técnica e administrativa a serem firmados.

§ 1º O Consórcio buscará firmar convênio com a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, os estados de Pernambuco e da Bahia, solicitando que as entidades autárquicas federais e estes estados deleguem as suas competências para organizar, gerenciar e prestar o serviço de transporte público coletivo intermunicipal e interestadual de passageiros, em estreita harmonia com os transportes municipais dos municípios consorciados, com o propósito de buscar a integração entre estes, como autoriza o art. 16, § 2º, da Lei Federal nº 12.587, de 2012.

Art. 7º São objetivos do Consórcio, dentro dos limites dos Convênios de Cooperação que virão a ser firmados:

I - Planejar a integração dos sistemas de transporte coletivo de passageiros intermunicipais, interestaduais e locais nos limites dos municípios consorciados;

II - Executar, por intermédio de permissão, os serviços de transporte coletivo intermunicipais e interestadual;

III - Estabelecer padrões para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

IV - Garantir o cumprimento das condições estabelecidas para adequada prestação do serviço, de modo a atender o interesse público;

V - Prevenir e reprimir a inobservância de qualquer das disposições contratuais ou legais referentes à prestação do serviço; e

VI - Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Parágrafo único. Para cumprir seus objetivos o Consórcio poderá:

I - Adquirir e/ou receber em doação ou cessão de uso, os bens que entender necessários ao desenvolvimento de suas atividades, os quais integrarão o seu patrimônio;

II - Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades;

III - Requisitar técnicos de entes públicos consorciados para integrarem o quadro de profissionais do Consórcio, através de cessão de pessoal; e

IV - Contratar, mediante licitação na modalidade concorrência, prestação de serviços para a execução de seus objetivos.

CAPÍTULO IV

DA COMPETÊNCIA

Art. 8º Compete ao Consórcio:

I - Planejar a integração dos sistemas de transporte público municipal, intermunicipal e interestadual de passageiros;

II - Contratar serviços necessários ao planejamento e execução dos serviços;

III - Elaborar editais de licitação destinados a permissão para a prestação dos serviços de transporte público municipal, intermunicipal e interestadual de passageiros, nos limites dos municípios consorciados;

IV - Firmar os contratos de permissão, após o devido processo licitatório;

V - Fiscalizar a prestação dos serviços públicos, de acordo com as leis, contratos, planos, normas e regulamentos pertinentes;

VI - Exercer o poder de polícia administrativa no que se refere à prestação do serviço, prestando orientações necessárias, apurando as irregularidades e aplicando as sanções cabíveis e, se for o caso, determinando providências e fixando prazos para o seu cumprimento;

VII - Buscar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de permissão, com modicidade das tarifas e justo retorno dos investimentos;

VIII - Requisitar à Administração e ao prestador dos serviços públicos, as informações convenientes e necessárias ao exercício das suas funções, bem como determinar diligências que se façam necessárias ao exercício de suas atribuições;

IX - Moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesses entre os Poderes Públicos e as prestadoras de serviços e entre estas e os consumidores, no limite das atribuições previstas em lei, relativos aos serviços públicos de transporte;

X - Representar os entes consorciados perante outras esferas de governo e entidades privadas de qualquer natureza, nos assuntos de interesse comum, assim compreendidos os constantes do art. 7º, deste Protocolo de Intenções;

XI - Permitir o amplo acesso dos interessados às informações sobre a prestação dos serviços públicos e sobre as suas próprias atividades, salvo quando protegidos pelo sigilo legal;

XII – Avaliar, determinar e divulgar alterações nos horários, itinerários e demais condições impostas na permissão;

XIII - Realizar audiências e consultas públicas referentes à prestação dos serviços públicos;

XIV - Analisar e conceder a revisão e o reajuste das tarifas para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, submetendo à deliberação do Conselho Interfederativo as matérias especificadas em lei e no seu Contrato Social;

XV - Propor ao Conselho Interfederativo diretrizes para a formulação da política tarifária, apresentando os estudos e fundamentos pertinentes e úteis à deliberação sobre a matéria;

XVI - Desenvolver e executar a política tarifária, obedecendo as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Interfederativo;

XVII - Elaborar estudos de custos, auxiliando ao Conselho Interfederativo na fixação de tarifas e critérios de reajuste e revisão;

XVIII - Autorizar o aditamento dos contratos de prestação de serviços;

XIX - Manifestar-se sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito ao transporte municipal;

XX - Celebrar convênios e contratar serviços para a execução de suas competências;

XXI - Arrecadar e aplicar suas receitas; e

XXII - Decidir sobre as matérias de sua competência, nos termos deste Protocolo de Intenções.

Art. 9° O exercício das competências conferidas ao Consórcio referentes à prestação do serviço de transporte far-se-á segundo os dispositivos deste Protocolo de Intenções e dos seus regulamentos, das demais normas legais e técnicas pertinentes, e, em especial, dos instrumentos de permissão, visando o cumprimento das obrigações de universalização, equidade, continuidade, modicidade das tarifas e qualidade atribuídas a prestadora do serviço de transporte.

CAPÍTULO V

DOS DIREITOS E DEVERES DOS CONSORCIADOS

Art. 10. Constituem deveres dos Municípios consorciados:

I - cumprir e fazer cumprir o presente Protocolo de Intenções, em especial quanto à inserção no orçamento anual a destinação de recursos financeiros previstas em contrato de rateio;

II - celebrar contrato de rateio, a ser formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas;

III - acatar as determinações da Diretoria, cumprindo com as deliberações e obrigações do Consórcio, em especial as obrigações constantes deste protocolo e contrato de Consórcio;

IV - cooperar para o desenvolvimento das atividades do Consórcio, bem como contribuir com a ordem e a harmonia entre os consorciados e colaboradores;

V - participar ativamente das reuniões do Consórcio; e

VI - zelar e dar cumprimento às decisões e determinações técnicas exaradas pelo Consórcio.

CAPÍTULO VI

DA ESTRUTURA

Art. 11. O Consórcio estará organizado a partir da seguinte estrutura:

I - Assembleia Geral;

II - Conselho Intermunicipal;

III - Presidente;

IV – Diretoria Geral;

V - Diretoria de Administração, Contabilidade e Recursos Humanos;

VI - Diretoria de Fiscalização e Ouvidoria; e

VII - Diretoria de Planejamento e Normatização.

