

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LÍVIA SILVA MACEDO

COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM FUNÇÕES  
PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NO BRASIL: o  
caso do transporte coletivo metropolitano

Belo Horizonte

2020

LÍVIA SILVA MACEDO

COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM FUNÇÕES  
PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM NO BRASIL: o caso  
do transporte coletivo metropolitano

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2020

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos. Um espaço neste documento em que posso expressar minha gratidão a todas as pessoas que, de algum modo, possibilitaram a realização desta pesquisa ou, de modo mais amplo, o acesso à pós-graduação e todos aprendizados desenvolvidos durante o mestrado, que, com certeza, vai além deste trabalho. Vai vir texto...

Meu primeiro agradecimento vai a todas pessoas que lutaram – e ainda lutam - em defesa da ciência e de uma universidade pública, plural e humana, essencial para o desenvolvimento social e econômico mas principalmente, de uma sociedade democrática e justa. Até porque, a pesquisa só foi desenvolvida devido às conquistas políticas que resultaram na ampliação da pós-graduação e da democratização do seu acesso. Desde o golpe da presidenta Dilma em 2015 e a eleição de Bolsonaro em 2018, que colocam em risco toda a construção de uma política que visa ampliar e democratizar a produção científica, agradeço àqueles que resistiram e lutaram, especialmente aos meus colegas da APG-UFMG (Associação de Pós-Graduandas e Pós-Graduandos), todo o companheirismo na construção das ações – nas batalhas perdidas e nas conquistas que tivemos neste período.

Meu segundo agradecimento vai para pessoa mais sensacional que existe: você minha irmã Marília. Entrar sem bolsa na pós-graduação – realidade que vem crescendo após os cortes no orçamento das agências de financiamento -, como aconteceu comigo, significa que ou você tem alguém na sua vida que pode te sustentar (o que é um privilégio no Brasil) ou você trabalha e concilia com todas as atividades exigidas no curso. No meu caso, eu pude me dedicar exclusivamente ao mestrado mesmo sem bolsa no primeiro ano do curso com a ajuda da minha irmã. Mas meu agradecimento a ela vai além da ajuda financeira; é uma questão de apoio, carinho, amizade. Isso é muito importante. Gratidão!! No segundo ano do mestrado, consegui acesso à bolsa CNPq, agência de fomento ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Agradeço muito a toda sociedade brasileira por este financiamento; tenham certeza que tudo retornará ao coletivo.

Agradeço a todos os professores que compõe o PPGCP pela acolhida. Um agradecimento especial ao Alessandro, Thaís e Marlene, que realizam um trabalho excepcional na secretaria. Muito obrigada pelo apoio e disposição para lidar com as questões que surgiam.

Queria agradecer algumas pessoas que ajudaram a manter uma boa saúde emocional durante o mestrado, que diminuíram aquela sensação de que você não é boa o suficiente para estar naquele ambiente, sentimento chamado de síndrome da impostora. Primeiro, quero agradecer ao Fúlvio e André, que me ajudaram a perceber que, sim, eu tinha capacidade intelectual para fazer um mestrado. Gratidão! A segunda pessoa deveria estar na vida de qualquer pós-graduando no primeiro dia de aula, quando a síndrome da impostora ataca, o Prof. Bruno Reis, que sabe o que dizer e acalmar qualquer sentimento autodestrutivo. Valeu Bruno! E claro, a Geralda, que sempre trabalhou com o reforço positivo, com base em um diálogo sincero que visava me estimular a melhorar, elogiando os acertos e fazendo críticas pontuais em que eu sentia que era capaz corrigir. Nunca me paralisou. Agradeço muito, Geralda! Me sinto honrada por ter sido orientada por uma pessoa tão humana como você.

Queria fazer um agradecimento especial à Geralda, minha orientadora, uma pessoa que é, antes de tudo, um exemplo de alguém que exerce uma profissão com amor e dedicação. Isto eu sinto pela convivência, por uma relação que está gerando aprendizado e conhecimento diário, tanto no meu desenvolvimento intelectual, quanto na construção de ideias que acredito que irão sustentar minhas decisões e ações. Conviver com uma pessoa que ama o que faz, como a Geralda – ama orientar, ama fazer pesquisa, ama fazer pontes com o mundo fora da universidade por meio de extensão, ama dar aulas - além de ser agradável, me colocou questões a respeito do que eu gostaria realmente de fazer na vida, com o mesmo amor e dedicação que ela tem. Claro que isto gerou questões difíceis de responder e uma básica crise existencial (hahaha), mas também, mudou toda a forma como eu vejo o mundo. Por isso, me sinto muito honrada pela relação positiva que estabelecemos e por todo crescimento que tive, que carregarei comigo sempre porque agora faz parte de quem eu sou. Obrigada Geralda!

À minha mãe, sem palavras! Não só me deu a vida e cuidou de mim, mas também desenvolveu esta curiosidade e vontade de oferecer respostas para as coisas da vida. Temos o hobby de construir diversas hipóteses a partir de questões banais ou, às vezes, sérias, desde sempre. E mesmo que sem rigor científico, essa busca por respostas certamente me influenciou na escolha de fazer pesquisa. Mãe, mulher inteligente, descolada, feminista e muito cuidadosa e amorosa. Te amo demais! E aproveito para agradecer ao Jessé por me ouvir, mesmo sem entender nada (hahaha), e pelo companheirismo de sempre. Amo vocês!

Por fim, quero agradecer a um monte de gente que fez esta experiência, que parecia inicialmente apenas acadêmica, ser algo muito mais profundo e complexo na minha formação, que agora passa a orientar as minhas decisões na vida, o que eu busco, qual meu papel neste mundo etc. Vamos lá. Primeiro, minha prima Mariana que me acolheu desde o processo seletivo e compartilhou comigo seu espaço e suas ideias. Foi uma troca muito intensa, que vou carregar comigo sempre! Te amo prima! Quero agradecer a Yuli, Matheus e Marquinhos pela construção que fizemos na Representação Discente. Admiro muito vocês, e as conexões que estabelecemos neste período foram muito importantes pra mim. Jéssica e Mariana Romão, só sinto saudades! Quero agradecer pelo apoio mais verdadeiro e sincero da Kelly – você é a melhor! – Esther, Paula's, Pedro, Polly, Pri, Talita, Camila, Allan, Arthur, Esthefânia. Da APG, um agradecimento especial ao Gustavo – te amo! – e Diogo, que me ensinaram muito, neste ano, sobre organização política. Obrigada! E à Carla, minha musa inspiradora. Com você, as questões mudaram e eu mudei. Agradeço muito pela parceria e pelo aprendizado que construímos e ainda vamos construir! É nós.

*Mas o que salva a humanidade  
É que não há quem cure a curiosidade*

*(Tom Zé)*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
<b>1 URBANIZAÇÃO E PACTO FEDERATIVO: DETERMINANTES NA FORMAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS COORDENADOS EM POLÍTICAS URBANAS.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1 A influência de instituições informais sobre a escolha de instituições formais ..</b>	<b>28</b>
<i>1.1.1. A abordagem do institucionalismo histórico .....</i>	<i>29</i>
<i>1.1.2. Convenção de desenvolvimento .....</i>	<i>31</i>
<b>1.2. Convenções de desenvolvimento e pactos federativos na história política     brasileira .....</b>	<b>33</b>
<i>1.2.1. Convenções de desenvolvimento dominantes no Brasil (1930-2015).....</i>	<i>34</i>
<i>1.2.2. Trajetória do federalismo no Brasil: centralização e descentralização .....</i>	<i>38</i>
<i>1.2.3. Convenções de desenvolvimento e pacto federativo .....</i>	<i>40</i>
<b>1.3 Pacto federativo e problemas urbanos: impactos na coordenação federativa de     políticas de planejamento urbano, transporte e saneamento ambiental .....</b>	<b>42</b>
<i>1.3.1. Processo de urbanização e metropolização: questão demográfica.....</i>	<i>43</i>
<i>1.3.2. Evolução histórica da política de planejamento urbano .....</i>	<i>45</i>
<i>1.3.2.. Evolução histórica da política de transporte público (1960-2015).....</i>	<i>49</i>
<i>1.3.3. Evolução histórica da política de saneamento básico (1960-2015).....</i>	<i>51</i>
<i>1.3.4. Evolução histórica da política de recursos hídricos (1933-2015) .....</i>	<i>53</i>
<i>1.3.5. Evolução história da política de resíduos sólidos (1980-2015).....</i>	<i>56</i>
<b>1.4. Arranjos institucionais das políticas urbanas: efeito do agravamento dos     problemas urbanos e natureza do pacto federativo .....</b>	<b>59</b>
<i>1.4.1. Mecanismos regulatórios .....</i>	<i>59</i>
<i>1.4.2. Mecanismos de financiamento.....</i>	<i>61</i>
<i>1.4.3. Mecanismos de gestão.....</i>	<i>62</i>
<b>1.5 Considerações Finais .....</b>	<b>64</b>
<b>2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DA FPIC TRANSPORTE E O EFEITO DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA SOBRE A INTEGRAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE METROPOLITANO .....</b>	<b>67</b>
<b>2.1 Desafios e possibilidades à coordenação federativa nas políticas públicas .....</b>	<b>70</b>
<b>2.2 Mecanismos institucionais para a gestão de políticas metropolitanas no Brasil ....</b>	<b>74</b>
<b>2.3. Arranjos institucionais e integração dos serviços de transporte metropolitano no     Brasil .....</b>	<b>78</b>

2.3.1. Região Metropolitana de Belém (RMB).....	81
2.3.2. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) .....	83
2.3.3. Região Metropolitana de Curitiba (RMC) .....	86
2.3.4. Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).....	89
2.3.5. Região Metropolitana de Goiânia (RMG).....	91
2.3.6. Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) .....	93
2.3.7. Região Metropolitana de Recife (RMR).....	96
2.3.8. Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) .....	98
2.3.9. Região Metropolitana de Salvador (RMS).....	101
2.3.10. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).....	103
<b>2.4. Efeito dos mecanismos institucionais na integração tarifária da FPIC Transporte .....</b>	<b>105</b>
<b>2.5. Considerações Finais.....</b>	<b>110</b>
<b>3 FEEDBACK EFFECTS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE E RECIFE NA GESTÃO DA FPIC TRANSPORTE .....</b>	<b>113</b>
<b>3.1. Dependência de Trajetória na FPIC Transporte das Regiões Metropolitanas de Recife e Belo Horizonte: feedback effects em empresários, entes federativos e organizações sociais. ....</b>	<b>115</b>
3.2.1 Primeira etapa: semelhanças na origem da EMTU–Recife e da METROBEL.....	117
3.2.2 Segunda etapa: a conjuntura crítica da redemocratização (1983–1988) para as FPIC Transporte das RMR e RMBH .....	120
3.2.3 Terceira etapa: a atuação diferenciada da EMTU–Recife e da Metrobel na promoção da coordenação federativa na FPIC Transporte .....	125
<b>3.2 Coordenação interfederativa nos arranjos institucionais da FPIC Transporte de Belo Horizonte e Recife: a formação de uma trajetória dependente no contexto de redemocratização.....</b>	<b>128</b>
<b>3.3 Considerações finais .....</b>	<b>131</b>
<b>4 CONCLUSÃO .....</b>	<b>133</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1-	Taxa de urbanização brasileira.....	43
------------	-------------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Relação entre pactos federativos e mecanismos de normatização das políticas urbanas.....	60
Quadro 2 -	Relação entre pactos federativos e mecanismos de financiamento das políticas urbanas.....	62
Quadro 3 -	Mecanismos de coordenação federativa criados pela União – Gestão.....	63
Quadro 4 -	Arranjos institucionais e integração dos serviços de transporte metropolitano em RMs brasileiras.....	106

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Desenho de pesquisa.....	20
Figura 2 -	Relação de influência entre convenções de desenvolvimento, a natureza das relações federativas, o nível de adensamento populacional das regiões metropolitanas, a natureza dos problemas comuns e o tipo de arranjo institucional das políticas urbanas.....	25

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agência RMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
Agerba	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos
AMTU	Agência Metropolitana de Transportes Urbanos
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMBEL	Assembleia Metropolitana
ATP	Associação de Transportadores de Passageiros
ASSOMECC	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BUI	Bilhete Único Intermunicipal
BUM	Bilhete Único Metropolitano
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CCT	Câmara de Compensação Tarifária
CDTC	Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos
CTSVM	Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano
CM	Comissão de Mobilidade
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CEM	Comitê Executivo Metropolitano
CBTU/STU REC	Companhia Brasileira de Transportes Urbanos do Governo Federal/Superintendência de Trens Urbanos do Recife
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
Metrofor	Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CODEM	Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém
CODERTE	Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro
CTTU	Companhia de Trânsito e Transporte Urbano
CTS	Companhia de Transportes de Salvador
CTB	Companhia de Transportes do Estado da Bahia

RioTrilhos	Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro
METROBEL	Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte
URBS	Companhia de Urbanização de Curitiba
Metrô	Companhia do Metropolitano de São Paulo
Central	Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística
CMTC	Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CEBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CCM	Conselho Consultivo Metropolitano
ConCidades	Conselho das Cidades
CODEMETRO	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia
CDRMSP	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
CDM	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano
CDM	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre
CDDM	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
ConCidades/CE	Conselho Estadual das Cidades do Ceará
ConCidades	Conselho Estadual das Cidades do Paraná
CED	Conselho Estadual de Desenvolvimento
CETM	Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CMTT	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
Conit	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CNTU	Conselho Nacional de Transportes Urbanos
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSTM	Conselho Superior de Transporte Metropolitano
CONDEPE	Conselhos Deliberativo e Consultivo e o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco
CTM	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
DER	Departamento de Estrada e Rodagem
Derba	Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia
Detro	Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
EBTU	Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos
Etufor	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
BHTRANS	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A
Trensurb	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação
EFCJ	Estrada de Ferro Campos do Jordão

REGIC	Estudo Regiões de Influência das Cidades
Agetransp	Ferrovíários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
FJP	Fundação João Pinheiro
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da RMR
FDTU	Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMTC	Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDRM	Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IISTM	Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
MP-BA	Ministério Público da Bahia
NEI	Nova Economia Institucional
NGTM	Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano
PPP	Parceria Público-Privada
PDS	Partido Democrático Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDTU	Plano Diretor de Transportes Urbanos
PDD	Plano Diretor Integrado
PDSTC-RMG	Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo da Grande Goiânia
PEDUI-RMRJ	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
PITU 2020	Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020
Plambel	Plano Metropolitano de Belo Horizonte
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
Plansab	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

## RESUMO

Em uma federação, em que mais de um governo age de forma legítima na definição e elaboração de políticas públicas, seu funcionamento envolve relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Essas relações se tornam ainda mais necessárias quando o serviço público é prestado em metrópoles, onde a abrangência das demandas sociais não coincide com os limites administrativos de sua jurisdição. Para lidar com o desafio de coordenar diferentes atores da federação e produzir serviços integrados nas Regiões Metropolitanas (RMs), foram criados mecanismos institucionais, ao longo do século XX, pelo governo federal, estaduais e também municípios, visando induzir a coordenação federativa. Os arranjos institucionais formados localmente – em cada RM – para a gestão da Função Pública de Interesse Comum (FPIC) Transporte, possuem diferentes configurações, isto é, coordenam de formas distintas os atores federativos e atores não governamentais, bem como produzem diferentes ofertas em termos de integração dos serviços. Considerando esse quadro e também a noção de que instituições influenciam os resultados das políticas, fundamentada na abordagem neoinstitucional utilizada neste estudo, objetiva-se conhecer quais os arranjos institucionais atuam no sentido de produzir maior coordenação e cooperação federativas e, conseqüentemente, maior integração na FPIC Transporte. São desenvolvidos três objetivos específicos, que compreendem o desenvolvimento de cada capítulo, que são: 1) explicar a influência das convenções de desenvolvimento e do crescimento populacional sobre o adensamento e natureza dos mecanismos institucionais de coordenação criados pelo governo federal nas políticas urbanas, observando as particularidades da política de transporte coletivo; 2) explicar a relação entre arranjos institucionais adotados em dez RMs e os níveis de integração dos serviços ofertados; 3) e explicar quais fatores históricos influenciaram a adoção de diferentes arranjos para a gestão da FPIC Transporte. Portanto, trata-se de uma pesquisa explicativa realizada por meio de levantamento de bibliografias acerca do tema e pesquisa documental, em legislações e acordos cooperativos. Verificou-se que os mecanismos institucionais que compõe o arranjo local da FPIC Transporte conduzem níveis diferenciados de coordenação federativa e influenciam os resultados da política. Os mecanismos financeiros e organizacionais demonstram induzir maior coordenação nas RMs em que se fazem presentes, resultando em índices elevados de integração dos serviços. Os mecanismos financeiros foram instituídos pelo governo federal, principalmente em contexto de maior centralização federativa, e atualmente são mobilizados por governos estaduais, apresentando resultados positivos na oferta de serviço integrado. Os mecanismos organizacionais, que foram criados pelo governo federal no regime militar e induziram a criação de agências gestoras centralizadas nas RMs também influenciam os resultados em termos de integração dos serviços. Como será observado, no contexto de redemocratização, em que o governo federal se retira da coordenação da política, as decisões locais relativas ao empoderamento ou enfraquecimento dessas agências, criaram uma *path dependence* no sentido de maior ou menor coordenação e cooperação federativas.

