

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES  
INTERGOVERNAMENTAIS:** uma análise da legislação sob a  
perspectiva dos dilemas de ação coletiva no transporte público coletivo  
da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

DISSERTAÇÃO

CURITIBA  
2015

JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS:** uma análise da legislação sob a perspectiva dos dilemas de ação coletiva no transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de “Mestre em Planejamento e Governança Pública” – Área de Concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

CURITIBA  
2015



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação Nº 37

### IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES

### INTERGOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DOS DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA NO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC)

por

**JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE**

Esta dissertação foi apresentada às 14h00 do dia **24/08/2015** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público E Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- ( ) Aprovado
- ( ) Aprovado com restrições
- ( ) Reprovado

---

Prof. Décio Estevão do Nascimento, Dr.  
(PPGPGP-UTFPR)

---

Prof. Christian Luiz da Silva, Dr.  
(PPGPGP-UTFPR)

Visto da Coordenação

---

Profa. Samira Kauchakje, Dra.  
(PPGTU-PUCPR)

---

Prof. Antonio Gonçalves de Oliveira, Dr.  
Coordenador(PPGPGP)

---

Profa. Larissa Lopes Mellinger, Dra.  
(IFPR)

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa -

A meus pais e meu irmão, por me ajudarem a trilhar os caminhos da vida que me trouxeram até aqui.

À Karine, amor da vida, como o primeiro passo que damos juntos na construção da nossa nova família.

A Bruno, Carlos, Fernando, Geraldo, Guilherme, José, Julio, Luiz, Marcos, Telêmaco, pela parceria infinita, sonhos compartilhados e lutas que ainda faremos.

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos sempre serão injustos. Seja porque não lembraremos de todos aqueles que estiveram do nosso lado nessa longa caminhada, seja porque o espaço e as palavras são pouco perto do que gostaríamos de dizer a todas elas. De qualquer forma, tentaremos.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a meus pais. Não é pouco o que fizeram para me permitir alcançar tudo o que alcancei até hoje na vida. Se o nascimento define a sorte de grande parte da humanidade, certamente fui agraciado por isso. Tive oportunidade, tive amor, tive guias. Exemplos de luta, de esperança. Meu pai costuma dizer que os filhos devem sobrepujar os pais. Me esforço, mas não é fácil. Se tenho a oportunidade de receber este título, é porque sou a soma de tudo o que ambos são e fizeram.

A meu irmão, pelo aprendizado contínuo, pelas eternas discussões, por sermos tão diferentes e mesmo assim vermos o mundo de modo semelhante. Te ouvir e pensar com você me faz ser melhor.

A Karine, pela parceria, pela paciência, pela companhia. Pelo exemplo de mulher trabalhadora que é, esforçada, comprometida com o que faz e que sempre se esmera para fazer o melhor por todos. Foi você quem me abriu os olhos para o que podemos alcançar com esforço e disciplina.

Ao grande mestre, Professor Dr. Décio Estevão do Nascimento, pelo entusiasmo com que me orientou, pela paciência com a qual me mostrava o caminho, por sempre alimentar de calma a alma tão conflituosa do orientando.

Aos grandes amigos da Elite Federal – Unidos do Seu Ari, porque são parte dessa minha vitória. Sempre aprendi muito com todos vocês. Sou o que sou e alcancei o que alcancei porque estive com vocês desde a faculdade. Nossas lutas nos uniram, a parceria nos manterá sempre próximos.

Aos grandes amigos, mestrandos do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP). Juntos fomos capazes de vencermos essa etapa de nossas vidas. Tivemos uma grande jornada. A força desse grupo nos tornou melhores e mais aptos a enfrentar esse desafio.

Finalmente, à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e aos professores do PGP por me darem a oportunidade de alcançar o meu objetivo nessa prestigiosa universidade, pública, gratuita e de qualidade.

*“O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para a frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa para a qual devem contribuir as universidades”.* (FURTADO, 1992, p. 57)

## RESUMO

CAVALCANTE, João Paulo de S. **Implementação de políticas públicas e relações intergovernamentais**: uma análise da legislação sob a perspectiva dos dilemas de ação coletiva no transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) 2015. 199f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

As regiões metropolitanas são o local onde se pode observar com mais clareza as grandes dicotomias presentes na sociedade brasileira. Riqueza e pobreza, qualidade de vida e falta de oportunidades. Nesse sentido, alguns dos maus resultados em matéria de políticas públicas podem ser associados a problemas em sua implementação. Diante deste contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a forma com a qual a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva. Essa análise perpassa as relações intergovernamentais entre os municípios componentes da Região Metropolitana de Curitiba e o Estado do Paraná, responsáveis pela implementação de políticas de transporte público coletivo. A dificuldade em lidar com os dilemas de ação coletiva, intrínseca à implementação de políticas, ao federalismo, à conformação das regiões metropolitanas e até mesmo ao fornecimento de sistemas de transporte público coletivo é o pressuposto que fundamenta a presente pesquisa. Para proceder àquela análise, a abordagem utilizada foi a qualitativa, de objetivos exploratórios e descritivos. Os meios pelos quais se busca respostas a tais objetivos foram as pesquisas de tipo bibliográfico e documental. Neste último aspecto, procedeu-se à análise de conteúdo dos documentos coletados, consubstanciados na legislação que normatiza a implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba. Essa análise buscou identificar a presença ou ausência de determinados conceitos relativos à coordenação e cooperação para a implementação de políticas públicas em contextos interativos. Como resultados, tem-se que: a) apesar de o legislador reconhecer a necessidade de que haja cooperação em matéria de políticas públicas, inexistente modelo para tanto; b) houve três distintas fases em matéria de cooperação: imposição de normas por parte da União, extrema descentralização e, a atual, com o aparecimento de modelos para a ação coletiva; c) os modelos atuais passam pela possibilidade de estabelecimento de consórcios públicos e pela governança interfederativa nas áreas metropolitanas. Enfim, concluiu-se que as normas que regem o cenário da implementação de políticas públicas de transporte na RMC são, ao mesmo tempo, problemas e obstáculos às esperadas condutas cooperativas, pois, por um lado, estimulam a competição entre os entes e a superioridade hierárquica de uns sobre outros, e, por outro, reconhecem a necessidade da ação coletiva. Ainda assim, por mais de 20 anos a RMC logrou manter uma rede integrada de transportes ativa, o que sugere a participação ativa dos atores sociais responsáveis por essa política pública.

**Palavras Chave:** Implementação de Políticas Públicas. Relações Intergovernamentais. Transporte Público. Região Metropolitana. Dilemas de Ação Coletiva.

## ABSTRACT

Cavalcante, João Paulo de S. **Policy Implementation and Intergovernmental Relations: an analysis of the legislation under the perspective of the dilemmas of collective action in the public transportation system of the Metropolitan Region of Curitiba**, 2015. 199f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

Metropolitan areas present clearly the greatest dichotomies in Brazilian society. Wealth and poverty, quality of life and lack of opportunities. In this sense, some of the bad results in terms of public policies can be associated with problems in its implementation. In this study, the analysis relies in the intergovernmental relations between the municipalities that composes the Metropolitan Region of Curitiba (RMC) and the state of Paraná, all of them responsible for the implementation of public transportation policies. The difficulty in dealing with the dilemmas of collective action, intrinsic to the implementation of policies, federalism, the conformation of metropolitan region itself and even the provision of public transportation systems is the assumption underlying this research. To carry out the analysis, it was used a qualitative approach, with exploratory and descriptive objectives. This research used bibliographic and documentary approach to accomplish its objectives. Regarding to the later approach, the procedure was to analyze the collected documents that included the whole legislation that regulates the implementation of public transport policies in the metropolitan region of Curitiba. The document analysis sought to identify the presence or absence of certain concepts related to coordination and cooperation for the implementation of public policies in interactive contexts. The results led to the following conclusions: a) although the legislators recognize the necessity for cooperation in public policy there are no pattern to follow; b) there have been three distinct phases for cooperation, starting with the imposition of norms by the Union, going through a phase of extreme decentralization and the current one, where seem to appear the first patterns for collective action; c) current pattern seems to be the establishment of public consortia and interfederative governance in metropolitan areas. Conclusions lead to the understanding that the rules governing the implementation of public transport policies in the RMC are at the same time, problems and obstacles to the expected cooperative behavior, because on the one hand, they stimulate competition between the entities and the hierarchical superiority of some over others. On the other hand it recognizes the need for collective action. Even so, for more than 20 years the RMC managed to maintain an integrated network of active transport, which suggests the active participation of the individuals responsible for this policy.

**Keywords:** Policy Implementation. Intergovernmental Relations. Public Transport. Metropolitan Region. Dilemmas of Collective Action.



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: NORMAS RELATIVAS À COOPERAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO ANALISADAS NO PRESENTE TRABALHO.	103
QUADRO 2: CATEGORIAS DE ANÁLISE, UNIDADES DE REGISTRO E UNIDADES DE CONTEXTO .....	105
QUADRO 3: ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS .....	108
QUADRO 4: ANÁLISE DE CONTEÚDO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	110
QUADRO 5: ANÁLISE DE CONTEÚDO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº. 14/1973.....	111
QUADRO 6: ANÁLISE DE CONTEÚDO DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA - LEI FEDERAL Nº 12587/2012 .....	113
QUADRO 7: ANÁLISE DE CONTEÚDO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE (LEI FEDERAL N. 13089/2015) .....	116
QUADRO 8: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ .....	122
QUADRO 9: ANÁLISE DE CONTEÚDO - LEI ESTADUAL Nº 6517/1974 .....	125
QUADRO 10: ANÁLISE DE CONTEÚDO - DECRETO Nº. 698/1995 - REGULAMENTO DA COMEC .....	129
QUADRO 11: LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº. 82/1998 – LEI ESTADUAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....	131
QUADRO 12: ANÁLISE DE CONTEÚDO - LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº. 111/2005 – FUNCIONAMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO PARANÁ.....	134
QUADRO 13: ANÁLISE DE CONTEÚDO - DECRETO ESTADUAL Nº. 4372/2012 .....	138
QUADRO 14: ANÁLISE DE CONTEÚDO – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº. 153/2013 – TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL .....	139
QUADRO 15: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONVÊNIO ESTADO DO PARANÁ E MUNICÍPIO DE CURITIBA DE 31/01/1996 E TERMOS ADITIVOS .....	141
QUADRO 16: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONVÊNIO ESTADO E MUNICÍPIO DE CURITIBA 03/10/2007 E TERMOS ADITIVOS .....	144
QUADRO 17: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONVÊNIO ESTADO E MUNICÍPIO DE CURITIBA 07/05/2012 E TERMOS ADITIVOS .....	147
QUADRO 18: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONVÊNIO ESTADO E MUNICÍPIO DE CURITIBA 08/05/2013 E TERMOS ADITIVOS .....	151
QUADRO 19: ANÁLISE DE CONTEÚDO - CONVÊNIO ESTADO E MUNICÍPIO DE CURITIBA 26/03/2014 E TERMOS ADITIVOS .....	154
QUADRO 20: ANÁLISE DE CONTEÚDO – LEI MUNICIPAL Nº.7556/1990 .....	156
QUADRO 21: ANÁLISE DE CONTEÚDO - DECRETO MUNICIPAL Nº.210/1991.....	157
QUADRO 22: ANÁLISE DE CONTEÚDO - LEI MUNICIPAL DE CURITIBA 12597/2008 - ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO .....	158
QUADRO 23: ANÁLISE DE CONTEÚDO - DECRETO MUNICIPAL Nº. 1356/2008 - REGULAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO.....	160
QUADRO 24: FREQUÊNCIA DE APARECIMENTO DAS UNIDADES DE REGISTRO NAS NORMAS ANALISADAS .....	162
QUADRO 25: ANÁLISE HISTÓRICA DOS CONCEITOS DAS UNIDADES DE REGISTRO .....	168
QUADRO 26: LEGISLAÇÃO EM VIGOR QUE REGULAMENTA A IMPLEMENTAÇÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NA RMC.....	174

## LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
EUA	Estados Unidos da América
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NUC	Núcleo Urbano Central
PIB	Produto Interno Bruto
RIDE	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RIT	Rede Integrada de Transportes
RM	Região Metropolitana
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
URBS	Urbanização de Curitiba S.A.
VLP	Veículo Leve sobre Pneus
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
1.1	TEMA	12
1.2	DELIMITAÇÃO DO TEMA	14
1.3	PROBLEMA	16
1.4	OBJETIVOS	18
1.5	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	19
1.6	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	22
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	23
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>25</b>
2.1	DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E SOLUÇÕES	25
2.2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.3	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS REGIÕES METROPOLITANAS	42
2.4	TRANSPORTE PÚBLICO	87
2.5	ALINHAMENTO TEÓRICO	95
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>99</b>
3.1	TIPOLOGIA DA PESQUISA	99
3.2	ANÁLISE DOCUMENTAL	100
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>109</b>
4.1	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	109
4.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS	161
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>179</b>
5.1	ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA	179
5.2	CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA	182
5.3	SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	185
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>187</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>198</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na presente introdução será apresentado o tema a ser discutido neste trabalho, bem como a sua delimitação teórica e espacial, de onde surge a questão problema a ser respondida e, em decorrência, os objetivos gerais e específicos do presente trabalho. Por fim, expõem-se as justificativas tanto teóricas quanto práticas sobre o porquê das escolhas feitas no presente trabalho e, em consequência, as escolhas metodológicas, no intuito de responder aos objetivos traçados.

### 1.1 TEMA

As Regiões Metropolitanas são um lócus essencial para que se analise o desenvolvimento brasileiro. De acordo com o Ribeiro *et al.* (2012), existem hoje no Brasil 51 Regiões Metropolitanas. Somadas a outras 8 regiões institucionalizadas que podem compor ou Regiões Integradas de Desenvolvimento ou Aglomerações urbanas, totalizam 59 territórios em que, no ano de 2012, viviam 51% da população brasileira. Tais dados tornam-se mais impressionantes caso seja levando em conta o fato de que os municípios inseridos em tais regiões somam apenas 8,6% do território nacional (IPEA, 2011).

Do ponto de vista econômico, as agregações metropolitanas são responsáveis pela produção de 66% do PIB (Produto Interno Bruto) gerado no país, além de hospedarem 402 das 500 maiores empresas do Brasil (GARSON, 2009). Diante desses números é possível notar que nesses territórios estão refletidas de um modo geral as grandes riquezas produzidas pelo país. Por outro lado, as mazelas que afligem a população brasileira também se sobressaem nesses locais. A acumulação de pessoas decorrente do próprio tipo de desenvolvimento adotado pelo país, com um modelo que até os anos 1980 concentrava renda e riqueza e, atualmente, através da inserção da economia brasileira na lógica da globalização financeira, trouxe como reflexo a baixa qualidade de vida da população dessas regiões, bem como o drama da péssima

qualidade dos serviços públicos prestados em tais territórios e, ainda, aproximou a todos o flagelo da violência (DAVANZO; NEGREIROS, 2002; GARSON, 2009; MOURA; FIRKOWSKI, 2001; RIBEIRO, 2004).

A metropolização surge da intensificação da urbanização e é reflexo do desenvolvimento do núcleo urbano central em torno do qual se desenvolvem outros núcleos a ele articulados. A partir desse processo há uma integração territorial em que diversas funções de interesse comum passam a ser compartilhadas. Significa dizer que a metropolização “expressa (...) a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade (...) que pode comandar um território maior que o da cidade-núcleo” (IPEA, 2011, p. 3 e 4). Decorrem do fato metropolitano tomado como o “processo dinâmico de vivência de um determinado território” (DAVANZO, NEGREIRO; SANTOS, 2012, p. 70), problemas comuns aos quais se deve dar solução coletiva. Esse tem sido, porém, o grande drama da governança metropolitana em todo o mundo e não apenas no Brasil (FERNANDES, 2004). No caso brasileiro, a própria conformação das Regiões Metropolitanas criou problemas para o planejamento e gestão desse território. Se na sua criação as Regiões Metropolitanas eram vinculadas ao Governo Federal, elas são, desde a Constituição de 1.988 de responsabilidade dos Estados, embora haja, também desde essa data, total autonomia dos municípios para lidarem com diversas políticas públicas.

Essa situação traz para dentro das Regiões Metropolitanas alguns problemas. O primeiro deles, característico do federalismo e, de modo especial, da federação brasileira, é a questão da coordenação intergovenamental, tendo em vista que dentro de um mesmo território, com problemas comuns, os mais diversos entes federativos possuem competência para executar políticas públicas. Abrucio (2005) aponta que a cooperação é peça chave na otimização da aplicação de recursos. Cita como exemplo de questões importantes de ação coletiva os problemas ambientais e o transporte público coletivo, a fim de “auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes” (ABRUCIO 2005, p. 10).

O segundo problema relativo às regiões metropolitanas no Brasil é a questão do municipalismo autárquico, conforme conceituou Abrucio (2005; GARSON, 2009). Atingiu o país após a redemocratização e é consequência da

descentralização de poder derivada da assembleia constituinte que deu ampla autonomia aos municípios, seja administrativa, financeira ou política. Nos territórios metropolitanos, o reflexo do municipalismo autárquico foi a ausência de cooperação horizontal entre os entes, tendo-se em conta que nenhum dos municípios leva em consideração o aspecto regional dos problemas, mas apenas aqueles dilemas que os afetam individualmente (ABRUCIO, 2005; FARIA; MACHADO, 2013). Essa atitude dificulta a cooperação entre os componentes dessas regiões e cria ainda mais constrangimentos à resolução conjunta dos problemas metropolitanos.

Diante do contexto apresentado acima, a presente pesquisa busca analisar a forma com a qual a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva.

## 1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O ciclo da política pública é adotado no presente trabalho como ferramenta para a análise do transporte público coletivo na região metropolitana de Curitiba. Em geral, o processo de análise de políticas públicas é dividido em estágios que ocorrem de maneira sequencial. Nas diferentes formulações do ciclo de políticas públicas é “comum (...) as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas” (FREY, 2000, p.226). Neste trabalho, o ciclo tomado como modelo é aquele proposto por Dye (2008, p. 14, tradução nossa), para quem as fases são as seguintes: “identificação do problema, definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação”<sup>1</sup>. Portanto, a análise acerca da política pública de transporte público coletivo metropolitano partirá do pressuposto de que a implementação é um estágio problemático “e não algo que deva ser dado como óbvio” (SARAVIA, 2006, p. 33).

---

<sup>1</sup> “(...) one can view the policy process as a series of political activities – problem identification, agenda setting, formulation, legitimation, implementation, and evaluation”.

Ou seja, “a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações” (SARAVIA, 2006, p. 33). A implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na região metropolitana de Curitiba é vista como uma fase do ciclo da política pública que é essencialmente problemática. Esses problemas derivam da própria organização político-administrativa brasileira e se desdobra em dois fatores: as relações intergovernamentais e a organização político-administrativa das regiões metropolitanas.

As relações intergovernamentais são entendidas aqui como “formas de coordenação entre os entes”, de acordo com Abrucio e Franzese (2007, p. 2). A controvérsia acerca do relacionamento entre entes federativos advém, neste caso, da própria essência do federalismo. O conceito de Federalismo utilizado no presente trabalho é o de Elazar (1987), que o enxerga como um acordo em que há o compartilhamento do território e a coexistência de diversos exercentes do poder autonomamente entre si, de modo que as relações entre eles sejam mais contratuais, ou seja, negociadas, do que hierárquicas. Assim sendo, os atritos e a falta de coordenação/cooperação entre os entes federativos têm origem na dificuldade de compartilhamento do poder.

Por outro lado, a autonomia dada aos municípios pela Constituição Federal de 1988 gerou também dificuldades para o relacionamento entre esses entes no território metropolitano. O motivo é que, embora os diagnósticos apontem para a necessidade de que os grandes problemas metropolitanos sejam resolvidos de maneira conjunta pelos entes responsáveis, os municípios relutam em cooperar entre si, por uma série de fatores, mas de modo especial pela dificuldade dos entes em financiar as políticas públicas metropolitanas e pelo temor da perda do poder a eles entregue no pós-Constituinte (GARSON, 2009).

Nesse sentido, Abrucio e Franzese (2007) enxergam na essência das relações intergovernamentais os problemas de ação coletiva e propõem que a solução para essa questão está na necessidade de criação de incentivos à cooperação (OLSON, 2011), bem como de mecanismos de decisão conjunta, nos termos propostos por Ostrom (1990). É possível apontar, inclusive, em todos os pontos em discussão no presente trabalho dilemas de ação coletiva que precisam ser enfrentados pelos responsáveis pelas políticas públicas. Tais

dilemas surgem em situações nas quais diversos indivíduos devem agir em conjunto para atingir objetivos coletivos. Machado (2013) resume os dilemas de ação coletiva como sendo a dicotomia entre cooperar com o grupo ou desertar da cooperação. Ou, de outra forma, um dilema de ação coletiva ocorre quando a ação coletiva de indivíduos racionais alcança resultados não-racionais (BATES, 1988).

Diante dos acima relatados dilemas de ação coletiva, o presente trabalho buscará analisar as regras relativas ao tema. A intenção é a de diagnosticar a forma através da qual os entes federativos responsáveis pela implementação dessas políticas propõem lidar com aqueles dilemas. Isso porque, para que a implementação de políticas públicas seja alcançada de modo eficiente em contextos interativos, especialmente dentro do federalismo e das regiões metropolitanas, há a necessidade de que todos os responsáveis legais pelos serviços trabalhem de forma conjunta.

Tendo em vista as delimitações teóricas acima, a análise acerca do tema alcançará tanto a legislação atualmente em vigor quanto aquelas que um dia regularam a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Desde a Lei Complementar nº 14/1973, que criou o modelo de regiões metropolitanas que até hoje vige no país, perpassando as legislações federais, estaduais e municipais sobre o tema, bem como decretos e convênios que estejam ligados a essas normas.

O presente trabalho, seguindo a trilha acima, partirá na tentativa de identificar na realidade sob análise, entraves e problemas para solução de dilemas de ação coletiva.

### 1.3 PROBLEMA

O presente trabalho busca trazer para reflexão e discussão, um problema metropolitano importante: a questão da mobilidade, como um todo, e dos serviços públicos de transporte, em particular. Estes temas estão em voga no país desde as manifestações de junho de 2013 e, para além da qualidade do transporte, o tema traz entre suas características a falta de integração dos municípios na formulação e implementação de políticas públicas. Komarchesqui (2014, p. 4) demonstra o que aqui se quer apontar quando cita o prefeito de um



dos municípios da região metropolitana de Curitiba: “O transporte coletivo é um gargalo, não se modernizou, há municípios não integrados, e a discussão todo início de ano acaba ficando em ‘vai ter subsídio ou não vai ter’”.

No começo do ano de 2015 houve, uma vez mais, problemas de coordenação na área do transporte coletivo que implicaram em uma grande greve dos motoristas e cobradores de ônibus. Neste caso, a greve começou diante da falta de repasse dos valores devidos pelo Estado do Paraná às empresas de ônibus pelos serviços prestados na Rede Integrada de Transportes (RIT). Diante disso, as empresas atrasaram parte dos valores devidos a seus funcionários, que decidiram entrar em greve (SILVA, 2015; BANDA B, 2015). Ao mesmo tempo, a Prefeitura Municipal de Curitiba decidiu aumentar o valor da tarifa da Rede Integrada de Transportes (RIT) de modo autônomo, sem, para isso, discutir com o Estado do Paraná os valores básicos da tarifa a serem subsidiados. Com o aumento do valor a ser subsidiado a fim de manter equilibrado o sistema metropolitano e o sistema local da capital do Estado, demonstrações práticas da desagregação da RIT começaram a pulular por toda a cidade, levando ao desmanche parcial do sistema integrado (G1/PR, 2015; MARCHIORI, 2015; OLIVEIRA; MELLO, 2015; SENKOVSKI; TRISOTTO, 2015).

Portanto, dentro de um mesmo território existe uma grande variedade de responsáveis pelas políticas públicas, mas que, porém, deixam de tratar delas em conjunto. Disso decorre a importância de se analisar a realidade enquadrada pelo presente trabalho a fim de trazer à tona a forma através da qual a legislação busca lidar com os dilemas de ação coletiva para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC. A partir do referencial teórico crê-se seja possível fazer um diagnóstico de como a legislação que rege a área lida com esses dilemas e, a partir dessa análise, seria possível identificar instituições que reforçam e/ou enfrentam os dilemas de ação coletiva.

Neste trabalho parte-se do pressuposto de que a implementação de políticas públicas diz respeito ao conjunto de atividades pelas quais se pretende alcançar um objetivo (SILVA *et al*, 1999). Nesse sentido, a análise recai sobre o objetivo de implementar o transporte coletivo na região metropolitana de Curitiba. Com isso, tem-se uma hipótese a ser confirmada: a de que o objetivo dessa política pública não é alcançado por causa dos dilemas de ação coletiva

inseridos na legislação aplicável ao tema (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO e FRANZESE, 2007; COSTA, 2013; FARIA; MACHADO, 2013; FERNANDES, 2004; FREY, 2012; GARSON, 2009; GOMIDE, 2004a; MACHADO, 2007; ROCHA; FARIA, 2010; SOUZA, 2003; VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011; VICKERMAN, 2008).

Desse conjunto de ideias origina-se a pergunta de pesquisa que segue abaixo:

**De que forma a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva?**

Decorre dessa pergunta-problema os objetivos delineados a seguir.

#### 1.4 OBJETIVOS

Neste item será apresentado os objetivos geral e específicos.

##### 1.4.1 Objetivo Geral

**Analisar a forma com a qual a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva.**

##### 1.4.2 Objetivos Específicos

- a. Identificar as competências dos entes federativos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo no Brasil.
- b. Identificar a competência das regiões metropolitanas na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo.

- c. Caracterizar a forma de organização político-administrativa e seus mecanismos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba.
- d. Identificar na legislação a forma prescrita para a ação dos atores sociais envolvidos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba.

## 1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A presente pesquisa justifica-se do ponto de vista teórico na sua relação com os temas de pesquisa e seu estado da arte e por razões de ordem prática, para a solução de questões às quais, crê-se, são problemas de ordem estrutural do Estado brasileiro.

Existe uma série de intenções distintas de ordem teórica no presente trabalho. Apesar de se tratar de uma missão bastante grande, intentar-se-á dar respostas a algumas diferentes proposições teóricas, complementando-as do ponto de vista empírico com o presente trabalho. Ao mesmo tempo, fazendo conexões entre elas e tentando entender a influência que cada uma dessas diferentes análises pode ter umas nas outras.

A literatura acerca da implementação de políticas públicas admite os problemas nessa fase do ciclo e divide as possibilidades de análise em duas diferentes linhas. A primeira delas analisa a formulação de políticas e tem como foco as normas que estruturam a implementação. Uma segunda linha, por outro lado, enfatiza os “elementos dos contextos de ação” e tem como foco analítico “as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras” (D’ASCENZI; LIMA, 2013, p. 102). Nesse sentido, a pesquisa no presente trabalho tentará identificar na origem da formulação dessas políticas públicas, ou seja, na legislação, tanto elementos que provoquem os dilemas de ação coletiva, quanto soluções para eles. Essa linha de pesquisa parte do pressuposto de que “tais ‘problemas’ são responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação” (D’ASCENZI; LIMA, 2013, p. 103).

Do ponto de vista da análise da prática do federalismo e, portanto, das relações intergovernamentais, Souza (2005) aponta três problemas atuais do federalismo e do constitucionalismo no Brasil. O primeiro deles é o alto grau de desigualdade entre as regiões, o segundo é a tendência ao tratamento uniforme das esferas subnacionais associada à diminuição relativa de suas receitas e o terceiro é a “escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais” (SOUZA, 2005, p. 118). Essa falta de mecanismos implica em problemas de relacionamento tanto horizontal quanto vertical entre os entes federativos, o que coíbe a “criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados” (SOUZA, 2005, p. 118). Embora a autora tome como um fato a ausência de mecanismos de coordenação e cooperação, torna-se importante diagnosticar de que forma os arranjos institucionais existentes operam em cada cenário distinto, tendo em vista que as configurações ambientais, políticas, normativas de cada situação específica modificam as estratégias de ação dos indivíduos.

Nesse sentido, Machado (2007, p. 280) entende ser pertinente avançar em direção a uma “agenda de pesquisa que permita delimitar precisamente os problemas e os obstáculos a serem removidos para o desenvolvimento das esperadas condutas cooperativas e solidárias entre agentes governamentais”. Trata-se de uma necessidade de todas as políticas públicas expostas à “dificuldade de introduzir cooperação em contextos interativos imersos em dilemas de ação coletiva” (MACHADO, 2007, p. 280). É possível dizer que todas as regiões metropolitanas do Brasil passam por problemas decorrentes dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera que são inerentes ao federalismo (SOUZA, 2003).

Dessa ideia decorre a agenda de pesquisa, proposta por Costa (2013), que constata que os atuais modelos e arranjos institucionais não são aptos a solucionar os dilemas inseridos nas regiões metropolitanas, pelo que propõe a necessidade de que se analise essas experiências a fim de que seja possível apresentar diagnósticos mais precisos, de modo a que novas propostas de solução dos problemas de gestão metropolitana sejam apresentados. A importância do diagnóstico de cada região metropolitana separadamente decorre do entendimento de que “não parece que há modelos a serem seguidos”

e, mesmo que houvesse, Costa (2013, p. 334) entende que a partir de “critérios e parâmetros ou condições (...) estabelecidos, o desenho institucional de cada RM pode variar”.

Portanto, crê-se seja possível unificar esses variados caminhos teóricos na presente análise, tendo em vista que as diversas teorias apresentadas têm seus rumos intercruzados na realidade. Somando-se os esforços teóricos concentrados em cada uma delas entende-se ser possível criar um diagnóstico acerca da cooperação entre os entes federativos na região metropolitana de Curitiba em matéria de transporte público coletivo.

### 1.5.1 Razões de Ordem Prática

Do ponto de vista da prática das políticas públicas, as restrições legais ou institucionais à ação do Estado brasileiro por muitas vezes dificultam e até inviabilizam a implementação das políticas públicas por ele ditadas. A falta de coordenação entre União, Estados e Municípios faz com que todos esses entes federativos desperdicem muitas vezes recursos financeiros, humanos e materiais, os quais, sabe-se, são escassos. Portanto, a partir desse viés, o presente trabalho busca reconhecer na realidade pesquisada, os constrangimentos que levam à falta de integração no planejamento e gestão integrados de políticas públicas na região metropolitana de Curitiba.

A justificativa anterior se conecta diretamente aos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O planejamento para a ação pública requer um diagnóstico do cenário de ação. A proposição do presente trabalho é que se conheça a realidade política local que traz dificuldades para a implementação conjunta de políticas públicas. A partir desse diagnóstico tornar-se-ia possível propor novas formas de ação coletiva, seja ela a criação de novas instituições, mudanças no ordenamento jurídico ou apenas na postura dos atores envolvidos na questão. Com isso, espera-se poder contribuir, como já dito, com a comunidade na qual está inserida a universidade, colaborando para o seu desenvolvimento autônomo e sustentável.

## 1.6 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A abordagem metodológica será, quanto a sua natureza, uma pesquisa aplicada, tendo em vista que é essencialmente “motivada pela necessidade de resolver problemas concretos” (VERGARA, 2004, p. 45). No que se refere à forma de abordar o problema, trata-se de uma pesquisa eminentemente qualitativa, já que, de acordo com Chizzotti (2006, p. 81), “a delimitação do problema não resulta de uma afirmação prévia e individual, formulada pelo pesquisador e para a qual recolhe dados comprobatórios”.

Neste caso, o que se busca não são os dados estáticos e que podem ser captados em um instante de observação. Por se tratar de um contexto que flui e se renova, está-se a tratar de fenômenos. Estes “não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações, de ocultamentos”, ou seja, torna-se necessário que se ultrapasse a sua “aparência imediata para descobrir a sua essência” (CHIZZOTTI, 2006, p. 84).

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Ela é exploratória para atingir os objetivos específicos de “Identificar as competências dos entes federativos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo no Brasil” e “Identificar a competência das regiões metropolitanas na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo”, a fim de que se aprofundem seus estudos, de modo a que se “possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 2002, p. 41). Já com relação aos demais objetivos específicos, trata-se de uma pesquisa descritiva, tendo em vista o escopo de expor as características de “determinado fenômeno” (VERGARA, 1998, p. 45).

Por fim, relativamente aos procedimentos técnicos a serem utilizados, a pesquisa será em um primeiro momento bibliográfica, haja vista o fato de que será desenvolvida “com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44) e, de acordo com Vergara (1998, p. 46), será também documental, tendo em vista que será “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”. Após a pesquisa documental, os dados

encontrados sofrerão uma análise documental, conforme as proposições de Bardin (2011), a partir da qual fornecerão os resultados necessários para as conclusões.

## 1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente pesquisa está dividida em cinco capítulos, os quais, embora digam respeito a diferentes temas, estão todos interligados entre si diante do já explanado no presente capítulo. Todos eles se influenciam mutuamente e elucidam a situação sob análise conjuntamente a fim de permitir um conhecimento aprofundado da realidade.

O primeiro capítulo está consubstanciado na presente introdução, onde são apresentados o tema de pesquisa, sua delimitação teórica e espacial, o problema a ser respondido com o presente trabalho, bem como os objetivos a serem alcançados. Por fim, foram apresentadas as justificativas teóricas e práticas relativas a esta pesquisa, bem como, de maneira bastante breve, as escolhas metodológicas que permitirão responder à pergunta problema e alcançar os objetivos traçados.

O segundo capítulo diz respeito ao referencial teórico. Começa com a apresentação dos conceitos dos dilemas de ação coletiva, necessário para que o leitor tome conhecimento sobre seu conceito, características e soluções. Sua importância decorre do reconhecimento de que todos os demais temas relativos à presente pesquisa desaguam neste. Por esse motivo, há a necessidade de apresentar as possibilidades analíticas disponíveis para que esses dilemas sejam enfrentados. No item seguinte, ainda no mesmo capítulo, serão apresentados e discutidos os conceitos de implementação de políticas públicas. Trata-se da fase do ciclo de políticas públicas na qual problemas de ordem político-burocrática podem emperrar a ação do estado e dificultar o alcance das metas traçadas na fase de formulação.

O tópico seguinte por sua vez, trata conjuntamente das relações intergovernamentais e das regiões metropolitanas. Dentro das federações coexistem diversos entes detentores de uma fração do poder (entes federativos) que devem interagir a fim de responder às demandas dos cidadãos,

consubstanciadas nas políticas públicas. Essas formas de interação que podem ser coordenadas ou cooperativas são as relações intergovernamentais, cuja prática será analisada com mais detalhes a partir da pesquisa. No mesmo capítulo são introduzidos os conceitos relativos às regiões metropolitanas, e, de modo especial, a região metropolitana de Curitiba. As dificuldades pelas quais passam os municípios componentes das regiões metropolitanas, a fim de implementar políticas públicas conjuntas, é o foco deste capítulo. O referencial teórico se encerra com a apresentação do item relativo ao transporte público coletivo. A partir da sua definição e da apresentação de sua importância, espera-se que leitor tenha a completa visualização acerca do objeto da política pública em análise.

No terceiro capítulo apresenta-se em detalhes a metodologia da pesquisa. Será primeiramente caracterizada a fim de demonstrar seu encaixe nas categorias apresentadas pela literatura da área para que, em seguida, seja apresentada a técnica de análise documental a ser utilizada para que sejam alcançados os objetivos da pesquisa.

No quarto capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa com a aplicação da metodologia exposta no capítulo anterior à realidade e dela colhendo respostas para os questionamentos apresentados no presente trabalho. No quinto e último capítulo, apresentam-se as considerações finais onde serão abordados os seguintes temas: alcance dos objetivos da pesquisa, contribuições da presente pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo a seguir apresenta os conceitos a serem aplicados à análise documental. Está dividido em quatro partes: os dilemas de ação coletiva, a implementação de políticas públicas, as relações intergovernamentais e regiões metropolitanas e, por fim, um subitem relativo ao transporte público coletivo.

### 2.1 DILEMAS DE AÇÃO COLETIVA: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E SOLUÇÕES

No presente trabalho, o entendimento do que seria uma ação coletiva decorre do paradigma da escolha racional. Dentro deste, as análises partem do axioma segundo o qual os indivíduos têm como intenção alcançar o melhor resultado global. Suas ações seriam, sempre, instrumentais, ou seja, “meios mais ou menos eficientes para um fim ulterior” (ELSTER, 1994, p. 38; TSEBELIS, 1998). De acordo com Elster (1994, p. 44), agir racionalmente significa “fazer tão bem por si mesmo quanto se é capaz”. Apesar de seu nascimento na economia, os paradigmas analíticos da escolha racional foram trazidos para a ciência política a partir de pesquisas as quais utilizavam “modelos econômicos de pensamento na análise do comportamento político” (PERES, 2008, p. 62). Autores como Shumpeter (1942), Arrow (1951), Downs (1957) e Olson (2011) estão entre os primeiros a aplicar esse pressuposto metodológico à ciência política.

A partir dessa ótica, a análise da ação coletiva busca identificar as razões pelas quais os indivíduos resolveriam agir em parceria com outros indivíduos. A conclusão a que se chega é que a partir de um cálculo racional, diante da comparação dos possíveis benefícios ou prejuízos de agirem coletivamente indivíduos racionais tomarão a decisão por agir ou não coletivamente (MELO JÚNIOR, 2007). Contudo, a literatura é rica em demonstrar que indivíduos racionais, com objetivos comuns, nem sempre agem coletivamente, por vezes não alcançam os resultados esperados ou, nem

mesmo alcançam resultados que podem ser considerados racionais (OLSON, 2011; OSTROM, 2007b). Ostrom (2006) observa a existência de quatro problemas básicos na ação coletiva pretendente a alcançar benefícios coletivos: o problema do carona (*free-riding*), o problema de comprometimento com a solução do problema, o problema de suprimento de novas instituições e o problema do monitoramento ao cumprimento das regras estabelecidas (*compliance*).

Diante dessas quatro questões essenciais à ação coletiva, surgem os chamados dilemas de ação coletiva, que dizem respeito à “tentativa de introduzir padrões de conduta solidários em contextos interativos”. O dilema propriamente dito diz respeito à dicotomia entre cooperar com o grupo de indivíduos racionais ou desertar da cooperação (MACHADO, 2013, p. 296). De um modo geral, estar-se-ia perante um dilema de ação coletiva quando a ação de indivíduos racionais alcança resultados não-racionais (BATES, 1988). É preciso, então, buscar soluções para os dilemas de ação coletiva de modo que os indivíduos racionais, presos a uma situação de interdependência, possam alcançar os melhores resultados em cada situação. Dentre outras teorias para a explicação desse dilema, pode-se citar a Tragédia dos Comuns, o Dilema do Prisioneiro, a Lógica da Ação Coletiva e a Teoria dos Recursos Comuns.

A Tragédia dos Comuns é o nome dado por Hardin (1968) para simbolizar a degradação esperada de um ambiente quando este é usado por muitos indivíduos. A ideia geral é a de que a humanidade caminharia para uma tragédia inevitável diante da forma natural como esta evolui, pois, “sendo um ser racional”<sup>2</sup> cada um tende a “buscar a maximização de seus ganhos”<sup>3</sup> (HARDIN, 1968, p. 1244, tradução nossa). Esses indivíduos estão, de um modo geral, focados nos ganhos de curto-prazo, são maximizadores do lucro e seriam homogêneos no que se refere “a seus bens, habilidades, *discount rates* e visão cultural”<sup>4</sup> (OSTROM, 2007a, p. 253, tradução nossa). A tragédia viria, então, dessa eterna busca de cada indivíduo em maximizar seus ganhos, num mundo finito.

---

<sup>2</sup> “As rational being (...)”

<sup>3</sup> “(...) seeks to maximize his gain”

<sup>4</sup> “(...) their assets, skills, discount rates, and cultural views”.

O Dilema do Prisioneiro, por sua vez, dentro da Teoria dos Jogos, apresenta um jogo não cooperativo em que todos os jogadores possuem informação completa, o que significa dizer que sabem as estratégias possíveis para o outro jogador (OSTROM, 2006). Tais regras preveem que a comunicação entre os indivíduos é proibida ou impossível ou simplesmente irrelevante, tendo em vista que, em qualquer situação, a comunicação seria utilizada para que o indivíduo convencesse o outro acerca de qual seria a melhor solução, porém, ele mesmo não agiria dessa forma, mas sim daquela que melhor lhe conviesse do ponto de vista individual (ELSTER, 1994; OSTROM, 2006; 2007b).

Elster (1994) conclui que a solução do jogo é o egoísmo universal. Como se espera que cada um dos prisioneiros haja por si, a solução será sempre a pior para ambos, o que conduz ao desastre coletivo. Significa dizer que os jogadores do dilema do prisioneiro escolherão sempre a melhor estratégia para si, não sendo importante a escolha dos demais jogadores, o que Elster (1994) denomina de *estratégia dominante*. Quando os jogadores fazem a melhor escolha para si, acabam por não fazer a melhor escolha coletiva, ou seja, “é a tendência de a racionalidade individual gerar o desastre coletivo” (ELSTER; 1994, p. 151; OSTROM, 2002; 2006).

Uma terceira opção teórica para a solução dos dilemas de ação coletiva seria aquela denominada de A Lógica da Ação Coletiva, desenvolvida por Olson (2011). Opõe-se ao que Ostrom (2006, p. 5, tradução nossa) denomina de otimismo da teoria dos grupos, que afirmava que “indivíduos com interesses comuns agiriam de modo voluntário a fim de promover esses interesses”<sup>5</sup>. A presunção da qual parte Olson (2011) é a de que a possibilidade de se alcançar benefícios coletivos é insuficiente para gerar a ação coletiva necessária. Entende o autor que o indivíduo que não pode ser excluído da obtenção dos benefícios da ação coletiva é incentivado a não contribuir voluntariamente para a produção desse bem coletivo.

A presunção que unifica as três teorias apresentadas, então, é a de que os constrangimentos que levam os indivíduos a agir de forma contrária a ação coletiva são fixos, a não ser que alguma autoridade externa os modifique, impondo instituições que os constringam a cooperar. Ou seja, caso as condições

---

<sup>5</sup> “that individuals with common interests would voluntarily act so as to try to further those interest”

se mantenham as mesmas, é inexorável que as tentativas de agir coletivamente falharão (HARDIN, 1968; LACERDA, 2011; OLSON, 2011; OSTROM, 2002; SABBAGH, 2012). Diante da ideia de que apenas uma força externa poderia evitar os dilemas de ação coletiva, os teóricos que se baseiam nas ideias da Tragédia dos Comuns, do Dilema do Prisioneiro e da Lógica da Ação Coletiva chegaram a dois tipos de prescrição para políticas públicas, ambas como a única solução possível para o dilema da ação coletiva: estatização x privatização (OSTROM, 2002; SABBAGH, 2012). Significa dizer que essa organização poderia ser obtida tanto sob os olhares da Teoria da Firma quanto pela Teoria do Estado, por exemplo.

No caso daqueles que defendem o Estado como a única opção para a solução da tragédia dos comuns, a única saída seria por meio da imposição pelo ente estatal da melhor forma de agir (SABBAGH, 2012). Um ente regulador percebe a possibilidade de receber benefícios por organizar as atividades e, utilizando-se do monopólio do uso da força e através da coerção, poderá organizar as atividades a fim de que estas produzam benefícios coletivos (OSTROM, 2006).