SEÇÃO I

ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 12. A Assembleia Geral do Consórcio é a instância máxima, um órgão colegiado composto pelos prefeitos municipais de todos os municípios consorciados ou seus representantes indicados, presidida pelo representante eleito na primeira reunião.

§ 1º A Assembleia Geral se reunirá ordinariamente trimestralmente para discussão de assuntos de interesse dos serviços, e para:

I - definir o valor das tarifas, das revisões, bem como os critérios adotados;

II - decidir pela alienação de bens imóveis do Consórcio;

III - decidir sobre a mudança da sede;

IV - aprovar a extinção do Consórcio;

V - deliberar sobre assuntos gerais do Consórcio;

VI - decidir os recursos interpostos contra decisão do Presidente;

VII - eleger a representação legal do Consórcio, seu Presidente e demais membros da Diretoria;

VIII - aprovar e assinar o Contrato de Consórcio;

IX - aprovar e assinar o Contrato de Rateio;

X - elaborar e aprovar o Estatuto do Consórcio; e

XI - aprovar e assinar Convênios de Cooperação Técnica.

§ 2º O *quórum* de instalação da Assembleia Geral se dará com a participação da maioria absoluta dos membros e unanimidade de votos nas deliberações.

§ 3º A eleição do representante legal - Presidente - do Consórcio será realizada em Assembleia, por votação aberta, pela maioria absoluta dos presentes. O mandato será de 2 anos podendo ser renovado, e deverá ser ocupado obrigatoriamente pelo Chefe do Poder Executivo de um dos entes da Federação consorciado.

§ 4º A Assembleia se reunirá extraordinariamente sempre que convocada pelo Presidente ou pela Diretoria e o quórum de instalação será de maioria absoluta, e o de votação maioria simples.

§ 5º As deliberações da Assembleia Geral serão formalizadas por meio de resoluções.

SEÇÃO II

CONSELHO INTERFEDERATIVO

Art. 13. O Conselho Interfederativo é órgão consultivo do Consórcio, sendo que o município de Petrolina-PE será representado pela Autarquia Municipal de Mobilidade de Petrolina AMMPLA), o município de Juazeiro-BA pela Companhia de Segurança, Trânsito e Transportes (CSTT) e os demais municípios consorciados, por representantes indicados pelo prefeito municipal, os quais elegerão entre si, anualmente, um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário. Farão parte ainda do conselho, representantes dos diversos segmentos de operadores e usuários do sistema de transporte público da RIDE.

§ 1º O Conselho Interfederativo apresentará sugestões, projetos, informações e elementos para subsidiar decisões da Assembleia, dirigidos à plena consecução dos objetivos do Consórcio.

§ 2º As reuniões desse Conselho serão realizadas mensalmente, na sede do Consórcio, registrando-se em ata os trabalhos realizados.

§ 3º O Presidente do Conselho terá assento nas reuniões ordinárias da Assembleia, mas não terá direito de voto.

SEÇÃO III

PRESIDENTE

Art. 14. Compete ao Presidente do Consórcio:

I - representar o Consórcio judicial e extrajudicialmente;

II - convocar e presidir as reuniões da Assembleia Geral;

III - zelar pelos interesses do Consórcio, no âmbito de suas competências;

IV - prestar contas ao término de seu mandato;

V - providenciar o cumprimento das deliberações da Assembleia Geral; e

VI - convocar o Conselho Intermunicipal.

SEÇÃO IV

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E RECURSOS HUMANOS

Art.15. Compete à Diretoria de Administração, Contabilidade e Recursos Humanos:

I - responder pela execução das atividades administrativas do Consórcio;

II - responder pelas diretrizes das atividades contábil-financeiras do Consórcio;

III - responder pela gestão dos recursos humanos do Consórcio;

IV - elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidos e/ou recebidos pelo Consórcio;

V - responder pelas diretrizes do balanço patrimonial/fiscal do Consórcio;

VI - providenciar a publicação do balanço anual do Consórcio na Imprensa Oficial;

VII - movimentar as contas bancárias, mediante delegação do Presidente;

VIII - responder pela execução das compras e de fornecimentos, dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembleia Geral;

IX - autenticar livros de atas e de registros próprios do Consórcio;

X- programar e efetuar a execução do Contrato de Rateio;

XI - ordenar despesas; e

XII - controlar a cessão dos agentes públicos que atuarão na gestão do Consórcio.

SEÇÃO V

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO E OUVIDORIA

Art. 16. Compete à Diretoria de Fiscalização e Ouvidoria:

I - o exercício da atividade de fiscalização da prestação dos serviços prestados;

II - avaliar a execução dos serviços públicos pelos permissionários;

III - receber críticas, sugestões e reclamações dos usuários e demais interessados quanto à atuação dos permissionários na área da gestão associada;

IV - solicitar informações, analisar e, quando cabível, solicitar providências aos permissionários para encaminhar solução para problemas apresentados;

V - dar resposta fundamentada às críticas, sugestões e reclamações recebidas; e

VI - preparar e encaminhar anualmente à Assembleia, relatório com as ocorrências relevantes de que tomou conhecimento, sistematizadas por permissionário ou ente consorciado integrante da área de gestão associada.

SEÇÃO VI

DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E NORMATIZAÇÃO

Art. 17. Compete à Diretoria de Planejamento e Normatização:

I - o exercício das atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização, orientação, regulação e controle de todas as ações a fim de que os serviços públicos objeto do Consórcio sejam prestados ou colocados à disposição de forma adequada;

II - planejar, adotar e exercitar as funções de gerenciamento e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento da prestação dos serviços objeto do Consórcio;

III - acompanhar e avaliar tecnicamente os projetos; e

IV - propor à Assembleia Geral as medidas e procedimentos normativos para a regulação dos serviços prestados pelo Consórcio Público.

CAPITULO VII

DO REGIME DE TRABALHO

Art. 18. Os entes consorciados deverão ceder agentes públicos, tantos quantos necessários na forma e condição de cada ente.