**Palavras-chave:** Coordenação federativa. Função Pública de Interesse Comum. Arranjos Institucionais. Transporte Público Coletivo. Políticas Urbanas.

## ABSTRACT

In a federation, in which more than one government acts legitimately in the definition and elaboration of public policies, its operation involves contractualized and negotiated relations between the levels of government. These relationships become even more necessary when public service is provided in metropolises, where the scope of social demands does not coincide with the administrative limits of its jurisdiction. To deal with the challenge of coordinating different actors in the federation and producing integrated services in the Metropolitan Regions (RMs), institutional mechanisms were created, throughout the 20th century, by the federal, state and municipal governments, aiming to induce federative coordination. The institutional arrangements formed locally - in each RM - for the management of the Public Service of Common Interest (FPIC) Transport, have different configurations, that is, they coordinate federative and non-governmental actors in different ways, as well as produce different offers in terms integration of services. Considering this framework and also the notion that institutions influence policy results, based on the neoinstitutional approach used in this study, the objective is to know which institutional arrangements act in order to produce greater federative coordination and cooperation and, consequently, greater integration in the FPIC Transport. Three specific objectives are developed, which comprise the development of each chapter, which are: 1) to explain the influence of development conventions and population growth on the density and nature of the institutional coordination mechanisms created by the federal government in urban policies, observing the particularities of the public transport policy; 2) explain the relationship between institutional arrangements adopted in ten RMs and the levels of integration of the services offered; 3) and explain which historical factors influenced the adoption of different arrangements for the management of FPIC Transporte. Therefore, it is an explanatory research carried out through a survey of bibliographies on the subject and documentary research, in laws and cooperative agreements. It was found that the institutional mechanisms that make up the local arrangement of FPIC Transporte lead to different levels of federative coordination and influence policy results. Financial and organizational mechanisms have been shown to induce greater coordination in the MRs where they are present, resulting in high rates of service integration. Financial mechanisms were instituted by the federal government, mainly in the context of greater federal centralization, and are currently mobilized by state governments, showing positive results in the provision of integrated services. The organizational mechanisms, which were created by the federal government in the military regime and led to the creation of management agencies centralized in the MRs, also influence the results in terms of integration of services. As will be noted, in the context of redemocratization, in which the federal government withdraws from policy coordination, local decisions regarding the empowerment or weakening of these agencies have created a path dependence towards greater or lesser federal coordination and cooperation.

**Keywords:** Federative coordination. Public Service of Common Interest. Institutional Arrangements. Public Collective Transport. Urban Policies.

## INTRODUÇÃO

Os serviços públicos são a concretização de alguns dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988. O transporte público coletivo urbano, devido à sua essencialidade para a fruição, pelos cidadãos, dos aparelhos públicos e das oportunidades e utilidades que a cidade oferece, passou a ser considerado serviço público com a Constituição Federal de 1988, que determina a responsabilidade dos municípios de organizar e prestar o serviço, diretamente ou mediante concessão ou permissão. Ainda que o serviço de transporte urbano seja de responsabilidade municipal, em uma federação, em que há mais de um governo agindo de forma legítima na definição e elaboração de políticas públicas, seu funcionamento envolve relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Essa relação se torna ainda mais necessária quando o serviço público é prestado em metrópoles, onde a abrangência das demandas sociais não coincide com os limites administrativos de sua jurisdição.

Nas Regiões Metropolitanas (RMs), o transporte público é compreendido como uma Função Pública de Interesse Comum (FPIC), uma política cuja realização por parte de um município, isoladamente, é inviável ou causa impacto nos municípios limítrofes. Por isso, a oferta de uma rede de transporte integrada em metrópoles depende da construção de arranjos institucionais que promovam a coordenação e cooperação dos entes federativos na gestão da FPIC Transporte. Em outras palavras, os arranjos formados para a gestão do transporte metropolitano podem ser constituídos de mecanismos institucionais mais conducentes à coordenação e cooperação federativa e, assim, produzirem melhores resultados na oferta de um serviço integrado para a população (PEDROSO, NETO, 2013).

Os arranjos institucionais são definidos como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” e dotam o Estado de capacidades para executar políticas públicas eficazes. (PIRES, GOMIDE, 2014, p. 13). Portanto, o arranjo institucional é a forma como se organiza cada política pública, como se distribuem o poder e atribuições entre os atores governamentais (governo federal, estadual e municipais) e, no caso da política de transporte, também atores não governamentais, como empresários e sociedade civil organizada. Assim, estes diversos mecanismos e regras que distribuem competências entre diferentes atores, definem, em alguma medida, a efetividade da implementação das políticas públicas.

A literatura aponta para uma forte influência do governo federal na configuração do arranjo institucional de uma política. Segundo Arretche (2012), o potencial de gasto dos entes subnacionais, nas áreas de políticas, é, principalmente, influenciado pela agenda de prioridades da União, que, por meio da regulação, financiamento e, às vezes, até sua execução, geram baixa desigualdade horizontal no território brasileiro e alto investimento pelos entes subnacionais. Nas políticas metropolitanas, os mecanismos institucionais criados pelo governo federal - normas, repasses financeiros ou execução direta -, iniciados ainda na década de 1960, cumprem o papel de coordenação das políticas urbanas e, assim, influenciam a organização institucional adotada na RM para a gestão da política. Porém, a configuração do arranjo institucional depende não apenas dos mecanismos criados pelo governo federal, como também das estratégias e mecanismos criados pelos estados e municípios - entes federativos autônomos - para lidar com os problemas de coordenação federativa e produzir políticas efetivas no território. (ARRETCHE, 2012).

O objeto desta pesquisa é o arranjo institucional da FPIC Transporte, conferindo uma atenção especial aos mecanismos institucionais conducentes à coordenação dos entes federativos, que pode ser vertical e, assim, centralizar o poder decisório nos níveis federativos superiores, ou também pode ser horizontal, em que há coordenação sem hierarquia entre os entes (SOUZA, 2018). Compreende-se, portanto, que, a depender da forma em que se organizam os diferentes atores, os arranjos institucionais podem ser mais ou menos conducentes à coordenação e cooperação federativas e, assim, produzirem diferentes resultados em termos de integração dos serviços.

Atualmente, os arranjos formados localmente - em cada RM - para a gestão da FPIC Transporte possuem diferentes configurações, isto é, coordenam, de formas distintas, os atores federativos e atores não governamentais, bem como produzem diferentes ofertas em termos de integração dos serviços. Considerando o referido quadro das RMs brasileiras na FPIC Transporte, que apresenta arranjos institucionais e níveis de integração dos serviços diversificados, a pesquisa tem como objetivo compreender quais os mecanismos institucionais atuam no sentido de produzir maior coordenação e cooperação federativas e, conseqüentemente, maior integração dos serviços.

Para atingir o objetivo mais amplo proposto, são elencados três objetivos específicos que compreendem o desenvolvimento de cada um dos três capítulos que compõem este trabalho. Considerando o papel fundamental do governo federal na formação dos arranjos institucionais,

o primeiro objetivo é conhecer os mecanismos institucionais, criados pela União, voltados para as políticas urbanas ao longo do século XX, buscando explicar, a partir da influência das convenções de desenvolvimento e do crescimento populacional, a configuração do arranjo institucional assumida em cada período. Após localizar a política de transporte coletivo no universo das políticas urbanas e compreender quais os mecanismos criados pelo governo federal para a coordenação federativa, o segundo objetivo é explicar os resultados do serviço de transporte ofertado nas RMs a partir dos arranjos institucionais formados localmente, que podem ser mais ou menos conducentes à coordenação federativa, a depender dos mecanismos institucionais criados, que envolvem atores governamentais – governo estadual e municipais - e não governamentais - sociedade civil organizada e empresas privadas. O terceiro objetivo específico, construído a partir dos achados do segundo capítulo, dialogando também com a trajetória histórica dos mecanismos institucionais discutidos no primeiro capítulo, é compreender quais fatores influenciam a emergência de arranjos institucionais conducentes à cooperação e cooperação.

A noção de que instituições influenciam os resultados das políticas está fundamentada na abordagem neoinstitucional, desenvolvida em contraposição às perspectivas centradas na sociedade desenvolvidas durante as décadas de 1950 e 1960. A principal referência dessa nova abordagem neoinstitucional é Theda Skocpol (1985), com o livro *Bringing the State Back In*. Os estudos, nessa perspectiva, apontam que o Estado não é apenas reflexo de interesses de grupos e classes; ao contrário, o Estado pode formular e perseguir metas próprias. Assim, o reconhecimento do Estado como ator possibilitou o desenvolvimento de pesquisas sobre as capacidades estatais na Ciência Política, atualmente, em destaque nos estudos voltados para compreender os resultados das políticas públicas.

A abordagem neoinstitucional não constitui uma corrente de pensamento unificada, ao contrário, diversas escolas se desenvolveram neste campo. O trabalho mais citado<sup>1</sup>, para classificar os diferentes institucionalismos, foi desenvolvido por Hall e Taylor (2003), com a caracterização do institucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico. Todos

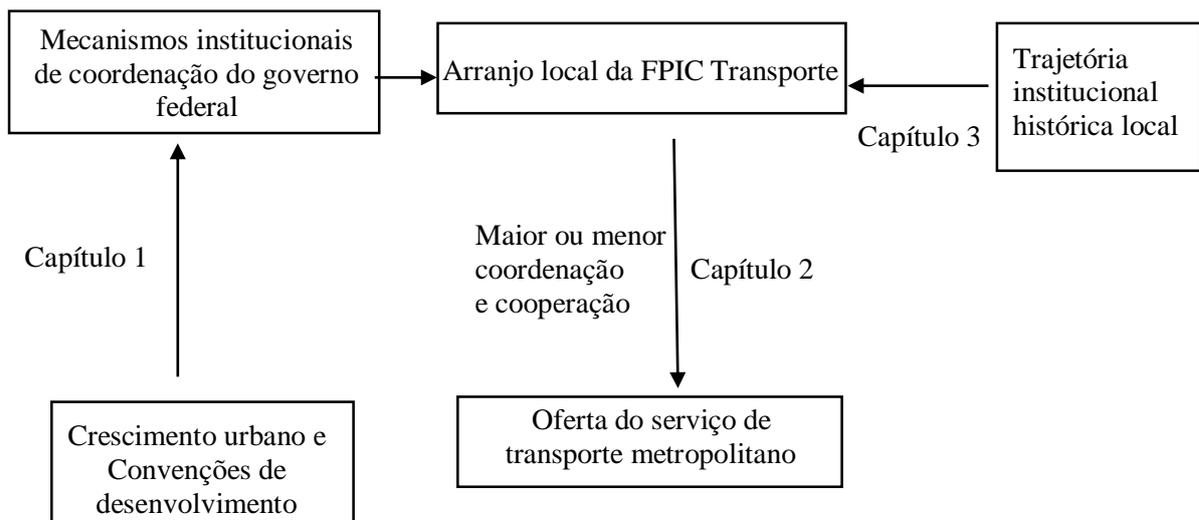
---

<sup>1</sup> Existem outras classificações dos institucionalismos. Hansen (1997), por exemplo, diferencia a abordagem institucional econômica e sociológica, apresentando o institucionalismo de redes, desenvolvido a partir das explicações do comportamento de atores da perspectiva econômica. Zurbriggen (2006), por outro lado, ao diferenciar o institucionalismo racionalista e o culturalista, indica, para uma abordagem de rede, centrada no ator que agregue as outras duas abordagens para explicar os fenômenos sociais. Em crítica aos neoinstitucionais clássicos, há o chamado institucionalismo discursivo, defendido por Schmidt (2008), o qual entende que instituições são internas aos atores e não externas, como argumentavam as outras abordagens.

compartilham a preocupação em compreender como as instituições moldam estratégias políticas e influenciam nos resultados políticos. No entanto, as diferentes escolas possuem, como premissa, suposições distintas que refletem abordagens particulares para o estudo da política. A pesquisa proposta foca as abordagens institucionais da escolha racional e histórica, pois apresentam elementos substantivos para a análise da coordenação intergovernamental da política de transporte metropolitano.

Devido ao estilo da pesquisa realizada, em que cada capítulo possui um desenho relativamente independente, conforme apresenta a Figura 1 abaixo, o enquadramento teórico, metodologia e hipóteses serão apresentados em bloco, por capítulo, e, no fim desta introdução, evidenciam-se brevemente os principais achados do estudo.

Figura 1: Desenho de pesquisa



Fonte: Elaboração Própria.

No primeiro capítulo, é analisada a relação entre os mecanismos institucionais de coordenação nacional criados pelas políticas urbanas e as convenções de desenvolvimento, relação entendida, nos termos de Fábio Erber (2011, p. 33) como “uma representação coletiva (*apud* JODELET, 1989) que estrutura as expectativas e o comportamento individual”. O estudo é construído a partir do institucionalismo histórico, que compreende que as preferências e

estratégias políticas que modelam as instituições formais são influenciadas pelas instituições informais. Assim, a definição de instituições inclui organizações formais - regras constitucionais e legais - e informais - símbolos, valores e normas (THELEN, STEINMO, 1985). A influência das convenções de desenvolvimento – instituição informal - sobre o surgimento e configuração dos arranjos institucionais da políticas urbanas é mediada pela natureza do federalismo – instituição formal - que emerge nos diferentes períodos da história política do País. Deste modo, considerando que os mecanismos criados pelo governo federal influenciam os resultados das políticas e a noção de que instituições informais influenciam o processo de construção das instituições formais, na medida em que moldam as preferências dos atores políticos, propõe-se explicar as variações dos mecanismos institucionais – adensamento e natureza –, a partir das mudanças nas convenções de desenvolvimento e dos pactos federativos estabelecidos, bem como o processo de adensamento populacional nos grandes centros.