Por outro lado, existem alguns autores que defendem a privatização dos recursos naturais como a única solução para a sua gestão. A imposição de direitos de propriedade sobre bens comuns ou públicos é a solução apontada por Welch (1983). Afirmar ser essa a única solução possível para evitar a ineficiência da utilização excessiva de recursos naturais comuns. Um empreendedor vê nessa situação de interdependência entre indivíduos uma oportunidade de aumentar os retornos, e negocia com esses atores contratos individuais a fim de que eles passem a trabalhar de modo coordenado, ao invés de independente. Nesse caso, os participantes tornam-se agentes do empreendedor-principal, de quem receberão um pagamento de parte dos lucros (OSTROM, 2006).

Ambas as teorias, segundo Ostrom (2006), utilizam-se da figura de um estranho ao coletivo original, cujo controle sobre a organização da produção coletiva permite-o manter para si os excedentes da produção. Com isso, a necessidade de modificar as regras nesses cenários é resolvida por um indivíduo capaz de fazer as mudanças necessárias nas instituições que regulam a situação e, como mantém para si os excedentes, “é de seu melhor interesse punir a não

conformidade com as regras” e monitorar todos os produtores (OSTROM, 2006, p. 41). Assim, estariam solucionadas as três principais questões acerca de como resolver os dilemas de ação coletiva, quais sejam: “Como um novo arranjo institucional pode surgir, como compromissos críveis podem ser feitos e porque o monitoramento deve ser fornecido” (OSTROM, 2006, p. 41).

A presunção adotada por Ostrom (2002) difere-se de ambas, pois, aponta no sentido de os indivíduos envolvidos na questão modificarem as regras que os estão constringendo a fim de evitar os dilemas de ação coletiva. A intenção teórica não é a de desafiar a validade das teorias apresentadas, mas questionar a sua aplicação geral a todo e qualquer cenário (OSTROM, 2002; 2007b; SABBAGH, 2012). A crítica direcionada tanto aos proponentes da estatização quanto aos da privatização é relativa justamente à pressuposição de que a imposição da solução por um ator externo seria a única forma de solucionar os dilemas de ação coletiva. O que se defende é que os próprios indivíduos que estão imiscuídos no dilema podem criar soluções para dele sair (CAMPOS, 2006; ELSTER, 1994; OSTROM, 2002; 2007b; SABBAGH, 2012).

A solução para os dilemas de ação coletiva viria, então, de um processo “difícil, que consome muito tempo e cria muitos conflitos”<sup>6</sup> (OSTROM, 2006, p. 14, tradução nossa). A autora crê que não há como presumir que a criação de instituições por atores externos seria um trabalho fácil e que possivelmente seria imposto aos indivíduos presos à situação a um baixo custo. Isso porque, criar instituições significa “tornar uma prática indesejável mais cara”, impondo custos aos indivíduos que vem agindo de modo não cooperativo (ELSTER, 1994, p. 175)

A conclusão a que chega, então, é a de que tanto estatistas quanto privatistas partem de presunções idealizadas e simplificadoras, esquecendo-se, do que ela ironicamente chama de detalhes institucionais (OSTROM, 2006). A importância das instituições em cada situação modifica os resultados que podem advir de cada interação entre indivíduos, não sendo possível impor soluções idênticas para casos diferentes (ELSTER, 1994), pois:

(...)as opções disponíveis, a sequência dessas opções, a informação fornecida, as recompensas e punições relativas a cada uma das

---

<sup>6</sup> “(...) is a difficult, time-consuming, conflict-invoking process”.

diferentes possibilidades de escolha, podem mudar o padrão dos resultados a serem alcançados (OSTROM, 2006, p. 23, tradução nossa)<sup>7</sup>.

De acordo com Ostrom (2002), seriam duas as vantagens de a própria comunidade criar as regras que definirão a forma de utilização dos recursos comuns e, no caso, resolver os dilemas de ação coletiva: i) a informação desses atores é mais acurada do que aquela dos atores externos e; ii) esses atores, estando mais próximos à situação, observam com mais acuidade ao comportamento dos demais e, sendo diretamente beneficiados com o resultado da utilização, tem incentivos suficientes para reportar eventuais infrações às regras.

A autora sinaliza, ainda, para a existência de outras saídas para a solução dos dilemas de ação coletiva. Indica a existência de soluções advindas tanto da utilização de instituições estatais quanto mercadológicas e conclui que nenhuma das duas conseguiu de forma exclusiva resolver esses problemas no longo-prazo (OSTROM, 2006; 2007b). Aliás, nem a organização estatal, nem a privada e tampouco a comum consegue ser eficiente em todo e qualquer cenário. Além disso, o uso produtivo dos recursos naturais (que são seu objeto de estudo mais usual) foi alcançado por diversas comunidades de indivíduos cujas instituições não lembram de modo algum aquelas desenhadas para o Estado ou para o Mercado (OSTROM, 2006; 2007b).

A busca por instituições de sucesso, que permitam aos “indivíduos alcançar resultados produtivos em situações onde a tentação para a carona e a fuga estão sempre presentes”<sup>8</sup> é a lente através da qual Ostrom (2006, p. 15, tradução nossa) analisa os dilemas de ação coletiva. Portanto, diferentemente das Teorias da Firma e do Estado, que justificam as ações do ator externo, a Teoria dos Recursos Comuns propõe que as soluções sejam acordadas entre os indivíduos por meio de acordos formais ou informais (SABBAGH, 2012). A maior dificuldade, porém, são os custos para transformar indivíduos que agem de forma independente em sujeitos cujas atividades podem ser coordenadas a

---

<sup>7</sup> “(...) the particular options available, the sequencing of those options, the informations provided, and the relative rewards and punishments assigned to different sequences of moves can all change the pattern of outcomes achieved”.

<sup>8</sup> “(...) individuals to achieve productive outcomes in situations where temptations to free-ride and shirk are ever present”.

fim de que seja alcançado o melhor resultado para a coletividade (OSTROM, 2006).

Diante das concepções acerca das possibilidades de solução dos dilemas de ação coletiva acima descritas, em que pese haver críticas tanto às soluções estatizantes quanto àquelas relativas à Teoria dos Recursos Comuns, ambas serão utilizadas como modelos para a análise da situação a qual se está enfrentando no presente trabalho. Antes, porém, é preciso continuar a aprofundar o referencial teórico a ser utilizado para esta análise, o que será feito a seguir.

## 2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente subcapítulo busca, em primeiro lugar, apresentar o conceito de políticas públicas e o modelo de análise a ser utilizado no presente trabalho. A partir disso, o ciclo de políticas públicas é o escolhido para ser utilizado tendo em vista que as suas subdivisões conceituais permitem uma análise mais aproximada da implementação de políticas públicas. Essa fase, tida como problemática na realidade sob análise, precisa ser aprofundada a fim de que cada um dos itens passíveis de serem analisados sejam conhecidos.

### 2.2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E MODELOS DE ANÁLISE

As políticas públicas enquanto disciplina acadêmica e área de conhecimento tem origem nos Estados Unidos, a partir das pesquisas feitas naquele país sobre a produção dos governos (VIANA, 1996; SOUZA, 2007). Este rumo, diferentemente daquele tomado pela pesquisa europeia na área, não decorreu dos estudos sobre a ação do Estado, mas sim e diretamente dos governos que, segundo Souza (2007, p. 67) são o “produtor, por excelência, de políticas públicas”.

Esta área do conhecimento parte do pressuposto analítico de que nas democracias estáveis tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer pode

ser formulado cientificamente e, ao mesmo tempo, analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007). Ela teria origem no trabalho dos chamados quatro grandes pais fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton e as contribuições de cada um deles para o estudo da produção dos governos (FARIA, 2013; MARQUES, 2013; SOUZA, 2007). A evolução no campo nos últimos 50 anos, de acordo com Marques (2013), deslocou o eixo das pesquisas em políticas públicas de modo a diminuir a importância da racionalidade e do processo de decisão, passando a tratar a formação da agenda e a implementação como pontos centrais. Além desses temas valorizaram-se a análise das próprias agências estatais e da burocracia, bem como o papel das ideias e valores na formulação das políticas públicas.

Souza (2007), num resumo geral sobre a caracterização da área aponta três importantes contribuições para o conceito de políticas públicas: Dye (2008), Laswell (1936 *apud* SOUZA, 2007, p. 68) e Lowi (1972 *apud* SOUZA, 2007, p. 68). O primeiro autor define a política pública como sendo “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”<sup>9</sup> (DYE, 2008, p. 1, tradução nossa). Laswell (1936)<sup>10</sup> por sua vez, apresenta, de acordo com Souza (2007), a definição mais conhecida. A de que as decisões e análises em políticas públicas devem responder às seguintes perguntas: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. Por fim, a definição dada por Lowi (1972)<sup>11</sup> é, também de acordo com Souza (2007), a definição mais clássica da área e diz que a política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

As definições apresentadas acima são criticadas por fixarem-se apenas nos governos, deixando de lado o aspecto conflituoso que cerca as políticas públicas e, igualmente, que as decisões daqueles são limitadas por instituições externas. Contudo, ao mesmo tempo em que são criticadas, guiam o olhar do analista para o *locus* onde essas mesmas disputas acontecem, qual seja, o próprio governo. Significa dizer, portanto, que essas definições permitem

---

<sup>9</sup> “(...) whatever governments choose to do or not to do”

<sup>10</sup> LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936

<sup>11</sup> LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972.



analisar as políticas públicas a partir da seguinte perspectiva, de acordo com Souza (2007, p. 69):

o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores

Ao mesmo tempo em que busca “colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação”, encarando-a como variável independente, a análise de políticas públicas também pode ser utilizada para propor “mudanças no rumo ou curso dessas ações”, sendo utilizada como variável dependente (SOUZA, 2007, p. 69). Essa análise deverá perpassar pelos quatro componentes das políticas públicas, quais sejam: institucional, decisório, comportamental e causal. Toda política pública será composta por tais elementos e suas características são as seguintes:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAVIA, 2006, p. 31)

É importante apontar também o destaque dado por diversos autores às instituições e sua influência na área. Cite-se como exemplo Souza (2007), Frey (2000), Saravia (2006), Marques (2013) e Dye (2008) sendo que, este último, trata o institucionalismo como um modelo próprio de análise de políticas públicas. O valor das instituições está resumido na “presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras” (SOUZA, 2007, p. 82).

Diante disso, as teorias neoinstitucionalistas explicariam o porquê de as regras formais e informais terem tanta importância quanto os indivíduos ou grupos naquilo que influenciam as políticas públicas. Sua importância para a

análise de políticas públicas deriva de sua colaboração para o entendimento da natureza e do processo daquelas (FREY, 2000; SOUZA, 2007):

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenham todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico. (SOUZA, 2007, P. 83)

A influência do neoinstitucionalismo a partir da década de 1980 sobre a análise de políticas públicas ocorreu especialmente pela importância dada por essa escola, “sobre o próprio Estado e suas instituições” (MARQUES, 2013, p. 37). São duas as formas de análise das instituições cuja importância é central para a análise das políticas públicas: i) centralidade das agências e funcionários como atores da dinâmica política e; ii) os ambientes institucionais onde ocorre as disputas políticas no interior do Estado e como as regras e formatos de tais ambientes enquadram aquelas disputas. (MARQUES, 2013).

Dentro da área de estudos de políticas públicas, diversos são os modelos criados a fim de entender e explicar o porquê de os governos fazerem ou deixarem de fazer alguma coisa. Dye (2008) afirma que nenhum dos modelos pode ser apontado como o melhor, mas seu uso é interessante a depender daquilo que se busca analisar, porque “cada um deles nos ajuda a entender coisas diferentes sobre as políticas públicas”<sup>12</sup> (DYE, 2008, p. 12, tradução nossa). Afirma, ainda, que se à primeira vista algumas políticas parecem plenamente explicáveis através da aplicação de um único modelo, normalmente elas combinam a influência do “planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferência elitistas, jogos, escolha pública, processos e instituições”<sup>13</sup> (DYE, 2008, p. 12, tradução nossa).

Por se tratar de uma área de estudos das mais amplas e influenciada diretamente por outras áreas, os modelos produzidos para a análise

---

<sup>12</sup> “(...) and each can help us to understand different things about public policy”

<sup>13</sup> “(...) rational planning, incrementalism, interest group activity, elite preferences, game playing, public choice, political processes, and institutional influences”

de políticas públicas utilizam-se dos mais diversos pressupostos a fim de proporcionar análises sobre os mais diversos aspectos das políticas públicas. Verificando três diferentes fontes, quais sejam: Souza (2007), Dye (2008) e Sabatier *et al* (2007), é possível encontrar, ao menos, dez diferentes modelos, sendo que o Modelo Racional, o Incrementalismo, de Lindblom e Wildavsky, o Ciclo da Política Pública (ou modelo processual para Dye), a Coalizão de Defesa<sup>14</sup>, de Sabatier, e o Equilíbrio Interrompido<sup>15</sup>, de Baumgartner e Jones são aqueles que aparecem com mais frequência.

Dentre todos estes, o ciclo da política pública será o modelo de análise utilizado no presente trabalho. O rumo a ser seguido será o do aprofundamento em uma das fases do ciclo, especificamente sobre a implementação de políticas públicas. Esse modelo caracteriza-se, de acordo com Souza (2007, p. 74), pelo seguinte:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação

Dye (2008) afirma que “o processo político pode ser visto como uma série de atividades políticas – identificação do problema, definição da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação”<sup>16</sup> (DYE, 2008, p. 14, tradução nossa). Esse processo seriado de atividades políticas permite ao pesquisador enxergar cada uma delas com profundidade, permitindo perceber até que ponto cada específica política pública é influenciada por cada uma das diferentes atividades (DYE, 2008).

Toda política pública passa pelos mais diferentes estágios. Em cada um desses estágios, “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes” (SARAVIA, 2006, p. 32). A divisão por etapas, tratado como ciclo processual das políticas públicas, é uma esquematização teórica que visa apontar os momentos mais importantes para a análise e formulação de políticas

---

<sup>14</sup> Tradução de Souza (2007, p. 75)

<sup>15</sup> Tradução de Souza (2007, p. 77)

<sup>16</sup> “(...) one can view the policy process as a series of political activities – problem identification, agenda setting, formulation, legitimation, implementation, and evaluation”.

públicas. Esse modelo processual tem como fim apresentar os padrões de atividade no que tange às políticas públicas, especialmente o processo seriado de atividades políticas que usualmente aparece na sua promoção (DYE, 2008)

Não se está esquecendo, neste trabalho, das críticas ao modelo do ciclo da política pública apontados, por exemplo, por Lindblom (*apud* SARAIVA, 2006, p. 40) para quem a análise ou a elaboração de políticas públicas feitas passo-a-passo “poderia ocultar temas e fenômenos universais, à medida que procura aspectos de elaboração de políticas próprios de cada um desses passos”. Contudo, a utilização deste modelo e a divisão do processo das políticas públicas em fases distintas, permite à investigação preocupar-se com os aspectos internos à política pública, permitindo que a atenção do pesquisador seja direcionada a aspectos negligenciados em outras abordagens como, por exemplo, “os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas” (FREY, 2000, p. 221). O ciclo da política pública é especialmente interessante pois:

ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública (FREY, 2000, p. 226)

De um modo geral, o entendimento de diversos autores é no sentido da existência das fases de formulação, implementação e controle dos impactos (FREY, 2000; SARAIVA, 2006). Souza (2007) entende tratar-se de um ciclo deliberativo e que tem como característica intrínseca o dinamismo e o aprendizado. É exatamente por esse motivo que é possível chamar esta abordagem de ciclo, já que à medida que as fases avançam e o administrador avalia os resultados alcançados poderá sempre deles se utilizar para novas formulações ou correções de rota na implementação (DYE, 2008).

As fases do ciclo da política pública e seus conceitos são apresentados a seguir de modo bastante breve:

- I) **Percepção e definição dos problemas:** discute-se com mais atenção o fato de que “existem multidões de necessidades e insatisfações na sociedade que nunca são identificados como problemas de políticas públicas, que

nunca entram na 'agenda' dos *policymakers*" (DYE, 2008, p. 31)

- II) **Definição da agenda:** busca-se estudar e explicitar o conjunto de fatos que conduzem os acontecimentos sociais a se tornarem problemas políticos aptos a serem enfrentados por meio de uma política pública (DYE, 2008; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2007).
- III) **Elaboração (formulação) de programas e decisão:** fase na qual se criam alternativas políticas para lidar com os problemas públicos que estão na agenda (DYE, 2008; FREY, 2000; SARAIVA, 2006). A visão analítica que trata a formulação como uma fase em que a política é variável absolutamente determinante leva a que o próximo estágio do ciclo das políticas públicas, a implementação, seja vista como:  
  
uma atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente é conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações. (SARAIVA, 2006, p. 33)
- IV) **Implementação de políticas:** a importância de seu estudo reside no fato de que nem sempre os resultados e impactos esperados pelos formuladores da política pública se confirmam (DYE, 2008; FREY, 2000).
- V) **Avaliação de políticas e correção da ação:** fase na qual se avaliam os efetivos impactos das políticas, bem como o alcance dos objetivos traçados, a que custo, com quais efeitos, e se esses foram propositais ou não (DYE, 2008; FREY, 2000;).

Cabe dizer, por fim, conforme lembram Frey (2000), Saravia (2006) e Dye (2008), que os ciclos da política pública quase nunca ocorrem da forma como tratada no modelo apresentado. Este serve como modelo puro, idealizado, do ciclo, a fim de apontar ao pesquisador e ao administrador público interessado

na análise das políticas públicas “o quadro de referência para a análise processual”, tendo em vista que a cada fase este modelo apresenta “atribuições específicas” e que servem de pistas “às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema” (FREY, 2000, p. 229).

### 2.2.2 Implementação de políticas públicas

A implementação de políticas públicas é a fase do ciclo na qual, como se viu acima, a preocupação dos pesquisadores reside em explicar o motivo pelo qual os resultados e impactos esperados no momento da formulação nem sempre são alcançados (FREY, 2000). As investigações preocupadas com esse específico ponto do ciclo da política pública buscam explicar dois aspectos diferentes: i) “análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas” e, ii) “análise direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos” (FREY, 2000, p. 228). Portanto, os métodos de pesquisa para essas distintas classificações dentro da metodologia de análise da implementação também se diferenciam. Enquanto o primeiro grupo de pesquisadores busca analisar o conteúdo dos programas e planos, o segundo analisa o “processo de implementação, isto é, a descrição do ‘como’ e da explicação do ‘porquê’” (FREY, 2000, p. 228)

Marques (2013) aponta que até em torno da década de 1970, a análise de políticas públicas tinha como central o estudo dos processos de decisão, dando pouca importância à implementação que, do ponto de vista racional, seria meramente a fase na qual uma vez escolhidos os rumos da política pública, a burocracia deveria torna-los realidade. Contudo, a pesquisa dos autores aos quais se denomina da primeira geração de estudos da implementação, como Pressman e Wildavsky (1973)<sup>17</sup> ou Hogwood e Gunn (1984)<sup>18</sup>, trouxe a conclusão de que a centralidade só poderia ser dada ao processo decisório nos casos em que a implementação ocorresse de forma

---

<sup>17</sup> PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All**. Berkeley: University of California Press, 1973.

<sup>18</sup> HOGWOOD, Brian W; GUNN, Lewis A. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

perfeita. Contudo, essa não é a realidade da implementação (FARIA, 2012; MARQUES, 2013; PÜLZL; TREIB, 2007). Saravia (2006) aponta que as pré-condições exigidas para uma implementação perfeita são dificilmente atingidas na prática. Nesse sentido, Silva *et al* (1999) afirmam que isso não significa qualquer desvio moral ou ético por parte dos administradores, mas que fatores sociais, econômicos, políticos ou institucionais operam de modo a modificar ou impedir os rumos traçados pelas políticas:

De acordo com Marques (2013, p.33):

Como os recursos financeiros e operacionais são finitos, as informações amplamente incompletas, e como o controle sobre a implementação está nas mãos de inúmeros atores diferentes dos decisores ou dos elaboradores das políticas, a implementação transformaria as políticas de forma inexorável, e não apenas quando essa se desviasse das trajetórias previstas pelos decisores desde cima. Consequentemente, a implementação deveria ser necessariamente objeto de preocupações muito mais intensas nas análises do que havia sido até o momento

A segunda geração de autores da área chega à conclusão de que os decisores não tem condição de sozinhos estabelecer e desenvolver as políticas públicas, ao que se dá o nome de *top-down*. Elas podem ter origem nas estruturas organizacionais hierarquicamente inferiores, ao que se dá a nomenclatura de *bottom-up*. Diante disso, a implementação representaria sempre uma ordem negociada, querendo dizer que envolve múltiplos atores (MARQUES, 2013; PÜLZL; TREIB, 2007). Foi através dos estudos de Lipsky (1980)<sup>19</sup> que a literatura acerca da implementação se fortaleceu, já que o pressuposto deste autor era o de que existe sempre uma parcela de discricionariedade dos implementadores de política pública, o que leva as regras e procedimentos da política a serem adaptadas na hora de sua aplicação (MARQUES, 2013). Esse modo de se analisar a implementação aponta na direção de novos conflitos. Neste caso, entre “níveis diversos de chefias, usuários de serviços e políticas e burocratas de nível de rua”, estes últimos presos entre a lealdade às regras do Estado, nos moldes de uma burocracia *à lá*

---

<sup>19</sup> LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

Weber e a personalização completa, ao ter que encarar os destinatários da política pública na rua, sem mediação (MARQUES, 2013. p. 34)

Para Silva *et al.* (1999, p.7):

Contribuições recentes da literatura têm enfatizado também a dimensão política do processo de implementação em uma perspectiva realista e positiva e não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de se eliminar ou insular a política pública do jogo político mais amplo tem efetivamente se mostrado irrealista e pouco democrática. Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental através de programas e projetos é constitutivamente política: ela distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as burocracias governamentais são desinteressadas e racionais, e portanto portadoras do interesse coletivo, enquanto que o jogo político caracterizar-se-ia por particularismos e corporativismo.

Faria (2012) aponta que a importância do estudo da implementação das políticas públicas parte do reconhecimento de dois fenômenos pela literatura da área: i) a implementação poderia ser a responsável principal pelo baixo impacto das políticas públicas e; ii) do caráter falacioso da distinção entre política e administração. Com relação ao primeiro ponto, Silva *et al* (1999, p. 2) reconhecem a fase da implementação como a variável central para “a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas” e propõem que seja vista como elemento central para o aperfeiçoamento da sua ação. O segundo ponto, por outro lado, decorre daquele entendimento demonstrado acima de que “a atuação das burocracias públicas não é neutra” e que na implementação ocorrem diversas “escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos”, motivo pelo qual seria falsa a dicotomia entre política e administração (FARIA, 2012, p. 8-9)

A partir da conceituação desta fase do ciclo da política pública, Faria (2012) busca apontar a evolução de seus estudos. Se no começo da trajetória da área, Van Meter e Van Horn (1975 *apud* FARIA, 2012, p. 8) afirmavam que a implementação se tratava das “ações de indivíduos públicos e privados (ou grupos) que são direcionadas para a consecução de objetivos definidos anteriormente no processo decisório acerca das políticas públicas”, o que denota uma clara separação entre o processo decisório e a ação, ou seja,



entre política e administração, as conceituações modernas buscam aproximar esses dois mundos.

Em resumo, portanto, a fase da implementação da política pública diz respeito à análise sistemática dos motivos pelos quais a intenção demonstrada no momento da formulação da política é alcançada ou não no momento seguinte do ciclo, naquele o qual o Estado age em busca de alcançar um resultado (FARIA, 2012). Para Faria (2012), o seu estudo pode tomar diversas direções, seja focando a pesquisa nos atores e suas ações, ou na relação de causa e efeito entre essas ações e o resultado, ou mesmo diferenciando a implementação, que é a ação em nome da política pública, e o impacto sobre o objeto da política.

Estudos empíricos acerca desta fase indicam, de forma recorrente, que, ao contrário dos princípios burocráticos e administrativos do “controle, autoridade e legitimidade”, prevalecem nesta fase a “ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa”. Na prática, eles são representados por um ambiente em que “prevalece a troca, a negociação e a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos” (SILVA *et al.*, 1999, p. 5). Diante desses aspectos, Silva *et al.* (1999, p. 6) argumentam que nesta fase os agentes têm liberdade para escolher as suas ações diante dos “conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais”. Para os autores, seriam três os aspectos centrais e problemáticos da implementação que causariam os impactos prejudiciais nas políticas públicas (SILVA *et al.*, 1999): i) problemas na capacidade institucional dos agentes implementadores; ii) problemas políticos na implementação e; iii) resistência ou boicote de grupos ou setores afetados negativamente pela política em implementação que podem, inclusive, fazer parte da própria máquina estatal.

Por esse motivo é que Silva *et al.* (1999, p. 12) propõem o conceito de implementação segundo o qual esta “pode ser entendida como o conjunto de atividades pelas quais se pretende que esses objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados”. Isso significa aceitar que uma análise ingênua, acerca da eficácia dos programas e projetos ligando-os diretamente aos objetivos traçados pela formulação, chegará necessariamente à conclusão de que todo e qualquer projeto foi um fracasso. Enquanto, em realidade, a adoção de estratégias para

uma implementação adequada das políticas levará o agente público a diminuir a distância entre formulação e implementação, por meio, por exemplo, da adoção de incentivos a que os agentes implementadores coloquem em prática “objetivos e estratégias que lhe são alheias” (SILVA *et al*, 1999, p. 12). A conclusão a que chegam Silva *et al* (1999, p.13), portanto, é que

o grau de sucesso da implementação estará, portanto, diretamente associado à capacidade de obtenção de convergência dos agentes implementadores em torno dos objetivos e da metodologia de operação de um programa.

Silva *et al* (1999) lembram, ainda, que no caso de estados federativos como o brasileiro, a adesão dos entes federativos a uma política pública desenhada em âmbito superior só é alcançada com um eficiente sistema de incentivos apto a induzir o comportamento cooperativo. Ou seja, “o grau de sucesso de um programa (...) depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados” (SILVA *ET AL*, 1999, p. 17). Motivo pelo qual “o resultado das negociações entre atores federativos relevantes passa a ser o conteúdo das políticas implementadas” (STEIN, 1984, p. 126 *apud* SILVA *et al*, 1999, p. 16). Um sistema eficaz de incentivos à adesão e participação de diferentes entes federativos na implementação de políticas públicas é composto, de acordo com Silva *et al* (1999) por três critérios: i) formas e montantes de transferência de recursos; ii) conjunto de regulamentação de cada programa; iii) provável efeito eleitoral dos créditos ou débitos políticos do programa.

### 2.3 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS REGIÕES METROPOLITANAS

O presente subcapítulo é aberto com uma explanação acerca do conceito de federalismo, visto mais como um princípio organizativo do que como uma fórmula fechada de organização do Estado. Com isso, abre-se espaço para a análise das relações intergovernamentais que nada mais são, para fins deste trabalho, do que a prática de múltiplos governos na produção de políticas

públicas nas quais a competência é compartilhada. O capítulo é complementado por uma descrição histórica e do momento atual tanto da federação brasileira quanto das relações intergovernamentais no país.

Na segunda parte, apresenta-se os conceitos relativos à questão metropolitana, que são metrópole, região metropolitana, metropolização e fato metropolitano. Todos diferentes entre si, mas inteiramente relacionados. As dificuldades para gestão das áreas metropolitanas são relacionadas com os problemas relativos à sua conceituação e à sua criação, motivo pelo qual é necessário que se discutam o reconhecimento da metropolização e do fato metropolitano como pontos centrais à solução da crise vivida por essas regiões. A má notícia, porém, reside no fato de que os dilemas de ação coletiva relativos à gestão das áreas metropolitanas não foram equacionados satisfatoriamente em nenhum lugar do mundo. Esses dilemas são inteiramente ligados às relações intergovernamentais no seio das regiões metropolitanas. O capítulo, então, rumo no sentido de apresentar esses problemas e os diagnósticos feitos pela literatura acerca deles, finalizando com algumas propostas para sua solução.

Na terceira parte deste item, mantém-se o olhar para a relação entre regiões metropolitanas e relações intergovernamentais. O foco, todavia, desloca-se especificamente para o Brasil: seu histórico, as críticas à criação das regiões institucionais no país e um apanhado do momento vivido no pós-1988 e atualmente, no que se refere à institucionalização das regiões metropolitanas. Conclui-se com a proposta de Souza (2003) de que a solução para a cooperação intermunicipal em matéria de políticas públicas passa pela melhora da cooperação, que deve incluir todos os atores.

Por fim, será apresentada a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). O caminho escolhido foi apresentar as suas origens, o seu histórico entre as décadas de 1980 e 90, chegando até as características atuais, em um período que vai desde 1996 até o presente momento. O capítulo demonstra a centralidade do transporte coletivo para a estruturação urbana do município-polo e a ligação dela com a periferação dos municípios satélite. Somado ao transporte coletivo, e em ligação direta com ele, o mercado de trabalho é reconhecido como elemento central de conexão entre a área metropolitana dado o grande número de deslocamentos diários a fim de alcançar as oportunidades encontradas na cidade de Curitiba.

### 2.3.1 Federalismo como princípio e organização política

A expressão federalismo advém do termo *foedus*, do latim, que significa pacto. A ideia de união entre indivíduos de modo a promover a conciliação dos interesses pessoais e coletivos a fim de alcançar seu bem-estar mútuo (BURGESS, 2006). Expressa um princípio que pode ser visto de dois modos distintos: do ponto de vista normativo, proclama a “unidade na diversidade” (ABRUCIO, 2005, p. 42), que diz respeito aos vários graus de diversidade dentro da sociedade, representadas por diferenças na economia, religião ou até mesmo pela nacionalidade (que implica em diferentes culturas, línguas e composição étnica). Por outro lado, do ponto de vista institucional, o federalismo significa um princípio organizacional para a distribuição territorial do poder, o que Elazar (1987, p. 12) definiu como “*self-rule plus shared-rule*”. De acordo com Livingston (1968, p. 22 *apud* BALDI, 1999, p. 3, tradução nossa), “a essência do federalismo não está na estrutura constitucional ou institucional, mas na própria sociedade”<sup>20</sup>.

A partir do olhar normativo, é possível afirmar que quanto mais divisões houver dentro de um território, sejam elas políticas, econômicas, sociais, étnicas ou culturais, maior o número possível de entidades autônomas, sem que isso signifique, contudo, soberania a todas essas clivagens. O princípio a ser defendido é também o da unidade. A importância do federalismo é possibilitar a expressão de toda essa diversidade, com a manutenção daquela. Por isso é que se anuncia o federalismo como um princípio, que “reconhece e protege as diversidades territoriais dentro da unidade da sociedade”<sup>21</sup> (BALDI, 1999, p. 4, tradução nossa).

Esse princípio normativo, por outro lado, é garantido pela outra face do federalismo, que é a institucional. Desse aspecto, o federalismo organiza as diversas comunidades políticas diferentes em um sistema único que possibilite a todos manter a sua integridade (BALDI, 1999). Dessa ideia básica sobre o

---

<sup>20</sup> “the essence of federalism lies not in the constitutional or in institutional structure but in the society itself”

<sup>21</sup> “(...) recognize and protect territorial diversities within the unity of the society”

federalismo surge uma de suas características centrais que é “a combinação entre autonomia e interdependência das partes” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217), entre unidades que, sendo autônomas, pactuam uma ação comum.

A organização política e social decorrente dessa ideia é uma espécie de governança multinível, na qual “a cada centro é dada uma porção garantida de poder a qual não pode ser retirada pelos outros centros”<sup>22</sup> (BALDI, 1999, p. 4, tradução nossa). Trata-se de uma ideia em tudo oposta ao centralismo. Em essência, significa dizer não-centralismo. É um modo de organização política na qual as atividades de cada nível de governo são divididas entre os governos regionais e o governo central de modo a que cada um deles tenha a palavra final sobre algum tipo de atividade (BALDI, 1999).

Significa dizer que as suas partes componentes organizam-se territorialmente buscando uma “divisão de poder e autoridade entre as esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217) de modo a que as partes assumam obrigações umas com as outras. Na prática, essa articulação tratar-se-ia de um contrato em que se viabiliza a convivência entre as unidades autônomas e que se “cristaliza em instituições específicas” (ROCHA, 2013, p. 36). A Constituição seria o contrato original que além de definir a composição inicial de forças, determina as regras do jogo “que estruturarão as futuras interações entre esse governo [central] e as unidades que o compõem” (RODDEN, 2005, p. 17).

Abre-se, portanto, duas dimensões de análise do federalismo: uma, formal, que se caracteriza pelo desenho dessas instituições. Outra, sociológica, que é a “diferenciação real de uma sociedade por diversos aspectos” tais como “a existência de identidades sociais, culturais e políticas específicas” (ROCHA, 2013, p. 36). Portanto, estar-se-ia tratando de federalismo quando duas características distintas estiverem presentes. A primeira é a presença de entidades políticas diferentes, com base territorial e com autonomia para criar suas próprias normas de organização e decisão (*self-rule*), ao mesmo tempo em que habitam uma estrutura de governo central, em que dividem o poder com outros entes (*shared rule*). E, em segundo lugar, a garantia de distribuição de poder entre as partes central e regional de modo a proteger a autoridade de

---

<sup>22</sup> “(...) where each center is given a guaranteed portion of power which can not be removed by the others”.

ambas, querendo dizer que haveria uma relação federal entre duas entidades governamentais quando houver o reconhecimento de que ambas possuem o mesmo status e as mesmas garantias de preservação do poder (BALDI, 1999). Diante disso, no federalismo, segundo ELAZAR (1987, p. 166, tradução nossa):

não importa o quanto alguns poderes forem compartilhados pelos governo central e local em qualquer tempo, a autoridade de exercê-lo não poderá ser retirada de qualquer um deles sem que haja consenso<sup>23</sup>

Embora seja relevante ter ciência dos aspectos institucionais acima apontados, é a ação política que assume maior importância na análise das federações. O fenômeno do federalismo depende justamente da interação entre ambas as variáveis, as institucionais e as políticas, de modo que os processos políticos “devem ser considerados na caracterização de um sistema federal” (ROCHA, 2013, p. 39). Segundo Abrucio e Sano (2013, p.217)

o federalismo pode comportar diferentes características, apresentando variações conforme o número de atores, os recursos disponíveis a cada um deles, a maior ou menor concentração de poder, as instituições criadas, dentre outros fatores.

Como no federalismo há a possibilidade de que os diferentes locais autônomos (poderes central, regional e local), formulem políticas próprias e influenciem políticas que surgem no centro, diante do fato que são detentores de autoridade política e com capacidade para tanto, é preciso levar em conta que a “barganha contínua entre atores autônomos” faz parte da sua natureza institucional. O que faz das relações intergovernamentais “uma de suas peças-chave” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 217), junto com a “definição de competências dos entes federativos” e a “distribuição de recursos entre eles” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 361). Todas as três questões primordiais no estudo da influência do federalismo nas políticas públicas.

Baldi (1999) aponta uma série de variáveis às quais é necessário atentar-se de modo a que seja possível apontar a presença e o grau de

---

<sup>23</sup> (...) no matter how certain powers may be shared by the general and constituent governments at any particular time, the authority to participate in exercising them cannot be taken away from either without their mutual consent”.

federalismo em cada forma de organização política, tornando possível analisar a relação entre o poder central e os poderes regional/local. Essas variáveis podem ser divididas entre variáveis de cunho constitucional e paraconstitucional. As primeiras representam a alocação de poder entre a esfera central e as demais esferas, bem como a representação territorial na segunda câmara (no Brasil o Senado Federal). As variáveis paraconstitucionais por sua vez, são duas: as relações intergovernamentais e os partidos políticos, que refletiriam de modo mais próximo à realidade a forma através da qual ocorre a distribuição de fato do poder. O pressuposto de análise para tais variáveis é o de que as Constituições não expressam o funcionamento real dos sistemas de organização política multi-nível, já que as relações entre os entes federativos vão muito além do desenho proposto pela Constituição e a forma de atuação dos partidos políticos poderia influenciar a forma pela qual o poder é exercido pelo governo central (BALDI, 1999).

Levando em conta, então, que o federalismo é mais do que um conjunto de regras sobre a organização do estado e mais um princípio organizacional, é possível pontuar as diferenças existentes entre federalismo e federação. Enquanto o primeiro, conforme já demonstrado acima, diz respeito a princípios de distribuição de poder entre partes componentes de um mesmo sistema, demonstrando ser mais uma ideologia do que uma forma própria de organização de poder, a federação é “uma forma organizacional específica, que inclui estruturas, instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível” (SOUZA, 2008, p. 34). Nas palavras de Baldi (1999, p. 5, tradução nossa), nada mais nada menos do que “a mais completa expressão institucional do federalismo”<sup>24</sup>. As federações garantem constitucionalmente a divisão de poder entre os entes federativos e tem como princípio fundamental o não centralismo. Significa dizer que o federalismo é um gênero de organização política e a federação uma de suas espécies. É possível a existência de federalismo sem federação, enquanto o contrário não (BALDI, 1999).

O federalismo também pode ser analisado a partir da sua influência sobre as políticas públicas. Weaver e Rockman (1993) analisando a influência de diversos tipos de instituições sobre a capacidade dos governos de

---

<sup>24</sup> “Federations are the most complete institutional expression of federalism”

implementar políticas públicas concluem que o federalismo tem como tendência, além de difundir o poder como já referenciado anteriormente, adicionar pontos de veto às decisões governamentais. Estes podem ser medidos a partir de várias dimensões, mas, de um modo geral, trata-se da adição de outros atores com poder de decisão sobre determinadas políticas com condição de influenciar o resultado de determinada implementação, seja cooperando com o resultado seja impedindo que seja alcançado algum resultado.

Na citada pesquisa, Weaver e Rockman (1993) encontraram diferentes resultados acerca da influência do federalismo na capacidade governamental de entes federados. Onde os entes governamentais possuem objetivos diferentes, com autonomia para desenvolver e implementar políticas nas mesmas jurisdições, o federalismo pode levar à incoerência das políticas. Naqueles locais em que um governo depende de outro para implementar, caso da Alemanha, o nível implementador pode perseguir suas próprias metas às custas daquela do nível formulador. E, por fim, nos locais em que ambos os níveis de governo dividem a jurisdição e precisam negociar os acordos em várias áreas de políticas públicas, caso do Canadá, o resultado é a adição de muitos pontos de veto que, presume-se, aumentarão a dificuldade para implementar inovação em matéria de políticas públicas e impor perdas a grupos de interesse.

### 2.3.2 Relações Intergovernamentais

Embora haja alguma divergência teórica acerca dos conceitos de federalismo, o ponto unificador entre as diversas correntes é quanto à existência de diversos focos de poder territorial. Diante da crescente interdependência entre os entes federativos, especialmente a partir do começo do século XX, e da ampla descentralização de poder dos entes centrais para os regionais ou locais, tornou-se necessário à academia dar atenção à relação entre o federalismo e as relações intergovernamentais (SOUZA, 2008).

É possível definir este conceito como as relações de “interdependência entre esferas governamentais para a provisão de políticas que, por sua vez, gera mecanismos de coordenação e cooperação” (SOUZA, 2013, p. 105). Nas palavras de Abrucio e Sano (2013, p. 217), trata-se de “um



fenômeno que ocorre sempre que dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas”. Embora seja importante analisar a dimensão formal e institucional dessas relações, cristalizadas, por exemplo, na Constituição Federal brasileira, fechar-se a apenas essa dimensão não é suficiente para descrever as relações tal como ocorrem na prática, pois, há uma dimensão substantiva que se expressa na prática, “nos processos políticos e nas características sociológicas de cada sociedade” (ROCHA, 2013, p. 58).

As relações intergovernamentais estão presentes tanto nos estados unitários, quanto nos estados federados. Contudo, nestes últimos, a complexidade dessas relações é ampliada pela necessidade de que seja respeitada sua autonomia, mesmo diante da necessária interdependência entre tais entes. É desse cenário que nasce a coordenação intergovernamental e a imposição de que sejam criados instrumentos que articulem os entes federativos sem que estes deixem de ser autônomos (ABRUCIO; SANO, 2013). É a chamada soberania compartilhada, que impõe aos entes federativos a negociação de papéis no que se refere à produção de políticas públicas, processo ao qual se dá o nome de *shared decision making* (ABRUCIO, 2005).

Considerando que “o problema de coordenação das ações de níveis de governo autônomos” é “aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas” dentro de uma federação, a análise se torna complexa diante do dilema do *shared decision making* que significa dizer que “é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem” (ABRUCIO, 2005, p. 44). A complexidade, portanto, reside no fato de que a montagem de *welfare states* nos países que adotam a fórmula federal depende dos jogos de cooperação e competição, dos acordos, vetos e decisões conjuntas entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2005).

Para lidar com os problemas de soberania compartilhada na produção de políticas sociais, é preciso que se garanta a coordenação entre os níveis de governo, que pode ser alcançada, segundo Abrucio (2005), por meio de dispositivos de cooperação e competição. Estes dispositivos devem ser utilizados de forma equilibrada, levando em conta o caráter intrinsecamente conflitivo do federalismo, porque “mais do que um simples cabo de guerra, as

relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

No que se refere à cooperação, como em todos os aspectos do federalismo, não são aceitas imposições de formas conjuntas de tomada de decisão. É preciso respeitar a autonomia de cada ente federativo, de modo que a solução é a implementação de “mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos” (ABRUCIO, 2005, p. 44). Para o autor, a cooperação é tratada como solução para, por exemplo, otimizar a utilização de recursos comuns, para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizar certos tipos de tarefas, na integração do conjunto de políticas públicas a fim de evitar o jogo de empurra entre os entes, ou mesmo a fim de evitar comportamentos financeiros predatórios que repassem custos de um ente à nação (ABRUCIO, 2005).

A cooperação também pode ser deletéria e trazer problemas à ação conjunta dos entes federativos, nos casos em que as fórmulas adotadas sejam mal dosadas. Alguns exemplos nesse sentido, de acordo com Abrucio (2005), são as formatações que impõem certa verticalização na relação entre os entes, cujas ações resultem mais em subordinação do que em parceria, ou ainda, nos casos de “armadilha da decisão conjunta”, em que as decisões são compartilhadas ao máximo e dependem da anuência de praticamente todos os entes federativos. Isto, na opinião do autor, sem desmerecer a racionalização administrativa, diminui o ímpeto inovador dos entes envolvidos, além de enfraquecer os controles mútuos entre tais entes, dificultando a responsabilização da administração pública (ABRUCIO, 2005).

Por outro lado, e na mesma medida da cooperação, certo grau de competição é necessário nas relações intergovernamentais, por três aspectos (ABRUCIO, 2005, p. 45):

- i) diante da importância da existência de controles mútuos entre os diversos níveis de governo a fim de que não haja dominância de um nível de governo sobre os demais;
- ii) o fato de haver competição entre diversos níveis de governo impele os demais à inovação e a um melhor desempenho, já que os eleitores poderão comparar as gestões de diferentes partidos e;

- iii) a concorrência e a independência diminuem o risco dos excessos da “armadilha da decisão conjunta” que aparecem no paternalismo e no parasitismo “causados por certa dependência em relação às esferas superiores de poder” (ABRUCIO, 2005, p. 45).