§ 1º O regime jurídico e previdenciário de trabalho dos servidores cedidos do Consórcio é o de origem de seu Município.

§ 2º São de livre nomeação e exoneração, observadas as regras estabelecidas neste Protocolo de Intenções, os cargos da Diretoria, com exceção do cargo de Diretor Geral, que será por mandato fixo de 2 anos, com possibilidade de renovação.

§ 3º Os servidores incumbidos da gestão do Consórcio público não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo Consórcio, salvo pelos atos cometidos em desacordo com a lei ou com as disposições deste protocolo ou contrato de Consórcio.

§ 4º Os servidores do Consórcio serão designados dentre os servidores públicos dos entes consorciados.

§ 5º Quando, por qualquer motivo, houver vacância de cargo de servidor cedido, será de responsabilidade e cota do Município cedente a indicação de outro que o substitua.

§ 6º Em caso de necessidade temporária de excepcional interesse público, os entes consorciados poderão realizar contratação de pessoal por tempo determinado, nos moldes do inciso IX, do art. 4º, da Lei Federal nº 11.107/2005.

Art. 19. O quadro de pessoal do Consórcio é composto em conformidade com o presente protocolo, cujos vencimentos são os mesmos do quadro geral de servidores de seu município de origem, sendo que, deverá o servidor receber acréscimo ou vantagem em virtude da função, nunca inferior a 30% (trinta por cento) e superior a 80% (oitenta por cento) de seu vencimento na origem.

CAPÍTULO VIII

DO CONTRATO

Art. 20. As atividades de regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos serão realizadas de acordo com as disposições legais e normativas vigentes, bem como aquelas estabelecidas no contrato de permissão.

Art. 21. O Consórcio exercerá suas atribuições através da fixação de normas e padrões para a prestação regular dos serviços através de CONTRATO DE CONSÓRCIO, a fim de resguardar os princípios fundamentais dos serviços públicos de transporte público, a ser firmado dentro de 180 dias da assinatura do presente protocolo de intenções.

Art. 22. Pelo descumprimento das leis, contratos e normas instituídas pelo Consórcio, serão aplicadas as sanções previstas no contrato.

Art. 23. Todas as infrações funcionais serão apuradas em processo administrativo, resguardado o contraditório e a ampla defesa, devendo constar os elementos necessários para a identificação da natureza da infração, o tipo e a graduação das sanções.

Parágrafo único. O procedimento para a apuração das irregularidades e aplicação das sanções é o definido no Estatuto dos Servidores Públicos dos Municípios consorciados.

Art. 24. As infrações e respectivas punições em relação aos prestadores de serviço público seguirão a disposições da Lei Federal nº 8.666, 21.06.1993, Lei Federal nº 8.987, de 13.02.1995, Lei Federal nº 10.233, de 05.06.2001, e do contrato de permissão.

Art. 25. As sanções serão aplicadas diretamente pelo Presidente em decisão fundamentada, atendidas as disposições das leis e disposições contratuais que as originaram, assegurado o contraditório e a ampla defesa ao infrator.

§ 1º Das sanções aplicadas pelo Presidente caberá recurso, com efeito suspensivo, a Assembleia Geral.

§ 2º Todo processo decisório do Consórcio obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economia processual.

CAPÍTULO IX

DO CONTRATO DE PROGRAMA

Art. 26. Os entes consorciados celebrarão, com o Consórcio, contratos de programa para a execução de serviços públicos de comum interesse ou para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º Nos contratos de programa a serem celebrados serão obrigatoriamente observados:

I - o atendimento à legislação da regulação dos serviços a serem prestados; e

II - a previsão de procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º 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.

CAPÍTULO X

DO CONTRATO DE RATEIO

Art. 27. Ficam os entes consorciados autorizados a celebrar contrato de rateio com o Consórcio para a transferência de recursos financeiros, no qual deverá constar o valor das receitas e despesas oriundas do objeto da delegação.

§ 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.

§ 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 A celebração de contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária constituirá, nos termos da lei, ato de improbidade administrativa.

CAPÍTULO XI

DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Art. 28. As contratações de bens, obras e serviços realizadas pelo Consórcio observarão as normas de licitações públicas e contratos administrativos, em conformidade com o disposto nas Leis Federais nº 8.987, de 1995 e nº 8.666, de 1993.

Art. 29. Os avisos de editais de licitações e os extratos de contratos celebrados pelo Consórcio deverão ser publicados no órgão oficial de publicação de cada Município, no site dos entes consorciados e em jornais de circulação estadual.

Art. 30. A execução das receitas e das despesas do Consórcio obedecerá às normas aplicáveis às entidades públicas.

Art. 31. O patrimônio do Consórcio será constituído:

I - pelos bens e direitos que vier a adquirir a qualquer título; e

II - pelos bens e direitos que lhe forem transferidos por entidades públicas ou privadas.

Art. 32. Constituem recursos financeiros do Consórcio:

I - a distribuição mensal de recursos financeiros dos consorciados, de acordo com o contrato de rateio;

II - o produto de multas e indenizações relativas ao exercício das suas funções;

III - os provenientes de convênios, consórcios, acordos, contratos, auxílios, contribuições e subvenções celebrados ou concedidos por órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais, empresas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, sociedades de economia mista e organismos internacionais;

IV - os saldos do exercício;

V - as doações e legados;

VI - o produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações;

VII - o produto de alienação de seus bens livres;

VIII - o produto resultante da alienação ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; e

IX - as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósito e de aplicação financeira.

Art. 33. A contabilidade do Consórcio será realizada de acordo com as normas de contabilidade pública, em especial a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

CAPÍTULO XII

DO USO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS

Art. 34. Respeitadas as respectivas legislações municipais, cada consorciado poderá colocar, à disposição do Consórcio, os bens e serviços de sua própria Administração para uso comum e para obtenção dos seus objetivos.

CAPÍTULO XIII

DA RETIRADA E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO

Art. 35. 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.

§ 1º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos.

§ 2º 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 alienação.

§ 3º A retirada de um ente do Consórcio público constituído por apenas dois entes implicará a extinção do Consórcio.