A hipótese construída neste capítulo é a de que o agravamento de problemas urbanos, causados pela urbanização, e pactos federativos centralizados contribuem para a construção de arranjos institucionais conducentes à cooperação e coordenação federativas. Portanto, trata-se de uma pesquisa explicativa, realizada por meio de levantamento de bibliografias acerca do tema e análise de legislação federal. O universo empírico considerado são os mecanismos de coordenação das seguintes políticas urbanas: planejamento urbano, transporte público coletivo e saneamento ambiental, compreendendo abastecimento de água e esgotamento sanitário, gestão de recursos hídricos e gestão de resíduos sólidos.

No segundo capítulo, o foco está nos arranjos institucionais adotados em dez Regiões Metropolitanas, observando quais são mais conducentes à coordenação e cooperação federativas e o efeito dessa coordenação sobre a configuração do serviço de transporte metropolitano, especificamente, sobre o grau de integração do serviço ofertado. A análise das condições pelas quais os atores cooperam e o papel das instituições na indução do comportamento cooperativo será realizada a partir da literatura do institucionalismo da escolha racional. Compreende-se que as relações intergovernamentais para a ação coletiva são reguladas por instituições, que podem alterar o cálculo dos atores, orientando a ação das organizações e, assim, as possibilidades de coordenação entre diferentes jurisdições e entes federativos. Nesse sentido, quanto menores os custos de transação da ação coletiva, influenciados pelas instituições, maior a probabilidade de cooperação, que pode ser influenciada pelo tamanho do grupo, a diversidade de preferências, a existência de mecanismos

de coordenação e os incentivos seletivos positivos para recompensar ou punir o alto ou baixo engajamento e a presença de uma liderança na condução da ação coletiva. (GARSON, 2009; ABRUCIO, 2010). A coordenação e a cooperação federativas, conforme inicialmente apresentado, são consideradas pela literatura condição necessária para a oferta de serviços integrados de transporte.

A hipótese geral desse capítulo é a de que quanto mais consistentes forem os mecanismos institucionais – de natureza financeira, organizacional e ou regulatória -, que compõem o arranjo de determinada região, maiores são as chances de se configurar um serviço integrado na FPIC Transporte. É realizada uma análise explicativa, a partir do levantamento de informações e conhecimentos bibliográficos, bem como a pesquisa documental de leis, acordos cooperativos – convênios, consórcios e outros. O universo empírico da análise abrange os arranjos institucionais vigentes na política de transporte metropolitano em dez Regiões Metropolitanas (RMs): RM Belém, RM Belo Horizonte, RM Curitiba, RM Fortaleza, RM Goiânia, RM Porto Alegre, RM Recife, RM Rio de Janeiro, RM Salvador, RM São Paulo. As RMs foram selecionadas a partir de estudo do IBGE (2012), que aponta que, no Brasil, existem apenas onze RMs que possuem características de metrópoles. Não será observado o caso da RM Manaus, para o qual não há informações disponíveis.

No terceiro capítulo, a partir de perspectiva do institucionalismo histórico, busca-se compreender quais fatores influenciam a emergência de arranjos institucionais conducentes à cooperação e cooperação. A comparação é estabelecida entre os casos da RM de Recife e da RM de Belo Horizonte, que apresentaram histórico institucional semelhantes até o regime militar, com a instituição de órgãos de gestão centralizados – induzidos pelos mecanismos institucionais criados pelo governo federal no período - mas que, atualmente, apresentam distintas capacidades quanto à coordenação federativa e diferentes níveis de integração dos serviços ofertados. Para isso, apropria-se da perspectiva de análise do institucionalismo histórico chamada de *path dependence*, que questiona como as políticas instituídas no passado estruturam as decisões posteriores por meio de efeitos de retroalimentação positiva (*positive feedback*), que reforça o desenvolvimento de uma instituição em determinada trajetória, fazendo com que os benefícios de permanência, no caminho inicialmente trilhado, aumentem os custos de reversão e mudança.

Desse modo, busca-se conhecer quais decisões influenciaram a criação de um caminho (*path dependence*) mais ou menos conducente à cooperação e cooperação federativas, que

configuraram os arranjos institucionais atualmente vigentes nessas duas RM brasileiras para o desempenho da FPIC Transporte. A partir dos achados do capítulo anterior, constrói-se a hipótese de que a existência ou não de coordenação federativa no desempenho da FPIC Transporte é facilitada por estruturas de gestão compartilhada. É realizada uma pesquisa explicativa a partir de levantamento de bibliografias e de estudo de caso envolvendo duas Regiões Metropolitanas, escolhidas a partir dos resultados do capítulo anterior, que indicam a importância da densidade das estruturas organizacionais para a integração dos serviços.

Em síntese, o estudo mostra que os mecanismos institucionais que compõe o arranjo da FPIC Transporte conduzem a níveis diferenciados de coordenação federativa e influenciam os resultados da política. Os mecanismos financeiros e organizacionais demonstraram induzir maior coordenação nas RMs em que se fizeram presentes, resultando em índices elevados de integração dos serviços. Esses mecanismos financeiros foram instituídos pelo governo federal, principalmente em contexto de maior centralização federativa, e atualmente são adotados por governos estaduais, apresentando resultados positivos na oferta de um serviço de transporte metropolitano integrado. Os mecanismos organizacionais, que foram criados pelo governo federal no regime militar e induziram à criação de agências gestoras centralizadas nas RMs, também influenciam os resultados em termos de integração dos serviços. Como será observado, no contexto de redemocratização, em que o governo federal se retira da coordenação da política, as decisões locais relativas ao empoderamento ou enfraquecimento de agências, criaram uma *path dependence*, no sentido de maior ou menor coordenação e cooperação federativas.

## **1 URBANIZAÇÃO E PACTO FEDERATIVO: DETERMINANTES NA FORMAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS COORDENADOS EM POLÍTICAS URBANAS**

Até a década de 1930, a política urbana era organizada e executada por governos locais, principalmente para atender aos interesses da elite com os melhoramentos urbanos nos centros das cidades. Entre 1930 e 1960, municípios mantiveram o papel de planejar e executar políticas urbanas, com a construção de planos tecnocráticos e com objetivos de tornar o ambiente urbano mais eficiente para o novo contexto industrial. A partir da década de 1960, com a intensificação do processo de urbanização e aumento do nível de conurbação das cidades, os municípios brasileiros, principalmente as metrópoles, passaram a ser percebidas como focos de problemas, cuja solução extrapolava suas capacidades institucionais, organizacionais e materiais dos governos locais. A escala dos problemas e seu impacto negativo sobre o desenvolvimento e a legitimidade dos governantes requeriam iniciativas de níveis mais abrangentes de governança que coordenassem a atuação de municípios com problemas comuns e promovesse a cooperação.

De fato, iniciativas institucionais conducentes à coordenação e cooperação dos entes federativos na solução dos problemas urbanos foram sendo criadas, especialmente, a partir da década de 1960, variando, no entanto, tanto quanto à sua autoria (governos municipais, estaduais e federal) quanto ao seu foco temático e formato. Explicar essa variação na natureza e no escopo dos arranjos institucionais das políticas urbanas é o objetivo deste capítulo.

Por política urbana, compreende-se intervenções do Estado com objetivos de diminuir os problemas sociais nos centros urbanos, por meio de políticas voltadas ao planejamento, habitação, saneamento e transporte, bem como para a execução de obras de infraestrutura para modernização das cidades e metrópoles.

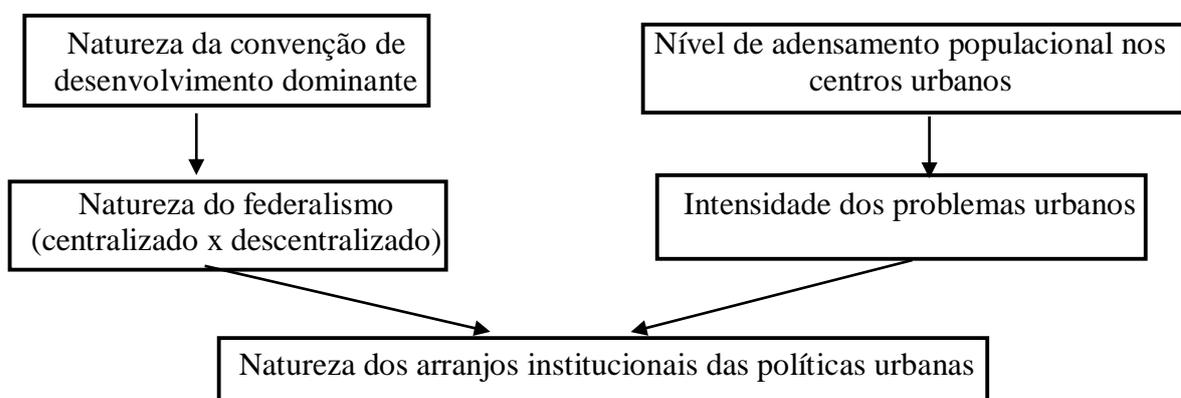
Os arranjos institucionais são definidos como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” e dotam o Estado de capacidades para executar políticas públicas eficazes. De tal modo, a configuração dos arranjos institucionais podem induzir ou coibir a coordenação e a cooperação federativa, ao estabelecer incentivos negativos e positivos aos atores envolvidos. As instituições, em tal perspectiva, moldam as preferências dos atores políticos, que, segundo o institucionalismo histórico, são endógenas às instituições, portanto, as preferências não são apenas uma variável, para explicar os resultados políticos, mas, também, formatam as estratégias dos atores e estruturam situações políticas.

A definição de instituições inclui organizações formais e informais, que estruturam o relacionamento entre atores em diversas unidades da política e da economia. Na abordagem aqui usada, as preferências e estratégias políticas, que modelam as instituições formais – regras constitucionais e legais – podem ser influenciadas pelo mundo institucional informal, que compreende símbolos, valores e normas (THELEN; STEINMO, 1985).

Considerando que as instituições informais influenciam o processo de construção das instituições formais, na medida em que moldam as preferências dos atores políticos, aponta-se que a configuração dos arranjos institucionais das políticas urbanas pode estar relacionada com a variação das convenções de desenvolvimento dominantes nos diferentes períodos. Convenção de desenvolvimento é entendida nos termos de Erber (2011, p. 33) como “uma representação coletiva (Jodelet, 1989) que estrutura as expectativas e o comportamento individual”, e, portanto, são formadas por instituições informais, que se expressam concretamente nas instituições formais criadas.

Destaca-se que a influência das convenções de desenvolvimento sobre o surgimento e configuração dos arranjos institucionais das políticas urbanas é mediada pela natureza do federalismo, que emerge nos diferentes períodos da história política do País, e ocorre de forma relativamente independente da pressão que o agravamento dos problemas comuns, decorrente do adensamento populacional nos grandes centros, exerce sobre os governos locais. A Figura 2 apresenta a lógica do argumento:

Figura 2: Relação de influência entre convenções de desenvolvimento, a natureza das relações federativas, o nível de adensamento populacional das regiões metropolitanas, a natureza dos problemas comuns e o tipo de arranjo institucional das políticas urbanas



Fonte: Elaboração Própria

Assim, as convenções de desenvolvimento – instituições informais – influenciam a natureza do federalismo – instituições formais – quanto aos graus de centralização e descentralização, o que, por sua vez, afeta os arranjos institucionais – mais ou menos coordenados – das políticas urbanas. Também podem influenciar a natureza do arranjo institucional das políticas urbanas, a ampliação dos problemas nas cidades e metrópoles, decorrentes das altas taxas de urbanização.

Dito isso, o objetivo geral deste capítulo é o de compreender as variações dos arranjos institucionais das políticas urbanas ao longo da história, considerando os níveis de coordenação e cooperação federativa dos arranjos adotados. A partir da relação estabelecida entre a natureza das convenções de desenvolvimento e dos pactos federativos – centralizados ou descentralizados –, objetiva-se compreender qual a natureza do pacto federativo é mais favorável ao desenvolvimento de arranjos institucionais conducentes à coordenação e à cooperação federativa no campo das políticas urbanas analisadas. Aqui também objetiva-se compreender a relação entre crescimento populacional e a consequente intensificação dos problemas urbanos com o adensamento de mecanismos favoráveis à coordenação e cooperação dos arranjos institucionais de políticas urbanas.

As políticas urbanas analisadas são: planejamento urbano, transporte público coletivo e saneamento ambiental, compreendendo abastecimento de água e esgotamento sanitário, gestão de recursos hídricos e gestão de resíduos sólidos. O conceito e dimensões analíticas observadas relativas à convenção de desenvolvimento, federalismo, nível de adensamento populacional e mecanismos de coordenação federativas das políticas urbanas, são descritos a seguir.

A hegemonia de um tipo de convenção de desenvolvimento é definida pela literatura a partir da coerência entre representação coletiva – instituições informais – com às práticas políticas observadas empiricamente, expressas e observadas em instituições formais. No Brasil, se teve três fases em que pelo menos quatro convenções de desenvolvimento nas condições acima mencionadas estiveram vigentes: 1) convenção desenvolvimentista (1930-1980); momento de crise da convenção desenvolvimentista e formação de nova convenção (1980-1990); 2) convenção neoliberal (1990-2003); 3) convenção neodesenvolvimentista e institucionalista restrita (2003-2015).

O federalismo, compreendido como forma de distribuição vertical da autoridade política, em que diferentes níveis de governo possuem autoridade sobre a mesma população e território

(LIJPHART, 2012), é analisado a partir das dimensões de centralização e descentralização, valor indicado pelos mecanismos institucionais de coordenação federativa, que concentram o poder na União. No Brasil, houve diferentes períodos em que se observaram a centralização e descentralização federativa, analisadas a partir da distribuição tributária e outros recursos.

O nível de adensamento populacional será compreendido pelas taxas de urbanização no país. O citado processo gera uma conseqüente intensificação dos problemas urbanos, em diversas áreas como o transporte público, saneamento ambiental, habitação, energia *etc.*, o que pode influenciar a criação de arranjos institucionais das políticas urbanas mais conducentes à coordenação e à cooperação.

Os arranjos institucionais das políticas urbanas são analisados, segundo os mecanismos institucionais de coordenação e de cooperação criados pela União. A coordenação federativa consiste na organização das atividades, com objetivo de alcançar consenso entre organizações e atores e chegar a objetivos comuns de um grupo. Conforme apontou Arr etche (2012), cada política pública irá distribuir o poder entre os entes de forma específica: desenvolvem níveis diferentes de coordenação nacional e autonomia local. As dimensões são observadas segundo a natureza do mecanismo de coordenação, que pode ser: normativa, envolvendo planos e políticas que estabeleçam diretrizes nacionais; mecanismos de financiamento nacional; e mecanismos de execução direta das políticas por meio de organizações estatais da União ou estados.