Conforme explanado com relação à cooperação, a competição entre os entes federativos também apresenta problemas que interferem na produção de políticas públicas. O primeiro deles é que o excesso de concorrência afeta a solidariedade entre os entes, que é um “ponto fulcral do equilíbrio federativo” (ABRUCIO, 2005, p. 45). Abrucio (2005) afirma que “o modelo competitivo levado ao extremo piora a questão redistributiva”, bem como estimula a guerra fiscal entre os estados. Esses problemas levam a uma competição predatória entre os entes com consequências ou para as futuras gerações dos próprios estados, que deverão arcar com as dívidas tomadas, ou para a União como um todo, que deverá arcar com os custos dos desvarios financeiros.

Diante das questões problemáticas apontadas, sobrevém a seguinte indagação: de que modo é possível alcançar a cooperação federativa? Alguns meios são propostos por Abrucio (2005):

- i) criação de regras que obriguem os entes federativos a compartilhar decisões e tarefas;
- ii) através de fóruns federativos, com participação dos próprios entes que podem acioná-lo na defesa de seus direitos;
- iii) construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação e;
- iv) governo federal agindo como coordenador/indutor. Esse último justificar-se-ia sob dois aspectos. O primeiro é relativo aos problemas financeiros e administrativos das unidades subnacionais, que dificultam que estes assumam encargos e, em segundo lugar, diante da capacidade da União em arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, bem como sua capacidade de incentivar a ação conjunta dos demais entes federativos.

Na prática, existem três formas distintas de relações intergovernamentais, de acordo com Wright (1988). A importância dessa tipologia reside no reconhecimento da existência de diferentes possibilidades de coordenação numa federação, que são as seguintes (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 218; WRIGHT, 1988):

- i) **autoridade coordenada**, onde o relacionamento entre entes federativos é de total e absoluta independência e autonomia e, na qual existe uma certa confusão entre os papéis de cada esfera de governo, não sendo obrigatória a interlocução entre os atores, tendo em vista que esses são responsáveis individualmente por temas específicos de políticas públicas;
- ii) **autoridade inclusiva**, cuja característica é a de atuação dos governos subnacionais, totalmente dependente das decisões tomadas pelo governo nacional, o que representa dizer que Estados e Municípios agem como unidades administrativas do governo nacional que centraliza as decisões e age como superior hierárquico dos demais entes e;
- iii) **autoridade sobreposta** que pressupõe a interdependência entre os diferentes centros de poder e cria a necessidade de coordenação entre os atores. Possui três características marcantes:
  - a) as esferas de governo podem atuar simultaneamente numa mesma questão;
  - b) as áreas para atuação exclusiva são geralmente reduzidas e, quando existem, assemelham-se com os casos de autoridade coordenada;
  - c) embora haja sempre assimetria entre os entes, seja, por exemplo, em capacidade financeira, de gestão ou de planejamento, o poder de influência sobre a política é limitado e distribuído entre os participantes de modo que nessa conjuntura prevalece a barganha, entendida como “a necessidade de acordos ou trocas”.

Embora as três formas de exercício da autoridade estejam presentes nas relações intergovernamentais, às vezes coexistindo na mesma federação, como é o caso do Brasil, o fato das federações contemporâneas apresentarem um aumento na sobreposição de políticas e governos traz à tona a importância e a necessidade de que as ações dos governos sejam coordenadas (ABRUCIO; SANO, 2013).

Sobressai nessa discussão a opinião de Pierson (1995), cujo entendimento é o de haver falhas de coordenação federativa que levam à inação dos governos na produção de políticas públicas. Segundo o autor, a maior parte desses insucessos se deve à “ausência de uma delimitação clara” acerca das responsabilidades de cada ente federativo o que leva à fragmentação dessas políticas, de onde duas decorrências saltam aos olhos: “a ausência de ações governamentais ou a sobreposição das iniciativas de diferentes níveis de governo em um mesmo tema” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 220).

Diante dessas questões, há três pontos fundamentais acerca da federação que necessitam de respostas, pois delas depende a eficiência do arranjo federativo:

- i) a representação dos interesses das partes componentes da federação no centro da União e a forma através da qual estas podem influenciar as ações nacionais (PIERSON, 1995; ABRUCIO; SANO, 2013);
- ii) solução para os dilemas da tomada de decisão conjunta, aos quais se dá o nome, como já se apontou acima, de *shared decision making*, cuja grande questão a se debater é quanto à “necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo” (PIERSON, 1995; ABRUCIO; SANO, 2013, p. 220) e;
- iii) dependência da trajetória, que significa dizer que “o leque de ações futuras é reduzido e que elas são condicionadas por escolhas passadas” (PIERSON, 1995; ABRUCIO; SANO, 2013, p. 220).

Além das questões relativas à eficiência institucional para a coordenação federativa, a distribuição dos recursos financeiros também tem

importância fundamental nas relações intergovernamentais, porque indica uma maior ou menor autonomia política de cada nível de governo (ROCHA, 2013). Arretche (2005, p. 71) aponta que “a autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade sobre os recursos tributários e/ou fiscais”. Para a autora, nestes casos, os entes que não possuem de fato o controle sobre seus recursos acabam por se submeter às políticas do nível de governo que possui (ARRETCHE, 2005).

### 2.3.3 A Federação Brasileira

O modelo federalista adotado pelo Brasil a partir da Constituição de 1988 deve ser entendido a partir de dois pontos de análise. O primeiro diz respeito às origens da federação brasileira e o segundo ao legado autoritário da organização político-administrativa do país pós-regime militar. No que se refere às origens da federação brasileira, Abrucio e Sano (2013) afirmam que os conflitos entre as elites regionais são da própria essência do país. Dessa forma, o modelo federativo criado no Brasil decorre desse problema muito próprio de diálogo entre os diferentes centros de poder, que, além da dificuldade de equilibrar as relações entre centralização e descentralização, acarretou uma série de assimetrias socioeconômicas e de distribuição de poder territorial. Com isso, alguns estados apresentam historicamente uma grande dificuldade no que se refere à arrecadação de recursos e à capacidade político-administrativa (ABRUCIO; SANO, 2013).

Por outro lado, a montagem da nossa federação também sofreu com o legado que remonta aos dois períodos autoritários vividos pelo país. Abrucio e Sano (2013) afirmam que, em ambos, a federação esteve baseada em forte centralização política, financeira e administrativa. Como consequência, nunca houve uma cultura de negociação entre os entes federados, já que as políticas públicas eram impostas pelo poder central. Além disso, os autores alertam para o fato de que houve a criação de alguns nichos burocráticos federais com lastro meritocrático, mas que sempre foram insulados da influência de quaisquer outros. Exemplo da influência dos regimes autoritários nos períodos democráticos subsequentes são as Constituições de 1946 e 1988, cuja

característica marcante com relação ao federalismo é a tentativa de constranger o poder do governo central. (STEPAN, 2000)

Após o último regime autoritário (1964-1985), é possível verificar dois momentos bastante distintos no que se refere ao federalismo brasileiro. Abrucio e Sano (2013) identificam tais períodos como conjunturas críticas, ou seja, momentos dos quais decorreram importantes mudanças na forma através do qual o próprio estado brasileiro se organizou. O primeiro deles é o da chamada redemocratização e o segundo é o período pós-implantação do Plano Real.

No primeiro período houve uma pressão muito forte pela “afirmação do poder de estados e municípios” cujo resultado foi a maior autonomia dada a estes entes na Constituição Federal de 1988, conforme acima se pontuou. Os representantes dos entes subnacionais atuaram de forma conjunta para o fortalecimento financeiro e pela liberdade de gasto, que legou ao país um federalismo “de fato, em contraste com o federalismo nominal característico do período autoritário” (ROCHA, 2013, p. 32). Por esse motivo, a Constituição de 1988 foi rotulada de descentralizadora e fortalecedora da federação. Em sua redação original, foram adotadas diversas regras voltadas ao fortalecimento financeiro dos entes subnacionais em comparação ao regime anterior, em que as decisões políticas e os recursos financeiros estavam concentrados no poder central (SOUZA, 2013; RIBEIRO, 2013). A consequência foi a instauração de uma “dinâmica competitiva e compartimentalizada da federação brasileira” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 222).

Nesse período, estados e municípios passaram a ter mais responsabilidades no tocante ao provimento dos serviços sociais. Souza (2013) afirma que isso poderia sinalizar um caminho do federalismo brasileiro em direção ao equilíbrio do poder decisório sobre as políticas públicas, ao que é denominado de federalismo cooperativo, em que “duas ou três esferas de governo partilham as mesmas funções” (SOUZA, 2013, p. 99). Contudo, e apesar de o discurso à época dar importância à descentralização financeira e de poder, os constituintes “aumentaram as competências legislativas e de jurisdição da União, tornando privativa a capacidade de legislar sobre numerosas matérias” (SOUZA, 2013, p. 106). Isso significou o repasse à União (representada tanto no

executivo quanto no legislativo) da competência privativa para determinação dos rumos de diversas políticas públicas. De acordo com Souza (2013, p.106):

competência privativa significa a capacidade de definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e da sua gestão, acompanhamento e controle, assim como a forma de participação societal.

No segundo período, porém, a partir do sucesso econômico e político do Plano Real, o governo federal pôde recuperar poder político e econômico para “atacar o aspecto mais predatório do federalismo brasileiro” (ABRUCIO; SANO, 2013, p. 222), que eram as contas públicas estaduais. A partir desse fortalecimento, Abrucio e Sano (2013, p. 222) afirmam que a União foi capaz de “ordenar o processo de descentralização de algumas políticas públicas, que caminhavam com grau significativo de fragmentação”. Nesse momento, a União corrigiu os defeitos da descentralização imposta pela constituinte em um sistema com desigualdades profundas como o brasileiro, em que estados e municípios possuem condições (administrativa, técnica e financeira) muito desiguais entre si. Com isso, a partir do início da década de 1990, o Brasil passou por um processo de recentralização. Nesse sentido, o governo central retomou o controle sobre determinadas políticas públicas, implementando mecanismos de coordenação nacional de políticas sociais utilizando-se para tanto de incentivos positivos e negativos. Esse processo “demandou a implementação de mecanismos de coordenação do sistema” o que, no aspecto fiscal, fez com que o governo central restringisse a capacidade de gastos dos governos subnacionais (ROCHA, 2013, p. 47).

As emendas constitucionais promulgadas nesse período mudaram o desenho original das relações intergovernamentais, trazendo novamente à tona o debate em torno da recentralização da federação brasileira, de acordo com Souza (2013). Embora houvesse institucionalmente diversos mecanismos que retirava poderes do governo central e os repassava aos governos regionais e locais, Arretche (2013, p. 79) aponta que a prática substantiva do federalismo brasileiro tornou o executivo federal e o Congresso Nacional o foco da vida política nacional, “deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político”. A autora chega a essa conclusão analisando a extensão das



competências para elaborar políticas públicas dada ao governo central. Aponta os artigos 21, 22, 24 e 25 da Constituição Federal como demonstração de que as competências privativas e legislativas da União são a “esmagadora maioria das políticas que cabe a estados e municípios executar” (ARRETCHE, 2013, p. 77).

Souza (2013), nesse mesmo sentido, entende tal questão como um dos grandes paradoxos do federalismo brasileiro. Segundo ela, “a União detém autoridade para estabelecer normas gerais sobre vários temas listados como competência comum”, enquanto os estados podem apenas suplementar a legislação (SOUZA, 2013, p. 99). Portanto, embora haja formalmente a referência à autonomia dos entes federativos em matéria de políticas públicas, há grandes restrições à liberdade de decisão dos governos subnacionais acerca da aplicação de suas receitas. Cite-se como exemplo os percentuais obrigatórios destinados à saúde e à educação, definidos pela Constituição Federal, e que restringem a liberdade de escolha de Estados e Municípios em matéria de políticas públicas (ROCHA, 2013).

A prática do federalismo brasileiro deve ser, portanto, encarada como uma das dimensões-chave para compreensão das instituições políticas daqui. Define limites e possibilidades dos entes federativos para a formulação e implementação de políticas públicas, em que pese a intenção formal do Constituinte no sentido de dar mais poderes a Estados e Municípios (FARIA; HOCHMAN, 2013). Neste sentido, Rocha (2013) afirma que a tentativa de se produzir políticas públicas eficientes em um contexto federativo como o brasileiro requer grande capacidade de coordenação do centro de poder, a partir do “equacionamento do problema da distribuição do poder” (ROCHA, 2013, p. 60).

#### 2.3.4 Relações Intergovernamentais na federação brasileira

A definição das formas pelas quais deveriam ocorrer as relações intergovernamentais na federação brasileira sempre foi matéria constitucional. Abrucio (2005, p. 46) faz um apanhado histórico no qual identifica os seguintes cenários:

- i) no período inicial da República Velha o modelo adotado era centrífugo, com ampla autonomia dos estados e com pouca cooperação entre os entes federados;
- ii) durante os anos “Vargas”, por outro lado, ocorreu o fenômeno oposto com o fortalecimento do governo nacional enquanto as unidades subnacionais perderam autonomia;
- iii) no período democrático, entre 1946-1964, houve um “primeiro momento de equilíbrio”, que foi interrompido pelo governo militar;
- iv) que manteve, por sua vez, pelos próximos 20 anos, um modelo de grande centralização política, administrativa e financeira.

Porém, nos últimos trinta anos, tais relações passaram por quatro fases distintas que demonstram que “as três esferas não eram nem são atores passivos e que a divisão de poder dentro da federação brasileira sinaliza para a existência de negociações em torno dos seus interesses” (SOUZA, 2013, p. 113). As quatro fases são assim caracterizadas por Souza (2013):

- i) papel crucial dos governadores eleitos em 1982 e sua influência no desenho da nova Constituição;
- ii) dificuldades iniciais de adaptação dos entes federados às novas regras constitucionais, porque haviam poucos canais de negociação intergovernamental e estes encontravam-se bloqueados;
- iii) inicia-se com o sucesso das medidas de controle da inflação e com o governo federal recuperando receitas e voltando a exercer o controle sobre as despesas subnacionais e;
- iv) final dos anos 1990, quando, por iniciativa federal, as esferas subnacionais passaram a ser implementadoras de políticas sociais e a recuperar suas receitas.

A descentralização fiscal e administrativa promovida pela Constituição Federal, conforme acima demonstrado, foi resultado do fortalecimento direto dos governadores durante a transição para a democracia (BORGES, 2013; SOUZA, 2013). As mudanças relativas ao regime anterior modificaram o formato do federalismo brasileiro: de um federalismo centralizado,

no qual estados e municípios cumpriam o papel de “agentes administrativos” do governo central para um federalismo cooperativo, “caracterizado pela autonomia decisória dos governos subnacionais”. Esse modelo cooperativo “prevê a existência de competências comuns entre os entes federados e uma rede de relações intergovernamentais” (RIBEIRO, 2013, p. 153)

Contudo, o resultado da descentralização do poder no Brasil não foi o esperado pelo Constituinte, já que foram criados dois problemas em termos de relações intergovernamentais: as consequências negativas para o funcionamento dos partidos e para a coordenação de políticas públicas entre as esferas de governo (BORGES, 2013). Sendo este segundo aspecto, o de maior interesse no presente trabalho, é importante que a argumentação siga no sentido de discuti-lo. Nele sobressai-se a tese do federalismo predatório, cujas táticas de cada ente federativo buscavam maximizar receitas às expensas da União, minimizando os seus encargos, e cujo conceito é o seguinte:

a hegemonia dos interesses subnacionais e, especialmente, dos estados durante a transição democrática levou à descentralização de recursos para os estados e municípios sem uma repartição clara das responsabilidades das esferas de governo (BORGES, 2013, p. 123)

Ainda nesse sentido, Franzese e Abrucio (2013) chegam à conclusão de que o desenho federativo original buscou uma maior descentralização das políticas públicas e, ao mesmo tempo, deu grande autonomia aos entes federativos, diante da visão por parte do Poder Constituinte de que havia a necessidade de maior cooperação entre todos os responsáveis pelas políticas públicas. Contudo, apesar da boa intenção, o desenho institucional não alcançou o seu objetivo, criando, por outro lado, um sério problema ao federalismo brasileiro, que são “os graves problemas de superposição de ações e *accountability*” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 368).

Então, ante a soma da complexidade própria ao modelo de federalismo cooperativo e a falta de convergência entre as forças políticas sobre “o grau de responsabilidade e sobre as atribuições concretas” no que se refere às políticas sociais, o texto final da Constituição Federal de 1988 foi vago nos capítulos referentes às competências e atribuições dos entes federativos na elaboração e na implementação de políticas (RIBEIRO, 2013, p. 153). Ribeiro

(2013) aponta que, ao final, as definições acerca da divisão de tarefas e sobre os instrumentos de cooperação e colaboração entre os entes foram deixadas para a legislação complementar que nunca foi editada.

A redução da possibilidade de que decisões do governo central fossem impostas aos demais entes federativos foi alcançada através da “institucionalização de espaços de negociação intergovernamental”. O caso da implementação do SUS é um exemplo nesse sentido. Neste caso, embora as normas de descentralização da saúde tenham sido editadas pela União, a participação na formulação das políticas engrandeceu o papel dos governos locais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 377).

Nesse contexto de compartilhamento, a estratégia federal não incluiu apenas o financiamento de políticas públicas pertencentes à agenda do governo central, mas a própria transferência da gestão de algumas políticas sociais. Com isso, possibilitou-se uma maior atuação dos entes subnacionais, ao mesmo tempo em que a União atingiu a nacionalização das políticas sociais, de onde surge a ideia de sistema de políticas públicas, que significa para Franzese e Abrucio (2013, p. 375):

uma fórmula para promover a cooperação entre os entes federativos, estabelecendo parâmetros nacionais para cada política, organizando a distribuição de competências e instituindo espaços de negociação federativa.

A estrutura deste sistema não permite dizer que há equilíbrio de forças entre os entes federativos nas relações intergovernamentais. Porém, incorporaram-se novos espaços de negociação e de disputa política em que cada ente federativo vai “utilizar os recursos de que dispõe para obter os melhores resultados para si”. E se, de um lado, a União pode se utilizar de seu poder de financiamento, os governos subnacionais poderão utilizar-se de seu poder de implementação de políticas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 377).

Diante desse histórico, conclui-se que o federalismo cooperativo imaginado pelo constituinte não alcançou os resultados esperados por dois motivos (SOUZA, 2005):

- i) pela assimetria de capacidades financeira, técnica e de gestão existentes entre os entes federativos que possuem a competência

dada pela Constituição Federal para a gestão das políticas públicas e;

ii) pelo fato de inexistir mecanismos, sejam constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, de modo que o sistema brasileiro de políticas públicas reforça a competição entre os entes federativos.

A solução para a coordenação e a cooperação em matéria de políticas públicas pode estar, portanto, na criação de sistemas específicos para cada área. Apesar de cada uma delas possuir trajetórias distintas que dependem do legado, da estrutura institucional e do envolvimento do governo federal, Franzese e Abrucio (2013) identificaram a construção de sistemas de políticas públicas para além do SUS. Este último, é, inclusive, tido como modelo para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, também, do chamado Sistema Nacional de Educação. A característica comum a tais sistemas é que

Além do compartilhamento de recursos e normas, o sistema é aperfeiçoado pela instituição de fóruns de negociação federativa que se tornam o local de uma gestão intergovernamental da política pública, incorporando as três esferas de governo (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 385).

No período posterior à Constituição Federal de 1988, o processo de democratização política e redefinição da distribuição do poder territorial trouxe a descentralização do poder de decisão sobre a gestão de políticas públicas juntamente com a descentralização de recursos financeiros para os governos intermediários e locais. Contudo, para Rocha (2013), a transferência aos municípios da responsabilidade pelos serviços sociais universais depende mais do desenho institucional da política do que da existência de mais recursos financeiros e, até mesmo, do que qualquer determinação constitucional.

Conclui-se, dessa forma, que o desenho institucional é decisivo no incentivo ou constrangimento à descentralização das políticas públicas para que os gestores locais se sintam compelidos a participar da política pública (MACHADO, 2013). A delegação das responsabilidades de um nível de governo

a outro depende das estratégias de indução como ferramenta para superar os obstáculos à descentralização que são derivados de fatores estruturais e institucionais (SOUZA, 2004). Deixando claro que a realidade das relações intergovernamentais, em que pese influenciada pelo desenho formal, não depende dele unicamente, mas também dos acordos formais e informais, das barganhas e negociações entre os entes federativos responsáveis.

### 2.3.5 REGIÕES METROPOLITANAS

As regiões metropolitanas tiveram origem nos Estados Unidos e na França e por distintas razões. No primeiro país, surgiram nos anos 1950 para serem utilizadas na coleta e produção de dados oficiais para o censo americano. Na sua origem foram definidas pelo *Federal Office of Management and Budget* (OMB) e, a partir de 1959, passaram a contar com critérios pré-definidos para sua conformação (MOURA; FIRKOWSKI, 2001). O reconhecimento do caráter metropolitano no caso americano se dá através da existência de alguns critérios como, por exemplo, a densidade de população residente e a percentagem de população classificada como urbana (MOURA e FIRKOWSKI, 2001).

No caso francês, a origem das regiões metropolitanas ocorreu entre os anos 60 e 70 do século passado. Sua criação adveio no contexto das preocupações da comissão nacional de gerenciamento territorial francesa com a primazia absoluta de Paris no cenário daquele país e com o desequilíbrio territorial daí decorrente (MOURA; FIRKOWSKI, 2001). A intenção, de acordo com Moura e Firkowski (2001), era de que as oito novas regiões metropolitanas criadas pudessem dar origem a regionalidades autônomas com relação à capital nacional, restando a essa o papel de coesão interna da nação.

Moura e Firkowski (2001) apresentam essa rápida regressão no tempo a fim de demonstrar que o conceito de região metropolitana é relativo a cada contexto nacional, socioeconômico e político. No caso norte-americano, o fato metropolitano é enxergado a partir de inferências técnicas que o caracterizam e, a partir disso, são criadas as regiões metropolitanas. Por outro lado, as autoras apontam que os franceses apostaram na criação das regiões

metropolitanas a partir de critérios políticos, especificamente a partir da importância de um grupo de cidades no cenário francês.

Ao analisar as regiões metropolitanas, é importante não confundir seu conceito com o de metrópole. Desde os anos 60 do século XX, passou a referir-se a “uma aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa” (SCHOUMAKE, 1998<sup>25</sup> *apud* MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109). Atualmente, pode ser entendida como a qualificação dada às “grandes aglomerações urbanas, com milhões de habitantes e capazes de se relacionar economicamente com inúmeras outras cidades, sendo em essência multifuncionais” (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109).

São, portanto, o foco central da vida nas sociedades capitalistas modernas. Nelas está concentrada parte crescente das riquezas, do poder econômico, do PIB, do mercado de capitais, das atividades estratégicas, as classes sociais mais abastadas e os melhores empregos. Por outro lado, concentram também as maiores desigualdades sociais sendo, portanto, o *locus* onde divide espaço o melhor e o pior da sociedade contemporânea (MOURA; FIRKOWSKI, 2001).

Ao contrário do conceito de metrópole, a caracterização das regiões metropolitanas depende basicamente da forma através da qual é encarada a metropolização e seus dilemas. Diante disso, o seu conceito pode ser dado pelo seguinte excerto:

Uma unidade territorial, polarizada por uma metrópole, definida programaticamente para o atendimento a objetivos fundamentalmente de ordem político-administrativa, executáveis ordenados por modelos de planejamento e gestão que articulem o espaço a políticas públicas, reconhecendo que tais unidades são entes diferenciados dos demais, em razão da especificidade das questões que envolvem espacialidades dessa natureza. (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 112).

Portanto, mais do que uma região de serviços comuns, socioeconômica, administrativa ou de planejamento do uso do solo, as regiões

---

<sup>25</sup> SCHOUMAKER, B. M. Metropolização - Um dado Novo? In: BARATA-SALGUEIRO (Coord.). **Globalização e Restruturação urbana**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 1998, p. 5-15

metropolitanas constituem-se como áreas políticas, e que deveriam funcionar como instâncias intermediárias entre os estados e os municípios, com a participação destes últimos, levando-se sempre em conta que nem todos os problemas metropolitanos são também problemas locais e vice-versa (FERNANDES, 2004)

Contudo, a literatura acerca do tema gestão metropolitana destaca que o principal problema das Regiões Metropolitanas (e não apenas no Brasil) é a dificuldade em se produzir cooperação. Seja intergovernamental, intragovernamental ou intersetorial, de modo a que os problemas compartilhados no espaço da metrópole possam ser superados. Faria e Machado (2013, p. 249) reconhecem estes fatos como dilemas de ação coletiva. Inclusive, para os autores, “a ação coletiva é dificultada pela ampliação do número de atores cuja atuação deve ser coordenada” (FARIA; MACHADO, 2013, p.249). Quanto maior é o descompasso entre espacialidade e institucionalidade maior a tendência de que a constituição das Regiões Metropolitanas tenha sido fruto de fatores políticos e não de qualquer consideração técnica ou sociourbanística (FARIA; MACHADO, 2013).

Fernandes (2004) entende que as regiões metropolitanas são, hoje, um problema mundial. Sua opinião baseia-se em dois pontos de vista distintos. O primeiro relativo à grande competição existente entre as diferentes metrópoles mundiais pela atração de investimentos e, dentro delas, pela apropriação do espaço e dos recursos naturais. Por outro lado, e na contramão daquela primeira ideia, ante o processo de crescimento da pobreza que se concentra cada vez mais nesses territórios. Por esse motivo, há a necessidade de se pensar “um modelo de gestão política, financeira, institucional e jurídica para essas realidades criadas no território das cidades” de modo a tornar possível o enfrentamento ao problema metropolitano (FERNANDES, 2004, p 70)

O problema metropolitano surge, então, como o tema central a ser enfrentado pela gestão pública nesses territórios e pode ser conceituado da seguinte forma:

A especificidade do [problema] metropolitano decorre do fato de os elementos do espaço (meio ecológico, infraestruturas, sujeitos sociais) guardarem uma interdependência estreita, sistemática e cotidiana, manifesta de forma concentrada em uma determinada fração do



território que se encontra fragmentado pela divisão político-administrativa vigente (LOPES, 2006, p. 139)

Contudo, o problema da conceituação do metropolitano dificulta a resolução dessas questões. Dessa forma, conforme apontado para Estados Unidos e França, cada contexto encara a questão da forma que melhor entende. Moura e Firkowski (2001) propõem que a definição das regiões metropolitanas deveria guardar pertinência com dois conceitos: o fenômeno metropolitano e a metropolização. Essa proposta pressupõe que essas regiões não podem ser analisadas apenas a partir da sua institucionalidade, porque os formatos definidos legalmente deixam de levar em conta os conceitos anteriormente citados.

No caso brasileiro, embora em sua fase inicial houvesse o reconhecimento de que essas regiões deveriam ser demarcadas a partir da realidade socioeconômica que caracteriza cada território, ao final, a definição das primeiras regiões metropolitanas se deparou e sofreu com a questão fundamental que interfere nas regiões metropolitanas ao redor do mundo: espacialidade versus institucionalidade (MOURA; FIRKOWSKI, 2001). O descompasso entre ambos é encarado por Moura e Firkowski (2001) como uma das principais dificuldades de operacionalização das regiões metropolitanas. Esses dois conceitos permitem distintas análises sobre essas áreas e podem, inclusive, ser entrelaçados, a fim de criar novas possibilidades de análise:

aquela na qual o limite formal da Região Metropolitana é menor do que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual o limite formal da Região Metropolitana é maior do que o recorte da dinâmica de sua espacialidade; aquela na qual a Região Metropolitana é instituída mesmo na ausência de espacialidade de caráter metropolitano e, finalmente, aquela na qual se verifica a existência de espacialidade de caráter metropolitano sem contudo ser constituída uma Região Metropolitana (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109).

A metropolização diz respeito ao momento em que a urbanização se torna mais complexa e “constitui-se num fenômeno que vai além da dimensão territorial das metrópoles, mas refere-se, também, aos modos de vida e de produção” (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109). A metropolização deve ser encarada como um processo e este “tem lógica própria à medida que desrespeita

tradicionais limites administrativos constitucionalmente assegurados e reconhecidos, sobretudo os municipais” (FERNANDES, 2004, p. 71). De modo que a existência de uma metrópole, portanto, pressupõe a ocorrência do fenômeno da metropolização e, igualmente, é resultado desse mesmo fenômeno (MOURA; FIRKOWSKI, 2001).

A metropolização assume diferentes aspectos espaciais e territoriais. As metrópoles podem ser, portanto, contínuas ou descontínuas, compactas ou diluídas, podem influenciar territórios mais próximos ou mais distantes, desde que nesses sejam reconhecidos aspectos do fato (ou fenômeno) metropolitano, pelo que cada vez mais a metrópole integra ao seu cotidiano territórios cada vez mais afastados em cujo espaço aparecem elementos metropolitanos (MOURA; FIRKOWSKI, 2001). Significa dizer que “o processo de metropolização não pode ser capturado por limites previamente definidos”, haja vista a possibilidade de agravamento do conflito entre “as estruturas territoriais e as unidades político-administrativas historicamente determinadas” (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109). Essa dinâmica própria, inerente à metropolização, traz como consequência a incapacidade das ações individuais de cada ente local para a solução de problemas que são comuns a esse território e que só podem ser resolvidos diante da ação coletiva (FERNANDES, 2004).

O fato metropolitano, por sua vez, pode ser caracterizado como o “processo dinâmico de vivência de um determinado território” e está contido na metropolização (DAVANZO, NEGREIRO; SANTOS, 2012, p. 70). Trata-se da escala territorial na qual ocorre a produção, distribuição e acumulação da riqueza e a reprodução social e, por se tratar de um território único, há grande interdependência que aparece claramente nos problemas comuns a todo esse território e cuja busca por soluções requer trabalho conjunto (DAVANZO; NEGREIRO; SANTOS, 2012). Ribeiro (2009, p. 23), ao criar uma metodologia para análise do fenômeno urbano-metropolitano, afirma que este se trata do “adensamento de fluxos econômicos e populacionais”. Lopes (2002, p. 348), por sua vez, afirma que o fato metropolitano pode ser visto ao se “identificar, quantificar e qualificar fluxos, movimentos, redes, interações e posições relativas significativas verificadas dentro da região, inclusive entre os municípios”.

Em nenhuma região metropolitana no mundo, contudo, os dilemas da metropolização foram resolvidos de maneira satisfatória, de acordo com Fernandes (2004). Segundo o autor, os modelos são imperfeitos porque, de um modo geral, quando geram respostas juridicamente válidas, elas são politicamente ilegítimas, e quando são politicamente legítimas são, comumente, juridicamente frágeis. No caso brasileiro, Fernandes (2004) avalia que as formas jurídicas mais consistentes adotadas para as regiões metropolitanas, são, em geral, a estadualização dessas áreas. Entende, por esse motivo, serem politicamente ilegítimas, deixando de lado a necessidade de que os formatos não podem ser impostos por leis ou decretos, porque assim não consideram os processos sociopolíticos próprios de cada região.

O desafio para a gestão metropolitana, portanto, como já reiterado acima, é o de transformar a metrópole funcional (aquela do fato metropolitano) na metrópole institucional, ou seja, aquela definida por lei como sendo a região metropolitana (RODRIGUES, 2013). Dessa forma, acredita-se que seria possível enfrentar os impasses para a implementação de políticas públicas, e, antes disso, para a cooperação entre os entes estatais sob cuja responsabilidade os territórios metropolitanos estão (RODRIGUES, 2013). Para que os diversos entes federativos possam agir de modo cooperativo, Rodrigues (2013) defende a necessidade de que haja objetivos comuns a serem alcançados. No entanto, para que esses possam ser traçados, há a necessidade de que sejam sistematizados. Contudo, a dificuldade está no fato de que os problemas só podem ser descobertos a partir da definição do que é o território metropolitano e, assim, os problemas poderiam ser tratados como metropolitanos e não como problemas individuais de cada município (RODRIGUES, 2013).

Outro motivo pelo qual a adesão às regiões metropolitanas é alta, mesmo em pequenos municípios com baixa agregação metropolitana, é uma consequência do fenômeno urbano, nos termos de Lopes (2006, p. 141): “dinâmicas incidentes no território metropolitano tendem a dirigir as externalidades positivas para as áreas centrais, enquanto drenam as negativas para a periferia”, e, por esse motivo, aqueles municípios periféricos da região metropolitana, recipientes das externalidades negativas tendem a pleitear investimentos.

Diante do apresentado neste item, conclui-se que o ponto central da questão metropolitana é o “dilema da ação coletiva” no sentido de que há uma clara necessidade de “promoção da cooperação inter e intra-governamental” já que o problema metropolitano dificulta e, em alguns casos, impede que os problemas de natureza metropolitana sejam encarados de forma conjunta (ROCHA; FARIA, 2010, p. 35). A solução coletiva para esses problemas é, de acordo com Rocha e Faria (2010) o grande objetivo a ser alcançado pelas instituições encarregadas da gestão metropolitana.

### 2.3.6 Região Metropolitana e Relações Intergovernamentais

Os desafios metropolitanos, dentre os quais é possível citar aqueles ligados ao aumento da pobreza, à segregação social e territorial, à deterioração do meio ambiente e da qualidade de vida, extrapolam os limites político-administrativos dos territórios locais e são naturalmente marcados por conflitos de interesse e dilemas de ação coletiva (FREY, 2012). Ao mesmo tempo, porém, conforme afirma Frey (2012), o território metropolitano transborda as potencialidades de diversas políticas entre essas mesmas localidades, como que a incentivar atuações coletivas a fim de que seja possível captar ao máximo, de modo coletivo, os resultados que, de modo individual, não podem ser alcançados. Segundo esse mesmo autor, a excessiva fragmentação do território metropolitano, associada à crescente complexidade destes, porém, tende a dificultar a adoção de estratégias intermunicipais e até mesmo metropolitanas (FREY, 2012).

Dentro de um contexto internacional em que se discutem novas formas de governança dos territórios, especialmente na Europa, diante dos novos desafios que se impõem ao Estado nacional, a discussão também se aproxima da América Latina (FREY, 2012). Neste caso, e os diagnósticos podem ser generalizados para todo o continente, existem dois aspectos centrais que diferenciam os motivos da necessidade de reforma do Estado em comparação com a Europa: o primeiro é o debate acerca de um novo pacto federativo que redefina a competência entre os níveis de governo a fim de que a cooperação federativa em matéria de políticas pública seja claramente definida (ABRUCIO,

2005; ARRETCHE, 1999). E o segundo são os problemas metropolitanos estruturais que trazem à agenda novamente a discussão acerca da recentralização (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

Durante o século XX os mais diversos arranjos e articulações foram montados para resolver os problemas relativos às relações intergovernamentais, dentre os quais a gestão metropolitana é um exemplo (SOUZA, 2003). Em países federais, onde os municípios não são criação dos estados, mas possuem garantias constitucionais próprias, tal como no Brasil, a principal questão a ser enfrentada em matéria de relações intergovernamentais diz “respeito a como três esferas governamentais relativamente autônomas, mas bastante interdependentes se articulam para resolver problemas comuns” (SOUZA, 2003, p. 146). Com isso, ganha importância a análise sobre a forma por meio da qual os conflitos são negociados:

o entendimento sobre como os conflitos são negociados se torna mais importante para os objetivos de qualquer análise sobre as RIGs [relações intergovernamentais] que resultam de políticas e de formas de gestão metropolitanas do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem (SOUZA, 2003, p. 146).

Contudo, na América Latina como um todo, resiste o fantasma da criação de regiões metropolitanas em confronto com a autonomia local. O motivo são os arraigados conceitos que ligam a esfera local como “espaço privilegiado de mobilização e organização social e política” e que temem o potencial centralizador e tecnocrático adjacente ao nível metropolitano. Exemplo dessas preocupações foram os regimes autoritários instalados no continente entre as décadas de 1960 e 1980 (FREY, 2012, p. 90). Portanto, a descentralização na América Latina é vista como “resistência ao centralismo do poder” (DAVIDOVICH, 2004, p. 90).

De outra forma, diversos são os problemas trazidos pela descentralização. Em termos políticos, por exemplo, o nível local também sofre com seus próprios dilemas, tais como a dominação pelas elites locais, o patrimonialismo e o clientelismo, mas, especialmente, com o “aumento da competitividade nas relações intermunicipais em detrimento dos princípios da cooperação e solidariedade” (FREY, 2012, p. 90). Portanto, segundo o autor, é

necessário que na discussão acerca da criação de áreas metropolitanas seja levado em conta a existência de uma pluralidade de possíveis arranjos institucionais. É preciso considerar os dilemas, a cultura e a política de cada localidade como sendo únicos, de modo que não há modelos pré-estabelecidos que funcionarão em todas as situações e, por isso, há que se levar em conta “os interesses políticos em jogo e as respectivas dinâmicas políticas subjacentes” (FREY, 2012, p. 90).

O modo de partilha do poder territorial é a variável do federalismo que mais influencia nas regiões metropolitanas. Decorre do arranjo institucional garantido constitucionalmente a partilha de poder que assegura a unidade (e comando da União) e a preservação da diversidade (e a participação dos entes federativos). Embora tenha importância a análise dessa variável a partir da análise institucional, a análise de sua operacionalização é determinante para que se chegue a qualquer conclusão acerca do funcionamento do federalismo (SOUZA, 2003).

Isso significa que as relações intergovernamentais podem ocorrer de forma extra-institucional e até extra-legal, mas podem ser legitimados “pela prática, por legislação ou tão-somente por decisões dos Executivos” (SOUZA, 2003, p. 146). Com isso, as respostas para os dilemas de ação coletiva em regiões metropolitanas podem estar na análise das relações intergovernamentais vistas como “uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente” (SOUZA, 2003, p. 146). A conclusão é de que a gestão metropolitana cria novas fontes de tensão nas relações intergovernamentais, já que as três esferas (e os seus legislativos) devem conviver dentro do território em equilíbrio, mesmo diante do fato de que “o poder é ao mesmo tempo dividido e compartilhado” nesse território (SOUZA, 2003, p. 149).

Porém, a solução para tais dilemas igualmente não repousa no individualismo localista, sendo que o nível regional pode ser a resposta mais adequada a favor do desenvolvimento sustentável, por meio de uma governança cooperativa (FREY, 2012). Frey (2012) indica a necessidade do reconhecimento da variável política como pressuposto da construção do território regional, de tal forma que este não seja simplesmente um ajuste entre órgãos administrativos a

partir de uma lógica técnico-funcional, sendo a política instrumento fundamental dessa transformação. Para o autor:

A construção de uma efetiva governança em âmbito metropolitano ou regional, de caráter transescalar, intersetorial e democrático, exige inicialmente o reconhecimento do caráter político de tal empreendimento, a refutação de soluções tecnocráticas e, portanto, **a promoção de arenas onde o embate entre as diferentes percepções e interesses possa ocorrer** (FREY, 2012, p. 91, grifo nosso).

Frey (2012) aponta que no continente americano como um todo é possível reconhecer a fragilidade institucional acerca da coordenação de ações para a governança metropolitana, contudo, a especificidade dessa região é a de que a discussão acerca das áreas metropolitanas se apega aos conceitos de descentralização e centralização como alternativas ou democráticas ou autoritárias (FREY, 2012). Essa dicotomia representa apenas a divisão vertical de responsabilidade e não enfrenta o fato de que as aglomerações urbanas enfrentam dilemas que transgridem as fronteiras político-administrativas específicas, afetando ao mesmo tempo diversos espaços, seja a nível federal, estadual/regional ou local (FREY, 2012). Necessário, portanto, que o território metropolitano seja analisado como resultante de dois processos diferentes de divisão de poder: “o governo metropolitano providencia a necessária centralização frente aos governos locais e a necessária descentralização frente aos governos de níveis superiores” (BARLOW, 1994, p. 328<sup>26</sup> *apud* FREY, 2012).

Diante dessa forma de organização, não haveria a necessidade de criação de um governo metropolitano e, portanto, perda de autonomia municipal, mas abrir-se-iam espaços negociais onde os governos locais podem assumir responsabilidades acerca da dinâmica metropolitana por meio de “processos de colaboração, negociação e cooperação no âmbito de arranjos institucionais supramunicipais” (FREY, 2012, p. 92). Do mesmo modo e conjuntamente, a utilização de incentivos seletivos à cooperação pode igualmente servir como

---

<sup>26</sup> BARLOW, M. Centralization and decentralization. In: BENNET, R. J. (ed.). **Local government and market decentralization: experiences in industrializes, developing, and former Eastern bloc countries**. Tokyo: United Nation University Press, 1994. p. 319-332

uma forma de aumentar a qualidade política desses processos, ao inserir todos os entes federativos (FERNANDES, 2004).

### 2.3.7 Regiões Metropolitanas e Relações Intergovernamentais no Brasil

Os fluxos migratórios campo-cidade da década de 1950 consolidaram nas principais capitais do país o adensamento da urbanização e, com isso, um enorme processo de conurbação entre as cidades (ROLNIK; SOMEKH, 2000). Essa realidade demandou a integração das esferas político-administrativas das diversas localidades. Esse processo não se restringiu à administração pública e contava, também, com o apoio da sociedade civil. O fato de que em 1963 o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) promoveu um seminário sobre habitação e reforma urbana demonstra isso. Em sua declaração final, esse seminário propôs que:

nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns (ROLNIK; SOMEKH, 2000, p. 85)

Portanto, o ideal de articulação conjunta de soluções para problemas urbanos é tema que precede a instituição das regiões metropolitanas brasileiras (LOPES, 2006; ROLNIK; SOMEKH, 2000). Inclusive, em diversas capitais em que a metropolização já era uma realidade, algumas experiências de administração metropolitana vinham sendo testadas. As entidades criadas nesse período possuíam em comum a característica de serem estaduais, reconhecerem a necessidade de tratamento diferenciado da área metropolitana e de serem montadas de acordo com as peculiaridades regionais e com o capital organizacional que cada uma delas possuía (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

De acordo com Rolnik e Somekh (2000), a regulamentação das primeiras regiões metropolitanas do Brasil ocorreu a partir da Constituição Federal de 1967 e com a subsequente Emenda Constitucional nº. 1/69. A sua regulação, por outro lado, ocorreu apenas a partir da Lei Complementar 14/73, ainda durante o último período autoritário, e o objetivo era o de “promover o



planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano” (SOUZA, 2003, p. 137). Os critérios adotados para a criação dessas regiões priorizavam a racionalização econômica e funcional do espaço, ao invés da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

Embora a criação das regiões metropolitanas tenha ocorrido como forma de resposta aos anseios da sociedade civil anteriormente delineados, a sua regulação ocorreu exclusivamente sob o ponto de vista do regime autoritário (ROLNIK; SOMEKH, 2000; SOUZA, 2006). Estavam sob o comando do estado-membro, porém, financiadas pela União. As regiões demarcadas naquele período tinham como prioridade o desenvolvimento regional a partir desses polos centrais e não a provisão de serviços metropolitanos (ROCHA; FARIA, 2010). O controle sobre o território era visto como estratégico e como ferramenta para o desenvolvimento nacional. A criação das regiões metropolitanas, portanto, tem esse sentido. Era parte de uma política de desenvolvimento urbano diretamente relacionada à expansão da produção industrial e as regiões metropolitanas eram o local onde tais planos tomavam forma (LOPES, 2006; ROCHA; FARIA, 2010). Mais do que respeitar o fato metropolitano, e a partir desse reconhecimento enfrentar o problema metropolitano, tratava-se de criar um território de desenvolvimento, mesmo que de costas à realidade (ROCHA; FARIA, 2010).