Art. 36. 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. 37. A exclusão de consorciado exige processo administrativo onde lhe seja assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Art. 38. Poderá ser excluído o ente que, sem autorização do outro ente consorciado, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro Consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembleia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis, nos moldes do art. 28, do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

CAPÍTULO XIV

DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DO CONSÓRCIO

Art. 39. 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.

§ 1º Em caso de extinção, os bens, direitos, encargos e obrigações do Consórcio reverterão aos consorciados proporcionalmente aos investimentos realizados.

§ 2º 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.

§ 3º Com a extinção, o pessoal cedido ao Consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, sem que lhe seja assegurada ou incorporada à remuneração qualquer vantagem que haja percebido enquanto à disposição do Consórcio.

CAPÍTULO XV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 40. O exercício fiscal coincidirá com o ano civil, para efeitos de Execução do Orçamento e Prestação de Contas.

Parágrafo único. Até 31 de janeiro de cada ano, deverão ser apresentados, pela Diretoria de Administração, Contabilidade e Recursos Humanos, o Plano de Trabalho e o Orçamento das Receitas e Despesas para o exercício seguinte, bem como o Relatório de Atividades, a Prestação de Contas e o Balanço do Exercício anterior.

Art. 41. A interpretação do disposto neste Protocolo de Intenções deverá ser compatível com os princípios da autonomia dos entes federativos consorciados, solidariedade, transparência, eficiência e respeito aos princípios da Administração Pública.

Art. 42. Em caso de divergência entre as disposições deste Protocolo e as disposições do Convênios de Delegação a serem firmados, prevalecerão as normas do Convênio de Delegação.

Art. 43. Quando adimplente com suas obrigações, qualquer ente consorciado é parte legítima para exigir o pleno cumprimento das cláusulas previstas neste Protocolo de Intenções.

Art. 44. Os Municípios consorciados respondem solidariamente pelo Consórcio público, a partir da data de firmação e aprovação do presente Protocolo de Intenções, não havendo solidariedade em eventuais contratos ou obrigações dos entes anteriores a este Protocolo.

Art. 45. Os casos omissos ao presente Protocolo de Intenções serão resolvidos pela Assembleia Geral, com base na legislação aplicável à espécie, ouvidas as Assessorias Jurídicas dos Municípios consorciados e formalizado por Resolução.

Art. 46. O presente Protocolo de Intenções entra em vigor a partir da data da sua publicação nos respectivos órgãos oficiais, após aprovação das Câmaras Municipais dos Municípios partícipes.

Petrolina-PE, de 2019.

_____	_____
Prefeito da Cidade de Casa Nova-BA	Prefeito da Cidade de Orocó-PE
_____	_____
Prefeito da Cidade de Curaçá-BA	Prefeito da Cidade de Petrolina-PE
_____	_____
Prefeito da Cidade de Juazeiro-BA	Prefeito da Cidade de Santa Maria da Boa Vista-PE
_____	_____
Prefeito da Cidade de Lagoa Grande-PE	Prefeito da Cidade de Sobradinho-BA

ANEXO I – PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO DO VALE DO SÃO FRANCISCO.

Setranvasf

PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO

Petrolina, 25 de setembro de 2018

O Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo de Passageiros do Vale do São Francisco - Setranvasf, através de seu presidente Sr. Murilo Pereira Cavalcanti vem, por meio deste documento, apresentar aos senhores candidatos à Deputado Estadual, Deputado Federal, Governador e Senador, propostas e projetos fundamentais na priorização do transporte público coletivo, objetivando contribuir para a construção de um Estado melhor.

A Constituição Federal define o transporte coletivo como um serviço público essencial que, como tal, deve ser provido diretamente pelo Estado ou por particulares, sob delegação do Poder Público responsável (União, Estados ou Municípios).

No campo da mobilidade, os transportes públicos coletivos merecem atenção especial dos governos por ser um serviço púbico essencial para o funcionamento das cidades, se apresentando na atualidade como elemento fundamental para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Cada vez mais a mobilidade se apresenta como um importante fator de promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e de decisão na seleção de locais para investir ou para se viver. Hoje as regiões com melhores condições de mobilidade conseguem usar esse diferencial para atrair desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de um tema que precisa ser inserido nas políticas estaduais e tornar-se parte integrante das decisões macroeconômicas do Estado.

3. ISENÇÃO DE IPVA

De acordo com o que já ocorre no transporte urbano de várias cidades, solicitamos isenção de IPVA dos veículos utilizados para o transporte público coletivo de passageiros.

4. REFIS DE DÍVIDAS ESTADUAIS

Em razão da dificuldade que as empresas vêm passando em virtude do desequilíbrio

econômico-financeiro, solicitamos que seja dada às empresas a possibilidade de realizar REFIS dos débitos junto ao Governo do Estado, como forma de conceder aos devedores uma boa oportunidade para regularização de débitos em condições menos onerosas, e, em contrapartida, estimular um aumento na arrecadação do Estado.

5. ABERTURA DE CRÉDITO PARA O SETOR

A AGEFEP - Agência de Fomento do Estado de Pernambuco, tem como missão *"promover e financiar o empreendedorismo, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de Pernambuco"*. Observa-se que a AGEFEP vem atingindo sua meta em algumas áreas da economia do Estado, no entanto, o setor de transporte coletivo não está sendo beneficiado com esta excelente ferramenta de fomento para o desenvolvimento do Estado.

Assim, solicitamos a criação de uma linha de financiamento destinada às empresas operadoras do transporte coletivo de passageiros, com foco em investimentos fixos e equipamentos e capital de giro associado a projeto, de forma que possamos, por exemplo, garantir uma renovação de frota dentro dos padrões desejáveis pelos usuários, operadores e poder público. Frisamos inclusive a importância da renovação de frota na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas, uma vez que assim reduziremos custos com manutenção e combustíveis.

6. DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

A desoneração da folha de pagamento do setor de transportes foi uma vitória para o transporte público e tem colaborado na busca pelo equilíbrio econômico e financeiro dos sistemas de transportes. A Lei 13.670/2018 manteve a desoneração da folha até 2020, porém é de extrema importância que tal desoneração seja estendida ou fique permanente. Assim, solicitamos o apoio no sentido de manter a desoneração da folha de pagamento para o transporte público.