A discussão da primeira seção é teórica. Na primeira subseção é apresentado o argumento neoinstitucionalista de que normas e valores (instituições informais) influenciam o processo de construção das instituições formais, na medida em que moldam as preferências dos atores políticos. Na segunda seção, objetiva-se relacionar a trajetória das convenções de desenvolvimento hegemônicas em cada período com a natureza do pacto federativo. Na primeira subseção, é apresentada as características da convenção de desenvolvimento dominantes no país ao longo do tempo. Na segunda subseção, apresenta-se a trajetória do federalismo brasileiro segundo a natureza centralizada e descentralizada. Por fim, na última subseção, é realizada a análise, orientada a partir da hipótese de que determinadas convenções são conducentes à construção de diferentes tipos de pactos federativos. Na terceira e última seção do capítulo, serão observados os impactos do agravamento dos problemas urbanos e da natureza dos pactos federativos nos arranjos institucionais da política urbana quanto aos níveis de coordenação e cooperação.

A primeira hipótese é a de que a urbanização e metropolização agravam os problemas urbanos e, conseqüentemente, demandam maior coordenação federativa, assim, espera-se que períodos de maiores taxas de crescimento urbano induzam ao desenvolvimento de arranjos institucionais de políticas urbanas conducentes à coordenação federativa. A segunda hipótese é a de que períodos da história política brasileira, em que o pacto federativo induz à centralização do poder – descritos na segunda seção –, são mais propícias à construção de políticas urbanas dotadas de arranjos conducentes à cooperação/coordenação federativa.

Observou-se que o adensamento e a natureza dos mecanismos de coordenação federativa voltados para a política urbana foram influenciadas pelo rápido processo de urbanização e metropolização e pelos pactos federativos estabelecidos em cada período, no entanto, com diferenças entre as diferentes características do arranjo. Os efeitos das variáveis independentes tiveram conseqüências diferenciadas aos aspectos normativos, de financiamento e de gestão dos arranjos institucionais constituídos nos diferentes períodos históricos.

Os mecanismos normativos se relacionam em maior medida à gravidade dos problemas urbanos, o que demandou ação coordenada, por parte da União. Os mecanismos de financiamento dos arranjos foram profundamente afetados com a mudança do pacto federativo, apontando que pactos centralizados podem gerar maior investimento nas políticas. E, por fim, mecanismos de gestão dos arranjos institucionais, como o pacto federativo descentralizado constituído em 1988, se mantiveram até os dias atuais, não sendo alterada com as mudanças de recentralização no pacto federativo, após 2003.

Ainda, observou-se que os efeitos das mudanças dos pactos federativos afetaram em maior medida os mecanismos de coordenação federativa de natureza financeira relacionadas à infraestrutura – transporte, saneamento básico e, também, o planejamento urbano do que as políticas de recursos hídricos e resíduos sólidos – mais próximas das questões ambientais.

### **1.1 A influência de instituições informais sobre a escolha de instituições formais**

Esta seção busca organizar o debate teórico, estabelecendo um diálogo entre o institucionalismo histórico e a discussão sobre as convenções de desenvolvimento. O objetivo é apresentar o argumento neoinstitucional de que normas e valores, que compõe as instituições informais e

estruturam as convenções de desenvolvimento, influenciam o processo de construção de instituições formais, na medida em que moldam as preferências dos atores políticos que as constroem. A primeira subseção apresenta a abordagem do institucionalismo histórico e a segunda, o conceito de convenção de desenvolvimento.

### *1.1.1. A abordagem do institucionalismo histórico*

Para os neoinstitucionais, mais importante do que as características formais das instituições estatais ou da sociedade em si, o foco está em como uma determinada configuração institucional molda as interações políticas. Apontam também para um papel mais autônomo das instituições políticas, afirmando que não apenas o Estado é afetado pela sociedade, mas o Estado também a afeta. Assim, a variação nas instituições é responsável por pelo menos parte da variação observada nos processos e resultados políticos (MARCH, OLSEN, 2011).

A relação entre os arranjos institucionais e o resultado de uma política concreta é complexa, envolvendo cadeias causais que podem ser indiretas, longas e contingentes. De tal modo, mais do que apontar que as instituições importam, pesquisadores questionam em que medida, em quais processos, sob quais condições e por que as instituições fazem diferença no resultado das políticas (MARCH, OLSEN, 2011). Não há, no entanto, um consenso na literatura a respeito do conceito de instituições, porque são criadas e como mudam, gerando diferentes escolas internas à abordagem<sup>2</sup>.

Além de organizações e regras formais, a definição de instituições para os institucionalistas históricos inclui organizações informais – normas e valores – que estruturam o relacionamento entre atores em diversas unidades da política e da economia (THELEN, STEINMO, 1985). A partir do supracitado conceito, apontam que as preferências dos atores não só influenciam instituições mas também são influenciadas por instituições e, em tal sentido, as preferências dos atores devem ser explicadas e não adotadas no nível de pressuposições sobre interesses individuais pré-determinados por sua posição na estrutura institucional, como operam os institucionalistas da escolha racional<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Hall e Taylor (2003) descrevem três institucionalismos: da escolha racional, histórico e sociológico.

<sup>3</sup> Para os institucionalistas da escolha racional, a vida política é formada de dilemas de ação coletiva, em que indivíduos agem por cálculos estratégicos, de modo a maximizar seus interesses e preferências. As instituições são

Portanto, os institucionalistas históricos não negam o papel das instituições em oferecer o contexto em que atores definem estratégias para atingir seus interesses, no entanto, compreendem que atores também seguem regras socialmente definidas mesmo quando não são de seu auto-interesse e que as preferências também são formatadas pelo contexto institucional<sup>4</sup>. Sob tal prisma, as instituições não são apenas uma variável, para explicar os resultados políticos, elas também formatam as estratégias dos atores e estruturam as situações políticas. Assim, as instituições são tanto o produto de conflito e escolha políticas, como, também, constroem e formatam as estratégias políticas (THELEN, STEINMO, 1985) ao oferecer modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação de indivíduos – modelando as instituições formais criadas – regras constitucionais, legais e arranjos institucionais. Segundo Hall e Taylor (2003, p. 198):

O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.

Em relação ao método, os institucionalistas apontam que a análise demanda um estudo historicamente orientado, focado nos processos de mudança institucional, sobretudo nas instituições de nível intermediário. Em tal modo, o estudo histórico não é utilizado apenas como arquivos em que se buscam indícios de causalidades, de outro modo, compreende-se que as instituições integram a paisagem histórica e também induzem o desenvolvimento histórico em determinados trajetos<sup>5</sup> (HALL, TAYLOR, 2003).

Para observar o comportamento e papel das instituições ao longo da história, Thelen e Steinmo (1985), apontam que é mais profícuo observar os momentos de mudança institucional, pois, no conflito, as relações de poder se tornam mais transparentes, bem como focar nas instituições de

---

criadas para lidar com tais problemas da ação coletiva, oferecendo informações e reduzindo incertezas relativas ao comportamento do outro, propiciando ganhos de trocas. As preferências são adotadas no nível de pressuposições, observadas a partir da situação do ator na estrutura institucional (HALL, TAYLOR, 2003).

<sup>4</sup> Como exemplo, estudo de Thorstein Vablen aponta que características individualistas e competitivas da vida moderna devem ser vistas como produtos das instituições econômicas particulares que construímos nos estados capitalistas avançados, apontando a ideia de preferência social e politicamente construída.

<sup>5</sup> Os trajetos se desenvolveram a partir de mudanças institucionais e suas políticas adotadas, induzindo as preferências e interesses particulares e, conseqüentemente, as políticas ulteriores.

nível intermediário. Nesse ponto, os autores argumentam que as disputas de poder presentes nas estruturas macro – estruturas sociais e econômicas –, são mediadas pelas instituições de nível intermediário<sup>6</sup>, nas quais se estruturam as relações entre estado e sociedade e se distribui poder entre os atores. E, nesse sentido, a observação empírica pode ser mais frutífera, quando se observa a trajetória histórica das instituições de nível intermediário em momentos de mudança (THELEN, STEINMO, 1985).

Na próxima subseção, será apresentado o conceito de convenção de desenvolvimento. De modo geral, as convenções são representações coletivas compostas de valores e normas – instituições informais – que orientam as práticas dos atores e, portanto, podem ser observadas de forma concreta na configuração das instituições formais. Nesse sentido, os aspectos teóricos e conceituais discutidos nas duas subseções dialogam, ampliando a capacidade de análise das questões propostas no capítulo.

### *1.1.2. Convenção de desenvolvimento*

O conceito de convenção de desenvolvimento tem por fundamento que a economia é ontologicamente política, e, portanto, os conflitos no referido campo não são apenas de ordem técnica. Uma convenção que trata de estratégias para o desenvolvimento, implica ideias sobre transformações estruturais na sociedade, incluindo as estruturas que devem ser mudadas e as agendas de mudanças. Em situações de mudanças estruturais e as incertezas geradas no contexto, as instituições oferecem as “regras do jogo” e induzem ações coordenadas em direção a objetivos comuns (ERBER, 2011). Tais regras estão estruturadas, no plano cognitivo e comportamental, por convenções, que, por sua vez, propiciam aos atores sociais uma visão sobre o passado e o presente, bem como uma hierarquização de problemas e soluções para o futuro. O poder do citado conjunto de propostas obtém coerência por meio de uma metáfora histórica teleológica, que explica como o presente surgiu do passado e como será o futuro se as propostas forem seguidas (ERBER, 2011).

---

<sup>6</sup> É possível examinar diferenças no nível macro, no entanto, é necessário uma estratégia específica para isso, como Polanyi no livro “A grande Transformação”. Segundo Thelen e Steinmo (1985), Polanyi lida com as consequências das mudanças nos níveis macro em amplas estruturas sociais e econômicas, mas seu exame das causas e consequências da mudança para uma sociedade de mercado está ancorado em instituições específicas e intermediárias, como o sistema de Speenhamland.

Assim, segundo Erber (2011, p. 33), o conjunto de regras, agendas positivas e negativas e a teologia subjacente, constitui uma convenção – “uma representação coletiva (Jodelet, 1989) que estrutura as expectativas e o comportamento individual”:

As convenções de desenvolvimento constituem, pois, dispositivos de identificação e solução de problemas. Embora sejam sempre apresentadas como "projetos nacionais" que levam ao "bem comum", refletem, na verdade a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado período (ERBER, 2011, p. 36).

Para a conformação de uma convenção, é necessário que parte significativa de uma população compartilhe a mesma concepção de mundo. Portanto, convenção é um dispositivo cognitivo em que um tipo de comportamento é compartilhado, sendo esperado que os atores sigam e oferecem aos membros razões para adotar determinado comportamento (ORLÉAN, 2004 *apud* ERBER, 2011).

Segundo Erber (2011), existem dois segmentos que compõe uma convenção: o núcleo central e o cinturão periférico. O primeiro é composto dos conhecimentos codificados – teorias econômicas, sociais e políticas – que se traduzem em regras formais de conduta, frequentemente expressos na forma de leis. E o segundo de conhecimentos tácitos – percepções compartilhadas sobre como a sociedade é e deveria ser – expressos por regras informais, em que a força de coação reside na aprovação do grupo. O cinturão periférico viabiliza o núcleo central, adaptando os conhecimentos às condições específicas e concretas (DINIZ, 2011, ERBER, 2011).

Assim, o núcleo central determina a significação e a sua organização interna e o sistema periférico operacionaliza a convenção. Conforme aponta Erber (2007, p. 45), o esquema cognitivo da convenção serve de guia às práticas sociais dos agentes que subscrevem a convenção, contendo tanto prescrições como interdições, uma agenda negativa e positiva: “O núcleo central define os problemas a serem enfrentados ou rejeitados e o sistema periférico estabelece as soluções aceitáveis para os problemas”.

A coerência entre o esquema cognitivo e as práticas não está garantida a priori. Sua relação deve ser verificada empiricamente, requerendo um estudo das práticas sociais que decorrem do esquema cognitivo. Segundo o autor, tal coerência define a força da convenção. Com o tempo,

passa “a ser vista como algo natural e externo aos seus aderentes”, além de possuir natureza cumulativa, tornando-a dependente em relação à trajetória seguida. No entanto, como o surgimento de problemas diferentes daqueles identificados como prioritários demandam soluções não compatíveis com a convenção, ela entra em crise. Nos processos de crise e mudanças nas convenções dominantes, os grupos sociais das convenções anteriores se mantêm em diversas instituições, competindo pela hegemonia e adequando-se (ERBER, 2011, p. 35).

De tal modo, considerando que as convenções de desenvolvimento devem ser observadas não apenas pelas normas e valores que compõem, mas também pelas práticas concretas viabilizadas pelo cinturão periférico, na próxima seção serão apresentadas as convenções de desenvolvimento vigentes no país e como essas se relacionam com os pactos federativos estabelecidos nos mesmos períodos. Em outras palavras, observar como as instituições formais relacionadas ao pacto federativo foram afetadas com as mudanças das convenções de desenvolvimento – instituições informais.

## **1.2. Convenções de desenvolvimento e pactos federativos na história política brasileira**

Nesta seção, objetiva-se estabelecer a relação entre pacto federativo e convenções de desenvolvimento hegemônicas no país em cada período histórico. Houve no Brasil, pelo menos, três principais momentos em que se desenvolveram convenções de desenvolvimento distintas, que são: a convenção desenvolvimentista (1930-1980); momento de crise da convenção desenvolvimentista e formação de nova convenção (1980-1990); convenção neoliberal (1990-2003); convenção neodesenvolvimentista e institucionalista restrita (2003-2015). Assim, será observado se existe relação entre as convenções de desenvolvimento e a configuração dos pactos federativos, centralizados ou descentralizados, que serão observados a partir dos mecanismos institucionais, que colocam poder de coordenação nas mãos da União ou dos estados.

A hipótese é a de que nas convenções desenvolvimentistas e neodesenvolvimentistas, que apostam no Estado como o principal promotor do desenvolvimento, são desenvolvidos pactos federativos centralizados, enquanto na convenção neoliberal ou mesmo na convenção

institucionalista restrita, que percebe no mercado um agente central para o desenvolvimento, pactos federativos descentralizados.

Na primeira subseção, indica-se as convenções de desenvolvimento, seu aspecto cognitivo, o período de vigência e as coalizões que as sustentam. Na segunda subseção, descreve-se os pactos federativos, indicando os períodos de centralização e descentralização a partir dos mecanismos de coordenação federativa relacionados à questão tributária. Por fim, aponta-se para as coincidências históricas entre convenções de desenvolvimento e os pactos federativos.

### *1.2.1. Convenções de desenvolvimento dominantes no Brasil (1930-2015)*

A convenção desenvolvimentista, vigente no Brasil entre (1930-1980), surge a partir de estudos sobre as economias latino-americanas, apontando que o caminho para o desenvolvimento passaria pela industrialização da região (THURY, FREITAS, 2010). O aspecto cognitivo do desenvolvimentismo é dado pelo projeto de industrialização do país e pela ideia de que em um país periférico, exportador de matérias primas, o projeto não seria alcançado pelo mercado, tornando indispensável a participação do Estado. Assim, o Estado “que deveria planejar o processo de industrialização, selecionando setores prioritários e estabelecendo os instrumentos de modo a orientar a implantação e a expansão destes setores” (ERBER, 2007, p. 47).