O modelo tal como implantado impôs aos municípios a participação nas regiões metropolitanas. Tratava-se de uma ideia de região bastante centralizada e hierarquizada. O tratamento entre as diversas regiões instituídas era simétrico, independentemente da realidade metropolitana de cada uma delas (FERNANDES, 2004; MOURA *et al*, 2003; ROCHA; FARIA, 2010;). Regiões metropolitanas tão díspares quanto a de Belém (2 municípios), Belo Horizonte (14 municípios) e São Paulo (36 municípios), contavam com a mesma estrutura institucional, que incluía um conselho deliberativo com cinco membros e composto pelo Governador do Estado, outros três membros por ele indicados e pelo Prefeito da Capital (FERNANDES, 2004).

Moura *et al*. (2003) apontam que algumas propostas surgidas antes da Assembleia Constituinte em 1987, vieram no sentido de modificar o formato da governança metropolitana, dentre as quais se destacam as propostas de compatibilização do estabelecimento de regiões metropolitanas com a

autonomia municipal, a necessidade de que os serviços de interesse comum fossem prestados de forma associada entre os municípios componentes das regiões e de criação de um poder normativo metropolitano, que possibilitasse a elaboração de normas e não a cessão de poderes meramente administrativos.

Embora as críticas às instituições metropolitanas criadas nesse período fossem variadas, o diagnóstico central do insucesso é que não houve “equacionamento das relações intergovernamentais no âmbito metropolitano” (ROCHA; FARIA, 2010, p. 36). Os autores defendem que os desequilíbrios ocorriam tanto nas relações verticais entre os três níveis de governo, quanto horizontalmente, na relação dos municípios entre si e até mesmo nas relações intragovernamentais entre “órgãos de um mesmo nível de governo” (ROCHA; FARIA, 2010, p. 36).

É possível qualificar esse primeiro momento das regiões metropolitanas no Brasil, no quadro proposto por Wright (1988), para analisar as relações intergovernamentais como sendo típicas do padrão de autoridade inclusiva (ABRUCIO; SANO, 2013). Lopes (2006), por sua vez, prefere o termo “coerção simétrica”, para caracterizar, como já se demonstrou acima, os ideais de centralização, hierarquização e homogeneização das regras e ações relativas às mais diferentes regiões metropolitanas.

Tais regiões metropolitanas existem até hoje, mesmo diante do fato de que a sua capacidade de promover a coordenação intergovernamental tenha sofrido grandes perdas desde 1980, com a crise econômica ocorrida naquela década e com o desmanche da estrutura institucional responsável pelo desenvolvimento urbano que havia sido criada pelo governo federal no período. A única herança daquele período que se pode dizer útil é o fato de que a memória institucional dessas regiões metropolitanas influencia positivamente sua capacidade de atuação (FARIA; MACHADO, 2013).

O modelo criado pelos militares na década de 1970, portanto, além de ter sido estigmatizado como autoritário, de não gerar incentivos duradouros à “cooperação intergovernamental”, deixou, por consequência, de gerar “uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas” (FARIA; MACHADO, 2013, p. 262). De um modo geral, as instâncias metropolitanas criadas durante o regime militar agravaram os conflitos relativos às relações intergovernamentais, pois os “conflitos de

competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros” são inerentes ao quadro institucional delineado pelos sistemas federativos e de relações intergovernamentais, “ainda que em situações de alta centralização, como a registrada no regime militar” (SOUZA, 2003, p. 137).

Diante disso, Souza (2003) aponta três motivos pelos quais foram abandonadas as instituições metropolitanas criadas no período autoritário: O primeiro é que elas seriam incompatíveis com as mudanças do regime político. Em segundo lugar por serem incompatíveis com a “trajetória histórica dos municípios brasileiros” e, em terceiro, pela sua incapacidade “de criar mecanismos de cooperação entre os entes governamentais ou de constituir relações intergovernamentais voltadas para a governança urbana/metropolitana” (SOUZA, 2003, p. 140).

No caso das regiões metropolitanas, portanto, a escolha institucional dos constituintes, no que se refere à nova configuração pós Constituição de 1988, foi de repelir as construções feitas anteriormente. O princípio da descentralização dos poderes que tomou conta das discussões acerca do federalismo no período da Assembleia Constituinte foi coroado, dentre outras consequências, com o repasse da responsabilidade pelas regiões metropolitanas aos estados (SOUZA, 2003).

Algumas das inovações trazidas pela Constituição Federal acerca das regiões metropolitanas são elogiadas por Moura *et al.* (2003), em especial a mudança conceitual que significou a inclusão da expressão funções públicas de interesse comum e não mais serviços comuns de interesse metropolitano como constava na criação das regiões metropolitanas em 1973. Essa modificação externava a ideia de que não apenas os serviços públicos metropolitanos deveriam ser providos pela unidade dos entes federativos, mas mais do que isso, trazia à tona a importância de que o planejamento do desenvolvimento de toda a região deveria passar a ser feito de modo conjunto (LOPES, 2002; MOURA *et al.*, 2003).

No entanto, embora a mudança conceitual trouxesse uma perspectiva diferente para lidar com as questões de cunho metropolitano, essa alteração não foi acompanhada por uma clara definição conceitual sobre o que seriam tais funções e nem mesmo de como estas seriam operadas conjuntamente, o que obriga que tais conceitos sejam construídos social e

politicamente pelos próprios atores de modo a que seja absorvido tanto o conceito de fato metropolitano quanto a necessidade de ação conjunta (MOURA *et al.*, 2003).

Além disso, não se levou em conta que as desigualdades e desequilíbrios entre os entes federativos persistiram após a mudança de regime e, em consequência, os resultados da democratização, da descentralização e das relações intergovernamentais resultaram em “contradições e tensões” para o próprio federalismo brasileiro (SOUZA, 2003, p. 145). Como essa constatação serve para a federação como um todo, no caso das regiões metropolitanas tais desequilíbrios tornam-se mais vistosos. Na opinião de Souza (2003, p. 145), eles se “expressam pelo peso político, financeiro e populacional do município-capital e pelo peso financeiro dos municípios mais industrializados em relação aos demais”. Diante da alta desigualdade e escassez de mecanismos de cooperação na federação brasileira, os conflitos tornam-se mais acirrados. A região metropolitana é, portanto, um elemento de tensão política, mesmo nos casos em que as entidades metropolitanas tenham apenas características administrativas (SOUZA, 2003).

De acordo com Souza (2003), as questões metropolitanas tornaram-se dilemas de governança local por dois motivos: o primeiro pelo fato de a Constituição ter delegado a competência aos estados para a criação de regiões metropolitanas sem que tenham sido criados mecanismos de cooperação. Em segundo lugar pelo fato de que não foram providos às regiões institucionalizadas recursos financeiros necessários ao enfrentamento dos problemas comuns. Ou seja, não houve o reconhecimento por parte dos Constituintes de que tais problemas devam ser adereçados de forma conjunta, de modo que o que restou foi um vazio político e administrativo nas regiões metropolitanas (SOUZA, 2003).

A consequência disso é que a cooperação entre os municípios componentes é extremamente rara e a busca e o alcance de soluções para os problemas urbanos e metropolitanos “tornou-se ainda mais difícil com a saída do governo federal do seu papel de financiador” de políticas específicas para o nível metropolitano (SOUZA, 2003, p. 149). As mudanças institucionais pelas quais passou a questão metropolitana, com o repasse da responsabilidade para os estados após a Constituição Federal de 1988 tornou as regiões metropolitanas

mais vulneráveis às variáveis de ordem política e a consequência visível foi a ampliação do descompasso entre a institucionalidade dessas regiões e a sua espacialidade (FARIA; MACHADO, 2013).

Se por um lado, a agregação de municípios com baixa ou muito baixa integração à região metropolitana tenta reparar exclusões causadas pela própria dinâmica dessas, por outro, a expansão das aglomerações agrega maior número de atores ao jogo da cooperação metropolitana, que “tende a ser mais factível quando um menor número de atores está envolvido” (FARIA; MACHADO, 2013, p. 257-258). O período pós-Constituição é tratado por Lopes (2006) como “voluntarismo sem modelo”, momento no qual a razão foi deixada de lado nas iniciativas metropolitanas em troca da vontade. Nesse cenário, cada região aplica suas próprias experiências voluntaristas, além de eleger as suas prioridades e pautas, sem que houvesse qualquer modelo a ser seguido (LOPES, 2006).

Embora a gestão metropolitana tenha se tornado responsabilidade dos estados, o formato adotado promoveu os municípios ao centro do arranjo institucional das regiões metropolitanas. A eles foi dado o papel central nesses arranjos após 1989, acompanhando a tendência descentralizadora da Constituição (FARIA; MACHADO, 2013). Embora o modelo tivesse, a princípio, um ideal democratizante, provou-se rapidamente, na opinião de Faria e Machado (2013), inoperante, já que criou novos entraves às relações intergovernamentais cooperativas dentro das regiões metropolitanas. Esse modelo, chamado de hipermunicipalismo simétrico, diz respeito a “não discriminação de papéis diferenciados para os municípios-membro” mesmo que existam diferenças econômicas e demográficas e independente do “seu tipo de inserção na dinâmica metropolitana” (FARIA, 2008, p. 56).

A autonomia municipal tal como foi concebida na federação brasileira trouxe para o interior das regiões metropolitanas o que Mello (2000<sup>27</sup> *apud* ROLNIK; SOMEKH, 2000), denominou de neolocalismo. Considera-se que nos anos 1990 a guerra fiscal entre os estados e os municípios trouxe resultados ruins no que se refere à geração de empregos de qualidade e, ao mesmo tempo,

---

<sup>27</sup> MELLO, M. A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **Cadernos de Textos**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n. 2, ago. 2000, p. 155-172

deixou transparecer a falta de coordenação de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A competição entre as cidades trouxe efeitos perversos para o seu próprio desenvolvimento (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

Esse segundo momento da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, representado pela Constituição Federal de 1988 e pelo repasse da responsabilidade de gestão aos estados, está, mais uma vez, de acordo com o modelo de relações intergovernamentais descrito por Wright (1988). Diante do hiper municipalismo simétrico, em um contexto de grande independência e autonomia dos entes subnacionais, encaixa-se nas situações de autoridade coordenada, “em função da existência de limites claros e bem determinados separando o governo nacional dos governos estaduais” (ROCHA; FARIA, 2010, p. 39)

O momento atual vivido pelas regiões metropolitanas seria o de integração negociada, diante do reconhecimento por parte dos atores sociais do excessivo municipalismo e da crise das instituições metropolitanas instituídas. O ideal seria buscar uma forma de autoridade superposta, igualmente nos termos propostos por Wright (1988), e que se caracterize por interações negociadas entre os entes componentes do território metropolitano (ROCHA; FARIA, 2010).

A fase vivida atualmente em matéria de relações intergovernamentais nas regiões metropolitanas é avaliada como negativa por Klink (2013), que a nomeia como de “reestadualização mitigada”, pela supremacia que os Estados tem sobre o processo, e, também, tendo em vista que cada vez mais vem sendo incluídos novos atores às discussões, e que vem disputando a hegemonia sobre a construção desses territórios entre si, sem que isso tenha representado a criação de uma agenda metropolitana consistente (KLINK, 2013, p. 105).

De acordo com Rolnik e Somekh (2000), a solução para as relações intergovernamentais nas regiões metropolitanas passaria pela construção de redes cooperativas e solidárias entre os municípios a fim de solucionar problemas comuns. A montagem de tais redes deve levar em conta, como um de seus itens fundamentais, a variável política, a fim de suplantar a construção tecnocrática das regiões metropolitanas da década de 1970. Inclusive, o fato de que existem realidades distintas que requerem diferentes modos de aproximação à questão metropolitana deve ser reconhecido para cada

sistema de política pública urbana (saneamento, transporte, saúde, etc) (KLINK, 2013). Haja vista que os atores e os mecanismos de gestão para cada um desses temas é diferente e isso porque “nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano” (LOPES, 2002). Segundo Rolnik e Somekh (2000, p. 89), embora as soluções propostas sejam, à primeira vista, tidas como recentralizadoras:

uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista.

Por fim, necessário que se tenha em conta que qualquer construção político-institucional nas regiões metropolitanas não deverá ser reconstruída a partir do chão, de modo tecnocrático. Exatamente por se tratar da reformulação das forças políticas do território, é preciso que haja o reconhecimento e a inclusão daqueles atores e instituições que já participam do processo (ROLNIK; SOMEKH, 2000).

### 2.3.8 Região Metropolitana de Curitiba

A seguir apresenta-se um breve histórico da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), apresentando a importância do transporte público coletivo como vetor de seu desenvolvimento.

#### 2.3.8.1 Origem da metrópole

A metropolização da região de Curitiba ocorre no contexto do processo de industrialização brasileiro que se desenvolve desde meados do século XX. Pereira e Silva (2007) apontam que a desconcentração industrial preconizada pelo Regime Militar estimulou o deslocamento de diversas indústrias dos grandes centros industriais de São Paulo e Rio de Janeiro para outras cidades grandes e médias e, especialmente, para as capitais de Estados. O período do chamado “milagre econômico” teve como expoente a explosão industrial, a aceleração da urbanização e o êxodo rural. No caso do Estado do

Paraná, o destino desse novo fluxo industrial e das populações que deixaram as zonas rurais foi a região metropolitana de Curitiba (PEREIRA; SILVA, 2007).

Ainda no que se refere ao Paraná, a urbanização, além disso, contou com mais dois fatores agravantes: a grave crise do café entre as décadas de 1960 e 1970 que expulsou do campo grandes contingentes de trabalhadores rurais, bem como a modernização da agricultura que tornou desnecessário o grande uso de mão de obra correspondente ao antigo modelo praticado na agricultura (MOURA; ULTRAMARI; CARDOSO, 1994; PEREIRA; SILVA, 2007). O processo de metropolização, portanto, ocorreu neste cenário de grande deslocamento populacional do campo para a cidade e é caracterizado no Estado por grande concentração urbana, cujo melhor exemplo é a cidade de Curitiba e áreas a ela limítrofes (PEREIRA; SILVA, 2007).

Até a década de 1970, a malha urbana de Curitiba era bastante compacta e não ultrapassava a BR 116 que, até então, a limitava. Apesar disso, em direção ao leste, São José dos Pinhais e Pinhais (a época distrito de Piraquara) já possuíam faixas urbanizadas em direção ao polo. Na direção oeste, a criação de áreas industriais em Curitiba e Araucária também induziu à ocupação urbana (COMEC, 1999; LEITÃO, 2013). Nesse período, 65,72% dos domicílios urbanos da RMC situavam-se no polo e 31,3% nos demais municípios (PEREIRA; SILVA, 2007).

No início dos anos 1970 começa a implantação do Plano Diretor da capital promulgado em 1966. O transporte público coletivo foi o protagonista nesse plano, alterando enormemente o modo através do qual o solo urbano da capital era ocupado. Passou-se a dar preferência ao transporte coletivo sobre o individual, bem como se acabou com o modelo de cidade radial concêntrico adotando um modelo linear. Para tanto, foram estabelecidos corredores lineares que conjugavam o transporte coletivo, sistema viário e o uso e ocupação do solo (LEITÃO, 2013). O autor afirma que devido a tais mudanças e à valorização de um grande contingente de terras, segue-se uma imensa valorização da terra pública e, como consequência, um movimento das camadas da população de mais baixa renda para as franjas do aglomerado urbano, mais próximas às cidades vizinhas (LEITÃO, 2013).

Mesmo não se tratando de um território essencialmente metropolitano naquele período, a região foi incluída na Lei Complementar nº



14/1973, que instituiu as primeiras regiões metropolitanas do Brasil (MOURA; FIRKOWSKI, 2001). De acordo com Moura e Firkowski (2001), as regiões metropolitanas criadas pelo governo militar, em especial as de Belém e Curitiba eram um tanto frágeis. Citam como exemplo o fato de que nem todos os municípios que integraram a região metropolitana de Curitiba em sua origem tinham ligação com a dinâmica metropolitana enquanto, por outro lado, alguns que possuíam não foram incluídos. Castro Neto (2002; 2012) aponta, também, que a capital do Paraná teve a sua região metropolitana incluída naquela lei por dois critérios: i) o demográfico, tendo em vista o tamanho de sua população e; ii) o político, por ser a capital do estado do Paraná.

Em sua fundação, a região metropolitana de Curitiba contava com 14 municípios: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. A configuração original foi mantida até a década de 1990, quando alguns municípios foram desmembrados de outros, aumentando a quantidade de entes componentes da região metropolitana. Foram eles: Fazenda Rio Grande desmembrada de Mandirituba, Tunas do Paraná desmembrada de Bocaiúva do Sul, Itaperuçu desmembrada de Rio Branco do Sul e Pinhais desmembrada de Piraquara (COMEC, 2006). Em 1994 e 1995 foram incluídos os municípios de Cerro Azul, Doutor Ulysses (desmembrado do anterior), Quitandinha, Tijucas do Sul, Adrianópolis, Campo Magro (desmembrada de Almirante Tamandaré) e Agudos do Sul. Já no século XXI, Lapa foi incluída na região metropolitana no ano de 2002, aumentando para 25 o número de municípios até aquela data (COMEC, 2006). Os últimos municípios a serem incluídos foram Campo do Tenente, Piên e Rio Negro, por meio da Lei Complementar Estadual n°. 139/2011 (PARANÁ, 2011). Nos Anexos 1 e 2 é possível verificar a evolução da Região Metropolitana de Curitiba.

#### 2.3.8.2 Histórico – Décadas de 80 e 90

Durante a década de 1980, já como reflexo do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, editado em

1978, em decorrência da institucionalização dessa região a partir da Lei Complementar 14/1973, o cenário se modifica. O crescimento populacional do polo durante o período 1980/1991 fica em 2,28% a.a., enquanto a periferia da região metropolitana cresce à média de 6,40% a.a., sendo considerado uma das taxas mais altas do país. Nesse período, aumenta o contraste entre a cidade central estruturada e a periferia desestruturada (LEITÃO, 2013).

A criação da Rede Integrada de Transporte (RIT), que possibilitou o acesso do cidadão da cidade polo a toda a área do município por meio do pagamento de tarifa única, e é caracterizada por Leitão (2013, p. 3) como sendo um serviço “eficiente em termos de regularidade e custos”, acabou por ampliar as diferenças de acesso à cidade entre o cidadão que vivia em Curitiba e aqueles que viviam na área metropolitana. Este último via-se obrigado a arcar com a tarifa de dois sistemas de transporte distintos, o metropolitano e, uma vez dentro da cidade de Curitiba, com a RIT, o que aumentou substantivamente os custos desse trabalhador para ter acesso a um emprego no centro da metrópole (LEITÃO, 2013). Nesse período, o crescimento da mancha urbana de Curitiba se dá fortemente em sua periferia, de modo que essa transborda em direção às cidades vizinhas. E, embora a região metropolitana de Curitiba tenha sido criada oficialmente em 1973, o planejamento do município polo era, ainda assim, feito de modo separado daquele do restante da aglomeração metropolitana (LEITÃO, 2013).

A partir da década de 1990, o cenário volta novamente a mudar. Como resultado de uma grande política industrial e de atração de investimentos, a região metropolitana de Curitiba passa a ser o destino de grandes empresas do setor automobilístico, tornando-se um grande polo desse setor, tendo em vista as vantagens relativas à sua localização, tal como a proximidade com o Porto de Paranaguá e os mercados consumidores do Sudeste (CASTRO NETO, 2012; COMEC, 1999; MOURA; RODRIGUES, 2009).

Nesse sentido, a cidade passa a um novo patamar no cenário do desenvolvimento nacional, que trouxe novo dinamismo não só ao setor industrial, mas também ao terciário, com a dinamização do setor de serviços. Contudo, essa nova dinâmica do setor de serviços estava centralizada apenas na cidade-polo da região, o que deixou ainda mais visível as diferenças na qualidade de

vida entre os seus cidadãos e aqueles das demais cidades da região metropolitana (LEITÃO, 2013).

Tendo em vista as grandes mudanças econômicas e seu espraiamento para o mercado de trabalho, a região metropolitana de Curitiba passou a concentrar uma grande quantidade de mão-de-obra. Contudo, grande parte desses trabalhadores viviam nas cidades do aglomerado metropolitano e não na cidade polo, pois a terra urbana nesses locais possuía valores mais baixos do que em Curitiba. Tratava-se de:

áreas nas quais haviam disponíveis lotes mais compatíveis ao poder aquisitivo desses segmentos, e cuja distância era coberta por um sistema de transporte coletivo que facilitou a comutação diária entre o local de moradia e o trabalho (MOURA; RODRIGUES, 2009, p. 3).

Ao final desse período, entre 1991 e 2000, o polo passa a 44,41% dos domicílios urbanos, enquanto os demais municípios alcançam 52,12% (PEREIRA; SILVA, 2007). No caso da região metropolitana de Curitiba, o seu elemento agregador era o mercado de trabalho que estava, porém, concentrado no polo, já que foi nesse mesmo período ampliado, tornando-se maior e mais dinâmico (LEITÃO, 2013). Por esse motivo grande parte dos municípios da região metropolitana “se apresentam como extensões do uso e ocupação de Curitiba e tem como característica principal o papel de dormitório”, à exceção de São José dos Pinhais que se tornava uma nova centralidade na região metropolitana (MOURA; RODRIGUES, 2009, p. 21; MOURA; ULTRAMARI, 1994).

### 2.3.8.3 Características atuais

Neste tópico será apresentada a evolução da região metropolitana de Curitiba a partir da década de 1990 até os anos 2000. A partir deste ponto de chegada, serão apresentadas as características atuais da região, tendo como foco especial a importância do transporte público coletivo como elemento estruturador da metrópole.

## Final da Década de 1990 e começo dos anos 2000

A partir de 1996 o Governo do Estado passa à Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) o controle de todo o transporte da região metropolitana, permitindo que a rede de Curitiba fosse expandida para outras cidades da região. Primeiramente incluindo os municípios de Almirante Tamandaré, Pinhais e São José dos Pinhais por meio da extensão de linhas diretas, alcançando, em 2013, o total de 12 municípios (LEITÃO, 2013). A extensão das linhas, porém, gerou um problema para o município de Curitiba, pois “a remuneração das empresas é realizada por quilômetro rodado”, e o fato de que “o governo municipal de Curitiba vem subsidiando a tarifa integrada, pois as linhas metropolitanas apresentam percursos bem mais longos” (LEITÃO, 2013, p. 7), trouxe um peso financeiro extremado ao município polo e que só foi repassado ao governo do estado no ano de 2012 (CURITIBA; PARANÁ, 2012).

Portanto, foi o transporte público coletivo quem estruturou o que Leitão (2013, p. 7) denomina de “Curitiba Metrópole”, diante da centralidade a que essa política pública ascendeu após a integração da RIT à região metropolitana. Até esse momento histórico, a RIT integrava o transporte apenas internamente ao município polo. A unificação da rede de transporte para toda a região metropolitana possibilitou, ao mesmo tempo, a ampliação da gama de possibilidades dos moradores do aglomerado metropolitano e a redução dos custos desses deslocamentos, tendo em vista a adoção de uma tarifa única para todo o sistema, o que ganha mais importância diante da constatação de que dentre essas possibilidades está o acesso ao mercado de trabalho da cidade-polo (LEITÃO, 2013).

## Transporte Público Coletivo como estruturador da Curitiba-metrópole

Analisando o movimento pendular de pessoas com origem ou destino, por motivo de trabalho ou estudo, para as cidades da região metropolitana de Curitiba, Cintra, Delgado e Moura (2012) concluem, com base no censo de 2010 do IBGE que 2,4 milhões de pessoas estudavam ou

trabalhavam, das quais 16,1% ou 384.754 pessoas se deslocavam de um município a outro para realizar essas atividades. Mesmo com um grande número de pessoas que se deslocam entre os municípios para estudar, o principal motivo para o deslocamento pendular entre os municípios da região metropolitana, contudo, ainda era pelo trabalho. Foram no total 318.298 no ano de 2010, o equivalente a 19,2% do total de pessoas empregadas na região metropolitana de Curitiba (CINTRA; DELGADO; MOURA, 2012).

Contando apenas a quantidade de trabalhadores que se deslocam a partir do município de Curitiba, o percentual de pessoas empregadas que diariamente partem para outros municípios é de 6,3%. Comparando-se as informações para o ano de 2010 com aquelas recolhidas por Deschamps e Cintra (2008) para o ano de 2000, o fluxo pendular em direção ao município polo aumentou em 62% no número de pessoas que se deslocam diariamente para trabalhar ou estudar (CINTRA; DELGADO; MOURA, 2012). Ao mesmo tempo, o número de pessoas que se desloca de Curitiba para os demais municípios da região metropolitana teve um aumento de 158% nesse mesmo período, o que demonstra o fortalecimento de algumas das cidades do aglomerado metropolitano em matéria de oportunidade de trabalho e estudo (CINTRA; DELGADO; MOURA, 2012). Essa evolução já vinha aparecendo ao final da década de 1990 em direção a alguns eixos, tais como as cidades de São José dos Pinhais, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Quatro Barras e Campina Grande do Sul (DESCHAMPS; CINTRA, 2008).

A pesquisa de Deschamps e Cintra (2008), com dados do censo do IBGE do ano de 2000, traz dados ainda mais eloquentes acerca da importância do mercado de trabalho para a aglomeração metropolitana de Curitiba e sua ligação umbilical com o transporte coletivo. Em alguns dos municípios, o número de pessoas empregadas que se deslocam para algum outro município da região metropolitana fica entre 30 e 50%, caso dos municípios de Campina Grande do Sul, Campo Magro, Colombo, Itaperuçu e Quatro Barras, enquanto outros ultrapassam os 50%, grupo em que se pode citar Almirante Tamandaré, Fazenda Rio Grande e Piraquara. De todos os municípios que recebem trabalhadores de outras cidades da própria aglomeração metropolitana, os de maior porcentagem para aquele ano foram Quatro Barras (24,19%), Curitiba (21,62%) e Pinhais (17,81%) (DESCHAMPS; CINTRA, 2008).

Os números acerca do movimento pendular entre os municípios da região metropolitana de Curitiba demonstram que o modelo de transporte público coletivo centrado no município-polo vem sendo constantemente confrontado pelos relacionamentos funcionais entre os municípios de toda a região. De acordo com Klink e Denaldi (2006), a demanda por mobilidade dentro do território metropolitano aumentou exponencialmente no período entre 2000 e 2010, o que aponta para um crescimento da demanda por soluções nesta área. Ao mesmo tempo, porém, “a quantidade média de passageiros transportados diariamente na rede metropolitana integrada caiu” (KLINK; DENALDI, 2006, p. 163). Como exemplo, cite-se a comparação entre os anos de 2006 e 2007. Foram 228.785 passageiros no primeiro ano enquanto, no ano seguinte, foram apenas 183.174, número que se mantiveram estáveis desde então. Esses dados demonstram que esses deslocamentos não estão sendo feitos por meio do transporte coletivo (TRISSOTO, 2014).

Nesse sentido, enquanto a quantidade de deslocamentos intrametropolitanos aumenta, o transporte público coletivo não tem sido capaz de atrair esses passageiros. Uma das soluções para essa questão seria, na opinião de Klink e Denaldi (2006), expandir o sistema para além dos limites de Curitiba. Contudo, propostas nesse sentido são dificultadas pelos “conflitos entre a cidade de Curitiba e o governo estadual com respeito à manutenção, financiamento e operação do sistema integrado em nível metropolitano” que devem ser resolvidos a fim de se criar um sistema metropolitano eficiente, especialmente tendo em vista que tais conflitos se ampliaram significativamente nos últimos anos (KLINK; DENALDI, 2006, p. 163).

Ainda que seja reconhecida a necessidade de que o transporte público coletivo seja pensado de maneira integrada em toda a região metropolitana, a URBS, no entanto, de acordo com Klink e Denaldi (2006, p. 171), reluta em ampliar os serviços, tendo em vista os conflitos “a respeito de como financiar, organizar e gerenciar a ampliação da rede de transporte amplamente aclamada de Curitiba”. Essa dificuldade traz à tona a importância do investimento em infraestrutura de transporte como ferramenta seja de integração ou separação socioespacial no território, em especial no metropolitano, e demonstra o quão importante é que os problemas

metropolitanos sejam enfrentados de forma conjunta por todos os municípios componentes da região, pois:

é improvável que avanços referentes ao aumento da escala do sistema integrado sejam alcançados antes da elaboração dos parâmetros específicos tanto do modelo financeiro como da governança em nível metropolitano (KLINK; DENALDI, 2006, p. 163)

Os municípios que mais contribuíram com o fluxo de pessoas para os deslocamentos pendulares são aqueles que compõem o que a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) denomina de Núcleo Urbano Central (NUC), que conta com 14 municípios. São eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Todos esses municípios (a exceção de Curitiba que recebe a maioria dos movimentos pendulares), além de Mandirituba e Campina Grande do Sul enviaram em 2010 mais de mil pessoas diariamente a fim de trabalhar ou estudar no município de Curitiba, denotando uma dinâmica muito grande entre esses municípios, além de apontar uma possível expansão física da aglomeração ao apontar que municípios fora do NUC enviaram um grande número de pessoas ao polo (CINTRA; DELGADO; MOURA, 2012).

Note-se que os municípios que compõem a RIT e aqueles que compõem o NUC são quase os mesmos, denotando a importância do transporte público coletivo para o aglomerado urbano. As exceções são os municípios de Bocaiúva do Sul e Contenda, fora do NUC, mas na RIT, e Campina Grande do Sul e Quatro Barras, fora da RIT, mas no NUC, que denotam aí, por outro lado, a divergência entre o fenômeno urbano, mais bem caracterizado pelo NUC e a institucionalidade da região metropolitana, especialmente para o transporte público coletivo, nesse caso, representado pela RIT (COMEC, 2013).

## 2.4 TRANSPORTE PÚBLICO

O presente subcapítulo tem como objetivo apresentar ao leitor os conceitos e características do transporte público a fim de que seja possível

identificar sobre exatamente o que se está falando quando se fala em implementação dessas políticas públicas. Além disso, apresentar a sua importância tem como meta buscar o entendimento de que o transporte público é fundamental para as cidades, devendo ser estudado com profundidade na busca por soluções.

A apresentação dos conceitos acerca dos sistemas de transporte público coletivo foi feita com a intenção de que fosse clarificado o emaranhado de ações necessárias ao bom funcionamento da área, bem como a fim de demonstrar que no caso em estudo na presente pesquisa a coerência sistêmica deve ser alcançada a fim de que um melhor serviço público seja provido para os moradores da região metropolitana de Curitiba.

#### 2.4.1 Transporte Público – conceito e características

O transporte é, dentre outros, um dos componentes da capacidade do indivíduo se deslocar e é representado por diversos e diferentes meios, entre motorizados e não-motorizados, dentre os quais é possível citar, por exemplo, a bicicleta, a motocicleta, o transporte coletivo e o automóvel. Nas cidades brasileiras, e da maioria dos países em desenvolvimento, o ônibus é o meio de transporte mais utilizado e predomina no atendimento das grandes massas tendo em vista sua flexibilidade, custos baixos de implementação e oferta adaptável a incrementos na demanda (ARAÚJO *et al.*, 2011; BARAT; BATISTA, 1973; PARRA, 2006).

Alguns autores dividem os transportes públicos entre os de massa e o coletivo, diferenciando-os pela característica do primeiro, por se tratar de uma forma de transporte “com paradas fixas, horários estabelecidos” e que poderia ser dividido em categorias de alta, média e baixa capacidade, donde se inclui o BRT (*bus rapid transit*) curitibano (PARRA, 2006, p. 563). Os transportes coletivos e não de massa, por sua vez, seriam aqueles que utilizam o ônibus como meio principal, adotando, para isso, “veículos de vários tipos, tamanhos e tecnologias, junto com uma ampla variedade de esquemas operacionais” (PARRA, 2006, p. 563). Para fins deste trabalho, contudo, é possível juntar ambas as formas de transporte em um único conceito, de transporte público



coletivo, tendo em vista que no município de Curitiba, existe o transporte de massa por meio de ônibus que se integra aos serviços de menor capacidade por meio de uma rede integrada, à qual se dá o nome de RIT (Rede Integrada de Transportes) e que fornece transporte coletivo para toda a região metropolitana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Transporte coletivo urbano seria, portanto, um modo de transporte motorizado, em contraposição aos modos de transporte tais como a bicicleta ou os deslocamentos a pé, e coletivo, em sentido contrário àqueles deslocamentos realizados por meio de veículo individual, tal como pelos automóveis e motos. Dentro desta mesma categoria encontram-se os seguintes modos de transporte: micro-ônibus e ônibus convencionais, os sistemas estruturais com veículos leves sobre pneus e trilhos, tais como os VLT's (veículos leves sobre trilhos) e os VLP's (veículos leves sobre pneus), dentre os quais o BRT (*bus rapid transit*) utilizado em Curitiba e outras capitais do país, tais como o Rio de Janeiro e Belo Horizonte, os trens urbanos e regionais e os sistemas de metrô e barcas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

O transporte coletivo é essencial às cidades, tendo em vista o seu valor para a mobilidade e deve ser visto, além disso, como importante para outros fins, tais como “para reduzir congestionamentos, os níveis de poluição e o uso indiscriminado de energia automotiva, além de minimizar a necessidade de construção de vias e estacionamentos” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 580). Ele tem por objetivo “o fornecimento de um serviço que apresenta vantagens de natureza social qual seja mobilidade para toda a população, melhor utilização dos recursos econômicos e financeiros e instrumento para o planejamento urbano” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS, 1980, 1980, p. 69)

No Brasil, tratando-se de um serviço público essencial às cidades, conforme aponta Grotta (2007), os transportes públicos têm a sua conformação e operação regulamentados pelo poder público. A Constituição Federal impõe aos municípios o dever de “organizar e prestar” esse serviço no âmbito municipal e, aos Estados, a responsabilidade de fazê-lo nas regiões metropolitanas (BRASIL, 1988). Dentre essas atribuições, pode-se citar como as variáveis principais do serviço, os itinerários, a frequência, o tipo de veículo e a frota,

sendo a prestação de serviços majoritariamente feita por meio da contratação da iniciativa privada (GOMIDE, 2006; VASCONCELLOS, 2002).

A regulamentação serve a três propósitos (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1988): i) proteger as empresas prestadoras de uma concorrência que pode ser prejudicial, ii) proteger o usuário das empresas que são quase monopolísticas, ou que descumprem seus contratos e, iii) defesa da comunidade em geral, mesmo aquela que não usa o transporte, tal como os pedestres ou os usuários de automóveis. Bicalho (1998) aponta que a inexistência de regulamentação leva ao fracasso das políticas públicas de transporte coletivo, resultando em prejuízos à população e à super oferta nas áreas de concentração de demanda que levam a um aumento da poluição atmosférica e dos congestionamentos.

Some-se aos argumentos acerca da regulação apresentados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (1988) aqueles apresentados por Gomide (2004a, p. 13). Segundo os autores, justifica-se a regulação pública de determinada atividade econômica frente à incapacidade do mercado “em prover uma solução ótima do ponto de vista econômico e social”, haja vista a existência de significativo número de falhas de mercado (Gomide, 2004a). Além delas, existem diversas outras variáveis regulatórias a serem enfrentadas na implementação desses serviços, tais como: prazo de delegação (relacionado à natureza dos investimentos e ativos empregados no serviço) e a organização dos serviços (diferentes alternativas de delegação e organização da oferta). Aqui estão incluídas as condições de integração (física, tarifária e institucional), condições de entrada e saída do mercado (por meio de licitação, por exemplo), formas de remuneração (receita tarifária, tarifa mais subsídios, etc.), política tarifária (nível e estrutura), divisão de riscos (riscos de receitas ou custos), papel dos agentes (repartição de papéis entre agentes públicos e privados) (GOMIDE, 2004a).

Afora as citadas variáveis regulatórias, ainda é possível citar outros critérios relativos à qualidade do serviço. Cite-se como exemplo: acessibilidade (facilidade de chegar ao local de embarque e alcançar o destino final), frequência de atendimento (intervalo de tempo da passagem dos veículos), tempo de viagem (tempo gasto no interior dos veículos), dentre outros (ANTUNES; SIMÕES, 2013; RODRIGUES; SORRATINI, 2008).

Decisões acerca das fontes de financiamento do transporte público coletivo também são, de acordo com Gomide (2004b; 2006), atividades de sua implementação. Além das tarifas, os recursos do orçamento de Estados e Municípios, responsáveis legais pelo fornecimento, sustentam esses serviços. O autor aponta que, de um modo geral, os serviços de ônibus são mantidos através das tarifas enquanto os trens e metrô são por meio de subsídios. Os investimentos em infraestrutura para atendimento das necessidades dos sistemas de transporte público coletivo, dentre as quais se pode citar a construção de vias, corredores exclusivos e terminais, são, em sua quase totalidade, também oriundas do orçamento geral. Decorrem, portanto, dos tributos pagos pela população e sem vinculação específica, mesmo diante da possibilidade dada por lei para que esses investimentos sejam feitos por meio de concessões ou parcerias público-privadas (GOMIDE, 2004b; 2006).

#### 2.4.2 Importância do Transporte Coletivo

O transporte coletivo é um meio absolutamente necessário para o atingimento de uma finalidade que é permitir às pessoas engajarem-se nas mais diversas atividades da vida cotidiana. A forma pela qual a cidade se organiza impõe que as pessoas se desloquem a fim de acessar as atividades e buscar os serviços que consideram essenciais, no que o transporte coletivo se torna ferramenta fundamental ao conceito de mobilidade (ARAÚJO *et al.*, 2011). Esta pode ser encarada como “a capacidade dos indivíduos se moverem de um lugar para outro” e está relacionada aos deslocamentos diários da população no espaço urbano, querendo significar não apenas os deslocamentos efetivos, mas também os potenciais, podendo ser medida pela “possibilidade ou facilidade de ocorrência dessas viagens” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 575)

O conceito de mobilidade está diretamente atrelado à busca por qualidade de vida nas cidades, pois, “não há como considerar determinada região habitacional de alto nível se a mobilidade não estiver presente” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 575). A sua definição é composta por dois fatores que são a performance do sistema de transporte e as características do indivíduo e suas necessidades. Enquanto este último fator diz respeito às qualidades do sujeito

que se movimenta, tais como o seu nível de renda para utilizar o transporte desejado ou se possui ou não carro próprio, o primeiro item diz respeito à infraestrutura de transporte, seus horários e rotas (ARAÚJO *et al.*, 2011). A conclusão, portanto, é que falhas no transporte coletivo, sejam elas relacionadas à infraestrutura ou à sua qualidade, comprometem a mobilidade das pessoas, afetando, portanto, sua capacidade de transitar pela cidade e, conseqüentemente, sua qualidade de vida (ARAÚJO *et al.*, 2011; BARAT; BATISTA, 1973; GOMIDE, 2006).

Além da mobilidade, outro conceito intimamente conectado ao de transporte público coletivo é o de acessibilidade. Significa o consumo de espaço urbano por parte de pessoas ou grupos e pode ser conceituado como “a facilidade (ou dificuldade) com que os locais da cidade são atingidos pelas pessoas e mercadorias, medida pelo tempo e pelo custo envolvido” (VASCONCELOS, 1985, p. 26). Some-se a essa definição aquela dada por Cardoso (2008, p. 42) para quem a acessibilidade diz respeito à “efetividade do sistema de transporte em conectar localidades separadas” e possui duas subcategorias: i) acessibilidade ao sistema de transportes (facilidade de acessar o sistema de transporte coletivo) e; ii) acessibilidade a destinos (após o acesso ao sistema, mede a facilidade de se chegar ao destino desejado) (ARAÚJO *et al.*, 2011).

Mais do que isso, o transporte público é crucial tanto do ponto de vista econômico quanto social, pois tem o condão de influenciar tanto positiva quanto negativamente: i) o desenvolvimento econômico, tendo em vista que um transporte eficiente é um meio essencial para o alcance da eficiência e competitividade demandada pelos arranjos econômicos para municípios e regiões e; ii) o desenvolvimento social, pois é o meio pelo qual os cidadãos acessam as atividades básicas da cidadania, tais como o trabalho, saúde, educação e serviços sociais (BARAT; BATISTA, 1973; GOMIDE, 2004b; SILVEIRA; COCCO, 2011).

Portanto, sua influência é imensa em aspectos cruciais para a vida das cidades. A sua função básica seria, portanto, “integrar as áreas urbanas dos pontos de vista espacial, econômico, social e recreativo” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 578), tendo em vista tratar-se de um serviço público essencial às cidades, já

que tem a capacidade de democratizar a mobilidade. Grotta (2007, p. 40) aponta para dois aspectos essenciais do Transporte Coletivo Urbano que são:

- 1) capacitar todo o espaço urbano com acessibilidade homogênea (acessibilidade espacial); 2) transformá-lo em agente indutor da espacialização, retomando a sua primazia de matriz do transporte e, dessa forma, reduzir as disparidades sociais.

Nesse mesmo sentido, Gomide (2004b, p. 15) descreve a importância do fornecimento de serviços públicos de transporte coletivo adequados “como instrumento de combate à pobreza e de promoção da inclusão social”. O autor afirma que a pobreza possui variadas dimensões e que uma delas é a da privação do acesso a serviços públicos essenciais. O transporte é um deles, mas também a outros que dele dependem, tal como a educação e a saúde e, igualmente, para exercício de direitos, a exemplo do trabalho e do lazer. No mesmo sentido, o transporte ocupa a primeira posição entre as despesas das famílias com serviços públicos e a consequência disto é que a ineficiência desses serviços atinge a capacidade desses cidadãos de exercerem seus direitos (GOMIDE, 2004b).

#### 2.4.3 Sistemas de Transporte público coletivo: importância e características

A importância dos sistemas de transporte público reside na capacidade que este dá aos cidadãos de se manterem em “ligação com várias partes do mundo exterior a elas, envolvendo fluxo de pessoas, ideias, mercadorias e capitais” (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 577). Eles são, por esse motivo, essenciais para a solução de problemas de acessibilidade e mobilidade da população. O objetivo a ser cumprido com sua criação é o de alcançar a “integração em todos os níveis: tarifário, operacional, informativo, dentre outros” (PARRA, 2006, p. 565).

Um sistema é, de acordo com Parra (2006, p. 564), “um complexo de elementos em interação (não fortuita) que visam atingir um objetivo e cuja propriedade geral e fundamental é a interdependência de partes ou variáveis”. No caso específico dos transportes, o objeto do sistema é o deslocamento de

peças e produtos. Na opinião de Nielsen e Lange (2008) é mais importante ter em mente a sua finalidade e, conseqüentemente, a sua concepção, do que discutir quais os modais a serem utilizados. A criação de sistemas de transporte ainda respeita princípios de eficiência, tendo em vista que os transportes coletivos urbanos são uma indústria em rede, o que representa a necessidade de “coordenação entre os diversos operadores e os diferentes modos de transporte visando à maior eficiência e eficácia na oferta” (GOMIDE, 2004b, p. 38).