7. CRIAÇÃO DE CONSÓRCIO NO VALE DO SÃO FRANCISCO

Uma pesquisa de mestrado da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) trouxe proposta de importantes mudanças no transporte público em Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). O trabalho, realizado pelo mestrando em Administração

Pública Júlio César Costa, com a orientação do professor-doutor Ricardo Duarte, propõe a criação de um Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana na região. O trabalho, inclusive, ganhou destaque no Congresso Latino-Americana de Transportes Públicos e Urbanos (CLATPU), realizado de 22 a 26 de julho último, em Medellín (Colômbia).

Na prática, o trabalho sugere que seja criada uma Autarquia Interfederativa com competências para planejar, gerir, regular e fiscalizar o sistema público de transporte em todos os municípios da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (Ride) Petrolina/Juazeiro. Dessa maneira, poderiam ser corrigidas distorções das legislações dos entes federativos e proporcionar uma melhoria significativa para todos os envolvidos nesse sistema.

Ainda segundo o mestrando, o consórcio poderá trazer benefícios tanto para os entes federativos e transportadores quanto, principalmente, para os usuários. "*Os entes federativos teriam diminuição de custos na gestão do sistema e maior segurança jurídica nos contratos firmados; os transportadores otimizariam seus custos, profissionalizariam os transportadores e ainda teriam a possibilidade de isenções tributárias; e os usuários poderiam ter uma integração tarifária, redução dos valores, melhor organização das linhas, maior abrangência do sistema entre outros benefícios* ", explica.

Assim, solicitamos o apoio no sentido de criar um Consórcio Público Interfederativo de Mobilidade Urbana na região do Vale do São Francisco.

8. FORMAÇÃO DE TÉCNICOS ESPECIALISTAS

Quando se fala em transportes, é notória a escassez por profissionais especialistas na área, especialmente quando se trata de transporte coletivo ou não motorizado, uma vez que os poucos técnicos existentes na área são muito mais voltados à área de tráfego, tendenciosos por formação, ao transporte individual.

Assim, toda a nossa problemática em planejar a mobilidade que queremos e executá-la da melhor forma possível está também fundamentada no fato de não possuirmos técnicos especializados para isso nos órgãos gestores e reguladores e nas empresas operadoras.

Diante desta necessidade, acreditamos que deva haver mais investimento por parte do Poder Público em formação/especialização de pessoal na área de mobilidade urbana.

9. INCENTIVO A INTEGRAÇÃO ENTRE O TRANSPORTE COLETIVO E O NÃO MOTORIZADO

Criar políticas públicas de incentivo à integração entre o transporte coletivo e o não motorizado, utilizando de campanhas educativas e projetos práticos. Um exemplo seria criar projetos nas escolas de forma que os alunos possam ir à escola de bicicleta e quando necessário, utilizar a integração com o transporte coletivo/escolar.

10. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À MOBILIDADE

Por fim, nossa solicitação é que as Diretrizes indicadas na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) sejam seguidas e colocadas em prática com o apoio de todos os envolvidos. A exemplo, a priorização do transporte coletivo sob o individual, que pode ser dada através da implantação de faixas exclusivas para o transporte coletivo.

11. PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 310, DE 2009

Solicitamos apoio no sentido de aprovar a PLC 310/09, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros - REITUP, condicionado à implantação do bilhete único temporal ou rede integrada de transportes.

"Institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros - REITUP, baseado na redução de tributos incidentes sobre esses serviços e sobre os insumos neles empregados, com o objetivo de promover a redução das tarifas cobradas aos usuários pela prestação dos serviços. Dispõe que os benefícios fiscais do Reitup se destinam às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte público coletivo de passageiros, urbano e metropolitano, por meio de ônibus, micro-ônibus, metrô, trem metropolitano e trólebus, que atendam às condições estabelecidas para a adesão ao Regime quanto aos serviços prestados nos limites da jurisdição dos entes federativos concedentes ou

permitentes que firmem convênios com a União, segundo o disposto nesta Lei".

12. PLS 11/2013

A PLS 11/2013 altera a Lei n. 10.636, de 30 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide - incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no §2° do artigo 1° da Lei n° 10.336/01, cria o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes - FNIT e dá outras providências, para determinar a aplicação de percentual mínimo do produto da arrecadação da Cide-Combustíveis em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados. Altera o parágrafo único do artigo 6° da lei mencionada para estabelecer que percentual não inferior a cinco por cento do produto da arrecadação da Cide em cada exercício será anualmente aplicado em projetos de infraestrutura urbana de transportes coletivos ou não motorizados.

Assim, solicitamos apoio no sentido de aprovar esta PLS.

13. PROJETO DE LEI DA CÂMARA 8.198/17

Solicitamos apoio no sentido de aprovar o Projeto de Lei 8.198/17, que tramita na Câmara dos Deputados, que isenta taxistas e empresas de transporte de passageiros do

pagamento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre combustíveis.

A proposição pretende estimular o uso do transporte coletivo, através de tarifas mais acessíveis em detrimento da redução dos custos com combustíveis.

O projeto acrescenta um artigo à Lei da Cide-Combustíveis (10.336/01). A legislação atual isenta da Cide os combustíveis vendidos à empresa exportadora com o fim específico de exportação.

14. PEC 159/2007 - CIDE VERDE

A PEC 159 institui a chamada Cide Verde ou Cide dos Municípios, que destina recursos provenientes do consumo de combustíveis do transporte individual (gasolina, etanol e gás veicular natural) para a infraestrutura e redução de tarifas do transporte coletivo. Assim o acréscimo no valor pago pelo preço dos combustíveis subvencionará parte dos custos dos serviços e possibilitará aumento da qualidade do transporte coletivo.

Estudos feitos pela NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - apontam para uma redução de 0,3% na inflação (IPCA), com a implantação da Cide Verde.

A proposta é da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e aguarda votação no Congresso. Assim, solicitamos apoio no sentido de aprovar esta PEC.

Setranvasf

Certos de podermos contar com vossa colaboração na luta por um transporte coletivo mais eficiente, acessível para toda a população, de qualidade e com tarifas módicas, nos despedimos e nos colocamos à disposição para contribuir na construção deste processo.