As raízes do desenvolvimentismo no país situa-se na Era Vargas (1930-1945), quando se deu a transição de uma economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial. No supracitado período, segundo Bielschowsky (2007, p. 250), o esquema cognitivo desenvolvimentista era marginal, pois a revolução de 1930 não teve cunho industrialista, no máximo abria condições para o desenvolvimento do Estado do burguês (*apud* IANNI, 1971). O que havia, portanto, entre 1930 e 1945, segundo o autor, era principalmente “uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implementadas pelo Estado centralizador pós-1930.” Assim, a coalizão incorporou elites tradicionais do setor agroexportador e setores urbanos emergentes com o empresariado industrial e trabalhadores

urbanos (DINIZ, 2011). Na burocracia estatal, criaram-se novas organizações como conselhos e comissões econômicas para o planejamento estratégico<sup>7</sup>.

A convenção desenvolvimentista se consolida em 1945<sup>8</sup>, com primeiro ciclo até 1964 e o segundo entre 1964 e 1980. O pacto desenvolvimentista teve suporte social, forças políticas de esquerda, sindicalistas, militares nacionalistas e empresariado industrial. No citado período, desenvolveu-se uma burocracia especializada e tecnocrática que executou a estratégia desenvolvimentista, produzindo altas taxas de crescimento. O segundo ciclo do pensamento desenvolvimentista entre 1964 e 1980, manteve construção de ampla economia industrial por meio do planejamento e intervenção estatal. A vertente crítica apontava que militares aderiram a um capitalismo perverso, de grande concentração de renda e a defesa dos interesses de uma minoria representada pela aliança entre o capital estrangeiro e o capital privado nacional. O segundo ciclo é classificado em três fases: a primeira entre 1964 até o final da mesma década, marcado pelo êxito da política anti-inflacionária e das reformas empreendidas pelo governo, fortalecendo a capacidade estatal de financiamento do crescimento; a segunda se inicia no final da década de 1960 até meados da década de 1970, compreendendo a fase do “auge” do desenvolvimentismo autoritário e do “milagre econômico”, com altas taxas de crescimento; e a última, entre a segunda metade da década de 1970 até o fim da década, o desenvolvimentismo passou por um processo de fragilização devido instabilidade internacional, com o colapso do sistema de Bretton Woods e aos dois choques do petróleo (1973 e 1979) (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005).

Nos anos 1980, houve fracasso do Plano Cruzado, insucesso dos planos de estabilização, contexto internacional neoliberal no plano intelectual, pressões econômicas e políticas para adoção de medidas liberais. Além disso, o núcleo central também ficou fragilizado pois a indústria pesada já havia sido completada e, nos setores tecnológicos, os modelos de proteção nacional estavam encontrando forte oposição de empresas estrangeiras. No mesmo contexto, há o avanço do movimento pela redemocratização (ERBER, 2007) e a disseminação de ideologias com conteúdo antiestatista e privatista com apoio de empresários. Em tal cenário,

---

<sup>7</sup> Criação do DASP (1938), CFCE (1934); CTEF (1937), CME (1942), CNPIC (1944) e CPE (1944). Como exemplo, o DASP, criado com a responsabilidade de racionalizar a estrutura administrativa do serviço público, concentrou grande poder durante o Estado Novo.

<sup>8</sup> Segundo Erber (2007), um dos determinantes para a consolidação de uma convenção desenvolvimentista nacionalista ocorreu a partir de debate realizado por aliança entre militares e quadro técnicos, no período de criação da siderurgia estatal.

quando a convenção desenvolvimentista chega ao seu estado agônico, a convenção de desenvolvimento neoliberal ganha força<sup>9</sup>, se tornando hegemônica, no início dos anos 1990, primeiro com o governo Collor, e radicalizou-se com Fernando Henrique Cardoso, sustentada no Brasil por coalizão de centro-direita, com prioridade em estabilização econômica e reformas estruturais centradas no primado do mercado (DINIZ, 2011).

O núcleo central da convenção neoliberal é constituído por um tripé intelectual: pesquisas novo-clássico que postulava a ineficácia do Estado; a teoria da escolha pública na ciência política; e os aportes da nova economia institucional, que explicavam o desenvolvimento como decorrência de instituições adequadas (ERBER, 2007). Para a convenção neoliberal, o papel do Estado se restringiria a garantir o cumprimento de contratos, evitar a coerção de um indivíduo por outro e definir e garantir os direitos de propriedade (RUBINSZTAJN, 2012). As medidas foram codificadas simbolicamente pelo Consenso de Washington<sup>10</sup>, em que recomendações foram destinadas à América Latina e ampliadas ao resto dos países em desenvolvimento (ERBER, 2007). E sua operacionalização no país se refletiu nos Planos Nacionais de Desestatização, o primeiro ainda durante o governo Collor. Tal processo foi depois intensificado sob a condução de Fernando Henrique Cardoso<sup>11</sup>, também com a Reforma Bresser (THURY, FREITAS, 2012).

Com resultados medíocres no desempenho da economia – estancamento econômico, baixas taxas de crescimento, alto desemprego, queda na produção industrial e desnacionalização da economia – no final dos anos 1990, surgem indícios de corrosão da coalizção neoliberal, crescendo a insatisfação com o governo, incapaz de produzir o prometido dinamismo econômico e retomar o desenvolvimento (DINIZ, 2011). Assim, nos primeiros anos de 2000, as reformas orientadas para o mercado deixaram de ser consideradas inquestionáveis e o debate

---

<sup>9</sup> Segundo Erber (2007), a força da convenção desenvolvimentista no Brasil em relação aos outros países se evidencia no atraso com que a convenção neoliberal chegou e a relativa lentidão com a qual foi implementada.

<sup>10</sup> Em 1989, o *International Institute for Economy* promoveu uma reunião com membros do governo americano, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com objetivo de discutir reformas para que a América Latina saísse da situação de estagnação econômica. O Plano envolve estratégias de homogeneização das políticas econômicas nacionais, abrangendo dez áreas: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; 10) propriedade intelectual” (RUBINSZTAJN, 2012 *apud* BATISTA JUNIOR, 1994, p. 26).

<sup>11</sup> No primeiro mandato de FHC, foram privatizadas 24 empresas estaduais e em mais 13 ocorreu a venda de participação acionária, o que significou a obtenção de 37% dos quase US\$ 70 bilhões movimentados por todas as privatizações e concessões realizadas no período, excluídas as transferências de dívidas (ABRUCIO & COSTA, 1999, p. 101).

internacional abriu-se para o confronto de ideias. Tal debate se refletiu na campanha de Lula e na Carta ao Povo Brasileiro, em que se reiterou a mudança necessária e a gradual necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento apoiado em um planejamento estratégico, no entanto, sem romper com preceitos econômicos neoliberais.

Assim, gerou-se duas convenções: a institucionalista restrita e a neodesenvolvimentista. Do ponto de vista cognitivo, as propostas da convenção institucionalista restrita derivavam da convenção neoliberal, fazendo parte da “segunda geração” de reformas do Consenso de Washington. O termo restrito se refere às impossibilidades de mudanças estruturais que alterem a distribuição de riqueza, renda e preços relativos, e portanto, se “desenvolvimento é mudança estrutural, trata-se, na melhor das hipóteses, de um ‘desenvolvimento restrito’”. A convenção é representada na crença, compartilhada entre os membros, na eficácia e legitimidade do mercado na condução da economia e da sociedade pela distribuição eficiente de recursos. Entretanto, a intervenção do Estado é reconhecida em atividades em que existam imperfeições de mercado como “monopólios naturais”, como também no fomento em inovação e infraestrutura<sup>12</sup> (ERBER, 2011). A convenção está apoiada em aliança conservadora, formada pelo setor financeiro, investidores institucionais, como os fundos de pensão, produtores e exportadores de commodities, entre outros (DINIZ, 2011).

Subordinada à última, coexiste a convenção “neodesenvolvimentista”, cujo núcleo central é de inspiração keynesiana, apontando que o crescimento é promovido pelo aumento autônomo de renda das famílias e grupos mais pobres – salário mínimo, transferências fiscais, investimento em infraestrutura. O Estado, na convenção agora abordada, é a principal liderança no processo de desenvolvimento, que repousa sobre cinco pilares: 1) investimento em infraestrutura – principalmente energia, logística e saneamento – com financiamento do BNDES e diretamente pelo Estado; 2) investimento residencial apoiado pelo crédito público e privado; 3) o círculo virtuoso entre o aumento de consumo das famílias derivado do aumento do salário mínimo, transferências do Bolsa Família, extensão do emprego formal e do crédito e, do outro lado, aumento do investimento em capital fixo e inovação; 4) investimento em inovação, amparado por incentivos fiscais, crédito subsidiado e subvenções; 5) política externa independente e que

---

<sup>12</sup> Além disso, apontam para: a orientação para modelos organizacionais principal-agente; recomendação de políticas “focalizadas” nos “pobres”, com o reconhecimento da prioridade em distribuição de renda mais equitativa; e expectativa na estabilidade de preços, que constitui parte indispensável da convenção.

privilegia relações com outros países em desenvolvimento, buscando afirmar o Brasil como protagonista nas mudanças de arquitetura institucional mundial (ERBER, 2011).

Há uma atualização da proposta desenvolvimentista em relação aos dois primeiros pilares do neodesenvolvimentismo, restabelecendo a coalizão entre empreiteiras da construção, fornecedores de insumos e equipamentos com o governo. O terceiro pilar, que busca sanar a deficiência do antigo padrão desenvolvimentista em relação à inclusão dos pobres na economia. Outra diferença está nos detentores da capacidade de inovação, que, no desenvolvimentismo, privilegiava capacitação tecnológica sob controle nacional e no neodesenvolvimentismo, a prioridade deixa de existir. Diferente das duas últimas convenções, no período neodesenvolvimentista foi priorizado a redução da pobreza (ERBER, 2011).

Ocorreram divergências entre as convenções<sup>13</sup>, no entanto, existiram pontes que reduziram o conflito e consolidaram a estabilidade, como: percepção de que pobres tendem a ser mais prejudicados em contextos de alta inflação; e o sucesso das políticas de inclusão – obtido com baixo custo fiscal e taxa de crescimento relativamente restritas. A convivência se estabeleceu sob a hegemonia da convenção institucionalista restrita, sustentada pelo “controle do tripé de políticas macroeconômicas e pelo fato das políticas neodesenvolvimentistas não ferirem os interesses representados pela convenção institucionalista restrita, desde que as políticas em que esta última se materializa sejam mantidas” (ERBER, 2011, p. 51).

### *1.2.2 Trajetória do federalismo no Brasil: centralização e descentralização*

Nas raízes do desenvolvimentismo (1930-1945), o federalismo sofreu transformações profundas com maior centralização do poder, favorecendo o governo federal. No primeiro momento, Vargas perdoou as dívidas dos estados com a União, pacificando as elites regionais e aumentou a representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados. Ainda, com a Constituição de 1934, autorizou o governo federal a prover os entes subnacionais com recursos e assistência técnica, além de assegurar recursos próprios aos municípios. No segundo momento, em 1937, após golpe militar liderado por Vargas, o Congresso Nacional e assembleias estaduais foram fechados e estados passaram a ser governados por interventores

---

<sup>13</sup> O histórico destas divergências é descrita por Erber (2011)

do governo central, abolindo o federalismo da Constituição. Os governos subnacionais perderam receitas e os estados perderam direito de legislar sobre relações fiscais, um dos mais importantes aspectos da sua vida econômica (ABRUCIO, FRANCEZE, 2007; SOUZA, 2005).

Em contexto de consolidação da convenção desenvolvimentista, em 1946, foi promulgada a Constituição Federal, que marcou o fim do Estado Novo e a democratização do país. Foi implementada novamente a organização federativa no país com o estabelecimento de eleições diretas para governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Foi introduzido pela Constituição o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais, da esfera federal para as municipais e a destinação para as regiões economicamente mais pobres (MAHAR, 1976 *apud* SOUZA, 2005). Assim, foram constituídas políticas federais de combate à desigualdade regional, com governos estaduais aumentando o escopo na provisão de serviços públicos, ampliando também as competências municipais (ABRUCIO, 2010).

Com o golpe em 1964 e início do segundo ciclo desenvolvimentista, os militares voltaram a centralizar o poder por meio da abolição dos espaços de autogoverno nos níveis subnacionais, a fim de impedir disputas e subordinar politicamente os entes subnacionais<sup>14</sup>. Criou-se sistema de transferência intergovernamental por meio de fundos de participação para os Estados e para os municípios, com critérios de população e renda *per capita*, bem como, constituídas transferências negociadas para os governos locais (SOUZA, 2005).

No processo de redemocratização e de consolidação da convenção neoliberal, uma das principais bandeiras foi a “restauração” do federalismo, a descentralização (SOUZA, 2005) e a universalização das políticas sociais. Assim, a partir da crítica às formas centralizadas de produção de políticas públicas, pela sua ineficiência e baixo controle social, a Constituição Federal de 1988 transformou os municípios em entes federativos plenos, impulsionando a descentralização federativa<sup>15</sup> reivindicada no período. Em relação aos estados, os municípios foram priorizados em termos de recursos, com aumento da participação na receita nacional, passando de 8,7% em 1980 para 16,6% em 1995. Por outro lado, a redefinição de papéis do

---

<sup>14</sup> No entanto, o governo central foi obrigado a negociar constantemente com as elites estaduais, para apoio civil junto a determinadas elites oligárquicas, principalmente à medida que o regime militar perdia legitimidade (ABRUCIO, 2010).

<sup>15</sup> Descentralização, segundo Almeida (2005), vem sendo usada para descrever mudanças no papel do governo nacional, considerando a transferência de autoridade decisória e capacidade fiscal para níveis subnacionais, a transferência de implementação e gestão de políticas públicas, que podem ser definidas no nível federal e o deslocamento para os setores privados, atribuições antes de responsabilidade do governo nacional.

estado foi incompleta, pois tiveram papel pouco desenvolvido na coordenação regional (ABRUCIO, FRANCEZE, 2007). Mesmo com as medidas voltadas para a descentralização, o governo central manteve poderes da maior parte das competências legislativas, com centralização do poder normativo na maior parte das políticas públicas, além da recentralização das receitas no governo federal a partir de 1994<sup>16</sup>.

A partir do governo Lula e a vigência do neodesenvolvimentismo, houve a ampliação da coordenação federativa, com a edição da Lei de Consórcios<sup>17</sup> (ABRUCIO, 2010). No citado período, aprofundam-se políticas vinculadas à lógica de sistemas, cenário que vai se alterando, segundo Oliveira e Lotta (2019), principalmente, a partir do segundo mandato do governo Lula. Criou-se políticas que potencializaram a relação direta entre governo federal e municípios, com pouco envolvimento dos governos estaduais e pouca autonomia dos municípios na elaboração das políticas. Segundo Oliveira e Lotta (2019), no governo Dilma, a partir de 2011, houve uma diminuição dos convênios e sua substituição por compras diretamente realizadas pelo governo federal, repassando aos municípios equipamentos para execução de obras de infraestrutura. Do último governo Lula para o primeiro ano do governo Dilma, houve queda de 44% nos convênios firmados entre governo federal e municípios<sup>18</sup>. Assim, os mecanismos adotados no governo Dilma passaram a centralizar não apenas as decisões, mas também a execução de algumas políticas, como o caso da construção de creches, exemplo tratado pelas autoras (OLIVEIRA; LOTTA, 2019).