O Ministério das Cidades (2006) aponta cinco diretrizes principais para a formulação de sistemas de transportes, que são as seguintes: i) como parte fundamental da estrutura de funcionamento de uma cidade, os serviços deverão ser organizados e geridos pelo poder público, a fim de evitar a descontinuidade; ii) tais sistemas deverão ser organizados em rede, com diversos meios de transporte integrados física, operacional e tarifariamente; iii) o serviço deverá ser prestado de forma adequada do ponto de vista da manutenção da frota, operação de tráfego, controle e administração; iv) o equilíbrio econômico-financeiro não é um problema exclusivo das operadoras, mas sim uma garantia de prestação de serviço adequado e; v) a adequação da rede requer investimentos de curto, médio e longo-prazos em veículos, infraestrutura e estrutura de operação.

Embora se busque por meio dos sistemas de transporte uma maior acessibilidade com redução da tarifa e do tempo de deslocamento, a fim de que esse se torne mais atrativo, os sistemas vivem crises cíclicas porque não conseguem fazer frente à incompatibilidade entre custos, tarifas e receitas, além de suas próprias deficiências de gestão e operação, e da escassez de recursos para investimentos (ARAÚJO *et al.*, 2011; VASCONCELLOS, 2002).

Araújo *et al* (2011) consideram Curitiba como a precursora deste modelo no Brasil, já que o sistema criado na capital paranaense permite ao cidadão o deslocamento por todo o território municipal, por meio do pagamento de uma única tarifa, podendo fazer a baldeação entre os diversos serviços de ônibus existentes dentro de um dos terminais de integração da cidade sem que seja necessário o pagamento de nova tarifa a cada desembarque.

Vasconcellos, Carvalho e Pereira (2011, p. 50) apontam para os desafios de se consolidar sistemas de transporte em “municípios vizinhos em

contexto marcado por conflitos federativos e tributários e com grande diversidade das regras de regulação dos serviços de transporte”. Especialmente porque, segundo os autores, nesses territórios, a atribuição para a criação de regiões metropolitanas é dos Estados, responsáveis, também, pelas atividades de interesse comum. Vickerman (2008), ao tratar dos conflitos jurisdicionais acerca da regulação do transporte, advoga pela criação de sistemas conjuntos a fim de evitar os incentivos ao desinvestimento por parte dos envolvidos com a regulação. O autor afirma que a possibilidade de que residentes de outros locais possam receber os benefícios do investimento feitos por uma localidade levam o regulador a deixar de investir, trazendo problemas tanto para o seu município quanto para o do outro município (VICKERMAN, 2008).

A perda de bem-estar de uma localidade é um dos resultados encontrados nos modelos teóricos citados por Vickerman (2008) para os casos em que não há coordenação entre variadas jurisdições com poder para formular e implementar políticas públicas. A causa dessa perda de bem-estar seriam os conflitos regulatórios que criam ineficiências no sistema de transporte trazendo prejuízos ao mercado de trabalho e à produtividade do sistema regional. Essas constatações impõem a necessidade de criação, nas áreas em que existam conflitos jurisdicionais, de instrumentos regulatórios adequados e modelos institucionais bem definidos (GOMIDE, 2004a; VICKERMAN, 2008).

## 2.5 ALINHAMENTO TEÓRICO

Finalizado, então, o referencial teórico, este tópico tem por objetivo apresentar de modo unificado as principais contribuições teóricas a serem utilizadas para fins de análise documental. Isso porque, algumas das partes do referencial teórico foram apresentadas como contextualização dos temas a fim de que aqueles conceitos a serem utilizados de modo mais aprofundado não aparecessem descolados do restante da literatura que lhes traz como referência. As noções centrais a serem utilizadas e a seguir apresentadas permitiram a montagem do Quadro 2, que faz referência aos conceitos básicos para a análise de conteúdo realizada no presente trabalho.

Neste estudo, parte-se do pressuposto de que a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na Região Metropolitana de

Curitiba deve enfrentar diversos dilemas de ação coletiva para se tornar efetiva. Para fins de que sejam analisados, os dilemas de ação coletiva dizem respeito à “tentativa de introduzir padrões de conduta solidários em contextos interativos” (MACHADO, 2013, p. 296). Tais dilemas tem origem nos diversos temas tratados no referencial teórico. Seja na implementação de políticas públicas, nas relações intergovernamentais, na criação de regiões metropolitanas ou na criação e manutenção de sistemas de transporte público coletivo.

No caso da implementação de políticas públicas, os dilemas de ação coletiva decorrem da existência de diferentes atores com a responsabilidade de cumprir com as atividades necessárias e dos conflitos que daí decorrem (MARQUES, 2013). De um lado estão os formuladores que estão diante do “conjunto de atividades pelas quais se pretende que (...) objetivos (...) sejam alcançados” (SILVA et AL, 1999, p. 12), e de outro os implementadores. Estes últimos por vezes possuem objetivos distintos daqueles dos formuladores que, por outro lado, necessitam da cooperação dos agentes burocráticos para alcançar os objetivos traçados. Por esse motivo, a implementação requer que a ela se aplique uma estratégia específica, a fim de que se diminua a distância entre a formulação e a implementação. Uma das formas pelas quais essa distância pode ser diminuída é através da adoção de incentivos para que os agentes responsáveis pela implementação coloquem em prática “objetivos e estratégias que lhe são alheias” (SILVA et al, 1999, p. 12).

Os dilemas de ação coletiva aparecem, novamente, nas relações intergovernamentais. Estas dizem respeito às relações de “interdependência entre esferas governamentais para a provisão de políticas que, por sua vez, gera mecanismos de coordenação e cooperação” (SOUZA, 2013, p. 105). Ora, o próprio conceito de relações intergovernamentais guarda em si os dilemas de ação coletiva conforme conceituados acima. Nos estados federados, a complexidade é ampliada, tendo em vista a necessidade de resguardar a autonomia de cada ente federativo, apesar da necessária interdependência destes para a implementação de políticas públicas (ABRUCIO; SANO, 2013).

Já no caso das regiões metropolitanas, os dilemas de ação coletiva têm origem nas dificuldades em se produzir cooperação nesses territórios a fim de que os problemas compartilhados possam ser superados (FARIA; MACHADO, 2013). A metropolização, que se refere “aos modos de vida e de



produção” de determinado território, é a principal fonte de tais dilemas (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 109). Esses modos de vida e produção muitas vezes extrapolam os territórios político-administrativos determinados pela lei, de modo que esse fato metropolitano não pode ser enfrentado por um município isoladamente. Por esse motivo, a solução dos dilemas de ação coletiva torna-se o grande objetivo a ser alcançado pelas instituições encarregadas da gestão metropolitana (ROCHA; FARIA, 2010).

Por fim, no caso dos sistemas de transporte público coletivo, os dilemas de ação coletiva se apresentam na dificuldade de criação deste tipo de sistema em municípios vizinhos nos quais diversos conflitos federativos e tributários estão presentes (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011). Além disso, Vickerman (2008) identifica desestímulos ao investimento por parte de alguns entes federativos nos casos em que cidadãos residentes em um local podem fazer uso de investimentos feitos por outra localidade.

O referencial teórico apresentado possibilitou, ao mesmo tempo, apresentar os pressupostos pelos quais se identificam dilemas de ação coletiva na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC, e a criação de categorias para a análise documental. Essas categorias analíticas permitem que se avalie a legislação relativa ao tema buscando, ao mesmo tempo, um diagnóstico acerca da cooperação dos entes federativos e formas de solução para os dilemas de ação coletiva.

O item 2.1 do referencial teórico apresenta soluções para os dilemas de ação coletiva consubstanciados nas ideias de Ostrom (2002; 2006) e Sabbagh (2012). A partir dessas autoras é trazida a ideia de que a solução para os ditos dilemas passa ou pela imposição da solução por um ator externo ou pela ação conjunta dos próprios atores inseridos no dilema por meio de acordos formais ou informais. Já do item relativo à implementação de políticas públicas (2.2.2) foram trazidas as contribuições de Fernandes (2004), Machado (2013), Silva *et al* (1999) e Souza (2004) para quem há a necessidade de que sejam criadas estratégias para a adesão de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis da federação.

A literatura acerca das relações intergovernamentais (item 2.3.2), por sua vez, possibilitou a criação de inúmeras outras unidades de registro a partir das quais foi possível analisar a legislação relativa à implementação de

políticas públicas de transporte público coletivo da RMC. Os conceitos foram baseados em Abrucio (2005), Wright (1988), Vickerman (2008), Souza (2003) e Franzese e Abrucio (2013). Trata-se de conceitos que possibilitam tanto o diagnóstico acerca da ausência/presença de cooperação entre os entes federativos quanto sobre a criação de formas de cooperação entre os entes. No primeiro grupo incluem-se os conceitos de armadilha da decisão conjunta (ABRUCIO, 2005), competição em políticas públicas (ABRUCIO, 2005), autoridade coordenada (WRIGHT, 1988; VICKERMAN, 2008), autoridade inclusiva (ABRUCIO, 2005; WRIGHT, 1988) e autoridade sobreposta (WRIGHT, 1988). No segundo grupo, por outro lado, estão os conceitos de *shared decision making* (ABRUCIO, 2005), cooperação em políticas públicas (ABRUCIO, 2005), negociação intergovernamental (SOUZA, 2003), institucionalização de espaços de negociação governamental (FRANZESE; ABRUCIO, 2013) e sistema de políticas públicas (FRANZESE; ABRUCIO, 2013)

As categorias possibilitarão que seja feito o diagnóstico acerca da implementação dessas políticas públicas sob a perspectiva dos dilemas de ação coletiva, conforme será apresentado no capítulo relativo à metodologia.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo será apresentada a metodologia adotada no presente trabalho a fim de que seja alcançado o objetivo proposto de “Analisar a forma com a qual a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva”.

#### 3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa, nos termos propostos por Gil (2010), pode ser classificada como aplicada, no que se refere à sua **finalidade**, tendo em vista tratar-se de uma análise de problemas práticos identificados na realidade do Estado brasileiro. Já com relação aos seus **objetivos**, a presente pesquisa assume o caráter de um trabalho exploratório-descritivo, pois, para que seja possível estabelecer as relações entre as variáveis estudadas (parte descritiva), será preciso familiarizar-se com profundidade com fatos e fenômenos presentes na realidade estudada (parte exploratória) (VERGARA, 2004).

Quanto à **abordagem do problema**, trata-se, ainda de acordo com Gil (2010), de uma pesquisa qualitativa, cuja característica central é a de enxergar o fenômeno sobre o qual se está debruçando, de modo a que seja possível alcançar o significado deste (TRIVIÑOS, 1987). É por esse motivo que a abordagem qualitativa faz uso de técnicas de interpretação a fim de traduzir os significados intrínsecos aos fenômenos analisados (NEVES, 1996). A análise fenomenológica baseia-se fundamentalmente nos “significados que os sujeitos davam aos fenômenos” e que dependem “essencialmente dos pressupostos culturais próprios do meio” (TRIVIÑOS, 1987, p. 130)

Quanto à classificação dos **meios** utilizados na presente pesquisa, é possível qualifica-la como bibliográfica e documental. A primeira classificação decorre da utilização de livros, teses, dissertações e artigos científicos os quais foram utilizados como aporte teórico para a fundamentação da presente pesquisa. É documental o presente trabalho tendo em vista que, além das

referências acima citadas, também serão analisadas leis, decretos, portarias, resoluções dentre outros documentos públicos que se referem ao tema pesquisado. Por fim, será feita com base nos ensinamentos de Bardin (2011) a análise documental dos documentos escolhidos, com base nos parâmetros a serem apresentados a seguir.

### 3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

No presente trabalho, proceder-se-á a análise documental das normas (leis, decretos, convênios) relativas à implementação de políticas públicas de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba. A escolha das normas a serem analisadas foi realizada seguindo os preceitos do referencial teórico levando em conta as seguintes premissas: primeiramente, que a implementação de políticas públicas diz respeito ao conjunto de atividades pelas quais se pretende alcançar um objetivo (SILVA *et al*, 1999). Em segundo lugar, que a efetividade da implementação de qualquer política pública depende da forma com a qual os atores sociais lidam com os dilemas de ação coletiva. (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO e FRANZESE, 2007; COSTA, 2013; FARIA; MACHADO, 2013; FERNANDES, 2004; FREY, 2012; GARSON, 2009; GOMIDE, 2004a; MACHADO, 2007; ROCHA; FARIA, 2010; SOUZA, 2003; VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011; VICKERMAN, 2008).

Busca-se, então, identificar, nos mecanismos legais que regulamentam a implementação da política pública de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (leis, decretos e convênios), a forma prescrita para a ação dos entes federativos e suas instituições. Dessa forma, a escolha das normas relativas ao tema recaiu sobre aquelas que intentam criar a cooperação/coordenação entre os entes federativos responsáveis pela política pública em vista, para que possam agir em conjunto a fim de alcançar o objetivo de implementar o transporte coletivo na região metropolitana de Curitiba.

O levantamento documental foi realizado da seguinte forma: diversas legislações relativas aos temas aqui tratados já são citadas diretamente no referencial teórico. Cite-se, como exemplo, as Constituições Federal e Estadual e a Lei Federal nº. 14/1973, que foram buscadas diretamente por seus

nomes, no site de buscas Google. A partir dessas normas, utilizando-se desse mesmo site de buscas, procurou-se encontrar, em primeiro lugar, as normas federais que regulamentam artigos da Constituição Federal. Os temas aqui tratados como regiões metropolitanas, transporte público coletivo e mobilidade urbana foram utilizados como parâmetro para busca. Os resultados levaram ao site da Presidência da República, que abriga todo o conjunto da legislação federal.

Em seguida, para encontrar a legislação que complementa a Constituição Estadual, foi utilizado o site do Governo do Estado do Paraná chamado de Sistema Estadual de Legislação do Estado do Paraná. Neste site é possível utilizar-se de diversos parâmetros para a busca. Assim como para a legislação federal, neste foram buscadas legislações que dissessem respeito aos temas citados no parágrafo anterior. Somados àqueles termos, também foram buscados termos ligados ao município de Curitiba e a sua região metropolitana, bem como à COMEC. A ferramenta de buscas do Governo do Estado do Paraná ainda permite a busca em diversos outros documentos que não apenas as leis, tais como Decretos, Resoluções e Portarias. Todos os termos foram buscados em cada um dos tipos de normas.

Por fim, com relação às leis municipais, o procedimento adotado foi o mesmo relatado para a legislação estadual. Foi utilizado o site no qual estão armazenadas todas as normas aplicáveis ao município de Curitiba e que possibilita que a busca seja feita tanto por leis, quanto por decretos, resoluções e portarias. O site se chama <http://www.leismunicipais.com>. Finalmente, a somatória do levantamento documental com o referencial teórico levou ao entendimento de que se deveria buscar por outros tipos de normas vinculadas às competências da URBS e da COMEC. Nessa busca, chegou-se ao site da URBS (<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br>), onde foi possível ter contato com todos os convênios assinados entre aquelas duas entidades.

Além das normas encontradas nas formas descritas acima, houve outros caminhos pelos quais chegou-se aos documentos a serem analisados: a partir de referências a eles, inseridas nas legislações originariamente analisadas. Por exemplo: a Constituição Estadual faz referência à legislação complementar acerca dos consórcios públicos, o que remete à Lei Complementar Estadual nº.

82/1998. Portanto, a cada referência explícita ou implícita que remetia a outra legislação, esta era incluída na totalidade de documentos a ser analisada.

A primeira análise sobre os documentos encontrados foi mais superficial, ao estilo do que Bardin (2011, p. 126) chama de “leitura flutuante”. Nada mais é do que “estabelecer contato com os documentos a analisar”, a fim de reduzir os materiais ao que se dá o nome de *corpus*. De todas as legislações encontradas segundo os parâmetros descritos anteriormente, a partir da leitura flutuante foram excluídos aqueles que nos quais não havia qualquer referência à cooperação de entes federativos para a implementação de políticas públicas e à implementação de políticas públicas em regiões metropolitanas. Assim chegou-se ao *corpus* de análise, “o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” e que, para fins do presente trabalho, constam do Quadro 1 (BARDIN, 2011, p. 126). Ao proceder à escolha do *corpus*, foram respeitadas todas aquelas regras às quais Bardin (2011) faz referência, quais sejam: exaustividade<sup>28</sup>, não-seletividade<sup>29</sup>, homogeneidade<sup>30</sup> e pertinência<sup>31</sup>.

Portanto, após o levantamento documental acima descrito, realizado em diferentes sítios da internet, foram escolhidos os documentos constantes do Quadro 1 para que fosse feita a análise documental:

---

<sup>28</sup> Exaustividade: “uma vez definido o campo do *corpus* (...) é preciso ter-se em conta todos os elementos desse *corpus*(...) não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos, por esta ou aquela razão” (BARDIN, 2011, p. 126-127).

<sup>29</sup> Não-seletividade complementa a exaustividade: “Por exemplo, reúne-se um material de análise da publicidade a automóveis publicada na imprensa durante um ano. Qualquer anúncio publicitário que corresponda a esses critérios deve ser recenseado”. (BARDIN, 2011, p. 127).

<sup>30</sup> Homogeneidade: os documentos a serem analisados “(...) devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios” (BARDIN, 2011, p. 128).

<sup>31</sup> Pertinência: “os documentos retidos devem ser adequados enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2011, p. 128).

**Quadro 1: Normas relativas à cooperação para implementação de políticas públicas de transporte público coletivo analisadas no presente trabalho.**

<b>DOCUMENTOS ANALISADOS</b>	<b>JURISDIÇÃO</b>	<b>ANO</b>	<b>OBJETO</b>
Constituição Federal	Federal	1988	
Lei Complementar nº. 14/1973	Federal	1973	Institui a RMC
Lei nº. 12.587/2012	Federal	2012	Política Nacional de Mobilidade Urbana
Lei nº. 13.089/2015	Federal	2015	Estatuto da Metrópole
Constituição do Estado do Paraná	Estadual	1989	
Lei nº. 6517/1974	Estadual	1974	Criação da COMEC
Decreto nº. 698/1995	Estadual	1995	Normas organização interna da COMEC
Lei Complementar nº. 82/1998	Estadual	1998	Consórcios Intermunicipais de Serviços públicos
Lei Complementar Estadual nº. 111/2005	Estadual	2005	Funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do PR
Decreto nº. 4372/2012	Estadual	2012	Altera o Decreto nº 698/1995
Lei Complementar nº. 153/2013	Estadual	2013	Transporte Coletivo Intermunicipal
Convênio de 31/01/1996	Estadual/Municipal	1996	Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba
Convênio de 03/10/2007	Estadual/Municipal	2007	Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba
Convênio de 07/05/2012	Estadual/Municipal	2012	Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba
Convênio de 08/05/2013	Estadual/Municipal	2013	Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba
Convênio de 26/03/2014	Estadual/Municipal	2014	Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba
Lei nº.7556/1990	Municipal	1990	Transporte Coletivo de Passageiros
Decreto nº. 210/1991	Municipal	1991	Regulamento do Sistema de Transporte Coletivo
Lei nº. 12597/2008	Municipal	2008	Organização do Sistema de Transporte Coletivo
Decreto nº. 1356/2008	Municipal	2008	Regulamento do Sistema de Transporte Coletivo

**Fonte: Autoria própria.**

A fim de proceder à análise de conteúdo foi necessário, ainda seguindo os ensinamentos de Bardin (2011), estabelecer as unidades de registro e de contexto. A primeira delas se trata da “unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando à categorização e a contagem frequencial”. Dentre as diversas unidades de registro passíveis de serem analisadas, neste trabalho optou-se pelo tema, que

é a “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”. Neste caso, o trabalho de análise pressupõe descobrir os núcleos de sentido de cada unidade a partir da presença ou da frequência de aparição de cada um deles (BARDIN, 2011, p. 135). Na análise, as unidades de registro farão referência a determinadas palavras-chave cujos conceitos serão tratados como unidades de contexto.

As unidades de contexto, por sua vez, servem de “unidade de compreensão para codificar a unidade de registro”, ou seja, o seu aparecimento significa, também, a ocorrência de determinada unidade de registro (BARDIN, 2011, p. 137). Nesta fase de análise de conteúdo, serão tratados como unidades de contexto os conceitos pertinentes a determinados temas, conforme explanado pelos autores citados no referencial teórico, dando sentido às unidades de registro. Para fins de análise, a regra de enumeração a ser utilizada será a da presença ou ausência de determinada unidade de registro no texto. A existência/inexistência de eventual conceito servirá como indicador de sua importância no contexto sob análise.

As unidades de registro foram agrupadas dentro de grandes categorias de análise diretamente conectadas ao referencial teórico e às suas subdivisões. Além disso, todas elas estão ligadas ao enfrentamento dos dilemas de ação coletiva. A primeira delas vem da perspectiva de solução para os dilemas de ação coletiva a partir da solução por um ator externo ou pelos próprios atores participantes da situação. A segunda categoria é retirada do referencial teórico acerca da implementação de políticas públicas e os apontamentos da literatura sobre a necessidade de que sejam utilizados incentivos para a adesão de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis. E, finalmente, a terceira categoria foi retirada do referencial teórico acerca do Federalismo e Relações Intergovernamentais e sugere diversas unidades de registro que dizem respeito a formas de coordenação entre entes federativos para a implementação de políticas públicas.

As categorias de análise, as unidades de registro e de contexto a serem utilizadas para a análise documental são aquelas apresentadas a seguir e que constam no Quadro 2 (BARDIN, 2011):



Quadro 2: Categorias de Análise, Unidades de Registro e Unidades de Contexto

(continua)

CATEGORIAS DE ANÁLISE	UNIDADES DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO	AUTORES
	NOME	CONCEITO	
Soluções para problemas de ação coletiva	Imposição da solução por um ator externo.	Responsabilidade pelos custos do suprimento de instituições e do monitoramento das regras a fim de transformar indivíduos que agem de forma independente em sujeitos cujas atividades podem ser coordenadas a fim de que seja alcançado o melhor resultado para a coletividade	Ostrom (2002; 2006); Sabbagh (2012)
	Instituições de sucesso - Teoria dos Recursos Comuns	Meio para alcançar resultados produtivos, acordadas entre os indivíduos, por meio de acordos formais ou informais, em situações onde a tentação para a carona e a fuga estão sempre presentes	Ostrom (2006)
Estratégia de implementação de políticas públicas	Incentivos à adesão e participação de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis federativos	Três critérios: i) formas e montantes de transferência de recursos; ii) conjunto de regulamentação de cada programa; iii) provável efeito eleitoral dos créditos ou débitos políticos do programa.	Fernandes (2004); Machado (2013); Silva et al (1999); Souza (2004)
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Shared Decision Making	Impõe aos entes federativos a negociação de papéis no que se refere à produção de políticas públicas. Compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem	Abrucio (2005)
	Cooperação em políticas públicas	Os três mecanismos de parceria devem ser aprovados pelos entes federativos: i) criação de regras que obriguem os entes a compartilhar decisões e tarefas; ii) criação de fóruns interfederativos; iii) governo federal agindo como coordenador/indutor	Abrucio (2005)

(conclusão)

CATEGORIAS DE ANÁLISE	UNIDADES DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO	AUTORES
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Armadilha da decisão conjunta	Decisões são compartilhadas ao máximo e dependem da anuência de praticamente todos os entes federativos	Abrucio (2005)
	Competição em políticas públicas	Existência de controles mútuos para que não haja dominância de um nível sobre o demais;	Abrucio (2005)
	Autoridade Coordenada	Relacionamento entre entes federativos é de total e absoluta independência e autonomia. Confusão entre os papéis de cada esfera de governo. Ausência de coordenação entre variadas jurisdições com poder para formular e implementar políticas públicas	Wright (1988); Vickerman (2008)
	Autoridade Inclusiva	Governos subnacionais totalmente dependente das decisões tomadas pelo governo nacional. Agem como unidades administrativas do governo que centraliza as decisões e age como superior hierárquico	Abrucio (2005); Wright (1988)
	Autoridade Sobreposta	Interdependência entre os diferentes centros de poder e cria a necessidade de coordenação entre os atores	Wright (1988)
	Negociação Intergovernamental	Forma através da qual são negociados os conflitos que resultam de políticas e de formas de gestão metropolitanas	Souza (2003)
	Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental	A fim de reduzir a imposição pelo Governo Central de suas decisões aos demais entes federativos	Franzese; Abrucio (2013)
	Sistema de Políticas públicas	Compartilhamento de recursos e normas através da instituição de fóruns de negociação federativa incorporando as três esferas de governo que se tornam o local de uma gestão intergovernamental da política pública	Franzese; Abrucio (2013)

Fonte: Autoria própria

Escolhidas as legislações a serem analisadas, bem como as unidades de registro e de contexto a serem buscadas em cada uma daquelas legislações, procedeu-se à análise de conteúdo daqueles documentos. O tipo de análise realizada, conforme já apontado anteriormente, foi a temática, considerada por Bardin (2011, p. 201) como “rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos”. Ou seja, a sua aplicação é aconselhada pela autora para os casos nos quais as manifestações analisadas são mais diretas e simples. É o caso da legislação, para a qual o Senado Federal (1999) aconselha que a redação seja clara, precisa e coerente, buscando ao mesmo tempo a simplicidade na escrita e a clareza de seu conteúdo para todo e qualquer cidadão.

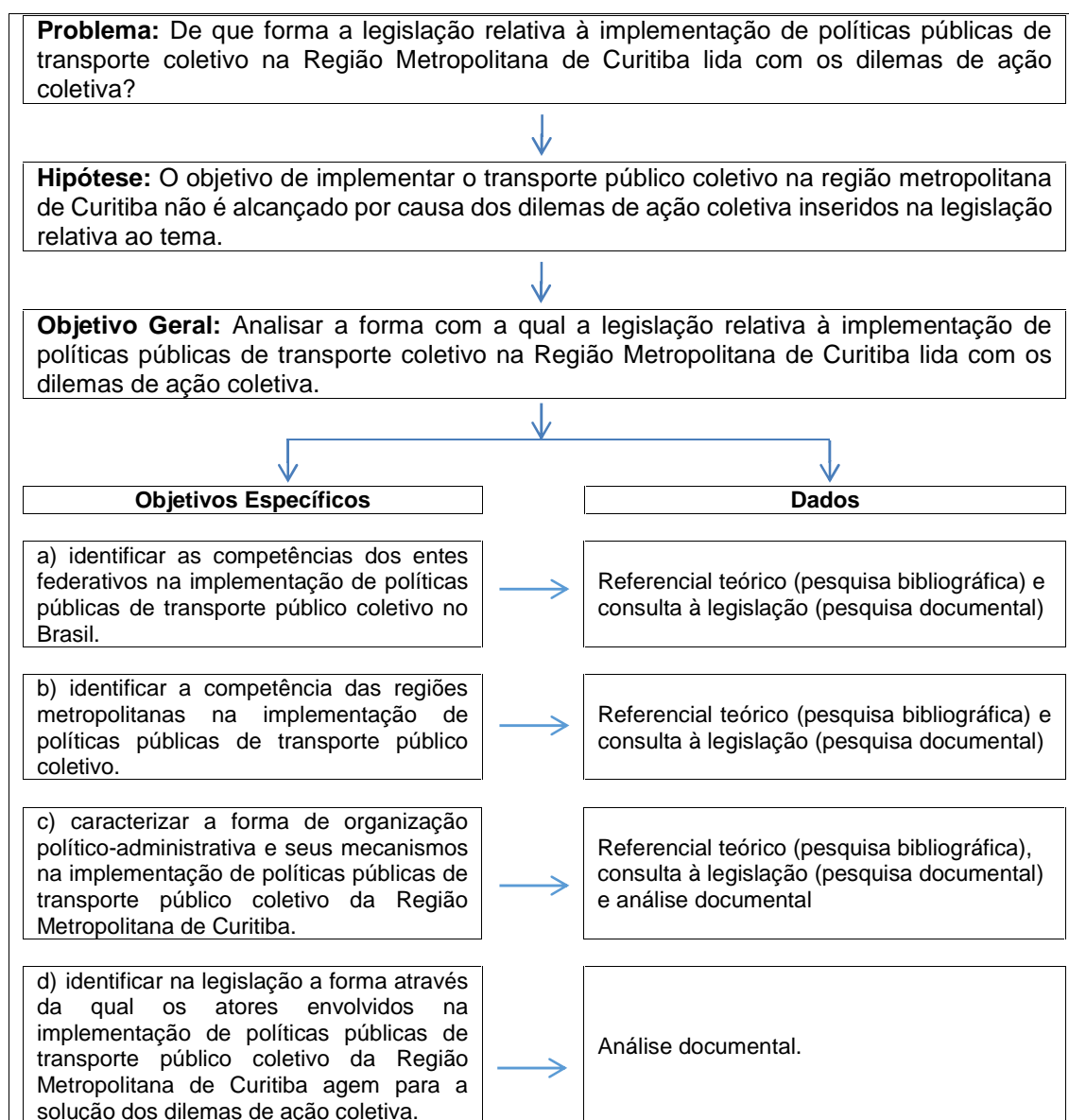
Os procedimentos aos quais foram submetidas as normas constantes do Quadro 1 foram os seguintes: em primeiro lugar, foi necessário escolher uma forma de desmembrar o texto em unidades analisáveis. Esse trabalho é facilitado pela forma como o legislador brasileiro separa a legislação. Como os artigos, parágrafos, incisos e alíneas são, cada um deles, uma parte autônoma de significados, é possível analisar cada uma dessas determinações isoladamente. Portanto, reconhecendo a todos eles como unidades autônomas, com significados específicos, é possível trata-los como unidades de contexto, que são, como já se disse acima, a “unidade de compreensão para codificar a unidade de registro” (BARDIN, 2011, p. 137).

A análise propriamente dita consistiu, então, em buscar nos artigos das vinte legislações componentes do Quadro 1, os conceitos constantes do Quadro 2 (unidades de registro), a fim de aferir a existência/inexistência daqueles conceitos nas normas que regulam a ação coletiva dos entes federativos para a implementação de políticas públicas de transporte coletivo na RMC. A forma através da qual se afere a existência ou não de determinado conceito é a partir da leitura da legislação. Levando em conta os requisitos básicos da técnica legislativa, é possível assumir que a legislação é escrita com a utilização dos termos no seu sentido mais comum ou usual (BRASIL, 1998). Diante disso, o trabalho da análise documental foi o de comparar os conceitos utilizados para compor as unidades de contexto com aqueles constantes das normas escolhidas. Balizado pelos conceitos do referencial teórico essa

comparação, embora trabalhosa, é relativamente fácil de fazer, e possibilitou o alcance dos objetivos propostos para o presente trabalho.

Para finalizar o presente capítulo, o Quadro 3 apresenta o roteiro do atendimento aos objetivos propostos.

**Quadro 3: Atendimento aos objetivos propostos**



**Fonte: Autoria própria.**

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

No presente capítulo, em primeiro lugar, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo realizada nos documentos escolhidos, considerando, a partir da presença ou ausência dos elementos constantes do Quadro 2, a importância de tais conceitos na realidade analisada. Em um segundo momento, será feita a análise desses resultados, de três diferentes formas. A primeira pela frequência de aparecimento de cada um dos conceitos considerados para a formação das unidades de registro. A segunda, a partir da ocorrência dos elementos das unidades de registro, de uma perspectiva histórica, a partir da criação da Região Metropolitana de Curitiba. A terceira, por fim, analisando, apenas as normas atualmente em vigor e que regem a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo no território considerado.

### 4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A seguir, apresenta-se a análise de conteúdo realizada em cada um dos documentos constantes do Quadro 1, a partir das unidades de registro e contexto constantes do Quadro 2.

#### 4.1.1 Constituição Federal

O primeiro documento analisado a ser apresentado é a Constituição Federal. A Carta Magna foi promulgada em outubro de 1988 e dentre as diversas áreas que regula está a relação entre os entes federativos. Como já afirmado em diversas oportunidades no presente trabalho, é nessa norma que se definiu o contexto institucional no qual se operam as relações intergovernamentais em âmbito nacional, bem como as competências e responsabilidades em uma série de políticas públicas dentre as quais é possível destacar as de transporte público coletivo em regiões metropolitanas. É

exatamente por esse motivo que a Constituição Federal foi analisada. Liga-se com as demais leis, decretos e convênios a serem analisadas a seguir por se tratar da base sobre a qual se constrói o sistema legal e, por consequência, institucional brasileiro. Definindo, com isso, a forma através da qual os entes federativos devem lidar com os dilemas de ação coletiva em matéria de implementação de políticas públicas.

**Quadro 4: Análise de Conteúdo da Constituição Federal**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Coordenada	<p><b>Art. 21.</b> Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p> <p><b>Art. 22.</b> Compete privativamente à União legislar sobre: IX - diretrizes da política nacional de transportes</p> <p><b>Art. 25 §3º</b> Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.</p> <p><b>Art. 30.</b> Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p>

Fonte: adaptado de Brasil (1988)

Verifica-se da análise de conteúdo da Constituição Federal que ocorreu o aparecimento de uma única categoria, qual seja, aquela relativa à Autoridade coordenada, o que deixa evidente a existência de conflitos de jurisdição. Se por um lado dá poderes à União para o estabelecimento de diretrizes acerca das políticas públicas de transporte, por outro, dá aos Estados a competência para estabelecer e gerenciar regiões metropolitanas e, ao mesmo tempo, repassa aos municípios a competência para a organizar o transporte público coletivo.

#### 4.1.2 Lei Complementar Federal nº. 14/1973 – Estabelece a Região Metropolitana de Curitiba

A Lei Complementar Federal nº. 14/1973 entra na análise por ter sido a criadora das regiões metropolitanas brasileiras, dentre as quais a de Curitiba. Mesmo sendo anterior à Constituição Federal, esta lei permanece em vigor e suas determinações acerca da formatação das regiões metropolitanas ainda é respeitada pelas instituições locais da região de Curitiba. A COMEC mantém-se organizada da mesma forma, respeitando os ditames legais dessa legislação federal, em que pese haver discussão sobre se a Constituição Federal de 1988 recepcionou as suas normas, tendo em vista que o artigo 25, parágrafo 3º. repassa essa competência aos Estados. Dentre outras questões, essa lei define o formato a ser respeitado pelas regiões metropolitanas, definindo a composição de seus Conselhos Deliberativos e Consultivos.

**Quadro 5: Análise de Conteúdo da Lei Complementar Federal nº. 14/1973**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>Art. 2º</b> - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.</p> <p><b>§ 1º</b> - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.</p>

Fonte: adaptado de Brasil (1973)

A análise de conteúdo da Lei Complementar nº. 14/1973 registra o aparecimento do conceito de Autoridade inclusiva. Significa dizer que as decisões tomadas por um nível de governo são impostas aos demais, como se aquele fosse superior hierárquico destes. No caso, de acordo com as imposições legais, os Estados passariam a ter supremacia sobre os municípios nas

definições acerca das regiões metropolitanas. Veja-se que o Conselho Deliberativo dessas regiões será constituído por cinco membros e que todos eles serão nomeados pelo Governador do Estado em que se encontra a respectiva região. Analisando as atribuições dadas pela lei ao Conselho Deliberativo, nota-se que recai sobre ele a responsabilidade pela implementação das políticas públicas comuns do território metropolitano e que a forma através do qual ele é instalado dá ao Estado, em detrimento dos municípios, o poder de determinar as políticas públicas na sua integralidade.

#### 4.1.3 Lei Federal nº. 12587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Lei Federal nº. 12587/2012 entra na lista daquelas as quais terão o conteúdo analisado tendo em vista tratar-se de instrumento da política de desenvolvimento urbano descritas na Constituição Federal, em seus artigos 21, inciso XX e 182, regulando, portanto, as diretrizes da União para as políticas de mobilidade urbana.



**Quadro 6: Análise de Conteúdo da Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei Federal nº 12587/2012**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Cooperação em políticas públicas	<b>Art. 8º.</b> A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes: <b>VIII</b> - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos
	Autoridade Coordenada	<b>Art. 17</b> Atribuições dos Estados: <b>I</b> - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano; <b>III</b> - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município; Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim. <b>Art. 18</b> Atribuições dos Municípios: <b>I</b> - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; <b>II</b> - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
	Autoridade Sobreposta	<b>Art. 16</b> Atribuições da União: <b>I</b> - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios; <b>IV</b> - fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; <b>§ 1º</b> A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana

Fonte: adaptado de Brasil (2012)

Na Política Nacional de Mobilidade Urbana a União buscou ditar as diretrizes para os transportes urbanos nos municípios brasileiros. Dentre esses objetivos, aparecem algumas unidades de registro desta pesquisa, quais sejam: cooperação em políticas públicas, autoridade coordenada e autoridade sobreposta. O aparecimento do conceito de cooperação em políticas públicas significa a tentativa da União de estabelecer parcerias entre os entes federativos com a finalidade de que estes cooperem no estabelecimento da política tarifária para os transportes públicos. Veja-se que se trata nesta lei apenas da política tarifária, porém, o comando legal se aprofunda ao determinar a forma pela qual esta cooperação em matéria de políticas públicas deve ocorrer. Neste sentido, aponta para a formação de consórcios públicos entre os entes federativos responsáveis pela implementação de políticas públicas de transportes. Os consórcios possibilitam, em tese, o cumprimento daquelas características relativas à cooperação de políticas públicas, quais sejam: i) a criação de regras que obriguem os entes a compartilhar decisões e tarefas (e que sejam aprovadas por eles próprios); ii) a criação de fóruns interfederativos e, iii) conta com a indução do governo federal a essa cooperação (mesmo que neste caso essa indução ocorra por meio da edição da legislação relativa ao tema).

Com relação ao conceito de autoridade coordenada, que reflete os conflitos de jurisdição entre os entes, a Lei Federal nº. 12587/2012 repete e aprofunda os mandamentos da Constituição Federal. Repassa aos Estados os serviços de transporte coletivo intermunicipais de caráter urbano, bem como dá a esses entes a responsabilidade de promover a integração dos serviços. Ao mesmo tempo, atribui aos municípios o dever de promover, como um todo, os serviços de transporte urbano. No que se refere aos municípios, a lei em seu inciso II do artigo 18, inclusive, repete o mandamento constitucional que dá totais poderes às Prefeituras. O que esses mandamentos refletem, portanto, como dito acima, são os mesmos conflitos jurisdicionais que a Constituição Federal reafirma em seus mandamentos, especialmente no que se refere às regiões metropolitanas. Em que pese essa mesma lei permitir a delegação de poderes dos Estados aos municípios para a organização dos serviços (por meio de consórcios públicos ou de convênios), essa autorização não estimula a cooperação ou coordenação dos entes federativos já que o poder de escolher

pela delegação ou não permanece com o Estado. Numa hipótese em que o município receba os poderes por delegação, este passaria a detê-los de forma individual de modo que em nenhum dos casos haveria compartilhamento em matéria de políticas públicas.

Por outro lado, e até mesmo de forma contraditória ao reconhecimento dos conflitos jurisdicionais do parágrafo anterior, o Plano Nacional de Mobilidade Urbana reconhece áreas de interdependência entre os diversos entes federativos responsáveis pelas políticas públicas de transporte coletivo. É o caso do aparecimento da unidade de registro da autoridade sobreposta. O artigo 16 da lei atribui à União a obrigação de prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos responsáveis pela implementação das políticas públicas de transporte, bem como a de fomentar a implantação de projetos de grande e média capacidade nas regiões metropolitanas. Significa que o legislador reconheceu a necessidade de cooperação entre os entes federativos para a área de mobilidade urbana, atribuindo à União a responsabilidade de trabalhar lado a lado com os demais. Por fim, ainda nesse sentido, a União deverá apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em regiões metropolitanas e que sejam destinadas a políticas comuns de mobilidade, o que reafirma o entendimento que acima se expôs, comprovando a existência do conceito de autoridade sobreposta.

#### 4.1.4 Lei Federal nº. 13089/2015 – Estatuto da MetrÓpole

O Estatuto da metrÓpole foi analisado por se tratar da legislação que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum metropolitano. Regula especialmente as competências da União em matéria de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento básico e transpores urbanos). Regula, também, a competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas, para integrar sua organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e as diretrizes da política urbana da Constituição Federal.

Quadro 7: Análise de Conteúdo do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13089/2015)

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Soluções para problemas de ação coletiva	Imposição da solução por um ator externo.	<b>Art. 14.</b> Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2o desta Lei. (III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual)
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Shared Decision Making	<b>Art. 7.</b> Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2o da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas: I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum
	Cooperação em políticas públicas	<b>Art. 13.</b> Em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais. <b>Art. 14.</b> Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2o desta Lei.

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Coordenada	<b>Art. 3º.</b> Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
	Autoridade Sobreposta	<b>Art. 3º. Parágrafo único.</b> Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.
	Negociação Intergovernamental	<b>Art.2º. IV</b> – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
	Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental	<b>Art. 8º.</b> A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: <b>I</b> – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

(conclusão)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Sistema de Políticas públicas	<p><b>Art. 7º. II</b> – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;</p> <p><b>III</b> – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;</p> <p><b>IV</b> – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;</p> <p><b>VI</b> – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;</p> <p><b>VII</b> – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.</p>

Fonte: adaptado de BRASIL (2015)

Na análise da Lei nº. 13089/2015, o Estatuto da Metr pole, foi possível encontrar diversas unidades de registro. Apareceram na análise de conteúdo as seguintes unidades: Imposi o da Solu o por Um Ator Externo, *Shared Decision Making*, Coopera o em Políticas Públicas, Autoridade Coordenada, Autoridade Sobreposta, Negocia o Intergovernamental, Institucionaliza o de Espaços de Negocia o Intergovernamental e Sistema de Políticas Públicas.

O aparecimento do conceito de Imposi o da Solu o por Um Ator Externo representa, neste caso, que a União busca criar coordena o entre os entes federativos responsáveis pelas regiões metropolitanas por meio da imposi o aos atores locais de determinadas regras para a o coletiva. Sem a cria o de determinadas institui es metropolitanas, a União não apoiará as regiões metropolitanas. Analisando o contexto do Estatuto da Metr pole, isso implica que investimentos inclusos no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais não poderiam ser realizados em regiões metropolitanas sem que essas cumpram com os requisitos presente na lei.

Com rela o   unidade de registro *Shared Decision Making*, seu aparecimento significa a existência de uma diretriz: a negocia o de papéis e responsabilidades por parte dos entes federativos. Como se trata de entes aut nomos que possuem autonomia para participarem ou não dessas negocia es, o Estatuto da Metr pole busca incentivar o compartilhamento de poder por meio de incentivos   participa o de todos os envolvidos nas negocia es. A vincula o da participa o financeira da União   constru o de uma governança federativa servirá como estímulo para que os demais entes federativos participem do processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão, fazendo com que o *Shared Decision Making* deixe de ser uma diretriz a ser buscada a um princípio aplicável   implanta o de políticas públicas metropolitanas.

A Coopera o em Políticas Públicas surge no Estatuto da Metr pole através das muitas inova es legais com finalidade de criar modelos de coopera o ou coordena o entre os entes federativos. Os artigos 13 e 14 se complementam para cumprir com os critérios dessa unidade de registro: i) a

criação de regras que obriguem os entes a compartilhar decisões e tarefas (conforme já demonstrado pela aparição da unidade de registro *Shared Decision Making*); ii) a criação de fóruns interfederativos através do conceito de governança interfederativa e, iii) o governo federal agindo no papel de indutor das ações coletivas vinculando o cumprimento dos dois primeiros critérios ao financiamento das ações planejadas coletivamente.