Cordiais Saudações,

Murilo Pereira Cavalcanti

Murilo Pereira Cavalcanti
Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo do Vale do São Francisco
SETRANVASF

ANEXO II – CONSTRUINDO HOJE O NOVO AMANHÃ: PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO E AMOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO BRASIL.

CONSTRUINDO HOJE O NOVO AMANHÃ: PROPOSTAS PARA O TRANSPORTE PÚBLICO E A MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Dezembro/2018

Mais de 60 milhões de pessoas, em especial a parcela mais pobre da população nas cidades brasileiras é transportada diariamente pelo transporte público de passageiros. Fundamental para a grande parte da população brasileira, o transporte público tem características que o distingue de outros modos de transporte, qual seja a universalidade e a continuidade de atendimento na forma de redes de linhas e itinerários de ônibus ou de sistemas metroferroviários com capilaridade, horários e frequências disponíveis todos os dias da semana em todos os horários, faça chuva ou faça sol, com tarifas determinadas pelo Poder Público, características que ratificam seu caráter de serviço público essencial e, mais recentemente, de atendimento a um direito social nos termos da Constituição Federal do Brasil.

O transporte público de passageiros nas cidades e regiões metropolitanas do Brasil responde – ônibus urbanos, metrôs e trens metropolitanos - por mais de 500 mil empregos diretos. Trata-se de uma das maiores cadeias produtivas do país, uma verdadeira indústria, cujo valor adicionado de 64,8% (2005), é maior do que o valor adicionado do setor siderúrgico brasileiro, correspondente a 46,4% da receita e maior também, ainda, se comparado com o conjunto de 416 empresas (59 comerciais, 242 industriais e 115 prestadoras de serviço), segundo a FGV , cujo valor adicionado corresponde a 44,2% (Revista dos Transportes Públicos da ANTP/2012). É importante frisar que o setor de transporte público, apesar de seu caráter de obrigação social como a educação, saúde e segurança é o único desses que é custeado em sua quase totalidade pelo próprio usuário, onerando sobremaneira o orçamento da população.

Lamentavelmente, o transporte público por ônibus vem perdendo passageiros a cada ano. Isso está ocorrendo em razão de um conjunto de fatores, dentre os quais, predominantemente o valor da tarifa, fazendo com que muitos brasileiros passem a andar a pé. Outro motivo é o barateamento por incentivo governamental do uso dos automóveis e motocicletas além da pouca assistência que recebe para poder ofertar uma melhor qualidade. Nos últimos 30 anos, o volume transportado caiu cerca de 40%, diminuindo a produtividade do sistema (o IPK, índice que refere o volume de passageiros transportados por quilômetro rodado, caiu de 2,49 passageiros por quilômetro em 1991, para 1,42 em 2017). O resultado prático desta política que deu as costas para o transporte público e se voltou para o transporte individual são os congestionamentos das vias públicas, o consumo excessivo de combustíveis fosseis, a

produção de poluição ambiental e uma quantidade inadmissível de acidentes e mortes no trânsito.

Esse aspecto por si só de grande impacto para o desequilíbrio econômico e financeiro do sistema é agravado pela política de oferecer gratuidades sem que recursos públicos reponham a receita perdida, o que joga na maioria dos casos todo o peso e ônus para o passageiro que paga a tarifa integral.

Esse quadro coloca o transporte público rumo a uma crise cujas proporções são relevantes para toda a população. Por continuar a manter a universalidade e continuidade exigida por lei apesar da baixa produtividade, o sistema perde ainda mais sua eficiência resultando em perda progressiva de qualidade. Continuando o círculo vicioso, a baixa qualidade incentiva o abandono pelos passageiros reduzindo ainda mais a demanda. Essa precarização cada vez maior resulta em prejuízos inestimáveis para toda a população, mais ainda a de baixa renda, bem como à economia das cidades - diminuindo competitividade, aumentando custos, pressionando os gestores por soluções vendidas como verdadeiros milagres, mas de baixa eficácia para atender aos grandes desafios.

É fundamental reconhecer que o transporte público de passageiros com qualidade, transparência e preços módicos, da mesma forma que os outros serviços sociais, como educação e saúde, não cabe no orçamento das prefeituras, sendo necessária a mobilização para angariar recursos dos três níveis do Executivo.

Em face deste cenário crítico, mas possível de ser corrigido, a Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, a Frente Nacional de Prefeitos, a Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos – NTU e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Mobilidade Urbana levam ao conhecimento do Presidente de República um conjunto de programas que são imprescindíveis para a produção de serviços de transportes públicos com mais qualidade, mais eficiência e a preços mais acessíveis a todos seus usuários. As mesmas providências permitirão que o transporte seja mais atrativo também para os que usam os modos de transporte individual, reduzindo assim congestionamentos e seus efeitos indesejáveis como o consumo de combustível e as emissões danosas á saúde das pessoas e do planeta.

O documento anexo ao presente Resumo Executivo expõe, em detalhes, a proposta das referidas entidades, aqui sinteticamente descritas. Trata-se de um conjunto de programas que pode ser concretizado nos próximos quatro anos.

O equilíbrio econômico e financeiro

Atualmente é pressuposto de forma equivocada que o sistema de transporte público por ônibus pode ser mantido e aperfeiçoado com a receita das tarifas arrecadadas do passageiro que paga pelo transporte. Além de isso não ser possível ainda se joga sobre eles o ônus das gratuidades, que foram decididas pelo poder público para beneficiar as parcelas mais vulneráveis da sociedade.

Se, em vez disso, a sociedade através de recursos públicos arcasse com o reembolso das gratuidades, estima-se que as tarifas pudessem ser reduzidas em cerca de 20%. Mas isso seria suficiente apenas para manter os Sistemas de Transporte Público por Ônibus nos atuais níveis de qualidade, considerados na maioria dos casos insatisfatórios.