### *1.2.3 Convenções de desenvolvimento e pacto federativo*

Conforme apresentado na seção teórica, o esquema cognitivo da convenção serve como guia às práticas sociais dos agentes e a coerência entre os dois elementos define a força de uma convenção. Dessa forma, deve ser observada a coerência entre o conteúdo cognitivo das convenções de desenvolvimento com as mudanças nos pactos federativos, que, por sua vez,

---

<sup>16</sup> A recentralização das receitas ocorreu por intermédio da elevação das receitas advindas das contribuições sociais e do represamento de parcela dos recursos para transferência aos governos subnacionais.

<sup>17</sup> Lei Federal nº 11.107 de 2005

<sup>18</sup> As autoras realizaram um levantamento dos convênios firmados entre governo federal e municípios no período de 1995-2014, buscando compreender as formas de interferência do governo federal no direcionamento das políticas públicas. Segundo as autoras, o convênio é o principal instrumento de transferência voluntária, que permite discricionariedade do governo federal para direcionar recursos em programas desenhados pela União.

representam as práticas relacionadas às regras formais. De modo geral, verificou-se, durante a constituição, consolidação, até a crise da convenção desenvolvimentista, a centralização do pacto federativo no país. Na construção do modelo neoliberal, baseado na noção de Estado mínimo, foi questionado o modelo centralizador anterior, estabelecendo uma correlação entre democracia e descentralização. E, por fim, a convenção institucionalista restrita e a neodesenvolvimentista conviveram, e a última influenciou no processo de produção de políticas, observada na recentralização do pacto federativo.

Na fase inicial do desenvolvimentismo (1930-1945), observou-se o processo de centralização federativa, com a criação de órgãos de planejamento setoriais. A consolidação da convenção desenvolvimentista (1945-1964) foi acompanhada do processo de democratização e aumento de competências pelos entes subnacionais e descentralização tributária, ainda com a manutenção da centralização e a nacionalização das políticas públicas. O segundo ciclo desenvolvimentista é iniciado em regime militar (1964-1980), com o processo de centralização excessivo, com abolição dos níveis subnacionais, acompanhada da continuidade e aprofundamento das políticas industriais por meio de planejamento e intervenção estatal.

Com a crise da convenção desenvolvimentista, anos se passaram (1980-1990) sem o estabelecimento de hegemonia de uma nova convenção de desenvolvimento, que, de acordo com Erber (2002), a demora para a ascensão de nova convenção, demonstra a força do desenvolvimentismo no país. Na década de 1990, se consolidaram na condução do governo concepções econômicas, alinhadas ao neoliberalismo, que advogavam a diminuição do tamanho do Estado. No debatido contexto, como apresentado, houve crítica às formas centralizadas na produção de políticas, pela sua ineficiência e baixo controle social, impulsionando a descentralização federativa. No entanto, a União manteve poderes da maior parte de competências legislativas e poder normativo, explicados, principalmente, pela inércia institucional.

Por fim, a convenção institucionalista restrita, ainda que derivada da convenção neoliberal, reconhecia o papel do Estado em atividades econômicas com imperfeições de mercado, na inovação e no investimento em obras de infraestrutura. Além disso, houve influência da convenção neodesenvolvimentista nas práticas políticas, expressas na centralização do poder na União, mesmo estando subordinada à convenção institucionalista restrita. Com isso, observou-se a recentralização federativa: políticas vinculadas aos Sistemas Nacionais; no incentivo à cooperação federativa, com a Lei de Consórcios Públicos; centralização decisória

de políticas públicas; e a criação de programas de investimento em infraestruturas, financiadas e executadas diretamente pelo governo federal.

Assim, a convenção desenvolvimentista e a neodesenvolvimentista apresentam, em seu núcleo central, a ideia de que o Estado é o ator principal no desenvolvimento do país, e a operacionalização de convenções envolveu mecanismos de centralização federativa. Enquanto a convenção neoliberal apresenta no núcleo duro a noção de Estado mínimo e mercado como ator central no desenvolvimento, operou a diminuição do Estado – pelo menos uma das formas – pela descentralização federativa, se retirando do papel de coordenador de políticas.

Destarte, espera-se que os arranjos institucionais das políticas urbanas induzam mais à cooperação federativa nos períodos em que for observado maior centralização no pacto federativo, entre 1930 e 1980 – vinculado ao desenvolvimentismo – e em 2003 e 2015 – ao neodesenvolvimentismo. E o período de descentralização no pacto federativo, entre 1990 e 2003, arranjos institucionais de políticas urbanas com menor cooperação entre os entes.

### **1.3 Pacto federativo e problemas urbanos: impactos na coordenação federativa de políticas de planejamento urbano, transporte e saneamento ambiental**

Nesta seção, será observada a influência do pacto federativo de natureza centralizada ou descentralizada – conforme descrito no último capítulo – e do agravamento de problemas urbanos na construção de arranjos institucionais da política urbana conducentes à cooperação federativa. As hipóteses que orientam a análise são as de que: 1) períodos da história política brasileira em que o pacto federativo induz à centralização do poder; e 2) que há agravamento de problemas urbanos, mais propensos à construção de políticas urbanas dotadas de arranjos que conduzam à cooperação e à coordenação federativa.

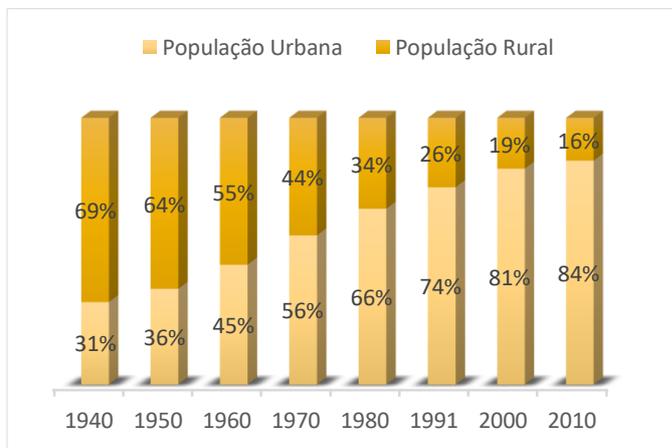
Assim, primeiramente são apresentados os aspectos demográficos que envolvem o processo de urbanização e metropolização do país e, em seguida, apresenta-se os mecanismos de coordenação e de cooperação criados pela União das políticas de planejamento urbano, transporte público e saneamento ambiental – abastecimento de água e esgotamento sanitário,

recursos hídricos e resíduos sólidos. Na última subseção, os arranjos institucionais das políticas urbanas são analisados segundo os mecanismos de normatização, financiamento e gestão.

### 1.3.1 Processo de urbanização e metropolização: questão demográfica

Na década de 1930 e 1940, o Brasil, eminentemente rural, com apenas 31% da população vivendo nas cidades, passou a criar as condições, por meio da industrialização, para o aumento do êxodo rural, intensificado a partir da década de 1950. Como pode ser observado no gráfico 1, entre 1960 e 1980 houve crescimento progressivo das taxas de urbanização, passando de 45% para 66% a população urbana. No último censo demográfico, a taxa de urbanização chegou a 84%, representando a passagem da dinâmica econômica de base primária e exportadora para a sociedade de base urbano-industrial.

Gráfico 1: Taxa de urbanização brasileira



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940-2010.

Com a intensificação dos fluxos migratórios do campo para a cidade, sobretudo, a partir da década de 1950, se desenvolveram “regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas” (AZEVEDO, MARES GUIA, 2004, p. 99). Esse processo de metropolização está associado aos processo de industrialização e urbanização, conformando

espaços que concentram capitais, investimentos, crescimento, modernização, e, por outro lado, pobreza e desigualdades sociais. Segundo Maricato (2000), os processos de urbanização e metropolização no Brasil foram muito próximos, caracterizada por urbanização rápida e “metropolização precoce”. A participação populacional nas regiões metropolitanas, desde 1990 até 2010, segue em torno de 36%, quase 70 milhões de pessoas, em pouco menos de 300 municípios (RIBEIRO, *et. al.*, 2011).

Com isso, além do desafio de prover serviços públicos, a cooperação entre os entes federativos que compõem a área metropolitana se torna indispensável. Principalmente em contexto de crescimento das periferias, intensificado nos 1980, configurando grandes regiões nas quais a pobreza é homogênea disseminada: alta densidade de ocupação do solo e exclusão social. Há uma lista interminável, segundo Maricato (2003), dos problemas urbanos resultantes do processo: dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbana (transporte, saneamento, drenagem, abastecimento, saúde, educação, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos), dificuldades no acesso à justiça oficial, ao lazer, menos oportunidades de emprego, de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), entre outros.

Em tal temática, deve se considerar as deficiências do poder público municipal quanto às capacidades necessárias para gerir políticas de maior complexidade, que o coloca em situação de dependência em relação aos grandes municípios. Diante do referido cenário, em que problemas municipais transcendem o território municipal, as ações e políticas municipais passaram a ser discutidas com municípios vizinhos, por exemplo: pelas demandas que possuem em comum, são conformados espaços que requerem ação coordenadas e requerem novos arranjos institucionais, “sob a pena da inviabilidade de cumprirem suas funções sociais mais elementares” (FIRKOWSKY, 2013, p. 41).

Portanto, ao longo de cerca de 60 anos, o território urbano foi ocupado e, concomitantemente, o movimento de construção de infraestrutura e serviços urbanos para atender à população urbana. Assim, se inicia também o processo necessário para o assentamento da população, e, de algum modo, atender às necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, entre outros. Nos casos das metrópoles, tais temas exigem tratamento integrado (MARICATO, 2000), pois, além do município não ser muitas vezes a unidade territorial adequada da maioria das políticas públicas existe uma forte desigualdade intermunicipal, em

que muitos municípios, não possuem condições financeiras, administrativas e políticas (ABRUCIO *et. al.*, 2010) para efetivarem políticas públicas.

### *1.3.2 Evolução histórica da política de planejamento urbano*

A primeira fase de coordenação federativa pela União do planejamento urbano (1964-1973) ocorre no período de centralização do pacto federativo, com a criação de organismos federais e sistemas de planejamento que passou a induzir os municípios a elaborarem seus planos diretores (DANTAS, 2003; VILLHAÇA, 1999). O principal marco da fase é a criação, em 1964, do Ministério do Planejamento, com o objetivo de, entre outros, coordenar órgãos de planejamento regionais voltados para os grandes centros. Em relação à questão metropolitana, a temática é incluída na Constituição Federal de 1967 e também são criados órgãos de planejamento regionais e promovidos estudos, como o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) nas metrópoles, apoiadas pelo governo federal, por meio do Ministério do Planejamento.

A segunda fase (1973-1988), também no período de centralização federativa, se inicia com a institucionalização de regiões metropolitanas pela Lei Federal<sup>19</sup>, que são: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Segundo Azevedo e Mares Guia (2000), para implementar o modelo da União, abortaram-se as experiências de gestão compartilhada, que haviam se desenvolvido em algumas metrópoles antes da criação das RMs, pelo governo federal, sendo imposta a participação compulsória dos municípios. Além disso, foram desconsideradas as particularidades de cada região na definição de quais políticas seriam alvos da gestão comum. A gestão metropolitana ficou atribuída aos conselhos deliberativo e consultivo, com ampla maioria de representantes do governo estadual em detrimento da participação dos municípios.

Entre as inovações da lei de criação de RMs no País, está o conceito de Função Pública de Interesse Comum (FPIC), reconhecendo a necessidade de enfrentar problemas na prestação de serviços de forma conjunta. De forma geral, a partir da institucionalização, em 1973, as regiões metropolitanas contaram com recursos financeiros e estrutura institucional, permitindo a implementação de projetos, principalmente nas áreas de saneamento básico, transporte urbano

---

<sup>19</sup> Lei Federal nº 14 de junho de 1973.

e tráfego (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000). A instância nacional para tratar da questão urbana e implementar a política era a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)<sup>20</sup>, criada em 1974, que tem como objetivo acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução.

Na supracitada fase, foi desenvolvido o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975 – 1979), em 1973, que formulou diretrizes para Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja implementação ficava à cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – que administrava o Fundo de Participação dos Municípios –, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Os municípios, para implementarem a política, deveriam elaborar o Plano Diretor Integrado (PDD), com financiamento da União. O principal estímulo para a adesão dos municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns foi a prioridade na obtenção de recursos federais e estaduais, tanto em forma de empréstimos, quanto de financiamento. Assim, naquele período, os municípios aumentaram seus recursos, no entanto, dispunham de margem pequena para aplicar livremente, pois quase toda a transferência estava vinculada à determinadas despesas definidas pelo governo central (RODRIGUES, 2013).

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, estabelecida em 1979, regulamentou, pela primeira vez, o ordenamento das novas áreas urbanas nos municípios brasileiros. Um dos condicionantes da aprovação da Lei estava ligado aos problemas relacionados com a expansão de loteamentos clandestinos, principalmente, em São Paulo, com forte expansão territorial (LEHMANN, 1977 *apud* BARREIROS, ABIKO, 1998).

A terceira fase (1988-2003) tem como marca a exposição das fragilidades dos sistemas de gestão metropolitanas e o desmonte do aparato federal, que atuavam no desenvolvimento urbano nas metrópoles (ABRUCIO, 2005). No citado período, ocorre a descentralização federativa, durante o processo de redemocratização, com a luta organizada de movimentos sociais pela Reforma Urbana, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir da Emenda Popular da Reforma Urbana, foi aprovado o Capítulo II da CF de 1988, nos Art. 182 e 183, que dispõem sobre Política Urbana, atribuindo ao poder público municipal a responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano, que, por sua vez, tem como objetivo

---

<sup>20</sup> Decreto-Lei no 74.156, de 6 de junho de 1974.

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ao passar a responsabilidade para os estados de criar e desmembrar municípios, sem regras nacionais, gerou um aumento no número de municípios em que 70% deles possuem menos de 20 mil habitantes<sup>21</sup>. Além disso, previu a obrigatoriedade de produção de Plano Diretor, para municípios com mais de vinte mil habitantes, e menciona a função social da propriedade urbana.

O capítulo foi regulamentado com o Projeto de Lei<sup>22</sup>, que passou uma década em tramitação e debate, resultando no Estatuto da Cidade<sup>23</sup>, instituído em 2001. O Estatuto estabeleceu diretrizes e instrumentos, para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e da gestão democrática das cidades. Segundo Rolnik *et. al.* (2011), o modelo municipalista adotado pela Constituição permitiu que novos instrumentos de planejamento e gestão, com a premissa de democratização do espaço da cidade fossem experimentados. No entanto, é o reconhecimento do município como ente federado, que, associado à descentralização das políticas públicas, promoveu a valorização da esfera municipal e a desvalorização dos Estados-membros, sobretudo no que se refere ao planejamento regional. A gestão metropolitana entrou em processo de enfraquecimento e desarticulação (BALBIM *et. al.*, 2011), pois representava a diminuição da autonomia municipal, assim como operado no período militar, por meio de órgãos metropolitanos de políticas setoriais.

Mas o fato é que o Brasil dos anos 1990 assistiu a um processo de metropolização dos problemas, com a elevação do desemprego urbano, a piora no sistema de transporte nas grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza metropolitanas (fenômeno bem mais complexo do que o vivido no meio rural), bem como o aumento da violência nas periferias (ABRUCIO, 2005, p. 62).