A análise do Estatuto da Metrópole, porém, demonstra a ocorrência de certa contradição entre suas determinações. A aparição dos conceitos de Autoridade Coordenada e de Autoridade Sobreposta, ambas consideradas formas de coordenação em políticas públicas, demonstra que mesmo dentro dessa norma ainda coexistem certas incongruências. Se, por um lado, algumas determinações sobrevivem porque decorrem da Constituição Federal, mais especificamente as do artigo 3º, que mantém os conflitos jurisdicionais entre entes federativos responsáveis pelas mesmas políticas públicas, deixando aos Estados a competência para instituir as regiões metropolitanas para a execução de funções públicas de interesse comum. Há, por outro lado, determinações que reconhecem a interdependência entre Estados e Municípios e reconhecem a necessidade de coordenação entre os entes. Neste último caso, o artigo 3º, parágrafo único, determina que os entes federativos componentes de regiões metropolitanas deverão promover a governança interfederativa por meio de instituições que estimulam a ação coletiva.

E a forma através da qual os entes componentes das regiões metropolitanas deverão agir em conjunto também são definidas pelo Estatuto da Metrópole. Essa evidência fica clara pela ocorrência das unidades de registro Negociação Intergovernamental, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental e, não menos importante, pela regulamentação da possibilidade de que se criem Sistemas de Políticas Públicas.

Com relação à Negociação Intergovernamental, a legislação determina as formas através das quais Estados e Municípios deverão promover o diálogo no sentido de negociar os conflitos que decorrem dos resultados de políticas públicas e das formas de gestão de áreas metropolitanas. Dá-se o nome de governança interfederativa a esse compartilhamento de responsabilidades e ações. Para que a governança interfederativa se torne formal, o aparecimento da unidade de registro relativa à Institucionalização de Espaços para a



Negociação Intergovernamental tem importância. Neste caso, o aparecimento desse conceito está ligado às características as quais a legislação impõe à governança federativa, dando poderes a uma entidade que deverá ser composta pelos representantes dos Poderes Executivos de todos os entes federativos integrantes da região metropolitana. Ou seja, todos aqueles sujeitos sociais os quais possuem capacidade de compartilhar decisões e ações deverão compor um espaço formal a fim de discutir o espaço metropolitano e, por consequência, as funções de interesse comum.

Por fim, a lei institui a possibilidade de que se criem Sistemas de Políticas Públicas, que significa o compartilhamento de recursos e normas, por meio de fóruns de negociação interfederativa que incorpore as esferas de governo responsáveis, a fim de que passe a existir uma gestão interfederativa das políticas públicas. O Estatuto da Metrópole caminha nesse sentido ao listar em diversos incisos do artigo 7º. os deveres da entidade de governança interfederativa. Entre eles constam a responsabilidade de que se criem meio compartilhados de organização administrativa, um sistema de alocação de recursos e a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum por meio de um rateio de custos. Somados à criação da entidade que abrigará a negociação entre os entes federativos para que assumam essas responsabilidades, a Lei nº 13089/2015 possibilita a esses entes que trabalhem em conjunto para a implantação daquelas de modo a respeitar a sua autonomia tanto política quanto administrativa e financeira.

#### 4.1.5 Constituição do Estado do Paraná

A Constituição do Estado do Paraná entra na análise por se tratar da norma definidora da forma de exercício dos poderes que foram repassados pela Constituição Federal ao Estado do Paraná. Nela constam a forma de exercício do poder para implementar políticas públicas nas regiões metropolitanas do Paraná, bem como regulamentações acerca dos serviços públicos comuns a esses territórios.

Quadro 8: Análise de Conteúdo - Constituição do Estado do Paraná

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Coordenada	<p><b>Art. 17.</b> Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;</p> <p><b>Art. 21.</b> O Estado instituirá, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.</p>
	Autoridade Inclusiva	<p><b>Art. 22.</b> O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado.</p> <p><b>Art. 23.</b> É facultada a criação, mediante lei, de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 12.</b> Parágrafo único. A cooperação entre o Estado, a União e os Municípios será definida em lei complementar e visará ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito estadual e municipal. Municípios</p> <p><b>Art. 24.</b> Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais.</p> <p><b>Art. 25.</b> Poderão os Municípios, com anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, tendo em vista interesses mútuos, associar-se e conceder serviço público, para utilização conjunta, a qualquer entidade com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica.</p> <p><b>Art. 256.</b> O Estado e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.</p>

Fonte: adaptado de Paraná (1989)

Na Constituição Estadual foi possível encontrar três unidades de registro que são, aparentemente, contraditórias entre si. Todas as três relativas à classificação de formas de coordenação em políticas públicas, que são: Autoridade Coordenada, Autoridade Inclusiva e Autoridade Sobreposta. A primeira delas diz respeito às competências que a Constituição Estadual repassa a entes federativos diferentes, para as mesmas políticas públicas, e são visíveis nos mandamentos inscritos no artigo 17, inciso V e artigo 21. Trata-se de dispositivos que repetem aqueles da Constituição Federal e trazem, por isso, a mesma configuração daquela. Ao mesmo tempo que repassam aos municípios a competência para implementar as políticas públicas de transporte público coletivo, dão aos Estados a obrigação de estabelecer, regulamentar e reger as regiões metropolitanas e suas funções públicas de interesse comum.

O conceito de Autoridade Inclusiva, por sua vez, representa a sobreposição do Estado sobre os municípios. As regras reconhecidas como tal impuseram o poder do Estado do Paraná sobre os municípios para o planejamento das regiões metropolitanas e, igualmente, repassaram àquele a responsabilidade de criação de órgãos de apoio técnico de âmbito regional, para os quais é dada a competência de criação e implementação das políticas públicas comuns da região metropolitana. Significa deixar os municípios de fora dessas escolhas, e o Estado centralizando as decisões e repassando aos municípios as obrigações que se lhe aprover, como um superior hierárquico.

Por último, demonstrando que em uma mesma legislação há diversos conceitos contraditórios, a Constituição do Estado do Paraná também reconhece a necessidade de coordenação entre os entes federativos para a implementação de políticas públicas. Essa constatação se dá pela presença da unidade de registro da Autoridade Sobreposta, especialmente nos artigos 12 parágrafo único, 24, 25 e 256. Esses mandamentos legais demonstram a tentativa do constituinte estadual de estabelecer, em diversos temas diferentes, a cooperação entre os entes federativos para a implementação de políticas públicas. Veja-se que no artigo 12, a necessidade de cooperação visa o desenvolvimento e o bem-estar, enquanto no artigo 24 é dada a possibilidade de que para a organização das regiões metropolitanas sejam destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes. Já com relação ao artigo 25, trata-se da possibilidade de que os Municípios se reúnam para conceder serviço

público de forma conjunta, inclusive por meio de consórcios públicos e, por fim, no artigo 256, a Constituição Estadual regulamenta especificamente a possibilidade da criação de consórcios públicos e a assinatura de convênios específicos com a finalidade da gestão associada de serviços públicos.

#### 4.1.6 Lei Estadual nº. 6517/1974 – COMEC

A Lei Estadual nº. 6517/1974 aparece entre aquelas analisadas tendo em vista ser a norma de criação da Região Metropolitana de Curitiba. Faz referência à Lei Federal nº. 14/1973, tendo em vista que à época de sua edição, a Constituição Federal de 1967 e a citada lei federal regularam a criação daquela região metropolitana. Contudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que repassou aos Estados a competência para instituição das regiões metropolitanas, e da Constituição do Estado do Paraná de 1989, que regulamenta essa competência, considera-se que a Lei Estadual ora em análise é a norma instituidora da Região Metropolitana de Curitiba. O motivo desse reconhecimento é o fato de que essa lei foi recepcionada pela Constituição Estadual de 1989 e foi editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, sendo a única norma regulamentar da Região Metropolitana de Curitiba encontrada no Sistema Estadual de Legislação da Casa Civil do Estado do Paraná.

Quadro 9: Análise de Conteúdo - Lei Estadual nº 6517/1974

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>Art. 1º</b> - Fica Instituída a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, visando a realização de serviços comuns aos Municípios que integram a Região metropolitana de Curitiba, estabelecida nos termos do artigo 164, da Constituição da República e da Lei Complementar Federal n.º 14, de 08 de Junho de 1973.</p> <p><b>Art. 3º</b> - A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba dotada de autonomia técnica e administrativa será vinculada ao Governo do Estado através da Coordenação do Planejamento Estadual e terá sede e foro em Curitiba.</p> <p><b>Art. 5º</b> - O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros, sendo um deles indicado pelo Município de Curitiba e outros pelos demais Municípios integrantes da Região metropolitana, todos nomeados pelo Governador do Estado.</p> <p>§ 1º - O representante do Município de Curitiba será indicado em lista Tríplice, pelo Prefeito.</p> <p>§ 2º - O representante dos demais Municípios da Região será indicada pela maioria absoluta de seus Prefeitos.</p> <p>§ 3º - O presidente do Conselho Deliberativo é o Secretário de Estado responsável pelo Planejamento Estadual.</p> <p><b>Art. 7º</b> - Compete basicamente a COMEC: V – coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios da Região;</p> <p><b>Art. 8º</b> - Compete basicamente ao Conselho Deliberativo: II – promover a programação dos serviços comuns aos Municípios da Região; III - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região Metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassaram a capacidade executiva dos municípios;</p> <p><b>Art. 21º</b> - Os Municípios da Região, ao realizarem obras e serviços que tenham forçosamente reflexos e implicações sobre outros Municípios, deverão submeter os projetos previamente a aprovação da COMEC.</p>

(conclusão)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 6º</b> - O Conselho Consultivo, dirigido pelo Presidente do Conselho Deliberativo compor-se-á de um representante de cada Município Integrante de Região nomeado pelo Governador do Estado.</p> <p><b>Art. 7º</b> - Compete basicamente a COMEC:</p> <p>VI – articular-se com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;</p> <p>XIII – promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassaram a capacidade executiva dos municípios;</p>

Fonte: adaptado de Paraná (1974)

Na Lei Estadual nº. 6517/1974 aparecem duas categorias relativas às formas de coordenação em políticas públicas. Autoridades Inclusiva e Sobreposta. Significa dizer que nessa legislação aparecem duas características distintas de ação de entes federativos: a forma de agir que coloca um ente federativo como superior hierárquico ao outro e, por fim, aquela em que a interdependência impõe a coordenação entre eles.

No primeiro aspecto, a lei reafirma as competências municipais e estaduais para os serviços comuns, porém, submete as ações às determinações da autarquia estadual, impondo as escolhas desta aos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Esse padrão se repete em inúmeros artigos da Lei Estadual nº. 6517/1974: quando a legislação determina que os serviços comuns da região metropolitana serão realizados pela autarquia estadual (art. 1º); quando vincula a autarquia ao Governo do Estado do Paraná, dando a este o poder de nomear o presidente da COMEC e todos os membros do Conselho Deliberativo que é, em última análise, o definidor das políticas públicas a serem implementadas na região metropolitana (artigos 3º, 5º e 8º) e; igualmente, quando dá a COMEC o poder de coordenação dos serviços comuns de interesse metropolitano, sejam aqueles empreendidos pelo Estado ou pelos municípios componentes (art.7º) e impõe a submissão à COMEC de políticas públicas com reflexos a outros municípios, dependendo a implementação destes da aprovação da autarquia estadual (art. 21).

Ao mesmo tempo, a legislação reconhece a necessidade de que haja coordenação entre os entes federativos componentes da Região Metropolitana de Curitiba. O faz quando cria o Conselho Consultivo, a ser composto por um representante de cada um dos municípios da RMC (art. 6º) e quando reconhece a necessidade de articulação da região metropolitana com a União para a implementação de políticas públicas. Da mesma forma, no artigo 7º, inciso XIII, quando autoriza o trabalho coordenado com os municípios por meio de convênio, para atividades as quais exacerbam a capacidade daqueles.

#### 4.1.7 Decreto Estadual nº. 698/1995

O Decreto Estadual nº. 698/1995 foi analisado por se tratar do Regulamento Geral da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba). Em que pese a existência da Lei Estadual nº. 6517/1974, algumas das atribuições dessa autarquia são melhor especificadas neste decreto, emitido pelo Governador do Estado do Paraná. Dentre as regulamentações importantes, constam a do Conselho Deliberativo e Consultivo da COMEC, bem como as diretrizes em matéria de coordenação de políticas públicas.



**Quadro 10: Análise de Conteúdo - Decreto nº. 698/1995 - Regulamento da COMEC**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>Art. 3º.</b> A COMEC tem os seguintes objetivos:</p> <p>II. Promover, elaborar, aprovar e controlar o planejamento integrado da Região Metropolitana de Curitiba, nas áreas de uso e ocupação do solo, transporte, sistema viário, saneamento básico, habitação, desenvolvimento social, econômico, ambiental e institucional;</p> <p>V. organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p>VI. articular-se com os órgãos da União, objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;</p> <p>VIII. propor, aos poderes competentes, a expedição de medidas legislativas e administrativas relacionadas à sua área de atuação;</p> <p>XI. deliberar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse metropolitano;</p> <p>XIII. promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassem a capacidade executiva dos municípios;</p> <p>XIV. celebrar acordos, convênios, ajustes a contratos, bem como constituir consórcios e delegar atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais;</p> <p>XVI. promover a coordenação, a implantação e o gerenciamento de obras no sistema de transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p>XVII. promover a coordenação, o planejamento, a implantação e a operação do Sistema de Transporte da Região Metropolitana de Curitiba.</p> <p><b>Art. 7º.</b> Ao Conselho Deliberativo compete:</p> <p>II. promover a programação dos serviços comuns aos municípios da Região;</p> <p>III. coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, objetivando, sempre que possível, a sua unificação quanto aos serviços comuns;</p> <p>V. aprovar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, bem como os planos setoriais e relativos aos serviços comuns</p>

Fonte: adaptado de Paraná (1995)

A unidade de registro Autoridade Inclusiva aparece em diversos momentos neste decreto. Em todas elas o que fica claro é que o Governo do Estado assume para si (por meio da COMEC) uma infinidade de ações em matéria de políticas públicas metropolitanas sem que para isso haja a necessidade de receber qualquer tipo de contribuição por parte dos municípios. Age, portanto, como se estivesse em posição de superior hierárquico daqueles, que dependem, portanto, das decisões tomadas em nível estadual. Veja-se que a lista de competência que o decreto repassa à COMEC é extensa, passando por diversas áreas de políticas públicas, inclusive a de transporte coletivo. Entre elas destaca-se a organização das funções de interesse metropolitano, e a concessão ou permissão de serviços públicos concernentes ao espaço metropolitano. Ao Conselho Deliberativo da COMEC são garantidos os poderes de definição em matéria de políticas públicas, seja no que se refere aos serviços públicos, seja com relação ao planejamento integrado da região.

#### 4.1.8 Lei Complementar Estadual nº. 82/1998 – Lei Estadual dos Consórcios Públicos

A Lei Complementar Estadual de nº. 82/1998 foi analisada porque trata das possibilidades de consorciamento entre o Estado do Paraná e os municípios deste Estado para fins de prestação de serviços públicos de interesse comum, dentre os quais se pode destacar o de transporte público coletivo. Essa norma está diretamente ligada à Constituição do Estado do Paraná que dá autorização para que Estados e Municípios unam-se para implementar políticas públicas de forma cooperativa.

Quadro 11: Lei Complementar Estadual nº. 82/1998 – Lei Estadual dos Consórcios Públicos

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Cooperação em políticas públicas	<p><b>Art. 1º. § 2º.</b> Considera-se Consórcio Intermunicipal, para efeito desta lei, a sociedade de Municípios, integrantes de mesmo aglomerado urbano ou microregional, previamente autorizada por lei, pela sua respectiva Câmara de Vereadores, por proposta do Prefeito Municipal, com a finalidade de executar serviço público de interesse comum ou obra, adquirir bens, produtos e equipamentos, ou ainda, realizar evento no âmbito da competência municipal.</p> <p><b>Art. 8º.</b> O Estado poderá celebrar convênio com Consórcio Intermunicipal instituído nos termos desta Lei, visando participar de esforço conjunto de interesse comum, ou para cumprir execução descentralizada de função, serviço, obra ou evento de sua competência, observadas as disposições regulamentares a serem baixadas pelo Poder Executivo mediante Decreto.</p> <p>§ 1º. O convênio de que trata este artigo, para efeito desta lei, é instrumento jurídico que disciplina a transferência de recursos públicos e tenha como partícipes órgão da administração pública estadual direta, fundo especial, autarquias, fundação pública, empresa pública ou serviço social autônomo, que esteja gerindo recursos financeiros do Estado, com vistas à execução descentralizada de função, serviço, trabalho, ação, obra, aquisição de bens, produtos e equipamentos ou à realização de evento, de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração.</p> <p><b>Art. 10.</b> O Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação desta lei, baixará informações normativas e minuta básica de ajuste com vistas a possibilitar ao Município interessado participar da constituição de Consórcio Intermunicipal relativamente à execução de serviço público, obra, aquisição de bens e equipamentos de interesse comum como indicado no artigo 2º. desta lei.</p> <p>Parágrafo único. A minuta de ajuste a que se refere este artigo deverá prever, no mínimo, o seguinte:</p> <p>I - a participação no Conselho Diretor do Prefeito Municipal, de representante técnico e seu suplente de cada Município consorciado;</p> <p>II - a paridade de representação, garantindo-se a cada Município direito de voz e de voto;</p> <p>III - a distribuição de responsabilidade e de encargos e a forma de contribuição;</p>

(conclusão)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Cooperação em políticas públicas	V - a inclusão obrigatória de, pelo menos, um Município que possua ou tenha condições de criar infra-estrutura orgânica de apoio e gerencial ao atendimento da demanda microregional da totalidade dos Municípios consorciados. VI - a estipulação de penalidades e vedações; VII - outras matérias de natureza afim ou complementar às definidas nos incisos precedentes.

Fonte: adaptado de Paraná (1998)

A Lei Estadual de Consórcios Públicos se destaca pelo aparecimento da unidade de registro Cooperação em Políticas Públicas. Nas unidades de contexto destacadas no Quadro 11 vê-se os diversos mecanismos componentes do conceito daquela unidade de registro: a criação de regras que obriguem os entes a compartilhar decisões e tarefas, a criação de fóruns federativos e o governo Estadual agindo no papel de coordenador/indutor da cooperação. Os consórcios públicos permitem, conforme aponta a Lei Complementar Estadual nº. 82/1998, a divisão de responsabilidades entre os entes federativos componentes (art. 10, parágrafo único, inciso III), impõe a criação de um Conselho Deliberativo no qual todos os componentes terão direito a voz e voto (art. 10, parágrafo único, inciso II), o que afasta a possibilidade de que um ente federativo imponha aos demais os seus interesses e, por fim, garante o papel ao Estado do Paraná de indutor dessa cooperação, ao permitir que este invista recursos no consórcio do qual faça parte a fim de participar de esforço comum (art. 8º).

#### 4.1.9 Lei Complementar Estadual nº. 111/2005 – Funcionamento das regiões metropolitanas do Estado do Paraná

A Lei Complementar Estadual nº. 111/2005 estabelece as regras gerais para o funcionamento das regiões metropolitanas do Estado do Paraná. Foi analisada por sua ligação com a Constituição do Estado do Paraná, já que regula os artigos 21 a 26 da norma máxima do Estado.

**Quadro 12: Análise de Conteúdo - Lei Complementar Estadual nº. 111/2005 – Funcionamento das Regiões Metropolitanas do Paraná**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Shared Decision Making	<p><b>Art. 2º. § 2º.</b> Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afetas a dois ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a Região Metropolitana poderá ser dividida em sub-regiões, devendo, para tanto, formar consórcios intermunicipais</p>
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>Art. 4º.</b> Declarado o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado, observando-se critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do sistema gestor metropolitano.</p> <p><b>Art. 5º.</b> Os agentes envolvidos no exercício das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, devem adotar, permanentemente, as medidas legais administrativas necessárias a:</p> <p>I - estabelecimento de procedimentos administrativos, para que suas atividades se compatibilizem com as diretrizes de desenvolvimento e com os padrões de desempenho dos serviços na Região Metropolitana.</p> <p>II - definição de estrutura orçamentária que permita destacar os recursos necessários a respectiva participação no financiamento dessas funções;</p> <p>III - recepção e processamento, nos seus respectivos níveis governamentais, das deliberações do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, nos termos do artigo 6º desta lei;</p> <p>IV - fixação de normas de compatibilização com o interesse comum;</p> <p>V - estabelecimento de outras medidas necessárias a respectiva participação na efetivação dessas funções.</p> <p><b>Art. 6º.</b> No objetivo da administração do interesse metropolitano e do apoio aos agentes responsáveis pela execução das funções públicas de interesse comum, fica instituído o Sistema Gestor Metropolitano em cada Região Metropolitana do Estado, compreendendo:</p> <p>I - na qualidade de órgão deliberativo e consultivo, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano;</p> <p><b>Art. 7º.</b> Compete ao Conselho de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas:</p>

(conclusão)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p>I - declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser admitidos entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;</p> <p>III - estimular a ação integrada dos agentes públicos envolvidos na execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano, no intuito de assegurar eficiência a promoção do desenvolvimento da Região Metropolitana;</p> <p>V - supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano;</p> <p>VI - encaminhar às entidades, aos órgãos e às autoridades competentes as proposições relativas às funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano, recomendando:</p> <p>a) o estabelecimento de instrumentos normativos, administrativos e técnicos necessários ao desenvolvimento das Regiões Metropolitanas;</p> <p>b) as diretrizes básicas metropolitanas a serem consideradas nas leis dos planos plurianuais, de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 2º.</b> A ampliação da Região Metropolitana está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência.</p> <p>II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;</p> <p><b>Art. 3º.</b> Para os efeitos desta lei, considera-se:</p> <p>IV - de interesse comum no âmbito metropolitano, toda ação de interesse metropolitano, para cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos.</p> <p>V - função pública de interesse comum no âmbito metropolitano, atividades relativas a:</p> <p>a) planejamento, global ou setorial, das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais;</p> <p>b) execução de obras e a implantação, operação e manutenção de serviços públicos;</p> <p>c) financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos;</p> <p>d) supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> As funções públicas de interesse comum, a que se refere o inciso V deste artigo, serão exercidas em campos de atuação, tais como:</p> <p>V - o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;</p>

Fonte: adaptado de Paraná (2005)

Na Lei Complementar Estadual nº. 111/2005 aparecem três diferentes unidades de registro: *Shared Decision Making*, Autoridade Inclusiva e Autoridade Sobreposta. O conceito da primeira se encontra no dispositivo que permite que a região metropolitana oficial seja dividida para a implementação de políticas públicas específicas. O artigo 2º, parágrafo 2º permite que em caso de políticas específicas que não compreendam toda a região metropolitana, mas que demandem ação conjunta, os municípios componentes deverão fazê-lo por meio de consórcios públicos, os quais não precisam ser necessariamente compostos por todos os membros da aglomeração metropolitana. O que traz à tona o conceito da unidade de registro ora em comento é justamente a imposição da criação de consórcios públicos. Tratando-se de um formato jurídico que necessariamente requer a negociação de papéis entre seus componentes, o que o dispositivo legal em análise faz é justamente impor aos entes federativos que cooperem para a definição das políticas públicas, dentro de um cenário em que só agirão dessa forma se assim entenderem necessário.

Com relação à unidade de registro da Autoridade Inclusiva, o que vem à tona é o poder dado ao Governo Estadual para definir os rumos das regiões metropolitanas no Estado do Paraná. Todas as unidades de contexto identificadas nessa unidade de registro reafirmam a superioridade hierárquica do âmbito metropolitano sobre o âmbito municipal, porém, com a nuance de que as escolhas do nível metropolitano serão feitas pelo Governo Estadual. Veja-se o mandamento destacado no Quadro 12: “Art. 4º. (...)observando-se critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do sistema gestor metropolitano”, ou seja, no caso da Região Metropolitana de Curitiba, a COMEC, cujo órgão deliberativo será composto por membros escolhidos pelo Governador do Estado (PARANÁ, 2005).

Seguem-se determinações semelhantes no artigo 5º e seus incisos, em que aos municípios componentes das regiões metropolitanas são impostas regras de obediência às diretrizes traçadas pelo sistema gestor metropolitano. Além delas, o artigo 6º, que cria o Sistema Gestor Metropolitano, dá ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana poderes deliberativos sobre as funções de interesse comum da região. Porém, uma vez mais, o vinculam ao Governo Estadual ao determinar no inciso I daquele artigo que este estará vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano.



Completando esse cenário no qual o Governo do Estado possui superioridade comparativamente aos municípios, o artigo 7º da Lei Complementar Estadual nº. 111/2005 entrega a este Conselho Deliberativo todas as funções relativas à implementação de políticas públicas metropolitanas.

Ao mesmo tempo, porém, como em outras legislações já analisadas, o legislador Estadual demonstra existirem diversas atividades para as quais a cooperação entre os entes federativos em igualdade é essencial. É o caso da unidade de registro da Autoridade Sobreposta que, uma vez mais, aparece na legislação. Caso dos artigos 2º e 3º, como destacado no Quadro 12. Nesses artigos, reconhece-se a importância da cooperação entre Estado e Municípios quando se condiciona a ampliação das regiões metropolitanas já existentes à organização das funções de interesse comum, que demandam coordenação entre os entes. O mesmo acontece no artigo 3º que define o interesse comum metropolitano e as suas funções, reconhecendo todo o ciclo das políticas públicas regionais como função comum de seus entes. Dentre elas inclui-se o transporte público coletivo.

#### 4.1.10 Decreto Estadual nº. 4372/2012

O Decreto Estadual nº. 4372/2012 modificou o Decreto Estadual nº. 698/1995 que regulamenta a COMEC, com a finalidade de autorizar a abertura de processo licitatório para a concessão do serviço público de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba. Nesse sentido, regulamenta diversos artigos da Constituição Estadual e da Lei Complementar Estadual nº.111/2005 que rege o funcionamento das regiões metropolitanas no Estado do Paraná.

**Quadro 13: Análise de Conteúdo - Decreto Estadual nº. 4372/2012**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<b>Art. 1º.</b> A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC é a responsável pelos estudos preliminares para a outorga, mediante procedimento licitatório, de delegação de serviços públicos estaduais de interesse da Região Metropolitana, bem como a coordenação, o planejamento, a implantação e a operação do sistema de transporte público da Região Metropolitana de Curitiba, podendo celebrar contratos, convênios, termos de cooperação ou de parceria para esse fim, mediante prévia autorização governamental.

Fonte: adaptado de Paraná (2012)

O Decreto Estadual nº. 4372/2012 reafirma o papel da COMEC como autoridade inclusiva da Região Metropolitana de Curitiba, pois repassa à essa entidade os poderes resguardados ao Estado do Paraná sobre as funções de interesse comum da região, tornando os municípios dela constantes completamente dependentes das decisões tomadas pela autarquia estadual. A norma repassa todas as fases da implementação da política pública à entidade ligada ao Governo do Estado, não restando espaço para que os municípios participem.

#### 4.1.11 Lei Complementar Estadual nº. 153/2013 – Transporte Coletivo Intermunicipal

A Lei Complementar Estadual nº. 153/2013 entrou para a análise devido ao seu objeto, que é a regulação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal do Estado do Paraná. Especificamente, regula o papel do Governo do Estado na implementação dessas políticas públicas. Está ligada diretamente à Constituição Estadual, pois regulamenta os artigos nos quais o constituinte estadual determinou que os serviços comuns de interesse metropolitano fossem implementados pelo Governo Estadual.

**Quadro 14: Análise de Conteúdo – Lei Complementar Estadual nº. 153/2013 – Transporte Coletivo Intermunicipal**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
<p>Interação entre governos para a implementação de políticas públicas Autoridade Inclusiva</p>	<p>Autoridade Inclusiva</p>	<p><b>Art. 1º</b> O transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.  <b>§ 2º</b> No âmbito da Administração Pública Estadual, as competências para delegação do serviço de transporte coletivo público intermunicipal de passageiros entre os Municípios de Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná, da Região Metropolitana de Curitiba, bem como as funções fiscalizatórias, de planejamento e de gestão do mesmo serviço serão exercidas pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, criada pela Lei Estadual nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974.</p>
	<p>Autoridade Sobreposta</p>	<p><b>Art. 1º. § 3º</b> No exercício das competências referidas no parágrafo anterior, fica a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC autorizada a celebrar convênios e/ou consórcios públicos com o Município de Curitiba e os entes de sua administração direta e indireta, bem como com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba, para integração de sistemas de transporte coletivo de passageiros e para delegação do exercício da fiscalização e gestão do serviço de transporte intermunicipal metropolitano.</p>

Fonte: adaptado de Paraná (2013)

Na Lei Complementar Estadual nº. 153/2013, a análise de conteúdo trouxe à tona duas unidades de registro: Autoridade Inclusiva e Autoridade Sobreposta. A primeira diz respeito à competência entregue ao Estado do Paraná, por meio da COMEC no caso da Região Metropolitana de Curitiba, para implementar o serviço de transporte público coletivo. O conceito de Autoridade Sobreposta, por sua vez, aparece quando há a possibilidade de que a COMEC repasse por meio de convênio ou pela criação de consórcios públicos as competências para a implementação de políticas públicas de transporte coletivo. Quer sejam elas repassadas ao município de Curitiba ou a qualquer dos demais municípios integrantes do aglomerado metropolitano. Reconhece-se, portanto, a interdependência do poder local com o regional e a necessidade de que haja coordenação entre eles para a implementação das políticas públicas dessa área.

#### 4.1.12 Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba de 31/01/1996 e Termos aditivos

Os convênios entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba foram analisados devido à sua importância na implementação das políticas públicas de transporte coletivo na região metropolitana. Especialmente tendo em vista que a competência para a implementação nesse território era do Governo Estadual. Contudo, diante do fato de que era o município quem detinha a competência e a experiência na execução desses serviços, os poderes foram delegados a este último por meio desses convênios.

**Quadro 15: Análise de Conteúdo - Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba de 31/01/1996 e Termos aditivos**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>2.1.</b> Os serviços de Transporte Coletivo Metropolitano Integrado - de que trata a Cláusula precedente, sujeitar-se-ão ao PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO da URBS, a quem compete especialmente:</p> <p><b>2.1.1.</b> Realizar o planejamento visando a integração do Transporte Coletivo Metropolitano, com observância do Plano de Estruturação da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p><b>2.1.2.</b> Promover e coordenar a implementação, a operação, a administração, a integração e a expansão dos serviços e planos pertinentes;</p> <p><b>2.1.3.</b> Coordenar, supervisionar e fiscalizar os serviços operacionais executados pelas empresas delegatárias do Sistema;</p> <p><b>2.1.4.</b> Aplicar penalidades por infrações cometidas, relativamente à prestação dos serviços;</p> <p><b>2.1.5.</b> Exercer todas as prerrogativas destinadas à plena execução do objeto do presente termo;</p> <p><b>2.2</b> O ESTADO, mediante proposta formulada pela URBS, fixará, a tarifa a ser cobrada dos usuários do Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano.</p> <p><b>2.3.</b> a URBS deverá ainda, no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, também atuar na atividade fiscalizatória relativamente ao transporte coletivo e individual de passageiros na parte que diz respeito à regularidade do serviço executado</p> <p><b>3.1.5</b> (02-05-1996) (ATRIBUIÇÕES DA COMEC) arcar diretamente com os custos para a construção, reforma e adaptação de Terminais e outros equipamentos urbanos localizados nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.</p> <p><b>3.1.5</b> (03-06-1997) Prover recursos para as demais etapas de modernização e racionalização do sistema metropolitano, referente à infra-estrutura e construção de novos terminais, com a participação dos Municípios.</p> <p><b>4.1.</b> A integração dos serviços concernentes ao SISTEMA de que trata o presente CONVÊNIO se dará de forma gradativa, segundo estudos, planejamento, diretrizes e medidas executárias que serão levadas a efeito pela URBS;</p>

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>4.1.</b> (03-06-1997) A integração dos serviços concernentes ao SISTEMA de que trata o presente CONVÊNIO se dará de forma gradativa, segundo estudos, planejamento, diretrizes traçados pelas entidades convenentes, e consoante as medidas executárias que serão levadas a efeito pela URBS;</p> <p><b>4.3.</b> Na medida das necessidades relevantes para o melhor ordenamento do Sistema Integrado, a URBS poderá determinar as alterações e modificações operacionais das demais linhas metropolitanas, justificadamente.</p> <p><b>5.1.</b> Para a perfeita harmonia e conciliação dos sistemas urbano e metropolitano, as empresas operadoras das linhas do Transporte Coletivo Metropolitano sujeitar-se-ão, em caráter provisório, ao regime institucional consubstanciado pela Lei Municipal nº 7.556, de 17 de Outubro de 1990 e pelo Decreto nº 210, de 23 de Abril de 1991 - que disciplinam o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros na cidade de Curitiba.</p> <p><b>8.1.</b> Os Municípios firmarão convênios, visando resguardar sua autonomia, jurisdição e anuência participativa. Quaisquer dúvidas suscitadas na execução deste TERMO serão resolvidas administrativamente entre as partes, ficando, contudo, eleito o foro da Comarca de Curitiba para dirimir questões que não possam ser solucionadas entre as partes.</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>1.1.</b> Constitui objeto do presente termo a delegação pela COMEC à URBS das atividades de planejamento e gerenciamento do Transporte Metropolitano, a implantação das medidas necessárias para a compatibilização e adequação do TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO com o SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE CURITIBA, visando a integração operacional destes sistemas que comporão a REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA</p>

Fonte: adaptado de Curitiba; Paraná (1996)

O convênio assinado entre Estado do Paraná e Município de Curitiba em 1996 é composto pelo aparecimento de duas unidades de registro: Autoridade Inclusiva e Autoridade Sobreposta. A novidade neste caso é que a Autoridade Inclusiva é exercida por meio do Município de Curitiba e não pelo Estado. As normas do convênio que dizem respeito à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba repassam as competências de planejamento e gerenciamento, ou seja, formulação e implementação, ao município por meio de uma sociedade anônima de sua propriedade, a Urbanização de Curitiba S.A. (URBS). A lista de atividades desta entidade é imensa e passa desde as definições operacionais do sistema até a estipulação da tarifa metropolitana que será fixada pelo Estado, porém, sob determinação da URBS, chegando até às funções fiscalizatórias da atividade. Por fim, o convênio autoriza a aplicação de legislação municipal de Curitiba às atividades do transporte público metropolitano, ou seja, nas demais cidades da região.

A unidade de registro da Autoridade Sobreposta aparece em uma única cláusula do convênio que destaca o reconhecimento de ambos os convenientes acerca da necessidade de coordenação entre si para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo metropolitano. A cláusula 1.1. reconhece a necessidade de integração entre os sistemas de transporte coletivo da cidade de Curitiba com aqueles dos demais municípios da região metropolitana.

#### 4.1.13 Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba 03/10/2007 e Termos aditivos

O convênio entre Estado do Paraná e Prefeitura de Curitiba assinado em 03/10/2007 foi analisado devido à sua ligação com o convênio anterior, de 1996. Em sua cláusula primeira renova as disposições daquele primeiro convênio motivo pelo qual, inclusive, as disposições contidas no convênio de 1996 e já analisadas anteriormente são repetidas no Quadro 16 a seguir.

**Quadro 16: Análise de Conteúdo - Convênio Estado e Município de Curitiba 03/10/2007 e Termos aditivos**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Shared Decision Making	<p><b>CLÁUSULA QUARTA</b> - A URBS e a COMEC formularão, na vigência deste convênio, proposta de um novo arranjo institucional entre o Governo do Estado do Paraná e os municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba para a administração conjunta do Sistema de Transporte Público Metropolitano de Passageiros, estabelecendo um processo de gestão de caráter permanente que define entre outras coisas, o processo decisórios entre as instâncias públicas institucionalmente responsáveis pelo Sistema, as responsabilidades das partes e o modelo de gestão dos Serviços de Transporte Público de Passageiros</p>
	Autoridade Inclusiva	<p>2.1. Os serviços de Transporte Coletivo Metropolitano Integrado - de que trata a Cláusula precedente, sujeitar-se-ão ao PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO da URBS, a quem compete especialmente:</p> <p>2.1.1. Realizar o planejamento visando a integração do Transporte Coletivo Metropolitano, com observância do Plano de Estruturação da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p>2.1.2. Promover e coordenar a implementação, a operação, a administração, a integração e a expansão dos serviços e planos pertinentes;</p> <p>2.1.3. Coordenar, supervisionar e fiscalizar os serviços operacionais executados pelas empresas delegatárias do Sistema;</p> <p>2.1.4. Aplicar penalidades por infrações cometidas, relativamente à prestação dos serviços;</p> <p>2.1.5. Exercer todas as prerrogativas destinadas à plena execução do objeto do presente termo;</p> <p>2.2 O ESTADO, mediante proposta formulada pela URBS, fixará, a tarifa a ser cobrada dos usuários do Serviço de Transporte Coletivo Metropolitano.</p> <p>2.3. a URBS deverá ainda, no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, também atuar na atividade fiscalizatória relativamente ao transporte coletivo e individual de passageiros na parte que diz respeito à regularidade do serviço executado</p> <p>3.1.5 (02-05-1996) (ATRIBUIÇÕES DA COMEC) arcar diretamente com os custos para a construção, reforma e adaptação de Terminais e outros equipamentos urbanos localizados nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.</p>



(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p>4.1. A integração dos serviços concernentes ao SISTEMA de que trata o presente CONVÊNIO se dará de forma gradativa, segundo estudos, planejamento, diretrizes e medidas executárias que serão levadas a efeito pela URBS;</p> <p>4.1. (03-06-1997) A integração dos serviços concernentes ao SISTEMA de que trata o presente CONVÊNIO se dará de forma gradativa, segundo estudos, planejamento, diretrizes traçados pelas entidades convenientes, e consoante as medidas executárias que serão levadas a efeito pela URBS;</p> <p>4.3. Na medida das necessidades relevantes para o melhor ordenamento do Sistema Integrado, a URBS poderá determinar as alterações e modificações operacionais das demais linhas metropolitanas, justificadamente.</p> <p>5.1. Para a perfeita harmonia e conciliação dos sistemas urbano e metropolitano, as empresas operadoras das linhas do Transporte Coletivo Metropolitano sujeitar-se-ão, em caráter provisório, ao regime institucional consubstanciado pela Lei Municipal n° 7.556, de 17 de Outubro de 1990 e pelo Decreto n° 210, de 23 de Abril de 1991 - que disciplinam o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros na cidade de Curitiba. 8.1. Os Municípios firmarão convênios, visando resguardar sua autonomia, jurisdição e anuência participativa. Quaisquer dúvidas suscitadas na execução deste TERMO serão resolvidas administrativamente entre as partes, ficando, contudo, eleito o foro da Comarca de Curitiba para dirimir questões que não possam ser solucionadas entre as partes.</p>

Fonte: adaptado de Curitiba; Paraná (2007)

Duas diferenças chamam atenção no convênio de 2007 com aquele de 1996. Ambas dizem respeito a unidades de registro distintas. O aparecimento, neste novo convênio, do conceito de *Shared Decision Making* e, em sentido oposto, o não aparecimento do conceito de Autoridade Sobreposta. Com relação à unidade de registro Autoridade Inclusiva, como as cláusulas foram mantidas, os resultados da análise são os mesmos.

O conceito de *Shared Decision Making* diz respeito à imposição de negociação dos papéis de cada ente federativo em determinados cenários, especialmente levando em conta a autonomia de cada ente para participar de arranjos federativos apenas se assim desejarem. No caso do convênio ora em análise, o Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba assumem a obrigação, por meio da COMEC e da URBS, de proporem um novo arranjo institucional que respeite a autonomia de todos os entes envolvidos no transporte coletivo da RMC, de modo a, inclusive, compartilharem poder de decisão acerca dessas políticas públicas.

#### 4.1.14 Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba 07/05/2012 e Termos aditivos

O convênio assinado entre Estado do Paraná e o Município de Curitiba em 07/05/2012 entra para análise devido ao fato de ser o sucedâneo daquele cujas cláusulas estiveram em vigor desde 1996 até a assinatura deste que agora se analisa. Assim como os anteriores, regula a relação entre os entes que o assinaram para a implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba.

**Quadro 17: Análise de Conteúdo - Convênio Estado e Município de Curitiba 07/05/2012 e Termos aditivos**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>3.1.</b> Por força do presente CONVÊNIO ficam reservados à COMEC, com exclusividade, os seguintes encargos, além daqueles anteriormente previstos:</p> <p><b>3.1.4.</b> Articular com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba ações resultantes do planejamento dos serviços de transporte coletivo e buscar a viabilização das estruturas necessárias ao aprimoramento e expansão do sistema</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>1.1.</b> Constitui objeto do presente CONVÊNIO a operacionalização das ações referentes ao SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS da Região Metropolitana de Curitiba sob a supervisão e gestão da COMEC e auxílio da URBS, que dentre outras ações compreenderá, de acordo com o Plano de Trabalho (ANEXO I), devidamente aprovado pela COMEC, e que passa a fazer parte integrante deste Termo de Convênio como se nele estivesse transcrito.</p> <p><b>1.1.1.</b> O planejamento e o gerenciamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba a cargo da COMEC com o auxílio da URBS;</p> <p><b>1.1.2.</b> A adoção das medidas necessárias à compatibilização e adequação dos SISTEMAS URBANO (CURITIBA) E METROPOLITANO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS, visando ao aprimoramento da integração operacional e financeira destes sistemas que compõem a REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO - RIT.</p> <p><b>5.1.</b> São atribuições conjuntas da URBS, da COMEC, e do DER:</p> <p><b>5.1.1.</b> A coordenação da implementação dos planos, programas e projetos na área de Transporte Metropolitano, bem como o acompanhamento e a supervisão física e financeira das obras e serviços eventualmente realizados, cuja regulamentação ocorrerá através de instrumentos específicos;</p> <p><b>8.1.</b> Para a perfeita harmonia e conciliação dos sistemas urbano e metropolitano, a operação das linhas do Transporte Coletivo Metropolitano sujeitar-se-á, no que couber, ao regime institucional consubstanciado pela Lei Municipal nº 12.597/2008 e pelo Decreto Municipal nº 1.356/2008 - que disciplinam o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba, incorporando-se as alterações que os referidos diplomas venham a sofrer, inclusive por força de regulamentação administrativa, bem como determinações operacionais emitidas pela URBS e aquiescidas pela COMEC. A implementação do regime institucional, previsto neste item, deverá estar em consonância com a Política de Mobilidade do Espaço Metropolitano definidas na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011.</p>

(conclusão)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>9.1.1</b> Haja vista que a integração do SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE CURITIBA com o SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS poderá onerar o Sistema como um todo (Déficit Relativo do Sistema Metropolitano), e que tal onerosidade pode culminar na inviabilidade da manutenção da RIT, o ESTADO, através da COMEC, em cumprimento a previsão contida na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011, e objetivando desenvolver a política de mobilidade da região metropolitana e o equilíbrio dos Sistemas, compromete-se até o limite previsto neste convênio, a arcar com os valores referentes ao Déficit Absoluto da Rede Integrada de Transporte, correspondente ao resultado da composição entre custos e as receitas da RIT, objetivando a manutenção do sistema.</p> <p><b>16.1.</b> Os municípios da Região Metropolitana de Curitiba poderão firmar convênios, visando a formalizar sua anuência participativa</p>

Fonte: adaptado de Curitiba; Paraná (2012)

De modo não muito diferente dos convênios anteriores, neste constam as unidades de registro relativas à Autoridade Inclusiva e à Autoridade Sobreposta. A Autoridade Inclusiva aparece na cláusula 3.1.4, que além de repassar à COMEC os poderes para a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo, determina que esta tem a obrigação de articular com os municípios da região metropolitana as ações resultantes. Significa dizer que estes não terão a oportunidade de discutir com a autarquia estadual o planejamento da implementação, mas apenas cumprir com as ações de cuja formulação não participaram.