Por isso, o modelo de financiamento aqui proposto tem como objetivo prover os recursos adicionais necessários para viabilizar uma qualidade de transporte melhor. Para isso, parte da premissa de que os custos do transporte público devem ser suportados por toda a sociedade, com recursos de todas as esferas governamentais e não apenas pelos usuários diretos dos serviços e pelos municípios, uma vez que toda a sociedade, em especial o setor produtivo das cidades, dele se beneficia. Entende o setor de transporte atualmente que a arrecadação vinda do passageiro dever ser complementada por meio de uma cesta de fontes de receitas não tarifárias e desonerações para cobrir os custos totais dos serviços prestados, viabilizando assim a melhoria da qualidade do transporte sem onerar exclusivamente o usuário pagante.

Os recursos extra tarifários seriam provenientes da *contribuição dos que utilizam o transporte individual*, de *desonerações tributárias* dos impostos envolvidos na cadeia produtiva dos serviços e também dos *orçamentos públicos*. Podem vir, por exemplo, de programas da Política Nacional de Assistência Social, no caso das gratuidades dos idosos e deficientes físicos e dos programas das Políticas Educacionais, no caso dos descontos aos estudantes, além de outras fontes.

Desonerações tributárias são importantes. Muitas empresas e cooperativas operadoras de serviços de ônibus são de menor porte, para as quais tributos municipais, como o IPTU e o ISS, pesam. Sempre devemos ter em mente que, no cálculo das tarifas das concessões ou permissões, como em qualquer outro serviço ou produto, os tributos levam a tarifas mais altas. Tributos estaduais como ICMS e federais como o IPI também podem contribuir para desoneração. Representam pouca receita para a Administração, mas grande ônus para o passageiro.

O proposto não é uma novação e é muito comum em grandes metrópoles mundiais como Nova York, Londres, Paris e Barcelona.

Os incentivos ao transporte individual adotado no Brasil são altamente regressivos. Isto é, beneficiam mais quem tem mais e menos, ou nada, quem tem menos. A política de desoneração da indústria automobilística foi assim. No afã de promover o emprego e a renda, beneficiou apenas um dos setores econômicos que é responsável por um número muito menor de empregos que a indústria do transporte público. Além disso, no caso do transporte púbico por ônibus e das cidades e seus habitantes foi desastrosa. Entulhou as ruas de carros, congestionando o trânsito, aumentando a poluição, alongando os tempos de viagem, etc.

É justo, portanto, que o transporte motorizado individual contribua para o desenvolvimento e modernização do transporte coletivo. Sob essa ótica é natural que recursos advindos do IPVA dos automóveis e da CIDE sejam dedicados para os programas propostos nesse sentido.

Ademais outras fontes orçamentarias podem contribuir para completar a cesta de novos recursos para o setor.

Melhoria da qualidade do serviço prestado aos usuários

A melhoria da qualidade da mobilidade urbana e, em especial, do transporte público, expressa em atributos que são caros aos usuários, é perfeitamente alcançável. Para tanto, é necessário que poderes concedentes e operadores privados voltem-se objetivamente a

esse propósito, utilizando meios e tecnologias de gestão atuais e amplamente disponíveis no mercado.

Atributos da qualidade como pontualidade, regularidade dos intervalos, confiabilidade de tempos de viagem, cumprimento das viagens programadas, qualidade dos veículos, segurança para os passageiros e informações adequadas disponíveis ao público são atributos que já se apresentam em muitos sistemas metroviários e em alguns poucos utilizando ônibus, mas que com as providências aqui indicadas podem ser obtidos na maioria dos sistemas de transporte público que transitam nas vias públicas.

Os protestos de 2013, acompanhados de profunda crise no setor, serviram para mostrar aos agentes públicos e privados que nele atuam que é imperiosa uma ação conjunta, abrangente e consistente, para fazer frente às dificuldades. Essa ação, resumida numa gestão efetiva de qualidade, pode ser encetada utilizando de métodos consagrados e tecnologias inovadoras: conhecimento dos usuários, seus valores e de como eles percebem os serviços; estabelecimento de padrões de qualidade objetivos e mensuráveis tanto do ponto de vista dos usuários quanto da sustentabilidade dos sistemas, mesmo em cidades de médio porte; a medição continuada desses padrões com o emprego efetivo e intensivo dos sistemas inteligentes de transportes hoje disponíveis; o aperfeiçoamento da capacitação de operadores e gestores públicos para o uso intensivo desses instrumentos; e o intercâmbio de informações entre cidades numa salutar e permanente troca de informações em busca da melhoria da mobilidade nas cidades brasileiras têm um preço, mas pode ser obtida.

Qualificação da infraestrutura para o transporte por ônibus

Qualificar a infraestrutura para o transporte público por ônibus de maneira emergencial, garantindo sua prioridade na via pública, com a implantação de cerca de 10 mil quilômetros de faixas e corredores para ônibus. A iniciativa corresponde a recursos da ordem de 19 bilhões de reais a serem disponibilizados pelo Governo Federal, nos próximos quatro anos. Eles são considerados tecnicamente indispensáveis para o imediato, mas indispensável aumento da *produtividade*, expresso na redução de custos operacionais; da *qualidade ambiental*, com a redução de consumo de combustível e de

emissões de poluentes, e especialmente da *qualidade de atendimento ao público*, oferecendo viagens mais rápidas, regularidade de intervalos, confiabilidade nos tempos de viagens e outros benefícios. Acrescente-se que este aporte não exclui a necessidade de investimentos maciços na expansão das redes e do atendimento do transporte público.

Transparência

A transparência é de fundamental importância para o acompanhamento da gestão pública e tem como objetivo responder como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos. A Constituição Federal, artigo 37, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem ser obedecidos pela Administração Pública, exigindo prestação de contas de agentes públicos e privados, ou seja, responsabilidade com ética ("*accountability*"). A relação entre a Administração e a sociedade deve se pautar pelo interesse público e o cidadão deve deixar de ser mero espectador e usuário dos serviços prestados, mas também protagonista da elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas de interesse coletivo.

No tocante ao transporte público, a produção dos serviços envolve um conjunto de estudos e decisões na definição da oferta de transporte que implica diretamente no seu custo operacional para determinado nível de qualidade pretendida do serviço e que não são inteiramente conhecidos pela população e nem pelos usuários do transporte. Da mesma forma, a população desconhece a forma como se dá o custeio do transporte, como se determinam os seus custos, como se determinam as tarifas públicas e quais as regras de prestação dos serviços pactuadas em contrato com os operadores privados.