Segundo Abrucio (2005), a ausência de políticas urbanas representa a maior fragilidade dos governos de FHC, pois o crescimento de problemas metropolitanos ocorreu no mesmo momento em que não existem instituições preparadas para lidar com a questão. Apesar das instâncias metropolitanas esvaziadas, a Secretaria de Políticas Urbanas, segundo o autor, era

---

<sup>21</sup> Segundo Rodrigues (2013), em 1988, cerca de 50% dos municípios tinham mais de 20 mil habitantes e, quando o artigo foi escrito, haveria apenas 30% de municípios com mais de 20 mil habitantes.

<sup>22</sup> Projeto de Lei nº 5.788/90.

<sup>23</sup> Lei nº 10.257/2011.

fraca institucional e politicamente, além dos problemas de fragmentação excessiva, nas políticas urbanas.

A última fase se inicia em 2003, quando observa-se um retorno à coordenação federativa das políticas urbanas e metropolitanas, coincidindo com a centralização do pacto federativo no país. O marco da mudança está na criação do Ministério das Cidades, também em 2003, instituição que ocupou um vazio institucional que, até então, retirava o governo federal da discussão sobre política urbana. O Ministério teve estrutura baseada em três problemas urbanos: moradia, saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e transporte (mobilidade e trânsito). Rodrigues (2013) aponta que houve inovações ao definir princípios universais no atendimento de políticas urbanas, garantindo participação social em todos os processos de construção da política. No mesmo ano de criação do Ministério das Cidades, ocorreu a 1ª Conferência Nacional das Cidades<sup>24</sup>, após conferências municipais e estaduais, com objetivo de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) – aprovado em 2004 – e criação do Conselho das Cidades (ConCidades).

Em 2005, foi sancionada a Lei dos Consórcios Públicos<sup>25</sup>, regulamentada em 2007, que representa um arcabouço jurídico-institucional capaz de regimentar novos arranjos institucionais de associativismo territorial, incluindo regiões metropolitanas (RAMALHO, 2009). Ainda em 2005, foi iniciada a Campanha Nacional do Plano Diretor, propondo capacitação de técnicos e conselheiros, a ser realizada com recursos do Orçamento Geral da União. A proposta foi adotada pelo governo federal, que ofereceu apoio técnico e destinou cerca de R\$55 milhões para incentivar 1.700 municípios na elaboração do Plano Diretor Participativo<sup>26</sup>. Por fim, em 2015, houve avanços com o estabelecimento do Estatuto da MetrÓpole<sup>27</sup>, que instituiu diretrizes para o planejamento, gestão e execução de FPICs em regiões metropolitanas, bem como normas sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de gestão cooperativas.

---

<sup>24</sup> Do início da década de 1990 até 2009, haviam sido realizadas 80 conferências nacional, sendo que 86% delas ocorreram de 2003 a 2009.

<sup>25</sup> Lei nº. 11.107/05.

<sup>26</sup> [www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo).

<sup>27</sup> Estão sendo produzidos relatórios técnicos pelo IPEA (2018, 2019) de análise do impacto do Estatuto nos arranjos institucionais adotados nas RMs. A pesquisa poderá trazer novos elementos importantes para compreender a influência dos mecanismos institucionais na gestão metropolitana.

Sendo assim, observa-se que a questão urbana e metropolitana ganha relevo no período de maior crescimento populacional do país, que coincide também com o período mais intenso de metropolização. No entanto, nos anos de 1980 e 1990, período em que as cidades e metrópoles estavam ainda em processo de crescimento, com a manifestação de problemas urbanos, houve um abandono da coordenação federativa pela União para o planejamento urbano. Esse processo pode se relacionar ao pacto federativo descentralizado vigente no período.

### *1.3.2. Evolução histórica da política de transporte público (1960-2015)*

Na década de 1960, foram criados os primeiros mecanismos de coordenação federativa pela União, voltados para a política de transporte público urbano de passageiros: Ministério dos Transportes e constituído o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), para definir as diretrizes para o planejamento do transporte no Brasil. A entrada efetiva do governo federal no planejamento e projeto de sistemas de transporte coletivo se deu na primeira crise do petróleo (1973), em que percebeu-se a importância do transporte coletivo para diminuir a dependência daquela fonte de energia. Em 1975, é incluído o transporte urbano no Plano Nacional de Aviação<sup>28</sup>, criando o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos (SNTU), a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU) e de um fundo setorial, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), todos eles vinculados ao Ministério dos Transportes<sup>29</sup>. Criou-se também, em 1975, a Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), que originou a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) em 1984.

Com a criação da EBTU, marcou-se o deslocamento da ação governamental do desenvolvimento urbano em geral para os transportes urbanos (CORRÊA, 1989). O FDTU financiou as ações empreendidas em sistemas de transporte de média e alta capacidades. Houve também, assistência técnica e financeira para estruturação de órgãos de gestão, na elaboração de planos e formação e capacitação de pessoal no setor de transportes. Para o nível metropolitano, foram constituídas as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTUs), que, em conjunto com EBTU e GEIPOT, atuavam na elaboração de propostas de curto, médio e longo prazo com construção do Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU),

---

<sup>28</sup> Lei nº 6.261 de novembro de 1975.

<sup>29</sup> Lei nº 6.261 de 1975.

adequando o sistema de transporte às diretrizes de uso e ocupação do solo (ANTP, 2014). Ainda, em 1985, o governo federal instituiu o Vale Transporte, que obriga empresas a assumir o custo do deslocamento de seus empregados ao trabalho<sup>30</sup>.

A partir da Constituição Federal de 1988, a competência para organizar e prestar o serviço de transporte passa a ser do município, de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, situação regularizada apenas com a Lei das Concessões em 1995, que estabelece regras para a licitação dos serviços públicos. Dessa forma, o governo federal retira-se das políticas para o transporte urbano e a EBTU é extinta, em 1990, após recorrer à captação de recursos externos e, conseqüentemente, as EMTUs são fragilizadas, na grande parte das metrópoles e, na maioria dos casos, a gestão foi municipalizada. Após a extinção da EBTU, a atuação do governo federal ficou atribuída ao departamento do GEIPOT da Secretaria Nacional dos Transportes no Ministério da Infraestrutura e da CBTU. Em 1993, foi iniciada a descentralização para estados e municípios dos serviços de transporte ferroviário de passageiros, urbano e suburbano, operado pela CBTU e pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A (Trensurb), processo ainda em curso<sup>31</sup>. Foi também criado o Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU), com objetivo de construir uma política nacional do transporte, mas não apresentou resultados substantivos.

Apenas em 2003, com a inauguração da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob), no âmbito do Ministério das Cidades, a política de transporte público volta a fazer parte da agenda do governo federal. Retorna o financiamento voltado para a pasta, por meio do BNDES, e cria-se o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit)<sup>32</sup>. Em 2004, foi lançado um conjunto de publicações pelo Caderno MCidades, apresentando as direções do ministério, para o desenvolvimento da política de transporte. Foi reforçado o aspecto intersetorial da política que seria agora repensada, sob perspectiva integrada nos territórios urbanos e incorporou-se a concepção de mobilidade urbana, como condição para cidades mais democráticas, acessíveis e mais sustentáveis.

No referido período, intensificou-se a política de investimentos com os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) lançados a partir de 2007 e com a Política Nacional de

---

<sup>30</sup> Lei nº 7.418 de dezembro de 1985. Se torna obrigatória em 1987 pelo Decreto nº 2.397.

<sup>31</sup> Lei Federal nº 8.693 de 1993.

<sup>32</sup> Lei Federal nº 10.683 de 2003.

Mobilidade Urbana instituída em 2012. No que se refere aos investimentos públicos, nos primeiros anos da década de 2000, os recursos foram limitados, baseados no Fundo de Amparo ao Trabalhador e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Principalmente, após a definição do Brasil como sede da Copa, os investimentos se iniciam em 2010, com o PAC para as doze cidades sede do evento. Em seguida, PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades em 2011 e Médias Cidades em 2012. Até final de 2013, estava prevista a destinação de mais de 50 bilhões do PAC para obras de transporte coletivo (GOMIDE, GALINDO, 2013).

O conceito de mobilidade urbana, compreendido como as condições de deslocamento das pessoas e dos bens nas cidades, foi desenvolvido institucionalmente com o Ministério das Cidades e sustentou a formulação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em 2012. Em junho de 2013, houve manifestações em todo o país contra o aumento da tarifa, preparando as condições políticas para aprovação da Emenda Constitucional nº 90 em 2015, incluindo o transporte no rol de direitos sociais consagrados no art. 6º, com saúde, educação, lazer, segurança, previdência social e outros<sup>33</sup>.

Na política de transporte público, durante os períodos de maior urbanização e de pacto federativo centralizado, criou-se estruturas institucionais voltadas para a gestão do transporte em regiões metropolitanas; nos períodos de descentralização, houve a retirada do governo federal como coordenador da política. Por fim, com o processo de recentralização federativa, houve um retorno da atuação da União, o que diferentemente da primeira fase, criou mecanismos regulatórios e de financiamento, sem intervir diretamente em órgãos de gestão regionais.

### *1.3.3 Evolução histórica da política de saneamento básico (1960-2015)*

A Política Nacional de Saneamento e o Conselho Nacional de Saneamento foram criados, em 1967, pela Lei Federal nº 5.318. No entanto, a política só foi instituída com a aprovação da Lei nº 6528/78, com o estabelecimento de condições gerais de operação dos serviços de saneamento integrados ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), e com a regulamentação da última, pelo Decreto nº 82.587, no ano de 1978. A execução da política de saneamento ficou com as

---

<sup>33</sup> Anteriormente, a única menção feita ao tema, estava no item I e V do Art. 2º do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, que determinava nos objetivos da política urbana a garantia do direito ao transporte.

Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs), em convênio com o BNH, órgão institucional de coordenação central do sistema de saneamento e estados como fiscalizador e financiador das políticas previstas no PLANASA. No debatido contexto, o PLANASA dispunha de mecanismos de regulação tarifária e recursos estáveis oriundos do FGTS. Havia concentração de investimentos nos grandes centros urbanos e também voltados para o abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário.

A Constituição Federal de 1988 trouxe algumas mudanças: a responsabilidade local sobre os serviços urbanos<sup>34</sup> e o reconhecimento de perspectivas do direito à saúde e à qualidade de vida. De modo geral, a política de saneamento se tornou pulverizada e coordenada por diversos órgãos e ministérios distintos, fragmentando os recursos, com superposição de competências e ausência de política nacional coerente<sup>35</sup>. Com a descentralização federativa, houve desmobilização financeira do PLANASA, desde a extinção do BNH, em 1986, e surgiram projetos para ampliação da participação da iniciativa privada no setor público. Assim, a política privatista foi estimulada a partir de parceria com FMI, em 1999, e adquiriu contornos legais com a Lei das Concessões em 1995<sup>36</sup> (CÂMARA, 2018). Contudo, como a titularidade dos serviços considerados de interesse local, de competência dos municípios, as tentativas de ampliação da participação da iniciativa privada pelo governo federal no setor de saneamento básico não foram plenamente empregadas.

Ainda que os programas tivessem características mais abrangentes tecnicamente e socialmente mais inclusivas, não apresentavam um novo modelo operacional e institucional, para o setor de saneamento. Assim, a fragmentação institucional, a contenção dos investimentos públicos e a coalizção em favor da privatização induziram mudanças de financiamento do setor: entre 1999 e 2002, a média anual declinou, os recursos do FGTS foram dez vezes menores do que nos anos entre 1995 e 1998. O financiamento do setor pelo governo federal passou a ser feito, principalmente, com recursos do Orçamento Geral da União, que, de modo geral, apresenta qualidade do gasto inferior ao FGTS.

---

<sup>34</sup> Há questões no debate sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico em aberto devido a normas conflitivas da CF88 e o Plano Nacional de Saneamento Básico (MARTINS, 2008).

<sup>35</sup> Foram criados, na década de 1990, programas inseridos em agendas mais amplas, como: Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurb) e Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear). Foram contemplados sistemas de esgotamento sanitário como prioritários nas periferias das grandes cidades com estímulo à participação social.

<sup>36</sup> Lei nº 8.987 de 1995.

O quadro mudou com a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), em 2003, o que representou uma tentativa de reorganização institucional da política de saneamento. A SNSA buscou instituir um órgão nacional de coordenação, que integrassem os vários órgãos federais, que se encarregam da gestão do saneamento, racionalizando as ações do setor. No processo de recentralização federativa, instituiu-se um marco regulatório, que tratou não apenas da política tarifária, mas das regras de convivência entre os titulares dos serviços, sociedade e operadores. Para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), foram priorizadas, nas macrodiretrizes, os princípios intersetoriais com ações coordenadas para a implementação das ações, envolvendo a prestação, regulação e fiscalização dos serviços, com objetivos de universalização, com integralidade, equidade e sustentabilidade.

Em relação à política de investimentos, as contratações, entre 2003 e 2006, com recursos do FGTS, OGU e FAT se situou em torno de 10,5 bilhões, ainda que tenha contribuído para ampliar níveis de cobertura dos serviços, eram insuficientes para reduzir o estoque do *déficit* absoluto. O lançamento do PAC reforçou os recursos disponíveis: em 2007 foram contratados 12,4 bilhões, ampliando os investimentos para o setor, com orçamento de 40 bilhões entre 2007 e 2010. Os recursos foram concentrados nas grandes cidades – 75% dos investimento em cidades acima de 200 mil habitantes –, que demandam maior aporte de recursos, mas que possuem, por outro lado, maiores capacidades administrativas do que municípios menores.

Portanto, no período de centralização do pacto federativo, houve adensamento de mecanismos de coordenação para o setor de saneamento básico, que sofreu um impacto após a extinção do BNH, acompanhado da descentralização do pacto federativo. Na época, houve fragmentação das políticas e também a conquista do direito à saúde, consagrado pela Constituição Federal de 1988. A partir de 2003, houve o movimento de recentralização do federalismo e o aumento de investimentos na pasta, que também passa a atuar a partir de princípios intersetoriais do saneamento.

#### *1.3.4 Evolução histórica da política de recursos hídricos (1933-2015)*

As primeiras regulações no campo de recursos hídricos estavam vinculadas à questão agrícola: primeiro com a criação em 1933 da Diretoria de Águas e, em seguida, Serviços de Águas no

Ministério da Agricultura; e, em 1934, o serviço foi transferido para o Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), quando foi sancionado o Código das Águas<sup>37</sup> (BORSOI, TORRES, 1997). A partir da citada legislação, a água, no país, passou a ser bem natural de domínio público, assegurando o uso gratuito da água para todos, no que dizia respeito às primeiras necessidades, com ênfase em seu uso como matriz energética (OHIRA, 2010). Em 1948, criou-se a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)<sup>38</sup>, mais tarde chamada de Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)<sup>39</sup>, que ampliou a área de atuação ao longo dos anos<sup>40</sup>. O período foi marcado por duas orientações: pelos programas de investimento em setores usuários de água, como irrigação, geração de energia, saneamento *etc.*; e pelo desenvolvimento integral da bacia hidrográfica. Esse modelo, apesar de algumas deficiências, realizou planejamento estratégico da bacia e canalização de recursos financeiros para implementar políticas planejadas (BORSOI, TORRES, 1997).

Na década de 1990, se expande o debate sobre a iminente crise de disponibilidade de água<sup>41</sup>, representados pelos diversos encontros, como a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Água e Meio Ambiente, realizada em janeiro de 1992, na Escócia (HESPANHOL, 2008) e, no mesmo ano, do Eco 92 no Rio de Janeiro. Os impactos gerados no meio ambiente, representados nas enchentes e poluição, somado aos encontros internacionais realizados sobre os problemas ambientais, influenciaram a definição de soluções na gestão pública (OHIRA, 2010). Em 1984, foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que, em 1986, estabeleceu a classificação das águas doces, salobras e salinas em nove classes segundo seus usos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova etapa na gestão de recursos hídricos se colocou em marcha, a partir de um modelo sistêmico de integração participativa.