Ao mesmo tempo, o convênio reconhece em inúmeras de suas cláusulas a interdependência entre URBS e COMEC, o que significa a percepção de ambos acerca da necessidade de coordenarem suas ações. Entre as atividades reconhecidas como de Autoridade Sobreposta, está a própria operacionalização do sistema de transporte; a formulação e implementação das políticas públicas de transporte público coletivo, incluindo o planejamento, gerenciamento de seu funcionamento e a compatibilização entre o sistema local da capital e o metropolitano; a coordenação conjunta dos trabalhos relativos ao transporte metropolitano; bem como o acompanhamento e fiscalização; a possibilidade de que poderão firmar outros convênios ou criarem consórcios para coordenarem suas ações; a aplicação da legislação local de Curitiba ao sistema como um todo, com a finalidade de que a regulação do serviço seja feita uniformemente; a responsabilização do governo do Estado pela cobertura financeira do déficit do sistema metropolitano, desonerando os demais municípios e, por fim; a possibilidade de que outros municípios possam participar do convênio por meio de anuência. O que, se em última análise não coloca os demais municípios em igualdade com a capital e o Estado, pelo menos os permite participar do sistema.

#### 4.1.15 Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba 08/05/2013 e Termos aditivos

Do mesmo modo que o convênio assinado no ano de 2012, este, assinado no ano seguinte, foi analisado devido ao fato de suceder o convênio

anterior. Assim como aquele, este convênio regula as relações entre o Governo do Estado do Paraná e o Município de Curitiba para a implementação do transporte público coletivo na RMC. A partir do convênio anterior, os entes federativos passaram a conveniar as suas relações anualmente, conforme se encerravam os acordos assinados. Esse fato ocorreu pela primeira vez neste convênio, assinado em 08 de maio de 2013 e, novamente, no ano seguinte, ao final da vigência deste convênio.

**Quadro 18: Análise de Conteúdo - Convênio Estado e Município de Curitiba 08/05/2013 e Termos aditivos**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva	<p><b>3.1.</b> Por força do presente CONVÊNIO ficam reservados à COMEC, com exclusividade, os seguintes encargos, além daqueles anteriormente previstos:</p> <p><b>3.1.4.</b> Articular com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba ações resultantes do planejamento dos serviços de transporte coletivo e buscar a viabilização das estruturas necessárias ao aprimoramento e expansão do sistema</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>1.1.</b> Constitui objeto do presente CONVÊNIO a operacionalização das ações referentes ao SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS da Região Metropolitana de Curitiba sob a supervisão e gestão da COMEC e auxílio da URBS, que dentre outras ações compreenderá, de acordo com o Plano de Trabalho (ANEXO I), devidamente aprovado pela COMEC, e que passa a fazer parte integrante deste Termo de Convênio como se nele estivesse transcrito.</p> <p><b>1.1.1.</b> O planejamento e o gerenciamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba a cargo da COMEC com o auxílio da URBS;</p> <p><b>1.1.2.</b> A adoção das medidas necessárias à compatibilização e adequação dos SISTEMAS URBANO (CURITIBA) E METROPOLITANO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS, visando ao aprimoramento da integração operacional e financeira destes sistemas que compõem a REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO - RIT.</p> <p><b>6.1.</b> Para a perfeita harmonia e conciliação dos sistemas urbano e metropolitano, a operação das linhas do Transporte Coletivo Metropolitano sujeitar-se-á, no que couber, ao regime institucional consubstanciado pela Lei Municipal nº 12.597/2008 e pelo Decreto Municipal nº 1.356/2008 - que disciplinam o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba, incorporando-se as alterações que os referidos diplomas venham a sofrer, inclusive por força de regulamentação administrativa, bem como determinações operacionais emitidas pela URBS e aquiescidas pela COMEC. A implementação do regime institucional, previsto neste item, deverá estar em consonância com a Política de Mobilidade do Espaço Metropolitano definidas na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011.</p>

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>7.1.1</b> Haja vista que a integração do SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE CURITIBA com o SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS poderá onerar o Sistema como um todo (Déficit Relativo do Sistema Metropolitano), e que tal onerosidade pode culminar na inviabilidade da manutenção da RIT, o ESTADO, através da COMEC, em cumprimento a previsão contida na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011, e objetivando desenvolver a política de mobilidade da região metropolitana e o equilíbrio dos Sistemas, compromete-se até o limite previsto neste convênio, a arcar com os valores referentes ao Déficit Absoluto da Rede Integrada de Transporte, correspondente ao resultado da composição entre custos e as receitas da RIT, objetivando a manutenção do sistema.</p> <p><b>14.1.</b> Os municípios da Região Metropolitana de Curitiba poderão firmar convênios, visando a formalizar sua anuência participativa</p> <p><b>14.5.</b> O Estado do Paraná e a COMEC articularão, no prazo de até 6 (seis) meses contados da assinatura do presente convênio, tratativas no sentido de:</p> <p>a) Articular, para a RIT, junto aos municípios beneficiados pela integração dos serviços, contrapartidas financeiras necessárias para a manutenção do sistema integrado de transporte.</p>

Fonte: adaptado de Curitiba; Paraná (2013)



Tratando-se de convênio que sucede o anterior, não há nenhuma surpresa ao se notar que não houve mudança significativa entre as cláusulas assinadas em 2012 e em 2013. Dentre as unidades de registro destacadas na análise de conteúdo, mantiveram-se o aparecimento da Autoridade Sobreposta e da Autoridade Inclusiva. As únicas mudanças entre os dois convênios foram a retirada das cláusulas que implicavam na atuação coordenada entre URBS, COMEC e o DER e a inclusão neste novo convênio da cláusula 14.5. Nesta cláusula, os entes federativos pela primeira vez trouxeram à tona a necessidade de que os demais entes componentes da região metropolitana deveriam contribuir com o financiamento do sistema de transportes.

#### 4.1.16 Convênio Estado do Paraná e Município de Curitiba 26/03/2014 e Termos Aditivos

O convênio assinado entre Estado do Paraná e Município de Curitiba em 26/03/2014 sucede aquele assinado em 08/05/2014. Esse é o motivo pelo qual foi analisado, já que regula a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC.

Quadro 19: Análise de Conteúdo - Convênio Estado e Município de Curitiba 26/03/2014 e Termos Aditivos

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Inclusiva)	<p><b>3.1.</b> Por força do presente CONVÊNIO ficam reservados à COMEC, com exclusividade, os seguintes encargos, além daqueles anteriormente previstos:</p> <p><b>3.1.4.</b> Articular com os municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba ações resultantes do planejamento dos serviços de transporte coletivo e buscar a viabilização das estruturas necessárias ao aprimoramento e expansão do sistema</p>
	Autoridade Sobreposta	<p><b>1.1.</b> Constitui objeto do presente CONVÊNIO a operacionalização das ações referentes ao SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS da Região Metropolitana de Curitiba sob a supervisão e gestão da COMEC e auxílio da URBS, que dentre outras ações compreenderá, de acordo com o Plano de Trabalho (ANEXO), devidamente aprovado pela COMEC, e que passa a fazer parte integrante deste Termo de Convênio como se nele estivesse transcrito.</p> <p><b>1.1.1.</b> O planejamento e o gerenciamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba a cargo da COMEC com o auxílio da URBS;</p> <p><b>1.1.2.</b> A adoção das medidas necessárias à compatibilização e adequação dos SISTEMAS URBANO (CURITIBA) E METROPOLITANO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS, visando ao aprimoramento da integração operacional e financeira destes sistemas que compõem a REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO - RIT.</p> <p><b>6.1.</b> Para a perfeita harmonia e conciliação dos sistemas urbano e metropolitano, a operação das linhas do Transporte Coletivo Metropolitano sujeitar-se-á, no que couber, ao regime institucional consubstanciado pela Lei Municipal nº 12.597/2008 e pelo Decreto Municipal nº 1.356/2008 - que disciplinam o funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba, incorporando-se as alterações que os referidos diplomas venham a sofrer, inclusive por força de regulamentação administrativa, bem como determinações operacionais emitidas pela URBS e aquiescidas pela COMEC. A implementação do regime institucional, previsto neste item, deverá estar em consonância com a Política de Mobilidade do Espaço Metropolitano definidas na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011.</p>

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>7.1.1</b> Haja vista que a integração do SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DE CURITIBA com o SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO DE PASSAGEIROS poderá onerar o Sistema como um todo (Déficit Relativo do Sistema Metropolitano), e que tal onerosidade pode culminar na inviabilidade da manutenção da RIT, o ESTADO, através da COMEC, em cumprimento a previsão contida na Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011, e objetivando desenvolver a política de mobilidade da região metropolitana e o equilíbrio dos Sistemas, compromete-se até o limite previsto neste convênio, a arcar com os valores referentes ao Déficit Absoluto da Rede Integrada de Transporte, correspondente ao resultado da composição entre custos e as receitas da RIT, objetivando a manutenção do sistema.</p> <p><b>15.1.</b> Os municípios da Região Metropolitana de Curitiba poderão firmar convênios, visando a formalizar sua anuência participativa</p> <p><b>15.5</b> O Estado do Paraná e a COMEC articularão, no prazo de até 6 (seis) meses contados da assinatura do presente convênio, tratativas no sentido de:</p> <p>a) Articular, para a RIT, junto aos municípios beneficiados pela integração dos serviços, contrapartidas financeiras necessárias para a manutenção do sistema integrado de transporte.</p>

Fonte: adaptado de Curitiba; Paraná (2014)

Repetindo os resultados que se apresentaram na análise de conteúdo nos convênios assinados em 2012 e 2013, as categorias se repetem. Neste caso, inclusive, as cláusulas já apresentadas no convênio de 08/05/2013 foram repetidas, de modo que nova análise de torna desnecessária.

#### 4.1.17 Lei Municipal de Curitiba nº. 7556/1990 – Transporte Coletivo de Passageiros

A Lei Municipal nº. 7556/1990 foi analisada no presente trabalho porque sua aplicação para o transporte público metropolitano foi autorizada pelo convênio assinado entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba e assinado em 31 de janeiro de 1996. Ela traz disposições acerca da competência, o planejamento, a delegação, o gerenciamento, dentre outras questões acerca da política pública municipal de transporte público coletivo.

#### Quadro 20: Análise de Conteúdo – Lei Municipal nº.7556/1990

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Unidades de Registro</b>	<b>Unidade de Contexto</b>
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<b>Art. 8º.</b> Compete à Gerenciadora (URBS): IX - estabelecer convênios para a integração com a Região Metropolitana de Curitiba;

Fonte: adaptado de Curitiba (1990)

A análise de conteúdo da Lei Municipal nº. 7556/1990 trouxe à tona o aparecimento de uma única unidade de registro composta por uma única unidade de contexto. Trata-se do art. 8º daquela lei que dá à URBS a competência de estabelecer convênios para a integração dos serviços de transporte público coletivo na Região Metropolitana de Curitiba, num claro reconhecimento da interdependência desses atores e a necessidade de coordenação entre eles para a implementação daquelas políticas públicas que, à época, ainda não contavam com a RIT.

#### 4.1.18 Decreto Municipal nº. 210/1991 - Regulamento do Sistema de Transporte Coletivo

O Decreto Municipal nº. 210/1991 foi analisado por dois motivos. O primeiro é o fato de constar do convênio entre o Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba, em que aquele ente federativo autoriza a aplicação das normas deste último para regular o transporte público coletivo metropolitano. O segundo é sua relação com a Lei Municipal nº. 7556/1990. Este decreto regulamenta aquela lei e traz os pormenores da operacionalização do transporte público metropolitano.

##### Quadro 21: Análise de Conteúdo - Decreto Municipal nº.210/1991

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Unidades de Registro</b>	<b>Unidade de Contexto</b>
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Formas de Coordenação em políticas públicas (autoridade sobreposta)	<b>Art. 10</b> - À URBS dada a sua qualidade de gerenciadora, compete: IX - estabelecer convênios para integração com a Região Metropolitana de Curitiba;

Fonte: adaptado de Curitiba (1991)

O Decreto Municipal nº. 210/1991, assim como a legislação a qual regulamenta, também conta com o aparecimento de apenas uma unidade de registro que é a Autoridade Sobreposta. Seu conceito sobressai-se no reconhecimento por parte da Prefeitura de Curitiba acerca da importância da integração com os municípios da região metropolitana a fim de que os sistemas de transporte público coletivo operassem coordenadamente.

#### 4.1.19 Lei Municipal de Curitiba nº. 12597/2008 - Organização do Sistema de Transporte Coletivo

A Lei Municipal de Curitiba nº. 12597/2008 entra na análise tendo em vista a referência que lhe é feita pelos convênios assinados entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba para a regulamentação dos sistemas de transporte coletivo da região metropolitana. A princípio, a legislação de um

município não poderia ser aplicada ao aglomerado metropolitano, porém, o Estado do Paraná, por meio dos convênios já analisados delega parte dos poderes de implementação de políticas públicas de transporte coletivo ao município de Curitiba, por meio da URBS, autorizando a aplicação desta lei municipal ao serviço metropolitano como um todo. Essa norma regula, em primeiro lugar, a organização do sistema de transporte público coletivo do município de Curitiba e autoriza a delegação do serviço à iniciativa privada. Por causa dos convênios assinados entre Estado do Paraná e Prefeitura de Curitiba, acaba por regular, também, o serviço de transporte público coletivo em toda a região metropolitana. Além de regular esses serviços, a Lei Municipal nº. 12597/2008 substituí a lei que anteriormente regia os serviços de transporte público coletivo em Curitiba, de número 7556/1990.

**Quadro 22: Análise de Conteúdo - Lei Municipal de Curitiba 12597/2008 - Organização do Sistema de Transporte Coletivo**

(continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 4º</b> O Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba fica organizado, dentre outras, sob as seguintes diretrizes: VI - integração com os diferentes modais de transportes e com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p><b>Art. 5º</b> No exercício das competências relativas ao Sistema de Transporte Coletivo Público de Passageiros, a Administração Pública poderá celebrar convênios, contratos e outros instrumentos legais com entes públicos ou privados, visando à cooperação técnica e financeira.</p>
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 12</b> Na forma do art. 2º da presente lei, constituem atribuições da URBS: IX - estabelecer convênios, consórcios, contratos ou acordos para integração com a Região Metropolitana de Curitiba, com o Estado ou individualmente com cada Município, desde que condizentes com a política de integração e de mobilidade urbana estabelecida em lei, respeitando-se a integração já existente, denominada RIT - Rede Integrada de Transportes de Curitiba e Região Metropolitana, quando da entrada em vigor da presente lei.</p>

Fonte: adaptado de Curitiba (2008)

Na Lei Municipal nº. 12597/2008 uma única unidade de registro se sobressai. Trata-se da Autoridade Sobreposta, que representa a interdependência entre centros de poder e que leva à necessidade de coordenação entre os atores. O legislador municipal reconhece nos artigos 4º, 5º e 12º, a importância de que as ações relativas ao transporte metropolitano sejam coordenadas com os demais municípios componentes do aglomerado, bem como com o Estado do Paraná, que é, por lei, o responsável por essas políticas públicas. Nesse sentido, o artigo 1º estabelece como diretriz a integração do sistema municipal de transporte com o metropolitano. O artigo 5º., por sua vez, autoriza o município a se utilizar dos mais variados métodos para a coordenação técnica e financeira de suas atividades de implementação, seja por meio de consórcios ou de convênios com os demais entes federativos. Por fim, o artigo 12, repetindo a autorização dada pelo artigo 5º, atribui à URBS a participação em tais formas jurídicas de coordenação, desde que respeitadas algumas condições, quais sejam: o respeito à política de mobilidade integrada existente em lei e a integração já existente entre os municípios metropolitanos por meio da RIT.

#### 4.1.20 Decreto Municipal nº. 1356/2008 - Regulamento do Sistema de Transporte Coletivo

O Decreto Municipal nº. 1356/2008, regulamenta os dispositivos da Lei Municipal nº. 12597/2008 e por isso foi analisada no presente trabalho. Trata-se do regulamento dos serviços de transporte coletivo de passageiros do município de Curitiba e, por força dos convênios assinados e anteriormente analisados, também da Região Metropolitana de Curitiba.

**Quadro 23: Análise de Conteúdo - Decreto Municipal nº. 1356/2008 - Regulamento do Sistema de Transporte Coletivo**

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidade de Contexto
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p><b>Art. 5º.</b> O Transporte Coletivo de Passageiros no Município de Curitiba fica organizado dentre outras sob as seguintes diretrizes:            VI - integração com os diferentes modais de transportes e com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba;</p> <p><b>Art. 20.</b> Na forma do artigo 2º, deste regulamento, constituem atribuições da URBS:            XI - firmar convênios, consórcios, contratos ou acordos para integração com a Região Metropolitana de Curitiba, com o Estado ou individualmente com cada Município;</p> <p><b>Art. 54.</b> Considera-se receita do sistema de transporte coletivo:            III - recursos repassados pelos Municípios Metropolitanos integrantes do sistema, a título de serviços, desoneração de custos e subsídios;</p>
Interação entre governos para a implementação de políticas públicas	Autoridade Sobreposta	<p>VI - recursos decorrentes de convênios e/ou programas de investimentos na RIT (Rede Integrada de Transporte);</p>

Fonte: adaptado de Curitiba (2008)

Neste decreto municipal, a única unidade de registro que aparece na análise é a de Autoridade Sobreposta. Revela-se, portanto, uma vez mais, o reconhecimento por parte da Prefeitura de Curitiba da existência de interdependência entre os entes federativos responsáveis pela implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na região metropolitana. As unidades de contexto destacadas em muito se assemelham àquelas constantes da Lei Municipal nº. 12597/2008, tendo em vista tratar-se de sua regulamentação. Dentre elas, porém, uma novidade é o reconhecimento de que as receitas provenientes da participação de outros municípios no sistema de transporte, bem como aquela recebida através de convênios ou programas de investimentos na RIT, fazem parte das receitas totais do sistema de transporte coletivo.



## 4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir da apresentação dos resultados, três possíveis formas de análise dos resultados sobressaem. A primeira delas diz respeito à continuação da análise de conteúdo. Os dados recolhidos foram submetidos a uma análise de frequência tendo em vista que “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição” (BARDIN, 2011, p. 138). A segunda é uma análise cronológica acerca dos modelos de interação presentes na Região Metropolitana de Curitiba para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo. A outra leva em conta as normas em vigor no momento em que o trabalho é escrito e que apresentam o cenário com o qual se defrontam os entes federativos para a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo.

### 4.2.1 Importância dos Conceitos Apresentados

Neste tópico, a análise foi realizada da seguinte forma: a partir da contagem da frequência do aparecimento de cada uma das unidades de registro foi possível perceber a importância dada pelo legislador de cada ente federativo a cada uma das possibilidades de solução de dilemas de ação coletiva. De acordo com o Quadro 2, são treze unidades de registro a serem buscadas nas vinte normas analisadas. Portanto, uma mesma unidade de registro pode aparecer em um total de até vinte vezes. Bardin (2011, p. 138) define que, nessa regra de enumeração, é possível dizer que “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição”. A frequência de aparição de todas as unidades de registro será apresentada a seguir.

**Quadro 24: Frequência de aparecimento das unidades de registro nas normas analisadas**

UNIDADES DE REGISTRO	TOTAL DE APARIÇÕES
Imposição da solução por um ator externo.	1
Instituições de sucesso - Teoria dos Recursos Comuns	0
Incentivos à adesão e participação de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis federativos	0
Shared Decision Making	4
Cooperação em políticas públicas	3
Armadilha da decisão conjunta	0
Competição em políticas públicas	0
Autoridade Coordenada	6
Autoridade Inclusiva	11
Autoridade Sobreposta	15
Negociação Intergovernamental	1
Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental	1
Sistema de Políticas públicas	1

**Fonte: Autoria própria**

O Quadro 24 demonstra a frequência de aparição de cada uma das unidades de registro. A sua análise mais básica deixa clara a importância dos conceitos de Wright (1988) para a análise das relações intergovernamentais. Os resultados apresentados sugerem um reconhecimento por parte dos entes federativos acerca das possibilidades de coordenação em matéria de políticas públicas de transporte coletivo. Isso porque, das 20 normas analisadas, o conceito de Autoridade Sobreposta aparece em 15, ou seja, em 75% delas. Significa dizer que há um reconhecimento por parte dos responsáveis por essas políticas públicas da forte relação entre os diversos centros de poder que cria a necessidade de que haja coordenação entre eles.

Além disso, o Quadro 24 demonstra, ainda, que para além do conceito de Autoridade Sobreposta, outros dois conceitos de Wright (1988) acerca das relações intergovernamentais aparecem como a segunda e terceira unidade de registro com maior frequência. São elas: Autoridade Inclusiva e Autoridade Coordenada, respectivamente. O surgimento da primeira unidade de registro significa que diversas determinações com força legal que dispõem acerca da implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba tratam um ente federativo como superior hierárquico e dependente de outro. Essa situação ocorre tanto nos casos em que a União é o ente hierarquicamente superior quanto em outras, em que o Município é

dependente do Estado. Essa unidade de registro aparece em mais da metade das normas analisadas (55%).

O que aparece como maior destaque nesse primeiro momento é a aparente contradição entre os modelos de implementação de políticas públicas em cenários de dilemas de ação coletiva. As duas unidades de registro que mais apareceram (Autoridade Sobreposta e Autoridade Inclusiva), apesar de tratarem de conceitos contraditórios entre si, surgem conjuntamente em 6 das normas analisadas, o que significa dizer que em algumas dessas não há clareza por parte dos formuladores de como lidar com os dilemas de ação coletiva. Veja-se que o aparecimento conjunto dessas unidades de registro totalizam 54% das aparições do conceito de autoridade inclusiva. Nesse sentido, diretrizes opostas acerca das formas de coordenação em políticas públicas de transporte público coletivo parecem confirmar o entendimento de que inexistem modelos para a gestão de políticas públicas comuns em território metropolitano (FERNANDES, 2004; LOPES, 2006).

Por sua vez, o fato de que apareçam com destaque critérios da unidade de registro da Autoridade Sobreposta confirma a posição de Ribeiro (2013) de que em diversas políticas públicas, apesar de, aparentemente, o constituinte ter a intenção de que fossem criadas redes de relações intergovernamentais entre os entes federativos, isso nunca aconteceu. Embora haja o reconhecimento do legislador acerca das possibilidades de coordenação, foram poucos os aparecimentos de unidades de registro que criam formas de cooperação e coordenação entre os entes federativos. Confirma-se esse entendimento ao analisar a baixa frequência de aparecimento das seguintes unidades de registro: Imposição da solução por um ator externo, Instituições de sucesso – Teoria dos Recursos Comuns, Incentivos à adesão e participação de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis federativos, *Shared Decision Making*, Cooperação em políticas públicas, Negociação Intergovernamental, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental e Sistema de Políticas públicas.

As unidades de registro de Autoridades Coordenada, Inclusiva e Sobreposta (VICKERMAN, 2008; WRIGHT, 1988), assim como aquelas de Armadilha da decisão conjunta e Competição em políticas públicas (ABRUCIO, 2005) representam formas de interação para a implementação de políticas

públicas. Por outro lado, a baixa frequência de aparecimento daquelas unidades de registro do parágrafo anterior, além de confirmar a inexistência de modelo conforme aponta Ribeiro (2013), marca a inexistência de aplicação de qualquer modelo. Confirma, também, a afirmação de Borges (2013), para quem a descentralização em matéria de políticas públicas trouxe consequências negativas para a coordenação entre esferas de governo.

À constatação de que as normas que regulam a implementação de políticas públicas de transporte coletivo metropolitano na RMC ainda estimulam os conflitos jurisdicionais (o conceito de autoridade coordenada aparece 6 vezes num total de 20, portanto em 30% das normas analisadas), é possível opor o entendimento de que algumas normas parecem buscar soluções para a ação coletiva. Esse fato pode ser comprovado pelo aparecimento das unidades de registro *Shared Decision Making* e Cooperação em políticas públicas, presentes em 4 (25%) e 3 (15%) das 20 normas, respectivamente. Mesmo que no caso dos conceitos de *Shared Decision Making* a imposição de negociação não a leve a acontecer necessariamente, pois, como consta do próprio conceito, os entes federativos não são obrigados a entrar nesse esquema de compartilhamento de políticas públicas.

O aparecimento por uma única vez dos conceitos de Imposição da solução por um ator externo, Negociação Intergovernamental, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental, Sistema de Políticas públicas demonstram, por sua vez, a ainda incipiente tentativa de se criar cooperação entre os entes federativos por meio de inovações institucionais. Especialmente, neste caso, por meio da utilização dos pressupostos da Teoria do Estado (OSTROM, 2002; 2006; SABBAGH, 2012). Especialmente através da imposição dessas soluções por um ator externo aos implementadores da política pública de transporte público metropolitano, no caso, a União. Esta, por meio do Estatuto da Metrôpole, intenta impor aos demais entes federativos conceitos de governança interfederativa que, nos termos do presente trabalho, dizem respeito às unidades de registro da Negociação Intergovernamental, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental, Sistema de Políticas públicas.

As unidades de registro que não apareceram em nenhuma das normas analisadas também trazem à tona alguns significados. São elas: Instituições de sucesso – Teoria dos Recursos Comuns, Incentivos à adesão e

participação de diferentes entes federativos em políticas de outros níveis federativos, Armadilha da decisão conjunta e Competição em políticas públicas. A primeira delas decorre, em primeiro lugar, da existência de espaços para que os entes federativos envolvidos em determinada política pública debatam em igualdade de condições. Após esse passo, os envolvidos desenvolveriam regras para a ação coletiva, bem como apontariam responsáveis pelo seu monitoramento e, também, pela punição àqueles que as descumprissem. A análise de conteúdo das normas acerca da implementação de políticas públicas na RMC, porém, não identificou a ocorrência desse cenário que, embora complexo, significa para Ostrom (2006) a retenção dos ganhos que um sistema como esse pode gerar por aqueles que o compõem. Isso porque, as alternativas a esse sistema são aquelas cuja responsabilidade de criação, monitoramento e imposição de sanções ficam reservadas a um ator externo ao círculo de participantes.

A segunda, por outro lado, embute uma perda de oportunidade por parte dos implementadores de políticas públicas. Silva *et al* (1999) apontam para a possibilidade de que os entes federativos estimulem a participação dos demais em suas políticas públicas por meio de incentivos à adesão. Significa dizer que a formulação da política pública será toda de um ente, enquanto o interessado em aderir teria a opção de fazê-lo ou não, a fim de que juntos a implementem. Constatada a existência de diversas oportunidades em que um ente federativo é Autoridade Coordenada com outro ou Autoridade Inclusiva, a coordenação para fins de solução de dilema de ação coletiva poderia ocorrer por meio desses incentivos à adesão, já que o arcabouço legal permite esse tipo de ação. Tendo por finalidade a implementação de políticas públicas de transporte coletivo, qualquer dos entes que disponham de capacidade para formular e financiar um sistema poderiam buscar a adesão dos demais. É o que Arretche (2005) afirma quando fala em maior autonomia para a implementação de políticas públicas, já que o ente que possui maior quantidade de recursos tributários e/ou fiscais acaba por ter o controle sobre os demais.

Com relação à Armadilha da decisão conjunta, Abrucio (2005) identifica-a como aquele cenário no qual os participantes compartilham decisões ao máximo e dependem da anuência de todos. A não identificação desse cenário nas normas analisadas significa que este não é um impedimento à ação conjunta

dos entes federativos. Do ponto de vista do autor, um excesso de compartilhamento de poder traz dificuldades do ponto de vista da inovação em matéria de políticas públicas e da *accountability* dos envolvidos, já que, no caso, deixariam de existir os controles mútuos entre eles. O caso da Competição em políticas públicas é bem próximo ao anterior. De um ponto de vista positivo, a competição em políticas públicas afasta os riscos de paternalismo e parasitismo dos entes federativos com relação a outras esferas de poder, o que levaria a uma competição que Abrucio (2005) entende como saudável.

A conclusão a que se chega a partir dessa primeira análise, então, é de que os formuladores da política pública reconhecem a necessidade de que os entes federativos hajam conjuntamente para a implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba. Essa conclusão é ressaltada pela grande frequência de aparecimento do conceito de autoridade sobreposta (WRIGHT, 1988). Por outro lado, dentre aqueles modelos cujos conceitos fizeram parte das unidades de registro consideradas, a análise de frequência também demonstrou a sua baixa utilização. Com isso, o que vem à tona é a falta de modelo para a cooperação em políticas públicas em regiões metropolitanas, de acordo com a definição de Ribeiro (2012).

Em contrapartida, o fato de que o Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba foram capazes de manter a Rede Integrada de Transportes unificada por quase 20 anos, demonstra que para além do arcabouço institucional e da inexistência de um modelo para a solução dos impasses do dilema de ação coletiva, esses entes federativos foram capazes de se manterem coordenados por um longo período de tempo. Demonstrando, portanto, que as relações intergovernamentais podem suplantar a ausência de modelos de ação e de interação, caso os indivíduos que façam parte do cenário tomem atitudes nesse sentido (BALDI, 1999). Souza (2003) corrobora com esse cenário quando afirma que as relações intergovernamentais podem ocorrer de maneira extra-institucional ou mesmo legal, sendo legitimadas pela prática. Leva à conclusão, também, que a realidade de suas inter-relações está para além dos métodos utilizados neste trabalho.

#### 4.2.2 Análise Histórica dos modelos de interação entre entes federativos na Região Metropolitana de Curitiba

A análise a seguir será feita da seguinte forma: as diferentes unidades de registro serão apresentadas conforme o ano dos documentos nos quais apareceram. A intenção é a de identificar a evolução histórica dos conceitos utilizados para a solução dos dilemas de ação coletiva na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na Região Metropolitana de Curitiba.

**Quadro 25: Análise histórica dos conceitos das unidades de registro**

ANO	DOCUMENTOS ANALISADOS	JURISDIÇÃO	UNIDADES DE REGISTRO
1973	Lei Complementar nº. 14/1973	Federal	Autoridade inclusiva
1974	Lei nº. 6517/1974	Estadual	Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
1988	Constituição Federal	Federal	Autoridade coordenada
1989	Constituição do Estadual PR	Estadual	Autoridade coordenada, Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
1990	Lei nº.7556/1990	Municipal	Autoridade sobreposta
1991	Decreto nº. 210/1991	Municipal	Autoridade sobreposta
1995	Decreto nº. 698/1995	Estadual	Autoridade Inclusiva
1996	Convênio de 31/01/1996	Estadual/Municipal	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
1998	Lei Complementar nº. 82/1998	Estadual	Cooperação em políticas públicas
2005	Lei Estadual Complementar nº. 111/2005	Estadual	Shared decision making, Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
2007	Convênio de 03/10/2007	Estadual/Municipal	Shared decision making, Autoridade inclusiva
2008	Lei nº. 12597/2008	Municipal	Autoridade sobreposta
2008	Decreto nº. 1356/2008	Municipal	Autoridade sobreposta
2012	Lei nº. 12.587/2012	Federal	Cooperação em políticas públicas, Autoridade coordenada, Autoridade sobreposta
2012	Decreto nº. 4372/2012	Estadual	Autoridade inclusiva
2012	Convênio de 07/05/2012	Estadual/Municipal	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
2013	Lei Complementar nº. 153/2013	Estadual	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
2013	Convênio de 08/05/2013	Estadual/Municipal	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
2014	Convênio de 26/03/2014	Estadual/Municipal	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
2015	Lei nº. 13.089/2015	Federal	Imposição da Solução por um ator externo, Shared decision making, Cooperação em políticas públicas, Autoridade coordenada, Autoridade sobreposta, Sistema de Políticas públicas, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental, Negociação Intergovernamental,

**Fonte: Autoria própria**



As primeiras normas que regulamentaram o transporte público coletivo de passageiros na RMC foram editadas durante o Regime Militar, no ano de 1974. Embora a finalidade da norma não fosse especificamente a de regular aquela atividade, o fez indiretamente, tendo em vista que tratou dos serviços de interesse comum metropolitano. Impôs ao Estado do Paraná e ao Município de Curitiba a criação da Região Metropolitana de Curitiba. Criou, também, uma estrutura inicial a ser responsabilizada por aqueles serviços, dentre os quais estava incluído o transporte coletivo metropolitano. Trata-se de um modelo centralizado de exercício do poder que impunha as formas de ação de cima para baixo, a partir da União, aos demais entes federativos. Abrucio e Sano (2013) ao apontar as diferentes fases da federação brasileira já haviam chegado a essa conclusão e o resultado desta análise vai nesse mesmo sentido.

No caso da unidade de registro da Autoridade Inclusiva, no contexto em que foi encontrada, a extrema centralização também fica clara quando se analisa a Lei Estadual nº. 6517/1974. A União escolhia o Governador do Estado e este possuía o direito de escolher os componentes do conselho da região metropolitana (COMEC, no caso de Curitiba). Com isso, o governo federal possuía imensas possibilidades de influenciar as decisões tomadas na implementação de qualquer política pública metropolitana. Embora apareça, já no ano de 1974, o reconhecimento da importância da coordenação entre os entes federativos, pelo aparecimento da unidade de registro da Autoridade Sobreposta, trata-se, na realidade, de um reconhecimento sem ações efetivas, já que se criou um Conselho Consultivo sem poder decisório sobre as políticas públicas.

Por outro lado, a extrema descentralização que se seguiu ao fim do regime autoritário é confirmada pelo aparecimento da unidade de registro da Autoridade coordenada expressa nas Constituições Federal e Estadual. Esse resultado vai ao encontro do entendimento de Rocha (2013), de que a virada institucional marcada pela promulgação de ambas as constituições representou um aumento de poder de Estados e Municípios. Ao mesmo tempo, essa unidade de registro também demonstra a ausência de um modelo cooperativo. Essa ausência de padrão de cooperação aprofundou a “dinâmica competitiva e

compartimentalizada da federação brasileira”, conforme Abrucio e Sano (2013, p. 222).

A partir da década de 1990, após a criação do plano real, Abrucio e Sano (2013) apontam para uma mudança de paradigma nas relações entre os entes federativos. Afirmam que a União foi capaz de impor determinadas políticas de interesse federal aos demais entes, especialmente no que se refere às regras acerca da responsabilidade fiscal. Contudo, a manutenção das mesmas regras constitucionais e de âmbito federal acerca do tema do transporte coletivo metropolitano demonstra que inexistiu essa mesma preocupação com essa área. Essa conclusão está de acordo com as ideias de Borges (2013) e Souza (2005) para quem as mudanças instituídas na Constituição de 1988 trouxeram consequências negativas para a coordenação de políticas públicas.

Foi só a partir das ações do Estado do Paraná que a situação começou a mudar. Foram as normas estaduais que levaram a cabo as modificações na estrutura das políticas públicas de transporte coletivo a fim de estimular a ação coletiva dos entes responsáveis. Foi uma norma na década de 1990 na qual apareceu, pela primeira vez, conceitos que apontavam para soluções para os dilemas de ação coletiva metropolitano. Ainda assim, essa norma não regulava diretamente o transporte público coletivo, mas sim a própria compreensão acerca das regiões metropolitanas. A legislação apontava para a necessidade de criação de instituições que fortalecessem a ação coletiva. Nesse contexto é que aparece pela primeira vez o conceito de Cooperação em políticas públicas, tratando-se, portanto, de mecanismos de parceria para a implementação de políticas públicas.

Em sentido contrário, é preciso dizer que a dependência da trajetória apontada por Pierson (1995) e Abrucio e Sano (2013) como sendo um dos conceitos importantes acerca do funcionamento das federações também aparece nessa análise histórica. O conceito de autoridade inclusiva que aparece constantemente (1973, 1974, 1989, 1995, 1996, 2005, 2007, 2012, 2013 e 2014) diz respeito ao mesmo tipo de determinação em todas as normas analisadas. Se em 1973 a Lei Federal nº. 74/1973 impôs a organização dos serviços de interesse comuns metropolitanos ao Estado, todas as normas nas quais a unidade de registro Autoridade Inclusiva aparece repetem esse repasse de obrigações e, mais do que isso, aprofunda a concentração de poderes.

No caso dessa análise histórica, a quase totalidade das aparições do conceito de Autoridade Inclusiva dizem respeito ao repasse dos poderes do Estado do Paraná à sua autarquia, a COMEC. Significa dizer que há um padrão de centralização de poderes no governo estadual, representado pela COMEC, que no decorrer dos anos permaneceu com essa entidade, embora isso significasse dificuldades à ação cooperativa dos entes federativos.

Importante destacar, ainda, que em 1996, apesar do não aparecimento de qualquer unidade de registro nos anos anteriores, Estado do Paraná e o Município de Curitiba viriam a cooperar para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo. Embora houvesse desde a Lei Federal nº. 14/1973 o reconhecimento de que alguns serviços metropolitanos deveriam ser prestados de forma conjunta, como demonstra o aparecimento da unidade de registro da Autoridade Sobreposta em 1974 e 1989, ambos os entes federativos implementaram ações cooperativas no marco da Autoridade Coordenada das Constituições Federal e Estadual. Portanto, mesmo em um cenário no qual repartiam competências e as normas criavam conflitos de jurisdição, foram capazes de implementar conjuntamente o transporte público coletivo metropolitano, sob responsabilidade do município de Curitiba.

A forma pela qual o fizeram, porém, significou repassar os poderes hierárquicos do Estado do Paraná para o município. Este passou a agir como superior hierárquico tanto do ente estadual, quanto dos demais municípios da região metropolitana. Em que pese trata-se de uma lacuna na presente pesquisa, tendo em vista não aparecerem quaisquer unidades de registro que conceituam as soluções para o dilema de ação coletiva, demonstra o acerto da tese de Souza (2003) quando afirma que o modelo metropolitano brasileiro da década de 1990 dava peso excessivo ao município central do aglomerado.

Prova, igualmente, os limites dessa pesquisa a qual não permitiu identificar a forma através da qual esses entes federativos agiram no sentido de criar cooperação para a implementação de política pública. Sugere, também, que em pesquisas posteriores será preciso focar na ação dos indivíduos responsáveis por essas políticas públicas que, apesar das dificuldades impostas pelo modelo institucional dentro do qual operavam, ainda assim foram capazes de operar por quase 20 anos, de forma conjunta, a Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba. Por outro lado, foi também no

marco desse modelo institucional que ocorreu a desintegração da RIT. Isso indica que a inexistência de um modelo de solução dos dilemas de ação coletiva manteve um sistema fiado na ação individual e que posto à prova pela ação desses mesmos personagens desmoronou, criando dificuldades para os usuários do sistema de transporte da RMC. Esse ponto de vista confirma, uma vez mais, a concepção de Souza (2003) para quem as relações intergovernamentais podem ocorrer de forma extra institucional e até extra-legal, podendo ser legitimada tão somente por decisões dos Executivos.

Na última década há um aumento no número de aparições de unidades de registro que configuram ferramentas para a solução de problemas de ação coletiva. A partir de 2005, por diversas vezes, o conceito de *Shared Decision Making* aparece no Quadro 25. Destaque maior para o Estatuto da Metrópole que traz, pela primeira vez, um grande arsenal de formas institucionais para a coordenação em matéria de políticas públicas metropolitanas. A soma das regras que tratam do transporte público coletivo da RMC nos últimos 10 anos parece trazer consigo um novo modelo de regulação da ação dos entes federativos, inclusive a possibilidade da construção de um Sistema de Transporte Público Coletivo Metropolitano, nos termos reconhecidos por Franzese e Abrucio (2013) para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Os conceitos inseridos no Estatuto da Metrópole estão de acordo com a proposta de Souza (2003) e Frey (2012) para as regiões metropolitanas. Ambos destacam a necessidade de que os conflitos inerentes às políticas públicas metropolitanas sejam enfrentados pela via negocial. Na opinião dos autores, os entes federativos devem criar espaços para negociação intergovernamental e a Lei Federal nº. 13089/2015 vai exatamente nesse sentido. Isso fica demonstrado pelo aparecimento de diversas unidades de registro que propõem incentivos à negociação, a criação de espaços para que essa ocorra, o compartilhamento de poder decisório, dentre outras características fundamentais para a solução dos dilemas de ação coletiva.

Os resultados dessa análise histórica, então, estão de acordo com o conceito de Rocha e Faria (2010) para quem a fase atual da organização das regiões metropolitanas é o de integração negociada. Os instrumentos à disposição dos entes federativos responsáveis pelas políticas públicas de

transporte público coletivo na RMC permitem a criação daquilo que Rolnik e Somekh (2000) chamam de redes cooperativas e solidárias entre municípios a fim de solucionar problemas comuns. Por outro lado, após a edição do Estatuto da Metrópole pode-se concluir que a União passou a dominar esse processo de integração, contrariando o entendimento de Klink (2013) acerca da supremacia dos Estados em matéria de relações intergovernamentais nas regiões metropolitanas.

Portanto, a conclusão a que se chega em relação às normas acerca da implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na Região Metropolitana de Curitiba é que ocorreram três distintas fases que representam as diversas tentativas de criação de modelos de interação. Se a primeira fase decorreu da imposição de normas por parte do governo federal, a segunda, em sentido contrário, marcou uma descentralização excessiva que operou no sentido de dificultar a cooperação dos entes federativos. É só na terceira fase, com o avanço das disposições que distribuem poder entre os entes responsáveis que começam a aparecer mais unidades de registro com modelos para a solução de dilemas de ação coletiva. Não se pode olvidar, porém, que todos os três períodos são permeados pela trajetória histórica das relações intergovernamentais brasileiras que decorrem do período autoritário anterior, representadas pelo aparecimento da unidade de registro da Autoridade inclusiva desde a década de 1970.

#### 4.2.3 Análise das normas em vigor para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na Região Metropolitana de Curitiba

Nesta última análise a intenção é a de buscar entender o cenário atual da implementação de políticas públicas de transporte coletivo. A legislação em vigor parece criar possibilidade para a solução dos dilemas de ação coletiva já que permite a utilização de diversas ferramentas institucionais que habilitam aos entes federativos a agirem coletivamente a fim de implementar as políticas em análise. As normas em vigor para a regulamentação das políticas públicas de transporte público coletivo na RMC são aquelas constantes do Quadro 26 a seguir:

**Quadro 26: Legislação em vigor que regulamenta a implementação do Transporte Público Coletivo na RMC**

ANO	DOCUMENTOS ANALISADOS	JURISDIÇÃO	UNIDADES DE REGISTRO
1974	Lei nº. 6517/1974	Estadual	Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
1988	Constituição Federal	Federal	Autoridade coordenada
1989	Constituição do Estado do Paraná	Estadual	Autoridade coordenada, Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
1995	Decreto nº. 698/1995	Estadual	Shared Decision Making, Autoridade Inclusiva
1998	Lei Complementar nº. 82/1998	Estadual	Cooperação em políticas públicas
2005	Lei Complementar nº. 111/2005	Estadual	Shared Decision Making, Autoridade Inclusiva, Autoridade sobreposta
2012	Lei nº. 12.587/2012	Federal	Cooperação em políticas públicas, Autoridade coordenada, Autoridade sobreposta
2012	Decreto nº. 4372/2012	Estadual	Autoridade inclusiva
2013	Lei Complementar nº. 153/2013	Estadual	Autoridade inclusiva, autoridade sobreposta
2015	Lei nº. 13.089/2015	Federal	Imposição da Solução por um ator externo, Shared Decision Making, Cooperação em políticas públicas, Autoridade coordenada, Sistema de Políticas públicas, Institucionalização de Espaços de Negociação Intergovernamental, Autoridade sobreposta, Negociação Intergovernamental,

Fonte: Autoria própria

Antes de proceder à análise propriamente dita, é necessário tecer alguns comentários acerca das normas em vigor. Percebe-se com clareza a diminuição da quantidade de leis e decretos aplicáveis ao cenário em análise (Quadro 26), com aqueles analisados no tópico anterior (Quadro 25). É imperativo explicar o motivo pelo qual cada uma delas foi retirada da análise, tendo em vista a sua não aplicabilidade seja pela sua revogação, seja pela impossibilidade de aplicação a uma outra jurisdição.