Grande parte da percepção negativa da imagem da população em relação ao transporte público de passageiros deriva do desconhecimento das regras do jogo, das implicações que cada atributo de qualidade representa para o custo do serviço prestado. Mais ainda, de que a responsabilidade pela qualidade do serviço envolve em primeiro lugar obrigações do poder público antes de ser possível exigir a parte do operador privado. A velocidade e regularidade das viagens são determinados pela condição para circulação

das vias e as prioridades atribuídas aos ônibus, ambos os fatores sob a administração pública. As calçadas, iluminação pública e pontos de ônibus são importantes para a qualidade e segurança da viagem e são da responsabilidade também pública. Sem a transparência necessária, o transporte público fica sujeito a preconceitos, opiniões apressadas de formadores de opinião pública e tratamento pela mídia muitas vezes inadequado e equivocado.

O que se propõe é o fim da "caixa-preta" com ampla divulgação e disseminação das informações, fundamental para a construção de vínculos de confiança e de respeito entre população, poder público, e operador privado.

Transporte público como instrumento de desenvolvimento social

Finalmente, uma vez definidos a infraestrutura e a qualidade do transporte que se quer oferecer aos usuários, a forma de financiamento do seu custeio e a transparência necessária nas decisões tomadas pelo poder concedente, é fundamental estabelecer um programa de comunicação eficaz com a população.

O papel do transporte público como serviço essencial e direito social é conhecido, mas não é compreendido pelo público, que também ignora como o serviço opera. Soma-se a isso a imagem negativa que o transporte público tem perante a sociedade, fruto de seus históricos problemas estruturais. Por falta de propostas concretas de soluções, como as aqui alinhavadas, tem-se uma baixa adesão ou mobilização dos usuários em apoio ao transporte público e uma visão distorcida da sociedade quanto às responsabilidades do setor público e dos operadores do serviço, o que dificulta a criação ou o aprimoramento de políticas públicas para o transporte e investimentos para o setor. No entanto, existem vários exemplos no Brasil em que medidas tomadas e investimentos realizados como os propostos neste documento sempre resultaram em serviços com a mesma qualidade e com a plena aceitação de seus usuários.

Para responder a esses desafios, este programa propõe fazer do transporte um instrumento de desenvolvimento social, tornando-o um elemento transformador – seja da vida das cidades, como um direito social e um indutor da inclusão social, da mobilidade e da sustentabilidade; seja da vida das pessoas que o utilizam diariamente,

pela possibilidade de oferta de uma melhor experiência de viagem, que torne relevante o tempo despendido na forma de oportunidades de desenvolvimento pessoal.

Nesse sentido, o serviço precisa adquirir a capacidade de se comunicar com a sociedade em geral, propiciando a ampliação do conhecimento e entendimento sobre a natureza e a importância do próprio serviço, além de dialogar com seu público usuário, utilizando canais digitais hoje amplamente difundidos e acessíveis. Esse diálogo pode se desdobrar tanto no acesso à *informação* quanto num vetor de *formação* para os clientes mais frequentes do serviço, por meio da oferta de informes, entretenimento e conteúdos educativos durante os deslocamentos.

As horas de deslocamento, somadas, podem se transformar em insumo de alto valor para o desenvolvimento humano, se forem utilizadas pelo público usuário do serviço para acessar informações educativas, culturais, de utilidade pública ou programas de formação ou reciclagem ofertadas. Isso permitiria agregar propósito e qualidade às viagens, tornando a mobilidade mais produtiva e agradável, além de minimizar o peso do tempo despendido, contribuindo assim para fidelizar o cliente e recuperar parcela dos usuários que deixaram de utilizar o transporte público.

Dezembro de 2018.

Assinam:

Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP
Frente Nacional de Prefeitos - FNP
Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Mobilidade Urbana

ANEXO III – SOLICITAÇÃO DA UNIVASF DE COLABORAÇÃO TÉCNICA JUNTO À ANTT.

Universidade Federal do Vale do São Francisco
Gabinete da Reitoria

OFÍCIO Nº 045/2019/GR/UNIVASF

Petrolina, 18 de fevereiro de 2019.

Ao Senhor
Mario Rodrigues Junior
Diretor Geral
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
Setor de Clubes Esportivos Sul (SCES), lote 10, trecho 03, Projeto Orla Polo 8
70200-003 – Brasília/DF

Assunto: Colaboração Técnica

Senhor Diretor,

1. Dada a sua complexidade, a oferta do transporte estudantil tem sido um dos grandes problemas enfrentados por esta Universidade. A demanda pelo referido serviço é crescente e as alternativas existentes já não conseguem sanar os transtornos causados aos estudantes, motivo pelo qual recorremos a essa Agência a fim de resolvermos essa problemática de forma a garantir a economicidade, segurança e conforto aos usuários.

2. O trabalho a ser realizado consistirá na articulação com os órgãos públicos responsáveis pelas concessões de serviço de transporte público, empresas de transporte, órgãos de defesa dos cidadãos e os próprios discentes, visando à disponibilização de linhas de ônibus que contemplem os estudantes de todos os campi da Universidade, o mapeamento e a reorganização das rotas atualmente existentes, bem como o treinamento da equipe do setor de transportes da Universidade.

3. Para tanto, consultamos Vossa Senhoria sobre a possibilidade de liberação do servidor, que também é discente do Mestrado Profissional em Administração Pública/Univasf (pesquisador das áreas de Transporte e Administração Pública), senhor **Júlio Cezar Costa Ramos**, matrícula SIAPE 1508889, Técnico Administrativo da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, lotado na Sede da Unidade Regional de Pernambuco em Recife-PE, para prestar Colaboração Técnica nesta Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF, por um período de 30 (trinta) dias.

Atenciosamente,

JULIANELI TOLENTINO DE LIMA
Reitor

Av. José de Sá Maniçoba, s/n, Campus Sede – Centro CEP 56304-917
Petrolina-PE, Tel: (87) 2101 6705, E-mail: secretaria.gabinete@univasf.edu.br
CNPJ: 05.440.725/0001-14