A Lei Complementar Federal nº. 14/1973 foi retirada da análise porque com a edição da nova Constituição em 1988 e a passagem da competência para a criação de regiões metropolitanas para os Estados, a definição da composição e das demais regras aplicáveis à RMC estão na Lei Estadual nº. 6517/1974 e não mais naquela lei federal, que estava vinculada à Constituição Federal de 1967.

As leis municipais nº. 7556/1990, nº. 12587/2012 e os decretos municipais nº. 210/1991 e nº. 1356/2008 foram retirados da análise porque eram aplicáveis ao transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba devido aos convênios assinados entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba e que não estão mais em vigor (Convênios dos anos de 1996, 2007, 2012, 2013 e 2014). Todos esses convênios tiveram sua vigência expirada ou foram encerrados, motivo pelo qual eles também não serão analisados neste tópico.

Com as exclusões acima, chega-se ao número de 10 leis federais e estaduais e decretos estaduais ainda aplicáveis ao cenário em análise. Como nos tópicos anteriores, sobressaem os conceitos de Wright (1988) acerca das formas de coordenação em políticas públicas. O conceito de Autoridade Coordenada aparece em 40% das normas aplicáveis, enquanto as unidades de registro Autoridade Inclusiva e Sobreposta tem frequência de 60% de incidência.

A frequência de aparecimento da unidade de registro Autoridade Coordenada demonstra que a legislação em vigor ainda alimenta os conflitos jurisdicionais entre os entes federativos. As normas que apresentam conceitos dessa unidade de registro são a Constituição Federal, a Constituição Estadual (que repete as determinações da federal), a lei que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrôpole. Em todos os casos trata-se do que afirmaram Souza (2003) e Ribeiro (2013): a legislação repassa a distintos entes federativos competências concorrentes sobre os temas, criando dificuldades para a ação coletiva. No caso das Constituições Federal e Estadual atendendo àquelas demandas por centralização em voga na época de suas promulgações. As leis federais, por sua vez, repetem o conteúdo da Constituição Federal, mantendo o aparecimento do conceito de Autoridade coordenada, criando embaraços para a ação cooperativa.

Nesse sentido, os resquícios do período autoritário identificados na análise histórica e que foram trazidos para o centro da implementação de políticas públicas metropolitanas permanecem em vigor e também criam embaraços à ação coletiva, pois impõem as decisões dos Estados aos municípios componentes da RMC. O aparecimento da unidade de registro da Autoridade Inclusiva que consta em 60% das normas em vigência, confirma essa tese. Contudo, pode-se opor a essa constatação o reconhecimento de que se

tratam de normas que repetem condicionantes históricos já detalhados anteriormente. Eles impõem a atuação dos entes federativos considerados hierarquicamente superiores aos demais. Nesse sentido, a Constituição Estadual impõe as opções do governo estadual sobre os demais componentes da RMC. Os mesmos conceitos são aprofundados pelas normas que a seguem, como aquelas que definem as competências da COMEC e das regiões metropolitanas estaduais. Significa dizer que a dependência da trajetória afirmada por Pierson (1995) e reafirmada por Abrucio e Sano (2013) permanece em voga.

Por outro lado, percebe-se que as normas em vigor reconhecem também a interdependência entre os entes federativos para a implementação de políticas públicas de transporte público na RMC. O aparecimento da unidade de registro da Autoridade Sobreposta remete à criação de modelos institucionais para fomentar a ação coletiva. Esse reconhecimento é sucedido por uma série de normas que buscam mitigar os dilemas de ação coletiva e criam sistemas alternativos para a ação cooperativa. Através da Lei Complementar Estadual nº. 82/1998 e da Lei Federal nº. 13089/2015, dois rumos distintos são abertos: os consórcios públicos e a governança interfederativa.

No que se refere aos consórcios públicos, as referências à sua utilização surgem em diversas das normas em vigor e que regulamentam a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC. Aparece, em primeiro lugar, na Constituição do Estado do Paraná, que já previa essa forma de ação cooperativa para os entes federativos para a gestão associada de serviços públicos. A Lei Estadual nº. 82/1998 regulamentou essa utilização criando, inclusive, o modelo através do qual os entes federativos deveriam cooperar. Dentre elas foram incluídas a criação de regras que obrigam ao compartilhamento de decisões, a criação de fóruns interfederativos e o estímulo ao papel de coordenação ou indução do Governo do Estado do Paraná. Essa constatação é confirmada pelo aparecimento da unidade de registro da Cooperação em políticas públicas na análise de conteúdo constante do Quadro 11.

As alusões à utilização dos consórcios públicos para fins de implementação de políticas públicas são referendadas pela Lei Estadual nº. 111/2005, que regulamenta as regiões metropolitanas no Estado do Paraná. No



aparecimento do conceito de *Shared Decision Making*, verifica-se a possibilidade de que os municípios de regiões metropolitanas se unam em consórcios públicos para fins de cumprimento das funções públicas de interesse comum. Isso não implica, porém, na participação de todos os municípios dessa região. A lei permite, inclusive, que consórcios como esse não contem com a participação do próprio Estado do Paraná. A opção pelos consórcios públicos pode concretizar, então, a ideia de Klink (2013) que vê a necessidade de que sejam construídos distintos modos de organização para cada sistema de política pública urbana, tendo em vista que “nem todo problema metropolitano é um problema de todo município metropolitano” (LOPES, 2006, p. 155).

A Lei Federal nº 12587/2012, que regulamenta a Política Nacional de Mobilidade Urbana, ainda tem como diretriz que política tarifária do serviço de transporte público coletivo deveria ser articulada por meio de consórcios públicos, contando com a participação de todos os órgãos gestores. Por fim, a Lei Estadual nº. 153/2013 permite que a COMEC participe de consórcios públicos para a integração dos sistemas de transporte coletivo, reconhecendo a necessidade de coordenação entre os entes federativos responsáveis por essa política pública. Esse cenário permite, portanto, possibilidades para a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da RMC com a participação de todos os entes federativos, resguardando os sistemas técnicos metropolitanos já existentes, somando a eles mecanismos de interação entre governos, representados pelas unidades de registro *Shared Decision Making* e Cooperação em políticas públicas.

O Estatuto da metrópole, por sua vez, trouxe outras alternativas institucionais para a cooperação. As normas encontradas por meio da análise de conteúdo dessa legislação atende à falta de mecanismos de estímulo à cooperação em matéria de políticas públicas. A ausência dessas estruturas foi identificada por Souza (2005) como determinante para os dilemas de ação coletiva no federalismo brasileiro. Nesse sentido, as unidades de registro constantes do Quadro 7 permitem vislumbrar a criação de tais mecanismos.

A Imposição da solução por um ator externo entrevê função essencial da União de induzir à ação cooperativa dos demais entes federativos no cenário em análise. A forma de atuação federal seria por meio do oferecimento de financiamento às necessidades metropolitanas em troca do

cumprimento de certos requisitos de governança integrada. O papel da União de indução à cooperação por meio da garantia ao financiamento às regiões metropolitanas apenas em caso de cumprimento do art. 14 da Lei Federal nº. 13089/2015 parece significar o afastamento do voluntarismo apontado por Lopes (2006). A punição à não-conformidade com as regras é uma das receitas para a tentativa de introduzir cooperação em cenários nos quais os atores devem interagir, conforme relata Ostrom (2006).

Além disso, o Estatuto da Metrópole define as possibilidades de integração utilizando-se de diversos dos conceitos das unidades de registro do Quadro 2. *Shared Decision Making*, impondo aos entes federativos a negociação de seus papéis, em igualdade de condições, por meio do compartilhamento de decisões e tarefas (Cooperação em políticas públicas), instituindo fóruns interfederativos e criando para as políticas públicas metropolitanas a possibilidade de instituição de sistemas de políticas públicas, nos moldes dos existentes para outras áreas como na saúde, educação e assistência social.

O que se conclui neste tópico, portanto, é que tanto a opção de ação coletiva por meio da lei de consórcios públicos quanto a edição do Estatuto da Metrópole parecem tratar de saídas criativas dos formuladores a fim de contornar o legado da Constituição Federal e sua descentralização sem modelo cooperativo. Souza (2003) cita a inexistência de mecanismos de cooperação como um dos dilemas de governança local que implicou em um vazio político e administrativo nas regiões metropolitanas. No atual período histórico, a integração passa a ser negociada, em um movimento já antecipado por Rocha e Faria (2010). Respeita, igualmente, a variável política na construção da institucionalidade metropolitana, conforme indica Frey (2012) de tal forma que este não seja simplesmente um ajuste entre órgãos administrativos. Permite, finalmente, desmanchar o modelo de hipermunicipalismo simétrico de Faria (2008), tendo em vista a possibilidade de discriminação dos papéis de cada município-membro, respeitando as diferenças econômicas e demográficas existentes entre eles e cada tipo de inserção na dinâmica metropolitana.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste último capítulo será, em primeiro lugar, demonstrado o atendimento aos objetivos propostos. Em seguida serão apresentadas as contribuições da presente pesquisa à compreensão do cenário analisado. Por fim, seguirão algumas sugestões para trabalhos futuros acerca dos temas aqui enfrentados.

### 5.1 ATENDIMENTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Considera-se que os objetivos apresentados na introdução ao presente trabalho foram alcançados após o caminho percorrido. O objetivo geral de “Analisar a forma com a qual a legislação relativa à implementação de políticas públicas de transporte coletivo na Região Metropolitana de Curitiba lida com os dilemas de ação coletiva” foi enfrentado de três diferentes maneiras na análise dos resultados. Tanto do ponto de vista da importância dada aos conceitos por parte dos formuladores da política pública, quanto por meio de uma análise histórica do cenário analisado, bem como pela análise da realidade atual das normas relativas à Região Metropolitana de Curitiba.

A soma de todas essas análises levou ao cumprimento do objetivo geral. No primeiro aspecto analisado, diante do reconhecimento de que os formuladores da política pública aqui analisada reconhecem a necessidade de que haja ação coletiva para sua implementação. Porém, ao mesmo tempo em que há esse reconhecimento, chegou-se ao resultado de que ainda há uma baixa frequência de uso de todas as possíveis formas de interação trazidas pelo referencial teórico.

No segundo aspecto, do ponto de vista histórico, concluiu-se, pela análise das legislações aplicáveis ao longo do tempo, que a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC passou por três distintas fases, que refletem a dinâmica das relações intergovernamentais da federação brasileira: a primeira delas com a imposição das normas por parte do Governo Federal; a segunda de descentralização excessiva e; a terceira, e atual, na qual

começam a aparecer tentativas de solução dos dilemas de ação coletiva por meio da interação entre os entes federativos.

Por último, o terceiro aspecto que complementa o cumprimento do objetivo geral é a análise da legislação em vigor na RMC. Neste aspecto, a conclusão a que se chega é a de que os Consórcios Públicos e as possibilidades institucionais criadas pelo Estatuto da Metrópole são uma tentativa do legislador de criar mecanismos de cooperação, para subverter um quadro anterior que criava dificuldades para a ação coletiva.

Com relação aos objetivos específicos, o primeiro deles, de “Identificar as competências dos entes federativos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo no Brasil”, foi alcançado por meio das pesquisas bibliográfica e documental. Fica claro tanto pelo referencial teórico, que adianta o tema, quanto pelos documentos escolhidos para a análise de conteúdo, o alcance das competências de cada ente federativo para a implementação das políticas públicas de transporte público coletivo. A União com o estabelecimento das diretrizes gerais acerca do tema e com a possibilidade de financiamento a grandes projetos de sistema de transportes; Os Estados com a responsabilidade de provimento desses serviços nas áreas metropolitanas e aglomerados urbanos e, finalmente; os Municípios com o papel de provimento dessas políticas públicas em seu próprio território.

O segundo objetivo específico, do mesmo modo que o anterior, foi também possível alcançar por meio das pesquisas bibliográfica e documental. “Identificar a competência das regiões metropolitanas na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo” tornou-se relativamente fácil ao se alcançar o primeiro objetivo. A inexistência de um ente regional de nível metropolitano com poder decisório acerca das políticas públicas de transporte público coletivo deixa aos Estados essa responsabilidade, conforme já se afirmou no parágrafo anterior. Esse fato desloca o foco de análise diretamente àquele ente federativo e às entidades sob sua responsabilidade que já seriam analisadas de qualquer maneira diante do cumprimento do objetivo anterior.

O terceiro objetivo, por sua vez, “Caracterizar a forma de organização político-administrativa e seus mecanismos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba” decorre dos dois primeiros objetivos traçados. Tratou-se de, a partir do

reconhecimento dos entes competentes para a implementação das políticas públicas, apresentar como se organizavam tanto do ponto de vista da distribuição do poder, como do exercício dele. A distribuição do poder decorre do reconhecimento dos objetivos anteriores. Determinados entes são responsáveis por essas políticas públicas em certo território. Suas formas de exercício, ou seja, de administração em matéria de transporte público coletivo, de algum modo são diferentes daquela distribuição cristalizada na Constituição Federal. A assinatura de convênios entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba demonstra que para fins de implementação das políticas públicas de transporte público coletivo, esses dois entes atuaram de modo a exercer o poder de modo diferente daquele que fora distribuído. Portanto, o fato de que foi possível reconhecer tanto a organização política quanto a administrativa para a implementação dessa política pública leva a crer que este objetivo também foi atendido.

Com relação ao quarto objetivo específico, “Identificar na legislação a forma prescrita para a ação dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba”, foi alcançada por meio da análise documental realizada. A partir dos conceitos que saltam do referencial teórico, foi possível criar unidades de registro verificáveis nas normas que regem a implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC. O surgimento desses conceitos na legislação analisada, todos eles ligados aos dilemas de ação coletiva ou à sua solução, tornou possível a identificação do cenário imposto aos atores, no qual devem interagir para implementar as políticas de transporte.

Por fim, as respostas apresentadas no item 4.2 (Análise dos Resultados) somadas ao cumprimento dos objetivos específicos respondem tanto à pergunta problema, quanto confirmam a hipótese aventada na introdução e reiterada na metodologia. Neste sentido, é possível afirmar que a própria legislação que regula o tema é uma das origens desses dilemas de ação coletiva. A forma através da qual as normas lidam com o tema alimenta a ação individual dos entes federativos responsáveis. Seja porque os conceitos mais utilizados corroboram com esses dilemas, especialmente porque estimulam os conflitos jurisdicionais, ou, pelo fato de que é ainda incipiente a utilização de instituições que estimulam à ação coletiva dos agentes. O motivo é a manutenção incólume, nessas legislações, de conceitos relativos à coordenação em políticas públicas

desde o último regime autoritário. Ao mesmo tempo, a legislação em vigor apresenta novos estímulos à ação coletiva que precisam, a partir de agora, ser operacionalizados.

## 5.2 CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

Em primeiro lugar, é possível afirmar que o presente trabalho trouxe à tona a existência de diversas possibilidades de coordenação em matéria de políticas públicas no cenário estudado. A legislação analisada, aplicável à implementação de políticas públicas de transporte público coletivo na RMC, apesar das contradições internas, reconhece que os entes federativos responsáveis devem trabalhar de modo coordenado e cooperado. Por outro lado, também se constatou que inexistem incentivos à ação coletiva e, muito menos, modelos para sua consolidação.

Contudo, apesar da inexistência de modelo para enfrentar os dilemas de ação coletiva, ainda assim os entes federativos mantiveram em funcionamento a Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba desde 1996, ininterruptamente, até o presente ano. Isso demonstra que as relações intergovernamentais podem suplantar a inexistência de modelos de cooperação/coordenação, por meio da ação individual.

Ao mesmo tempo, e do ponto de vista oposto, o fato de o sistema de transporte metropolitano ter sido descontinuado no ano de 2015, demonstra que a inexistência de padrões de ação coletiva torna vulnerável a implementação de políticas públicas em contextos cooperativos. Se acaso existissem instituições que tornassem custosa a saída de quaisquer dos entes federativos de um arranjo institucional de ação coletiva metropolitano é possível supor que, ao menos, a desintegração da RIT se tornaria mais difícil. O fato de esta ter sido mantida por longos anos com base em um convênio, a toda prova um meio não vinculante para os entes federativos, facilitava que, a qualquer momento e por qualquer motivo, fosse rompida a cooperação entre eles.

A segunda contribuição é a constatação de que a dependência de trajetória tem um grande peso nas políticas públicas de transporte público coletivo de cunho metropolitano, ao menos na Região Metropolitana de Curitiba.

Isso é reconhecido de duas formas: pela manutenção das formas hierárquicas de exercício do poder desde o Regime Militar e, em sentido contrário, da excessiva centralização que ocorreu após a edição da Constituição Federal. Se, por um lado, algumas normas que dão forma à organização para a implementação de políticas públicas herdada do período autoritário permanecem em vigor, como, por exemplo, a concentração de poderes decisórios pelos Governos Estaduais na gestão das regiões metropolitanas. Por outro, a própria descentralização do período democrático é consequência dos anos anteriores vividos no autoritarismo, conforme se demonstrou no referencial teórico. A excessiva descentralização criou disparidades de mobilidade e acessibilidade entre os cidadãos da capital e os dos demais municípios do aglomerado urbano.

A terceira contribuição trazida pelo presente trabalho é o reconhecimento de que aquela descentralização extremada trazida com a Constituição Federal foi enfrentada a partir da década de 1990 pelos níveis Estadual e Municipal. Com a unificação da rede de transportes local com a metropolitana em 1996 houve um primeiro passo no sentido de solucionar os dilemas de ação coletiva. No mesmo período, os formuladores das políticas públicas enxergaram nos consórcios públicos a saída para os dilemas de ação coletiva. A partir desse período é possível constatar que passaram a aparecer características dessa forma jurídica como tentativa de solução. Mais recentemente, no caso do Estatuto da Metrópole, criou-se a ideia de governança interfederativa com o fim de também enfrentar os dilemas de ação coletiva na implementação de políticas públicas. Tanto a formação de consórcios públicos quanto a criação de instrumentos de governança cooperativa respondem às necessidades de criação de instituições para a solução dos dilemas de ação coletiva. A legislação trouxe essa possibilidade à tona e cabe aos gestores públicos tornar a ação coletiva viável.

Fazendo uma ligação das contribuições deste trabalho com as justificativas teóricas apresentadas na introdução, é possível dizer que as regras que estruturam a implementação das políticas públicas aqui analisadas as influenciam diretamente. Este trabalho responde diretamente às pesquisas acerca da implementação de políticas públicas propostas por D'Ascenzi e Lima (2013) ao demonstrar os problemas trazidos à implementação pelas normas traçadas em âmbito federal, estadual e mesmo municipal. Muitas delas

estimulam os dilemas de ação coletiva ao invés de enfrenta-los, criando um cenário no qual diante da inexistência da ação coletiva, inexistem, também, política pública de transporte público metropolitano. Esse trabalho confirma, portanto, o que afirmam Pierson (1995) e Abrucio e Sano (2013) com relação às falhas na coordenação federativa, que levam à ausência de ações governamentais. Embora seja preciso reconhecer, reiterar-se, que a RIT se manteve ativa por longo período, o fato é que no atual momento, não existe um sistema metropolitano de transportes.

A presente pesquisa encontrou para o período que vai desde a instalação da Região Metropolitana de Curitiba até por volta da década de 1990 o mesmo resultado que Souza (2005, p. 118), quando afirma inexistirem “canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados”. Naquela década, alguns mecanismos começaram a surgir, especialmente por meio da Lei Estadual dos Consórcios Públicos. Só muito recentemente, em janeiro de 2015, voltaram a aparecer novidades institucionais para a solução dos dilemas de ação coletiva. Especialmente a partir do Estatuto da MetrÓpole que trouxe muitos outros mecanismos de estímulo à cooperação em matéria de políticas públicas metropolitanas. Porém, ainda é necessário que o entusiasmo seja contido com o aparecimento desses conceitos já que a lei não obriga a que Estados e Municípios os apliquem, dependendo a eficácia dessa legislação da capacidade da União em induzir a um comportamento cooperativo.

Acredita-se que a presente pesquisa também respondeu aos chamados de Machado (2007) e Costa (2013) para a delimitação dos problemas e obstáculos à ação cooperativa entre agentes governamentais. No mesmo sentido, aprofundou o estudo acerca dos atuais modelos de arranjos institucionais metropolitanos na tentativa de apresentar novos diagnósticos sobre o tema. Em resposta a essas provocações, concluiu-se que as normas que regem o cenário da implementação de políticas públicas de transporte na RMC são também problemas e obstáculos às esperadas condutas cooperativas, tendo em vista que estimulam a competição entre os entes, bem como a superioridade hierárquica de uns sobre outros. Isso sem deixar de considerar que, mesmo assim, as leis aplicáveis reconhecem a necessidade da ação coletiva, como já exaustivamente debatido acima.



### 5.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Embora a conclusão do presente trabalho seja a de que o arranjo institucional relativo à implementação de políticas públicas de transporte público coletivo da Região Metropolitana de Curitiba não seja um incentivo à ação coletiva, alimentando os dilemas a ela relativos, ainda assim houve, por quase vinte anos, a prestação desses serviços ao aglomerado metropolitano. Isso implica reconhecer as limitações da presente pesquisa, por um lado, mas, por outro, as possibilidades para aprofundamento. Os procedimentos técnicos adotados para o alcance dos objetivos são também um fator limitador da presente pesquisa. A utilização da pesquisa documental afastou a possibilidade de que os atores envolvidos com a implementação dessas políticas fossem entrevistados e mostrassem seu posicionamento perante a realidade analisada. Diante disso, não foi possível explicar a maneira pela qual a RIT manteve-se integrada durante duas décadas.

Nesse sentido, como sugestão para trabalhos futuros, é preciso aprofundar-se nessa realidade. A fim de seguir as recomendações de Souza (2003) quando afirma que as relações intergovernamentais podem ocorrer de forma extra-institucional e até extra-legal, a realidade analisada sugere que a manutenção da RIT por tantos anos foi trabalho de muita negociação e acordos formais e informais entre os atores envolvidos. A fim de captar essa realidade, é preciso buscar na ação desses atores a explicação para o fenômeno captado, porém, não explicado pelo presente trabalho. Uma pesquisa que busque explicar a manutenção da RIT, apesar dos desincentivos institucionais, terá que começar, certamente, a partir da análise das ações dos indivíduos envolvidos nesse cenário.

Em trabalhos futuros seria possível utilizar-se de metodologias que combinem a análise institucional com a análise da ação dos atores envolvidos no cenário da implementação da política pública de transporte público coletivo metropolitano. A utilização do *Institutional and Development Framework* (IAD Framework) proposto por Ostrom (2007b), seria de grande valia nesse sentido. A composição do cenário na qual os atores deverão atuar já foi demonstrada de

modo pormenorizado no presente trabalho. Dessa forma, uma futura pesquisa que se utilize do IAD Framework já estaria com parte do caminho percorrido.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

\_\_\_\_\_; SANO, Hironobu. Federalismo e Articulação governamental: os conselhos de secretários estaduais. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Comissão de Transportes da ANTP. Subsídio ao transporte coletivo nas metrópoles. **Revista dos Transportes Públicos**, v. 2, n. 7, p. 67-101, mar. 1980.

ANTUNES, Eloisa Maieski; SIMÕES, Fernanda Antonio. Engenharia urbana aplicada: um estudo sobre a qualidade do transporte público em cidades médias. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 51-62, 2013.

ARAÚJO, Marley Rosana et al. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 3, p. 574-582, 2011.

ARRETCHE, Marta. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 1, p. 69-85, 2005.

BALDI, Brunetta. Beyond the federal-unitary dichotomy. **Working Papers 99-7**. Institute of Governmental Studies: University of California, Berkeley, 1999.

BARAT, Josef; BATISTA, Maurício Sá Nogueira. Transporte público e programas habitacionais. **Pesquisa e Planejamento econômico**, v. 3, p. 375-388, 1973.

BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. RETO, Luís Antero; PINHEIRO, Augusto (trad.). São Paulo: Edições 70, 2011.

BATES, Robert H. Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 16, n. 2-3, p. 387-401, 1988.

BICALHO, Marcos. A dívida social no transporte coletivo. **Revista dos transportes públicos**. São Paulo, ano 20, n. 80, p. 33-41, 3º trim. 1998.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 1973.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1998.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 04 jan. 2012

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism: Theory and practice**. Routledge, 2006.

CAMPOS, Marilene. Nem Leviatã, nem privatização: novos desenvolvimentos para a teoria dos recursos comuns. **Revista Científica da FAMINAS**, v. 2, p. 95-117, 2006.

CARDOSO, C. E. P. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CASTRO NETO, Vicente de F. Grande Curitiba: um olhar sobre a evolução urbana. In: COMEC, Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Metrópolis em Revista**, v. 4, n. 1, 2002.

\_\_\_\_\_. Paraná: políticas urbanas, metropolização e humanização das cidades-visão sob o enfoque territorial. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 122, p. 123-145, 2012.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 10, n. 41, 1988.

COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional**. Curitiba, 2006.

\_\_\_\_\_. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Metrópolis em Revista**, v. 1, n. 1, 1999.

\_\_\_\_\_. Formação da RMC. COMEC - **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**, 2013. Disponível em:

<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Municípios da RMC. COMEC - **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**, 2013. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>>. Acesso em: 24 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Transporte Metropolitano. COMEC - **Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**, 2013. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>. Acesso em: 24 dez. 2013.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora T. L. (org.). Brasília: Ipea, 2013. 336 p.: mapas, gráfs., tabs. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1. p. 323-338

CINTRA, Anael; DELGADO, Paulo; MOURA, Rosa. Deslocamentos Intermunicipais para trabalho e estudo – Curitiba. **Comunicado para o Planejamento**. Curitiba: IPARDES, no. 21, jun. 2012.

CURITIBA; PARANÁ. Convênio, de 13 de janeiro de 1996. Disponível em <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>. Acesso em: 11 jul. 2015.

CURITIBA; PARANÁ. Convênio, de 03 de outubro de 2007. Disponível em <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>. Acesso em: 11 jul. 2015.

CURITIBA; PARANÁ. **Convênio**, 2012. Disponível em: <<http://urbs.curitiba.pr.gov.br/uploads/legislacaoArquivo/9e175c09f1e87024dd879326f34d4e9cd8d17faa.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CURITIBA; PARANÁ. Convênio, de 08 de maio de 2013. Disponível em <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>. Acesso em: 11 jul. 2015.

CURITIBA; PARANÁ. Convênio, de 26 de março de 2014. Disponível em <http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/legislacao>. Acesso em: 11 jul. 2015.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013

DAVANZO, Aurea Maria Queiros; NEGREIROS, Rovena. Desafios da gestão metropolitana. In: **Livro Verde: desafios para a gestão da Região**

**Metropolitana de Campinas.** FONSECA, Rinaldo B.; DAVANZO, Aurea M. Q.; NEGREIROS, Rovená (org.). Campinas, SP: Unicamp, IE, 2002.

DAVANZO, Aurea Maria Queiros; NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 119, p. 65-83, 2010.

DESCHAMPS, Marley Vanice; CINTRA, Anael. Movimento pendular para trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e quem fica. **ENCONTRO NACIONAL DA ABEP**, v. 16, 2008.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. **Understanding public policy**. 12<sup>th</sup> Ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008.

ELAZAR, David J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

FARIA, Carlos Alberto P. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In: FARIA, Carlos Alberto P.; MARQUES, Eduardo (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 11-21.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

\_\_\_\_\_; HOCHMAN, Gilberto. Apresentação. In: FARIA, Carlos Alberto P.; HOCHMAN, Gilberto (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. 1<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

FERNANDES, E. Gestão Metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 5-9, jan. /jun.2004

FRANZESE, Cibele e ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

\_\_\_\_\_. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 1, p. 115-148, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2000. p. 211-259.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Letra Capital, 2009.

GOMIDE, Alexandre de A. (coord.). **Regulação e Organização do Transporte Público Urbano em Cidades Brasileiras: estudo de caso.** Brasília: IPEA/Ministério das Cidades. 2004a.

\_\_\_\_\_. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. **Revista dos Transportes públicos.** São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, v. 103, p. 15-48, 2004b.

\_\_\_\_\_. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, Brasília/DF: IPEA, fevereiro, 2006, p. 242-250

GROTTA, Carlos Alberto Diniz. Teoria espacial da acessibilidade-uma abordagem geográfica voltada ao transporte coletivo urbano. **Revista dos Transportes Públicos.** São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, v. 30, p. 19-42, 2007.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em <http://links.jstor.org/sici?sici=0036-8075%2819681213%293%3A162%3A3859%3C1243%3ATTOTC%3E2.0.CO%3B2-N>. Acesso em: 21 Jul. 2014.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. Território metropolitano, políticas municipais. In: **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.** FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Christina B de. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_; DENALDI, Rosana. Reestruturação produtiva, governanças competitivas e a fragmentação socioespacial do território metropolitano: revisitando o caso de Curitiba. In: **Governança das Metrôpole: conceitos, experiências e perspectivas.** Klink, Jeroen (org.). São Paulo: Annablume, 2010.

KOMARCHESQUI, B. Problemas coletivos, planos isolados. **Gazeta do Povo.** Curitiba, 13 ago. 2014. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1490795&tit=Problemas-coletivos-planos-isolados>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. **Caderno CRH**, v. 24, n. 61, 2011.

LEITÃO, Sylvia Ramos. Política de mobilidade, mercado de terras e a nova lógica de expansão na Curitiba Metrópole: inclusão do excluído? **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

LOPES, Alberto. (2006). Gestão metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, Catia A.; FREIRE, Désirée G. & OLIVEIRA, Floriano J.G. (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A/FAPERJ, pp.137-155.

\_\_\_\_\_. Por um ativismo metropolitano de resultados. In: FONSECA, Rinaldo; DAVANZO, Aurea M. Q; NEGREIROS, Rovenia M. C.. (Org.). **Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp, 2002. P. 337-353.

MACHADO, Gustavo G. (2007). **O ente metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas/PUC-Minas Gerais.

MACHADO, José Angelo. Pacto de Gestão na Saúde: até onde esperar uma 'regionalização solidária e cooperativa'?. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: FARIA, Carlos Alberto P.; MARQUES, Eduardo (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MELO JÚNIOR, João Alfredo C. de C. A ação coletiva e seus intérpretes. **Pensamento Plural**, n. 1, p. 65-87, jul./dez. 2007.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana: PlanMob – construindo a cidade sustentável**. Brasília, 2006.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. Metrópoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 9, 2001.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Ana Lúcia (org.). **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.



\_\_\_\_\_; ULTRAMARI, Clóvis (org.). **Metrópole, grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: Ipardes, 1994.

\_\_\_\_\_; ULTRAMARI, Clóvis; CARDOSO, Nelson A. RMC: o censo confirma a metropolização. In: **Metrópole, grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: Ipardes, 1994.

NEVES, J.L. Pesquisa Qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**. São Paulo, v.1, n3, 2<sup>o</sup>sem.1996.

NIELSEN, Gustav; LANGE, Truls. Network Design for Public Transport Success—Theory and Examples. **Norwegian Ministry of Transport and Communications, Oslo**, 2008.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Trad. Fabio Fernandes. 1ed 1. Reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

OSTROM, Elinor. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **The Policy Studies Journal**. Vol 39, Nº 1, 2011. p 7-27

\_\_\_\_\_. Challenges and growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis. **Journal of Institutional Economics**, v. 3, n. 03, p. 239-264, 2007a.

\_\_\_\_\_. Common-pool resources and institutions: toward a revised theory. **Handbook of agricultural economics**, v. 2, p. 1315-1339, 2002.

\_\_\_\_\_. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990. 18<sup>th</sup> printing, 2006.

\_\_\_\_\_. Institutional Rational Choice An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul A. et al. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press. p. 21-64, 2007b

\_\_\_\_\_. Reformulating the commons. **Ambiente & sociedade**, n. 10, p. 5-25, 2002.

\_\_\_\_\_. **Understanding institutional diversity**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná, 05 de outubro de 1989. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 05 out. 1989, nº. 3116.

PARANÁ. Decreto nº. 698, de 28 de abril de 1995. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 28 abr. 1995, nº. 4498.

PARANÁ. Decreto nº. 4372, de 19 de abril de 2012. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 19 abr. 2012 2012, nº. 8696

PARANÁ. Lei nº. 6517, de 02 de janeiro de 1974. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 04 jan. 1974, nº 210.

PARANÁ. Lei Complementar nº. 82, de 24 de junho de 1998. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 24 jun. 1998, nº.5277.

PARANÁ. Lei Complementar nº. 111, de 11 de agosto de 2005. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 25 ago. 2005, nº. 7048.

PARANÁ. Lei Complementar nº. 139, de 09 de dezembro de 2011. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 09 dez. 2011, nº. 8607.

PARANÁ. Lei Complementar nº. 153, de 10 de janeiro de 2013. **Diário Oficial do Estado**. Poder Executivo, Curitiba, PR, 10 jan. 2013, nº. 8874.

PARRA, Fernando R. Aportes para a melhoria da gestão do transporte público por ônibus de Bogotá, a partir das experiências de Belo Horizonte e Curitiba. **Papel político**. Bogotá, v. 11, n. 2, p. 557-594, 2006.

PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita N da,. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. **Cadernos MetrÓpole**., n. 18, p. 77-93, 2o sem. 2007.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (ed.). Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

RIBEIRO, Luiz C. Q. (org.). Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. **Série Conjuntura Urbana. Volume 1**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das MetrÓpoles, 2009, 172 p. Disponível em: [www.observatoriodasmetrolopes.net](http://www.observatoriodasmetrolopes.net)

\_\_\_\_\_. A metrÓpole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: **MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. RIBEIRO, Luiz C. Q. (org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

\_\_\_\_\_. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. **Relatório de Pesquisa**. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, 2012.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Significados e Tendências do Federalismo e das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

\_\_\_\_\_; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão metropolitana no Brasil. CASTRO, Erica; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: EDPUCC Minas, 2010. Disponível em: Acesso em:

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 9-27, 2005.

RODRIGUES, Ana Lúcia. Ingovernabilidade metropolitana e segregação socioespacial: receita para a explosão da violência In: **Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. FURTADO, Bernardo A.; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Christina B de. Brasília: Ipea, 2013.

RODRIGUES, Marcos Antonio; SORRATINI, José Aparecido. A qualidade no transporte coletivo urbano. In: **CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES**. v. 22, 2008. p. 1081-1092.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrôpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000

SABATIER. et al. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press., 2007

SABBAGH, Roberta Buendia. Bens públicos e recursos de acesso comum: instituições que influenciam sua conservação nos bairros Cota do Parque Estadual da Serra do Mar de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1625 a 1647, 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. 2v. p. 21-42.

SENADO FEDERAL. **Manual de elaboração de textos**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 1999. 88p.

SILVA, Pedro LB et al. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final. **Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil**. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giral di. Interações espaciais, transporte público e estruturação do espaço urbano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais**, v. 12, n. 1, p. 63-81, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta e Marques, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p 65-86

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 65, p. 27-48, 2008.

\_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2013.

\_\_\_\_\_. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, v. 59, n. 2, p. 137-158, 2003.

SOUZA, Maria Adélia A. de. Reconstituindo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: **Metrópole: governo, sociedade e território**. SILVA, Catia A. da; FREIRE, Désirée G.; OLIVEIRA, Floriano J. G. (org.). Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

STEPAN, Alfred. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? **Daedalus**, Vol. 129, No. 2, Brazil: The Burden of the past; The Promise of the Future (Spring, 2000), pp. 145-169

TRISSOTO, F. Número de passageiros aumenta em um ano. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 08 abr. 2014. Disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/numero-de-passageiros-aumenta-em-um-ano-8txd1kmhbkvlcj1jgh4yswe32>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. ROUANET, Luiz Paulo (trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VASCONCELLOS, Eduardo A. O transporte urbano no século XXI. **Revista dos Transportes públicos**. São Paulo: Associação Nacional de Transportes Públicos, v. 96, p. 95-121, 2002.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, Carlos Henrique R. de; PEREIRA, Rafael Henrique M. Transporte e mobilidade urbana. **Textos para Discussão Cepal-Ipea**, 34. Brasília: Ipea, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5 a 43, mar. /abr. 1996.

VICKERMAN, Roger. Provision of public transport under conflicting regulatory regimes. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 42, n. 9, p. 1176-1182, 2008.

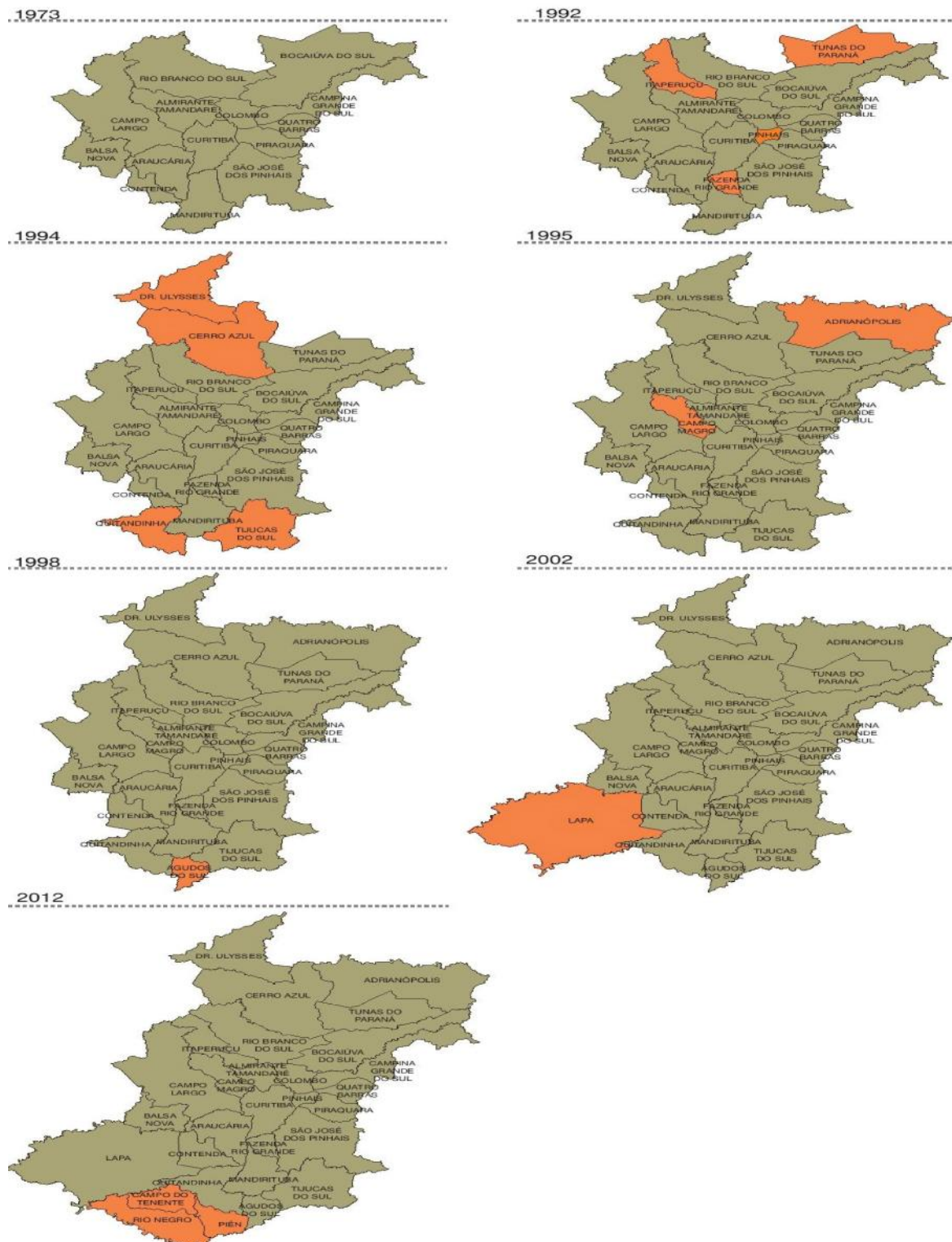
WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). **Do institutions matter?: Government capabilities in the United States and abroad**. Brookings Institution Press, 1993.

WELCH, W. P. The political feasibility of full ownership property rights: The cases of pollution and fisheries. **Policy Sciences**, v. 16, n. 2, p. 165-180, 1983.

WRIGHT, Deal S. **Understanding Intergovernmental Relations**. Wadsworth Inc.: Belmon, California, 1988.

## ANEXOS

## Anexo 1: Formação da Região Metropolitana de Curitiba 1978-2012



Fonte: COMEC, 2013

**Anexo 2: Evolução da Região Metropolitana de Curitiba – 1973-2011**

<b>Quantidade</b>	<b>Município</b>	<b>Ano</b>	<b>Lei autorizadora</b>
1	Curitiba	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
2	Almirante Tamandaré	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
3	Araucária	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
4	Balsa Nova	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
5	Bocaiúva do Sul	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
6	Campina Grande do Sul	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
7	Campo Largo	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
8	Colombo	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
9	Contenda	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
10	Mandirituba	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
11	Piraquara	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
12	Quatro Barras	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
13	Rio Branco do Sul	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
14	São José dos Pinhais	1973	Lei Complementar Federal nº 14/1973
15	Fazenda Rio Grande	1990	Município desmembrado de Mandirituba
16	Tunas do Paraná	1990	Município desmembrado de Bocaiúva do Sul
17	Itaperuçu	1990	Município desmembrado de Rio Branco do Sul
18	Pinhais	1992	Município desmembrado de Piraquara
19	Cerro Azul	1994	Lei Estadual nº 11.027/1994
20	Doutor Ulysses	1994	Lei Estadual nº 11.027/1994
21	Quitandinha	1994	Lei Estadual nº 11.027/1994
22	Tijucas do Sul	1994	Lei Estadual nº 11.027/1994
23	Adrianópolis	1995	Lei Estadual nº. 11096/1995
24	Campo Magro	1995	Município desmembrado de Almirante Tamandaré
25	Agudos do Sul	1998	Lei Estadual nº. 12125/1998
26	Lapa	2002	Lei Estadual nº. 13512/2002
27	Campo do Tenente	2011	Lei Complementar Estadual nº. 139/2011
28	Piên	2011	Lei Complementar Estadual nº. 139/2011
29	Rio Negro	2011	Lei Complementar Estadual nº. 139/2011

Fonte: COMEC, 2013