---

<sup>37</sup> O projeto do Código das Águas foi apresentado em 1907 e passou 27 anos tramitando no Congresso Nacional. (REBOUÇAS, 2002).

<sup>38</sup> Lei nº 541 de 15 de dezembro de 1948.

<sup>39</sup> Lei nº 6.088 de 1974.

<sup>40</sup> Por força da Lei Nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, a Codevasf teve sua área de atuação ampliada para a bacia do rio Parnaíba e, pela Lei Nº 12.196, para os vales dos rios Itapecuru e Mearim. Em 2017, houve a publicação de duas novas leis ampliando a área de atuação da empresa: a Lei nº 13.481/2017, que incluiu a bacia do rio Vaza-Barris, e a Lei nº 13.507/2017, que incluiu os vales dos rios Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu e Pericumã e os municípios do estado de Alagoas, que não estão no vale do Rio São Francisco.

<sup>41</sup> Das águas disponíveis na Terra, 97,5% são salgadas, 2,49% estão concentradas em geleiras ou áreas subterrâneas de difícil acesso, e apenas 0,007% são de água doce para uso humano, disponíveis em rios, lagos e atmosfera – desses, 12% pertencem ao Brasil. No mundo, mais de 1,3 bilhão de pessoas carecem de água doce e o consumo de água duplica a cada 25 anos. Em tal contexto de escassez, a água doce torna-se um bem econômico. (SHIKLOMANOV, 1998 *apud* MACHADO, 2003).

Nesse momento, a questão de equidade social e equilíbrio ambiental passaram a ser examinadas junto às questões de crescimento econômico. Determinou-se à União a competência para instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos do uso da água. A União também possui competência privativa para legislar sobre a água, no entanto, todos entes federativos possuem competências comuns para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de uso de recursos hídricos. Muitas constituições estaduais, promulgadas em seguida, trataram do gerenciamento dos recursos hídricos (BORSOI; TORRES, 1997).

Em 1997, é sancionada a Política Nacional de Recursos<sup>42</sup>, que determinou a bacia hidrográfica como unidade territorial para planejamento dos recursos hídricos e mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões (OHIRA, 2010). Definiu-se, também, a estrutura jurídica administrativa do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos, em 2000<sup>43</sup>, criando a Agência Nacional de Águas<sup>44</sup> e, em 2001, a resolução Conama<sup>45</sup>, que estabeleceu critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos (HESPANHOL, 2008). Assim, criaram-se instrumentos, como: Planos de Recursos Hídricos, a classificação dos corpos d'água, segundo seus usos; a outorga de direito de uso; e cobrança pelo uso dos recursos (MACHADO, 2003). O uso de recursos hídricos pode ocorrer pela irrigação, abastecimento, energia hidráulica, controle de enchentes, piscicultura, lazer e outros. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos são aplicados, prioritariamente, na bacia hidrográfica em que foram gerados, utilizados no financiamento de estudos, programas e obras nos Planos e no pagamento de despesas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

Em relação à gestão das bacias hidrográficas, houve a descentralização e a responsabilização dos governos regionais e locais pela política. Assim, determinou-se a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica, por meio de gestão integrada, colegiada e descentralizada e que conte com ampla participação social. O Comitê, de base do Sistema Nacional de Gerenciamento de

---

<sup>42</sup> Lei 9.433 de 1997.

<sup>43</sup> Lei 9984 de 2000. Integram o Sistema Nacional de Recursos Hídricos: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; a Agência Nacional das Águas; os Conselhos de RH dos Estados e do Distrito Federal; os Comitês de Bacia Hidrográfica; os órgãos de governo que se relacionem; as Agências de Água.

<sup>44</sup> Lei nº 9.984/2000. ANA deve garantir a atuação descentralizada, estabelecendo contratos de gestão com agências de bacias – entidades não governamentais – que estão sob o comendo político do comitê de bacia (REBOUÇAS, 2002).

<sup>45</sup> Resolução Conama Nº16 de 2001.

Recursos Hídricos, tem como objetivo garantir transparência e permeabilidade nas relações entre empresários, atores sociais e ONGs, reduzindo riscos de corrupção de atores que buscam interesses privados<sup>46</sup>. O financiamento das ações é feito com recursos provenientes das tarifas cobradas pelo uso da água.

A Codevasf<sup>47</sup> manteve as atividades, ampliando a atuação e novas bacias hidrográficas, tendo por finalidade o aproveitamento dos recursos de água e solo das bacias que compõem sua área de atuação para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, bem como, tem a possibilidade de coordenar ou executar obras de infraestrutura, voltadas para a captação de água, para fins de irrigação, obras de saneamento básico, eletrificação e transportes.

No período de centralização do federalismo, a política de recursos hídricos recebeu investimentos, relacionada principalmente à produção de energia elétrica, essencial para o desenvolvimento do país. A partir da década de 1980, com os debates internacionais e as legislações nacionais relacionadas ao meio ambiente, influenciaram o debate sobre recursos hídricos, apontando a questão de produção de políticas que visem equidade social e equilíbrio ambiental. Mesmo com a descentralização do federalismo, foi criada a Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, com gestão por bacias hidrográficas, modelo mantido, após a recentralização federativa (BORSOI; TORRES, 1997).

### *1.3.5 Evolução história da política de resíduos sólidos (1980-2015)*

No Brasil, observou-se, nos últimos 30 anos, um aumento no volume de lixo gerado de três vezes ao crescimento populacional. Ainda, mais de 50% dos resíduos são destinados em lixões (IBGE, 2010 *apud* NETO, MOREIRA, 2010). No contexto, foram realizados debates sobre os

---

<sup>46</sup> Os Comitês, segundo os autores, possuem dificuldades para cumprir suas decisões e executar planos de investimentos por dois motivos: recursos insuficientes; a ausência de legitimidade política e institucional do comitê para a coordenação das políticas. Há também os consórcios firmados para a gestão de bacias, que, por sua vez, carecem de autonomia administrativa e financeira e de segurança jurídica, para desempenhar suas funções. (CARNEIRO, BRITO, 2009). Assim, ainda com avanços na década de 1980 e 1990, quanto à gestão integrada e multisetorial, não houve a aplicação efetiva (DIAS, 2005).

<sup>47</sup> Lei nº 13.702, de 6 de agosto de 2018.

resíduos sólidos, tema que se tornou prioritário<sup>48</sup>, após a Conferência Rio-92, no Rio de Janeiro. Ainda na década de 1980, houve avanços na legislação ambiental<sup>49</sup>, como a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, como responsabilidade de todos entes federativos.

A partir da década de 1990, registrou-se diversos projetos de lei voltados para a política de resíduos sólidos, organizados, em 1998, pela constituição de Grupo de Trabalho no CONAMA, que dispôs sobre “Diretrizes Técnicas para a Gestão de Resíduos Sólidos”<sup>50</sup>. Na década de 2000, se intensificou o debate na sociedade civil sobre o tema, culminando no Fórum Nacional do Lixo, em 2000, e também no Fórum Social Mundial, em 2003, que reivindicou uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (NETO; MOREIRA, 2012).

Os marcos legais da limpeza urbana no Brasil se consolidaram com a Política Nacional de Saneamento Básico, em 2007, segundo a qual, o plano de resíduos sólidos deve integrar os planos municipais de Saneamento (PNSB), e na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), de 2010<sup>51</sup>, que tramitou por vinte anos no Congresso Nacional (JACOBI, BESEN, 2011). A PNRS possui como objetivo “definir estratégias que viabilizem a agregação de valor aos resíduos, incrementando a capacidade competitiva do setor produtivo, propiciando a inclusão social, bem como delineando o papel dos Estados e Municípios na gestão de resíduos sólidos” (NETO; MOREIRA, 2012, p. 17). A PNRS definiu a elaboração de planos de tratamento de resíduos sólidos; o princípio de responsabilidade compartilhada entre os governos, empresas e consumidores pelo ciclo de vida dos produtos; e a participação dos catadores de recicláveis e de materiais reutilizáveis no sistema de logística reversa. A abrangência da lei se insere na dimensão da gestão de resíduos industriais, que possuem regulamentações específicas e de

---

<sup>48</sup> Incorporou-se novas prioridades no citado campo de política, com a redução de resíduos nas fontes geradoras, com reaproveitamento, coleta seletiva e reciclagem, bem como a inclusão dos catadores e a participação da sociedade (JACOBI, BESEN, 2011).

<sup>49</sup> O período foi marcado pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81), que concebeu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e, em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), que passou a coordenar a implementação do PNMA. Em 1998, foi aprovada a Lei de Crimes Ambientais (9605), com objetivo de tornar mais severo o processo de punição aos crimes contra o meio ambiente (NETO, MOREIRA, 2012).

<sup>50</sup> Proposição nº 259 de 1999.

<sup>51</sup> Lei nº 12.305 de 2010.

gestão municipal dos resíduos sólidos, com a elaboração dos planos municipais para o gerenciamento (GOMES, *et. al.*, 2014).

O Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos<sup>52</sup>, compatíveis com a realidade local, deveriam ter sido elaborados até 2012. Muitos municípios, segundo Gomes, *et. al.* (2014), não cumpriram com a elaboração do plano de acabar com os lixões, mas houve aumento no estabelecimento de consórcios intermunicipais e outras formas de cooperação para a gestão dos resíduos, principalmente, com objetivo de economia de escala, diminuindo o custo da política (NETO, MOREIRA, 2012, p. 17).

O financiamento da política de resíduos sólidos permanece descentralizada. Atualmente, é possível se realizar por empréstimos, por meio de agências internacionais voltados para o meio ambiente e órgãos públicos federais, como BNDES, Banco do Brasil e outros. Há também empresas privadas internacionais, que apoiam iniciativas que envolvem ações voltadas para o meio ambiente, incluindo resíduos sólidos. No entanto, considerando as desigualdades regionais, em termos de capacidade técnica e burocrática, só os estados e municípios melhores posicionados teriam condições reais de financiar as políticas e cumprir com as diretrizes estabelecidas no PNRS (GODOY, 2013).

Políticas nacionais voltadas para o meio ambiente se desenvolveram, na década de 1980 e de 1990, concomitantemente ao debate internacional sobre o tema e em contexto de federalismo descentralizado. Os principais avanços se deram no campo normativo, após a criação do CONAMA, que publicou Diretrizes para a Gestão dos resíduos sólidos e, mais tarde, a instituição de um Plano Nacional, após a aprovação do Plano de Saneamento Ambiental. No debatido período, o pacto federativo está descentralizado e a execução e financiamento da política é descentralizada, sendo comum a cooperação intermunicipal para tratar do tema. De forma geral, municípios possuem dificuldades de cumprir as determinações do PNRS.

---

<sup>52</sup> O plano deve conter um “diagnóstico acerca da situação dos resíduos, as metas para redução e para reciclagem e o estabelecimento do fim dos lixões a céu aberto, bem como a busca de soluções consorciadas com outros municípios (GOMES, *et. al.*, 2014).

#### **1.4. Arranjos institucionais das políticas urbanas: efeito do agravamento dos problemas urbanos e natureza do pacto federativo**

Observou-se que, de forma geral, houve adensamento dos mecanismos institucionais de coordenação e cooperação federativas criados pela União. No entanto, observou-se, também, diferenças quanto à natureza dos mecanismos criados ao longo do período, que serão avaliadas, neste item, a partir dos mecanismos de normatização, financiamento e execução das políticas urbanas. Observa-se que, mecanismos normativos foram criados em todos os períodos, mesmo no contexto de pacto federativo descentralizado, demonstrando o impacto dos problemas urbanos na indução de coordenação federativa. Os mecanismos de financiamento e execução, de outro modo, estiveram mais relacionados aos pactos federativos estabelecidos em cada período.

##### *1.4.1 Mecanismos regulatórios*

Houve atuação expressiva da União quanto à normatização das políticas urbanas, principalmente, na década de 1970, no período de centralização do pacto federativo. As primeiras iniciativas voltadas para o planejamento urbano se deram na década de 1960, com a Constituição Federal de 1967, coordenação aprofundada com a criação das RMs em 1973 e o PNDU. Em 1975, a política de transporte urbano é incluída no Plano de Viação, com a criação do Sistema Nacional de Transportes Urbanos. No campo do saneamento básico, foi aprovado, em 1978, o PLANASA. E, no campo de recursos hídricos, o Código das Águas em 1933. Entre 1980 e 1990, a Constituição Federal de 1988 foi o único e importante regulador das políticas urbanas, com exceção da política de resíduos sólidos, que não foi tratada na constituição. Mesmo no período de pacto federativo descentralizado, entre 1988 e 2003, é sancionado o Estatuto da Cidade em 2001, da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, e da publicação de Diretrizes para a gestão de Resíduos Sólidos, em 1998. No período de recentralização federativa (2003-2015), observa-se a ampliação da coordenação por meio de mecanismos de normatização. No campo do planejamento, é aprovado o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, em 2004, e o Estatuto da Metrópole, em 2015. Também é sancionada a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007) – contemplando as políticas de

saneamento básico, recursos hídricos e resíduos sólidos –, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (2010) e o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (2012).

Quadro 1: Relação entre pactos federativos e mecanismos de normatização das políticas urbanas

<b>Políticas urbanas</b>	<b>Centralização (1930-1987)</b>	<b>Descentralização (1988-2002)</b>	<b>Recentralização (2003-2015)</b>
Planejamento Urbano	CF 1967; RMs(1973/1974). PNDU (1973); Parcelamento do Solo (1979)	CF88; Estatuto da Cidade (2001)	PNDU (2004); Estatuto da Metrópole (2015)
Transporte Público Urbano	Plano de Viação e SNTU (1975)	CF88	PNMU (2012)
Saneamento Básico	PLANASA (1978)	CF88	PLANSAB (2007)
Recursos Hídricos	Código das Águas (1933)	CF88; PNRH (1997)	PLANSAB (2007)
Resíduos Sólidos	---	Diretrizes de gestão (1998)	PLANSAB (2007)  PNRS (2010)

Fonte: Elaboração própria

O adensamento das normatizações, principalmente, na década de 1970, pode estar relacionados ao processo de urbanização e metropolização que ocorreu no período, quando os problemas urbanos se evidenciaram e demandaram ações planejadas. A coordenação pela União se tornam mais propícias, também pela capacidade financeira e técnica já desenvolvida. Bem como, o pacto federativo centralizado pode ter influenciado nas ações normativas. Entre 1988 até 2003, ainda com o pacto federativo descentralizado, foram sancionadas, além da Constituição Federal de 1988, importantes normatizações, como o Estatuto da Cidade, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e Diretrizes, para a gestão de resíduos sólidos. Ainda que reduzidos, houve mecanismos normativos, que podem ser explicados pela expressão dos problemas urbanos, fruto do adensamento populacional nas áreas urbanas, passando de 56% para 81%, entre 1970

e 2000. No período de recentralização federativa (2003-2015), houve o adensamento dos mecanismos normativos pela União em relação ao período anterior.

#### *1.4.2 Mecanismos de financiamento*

No período de centralização federativa, na política de planejamento, foram realizadas transferências para a execução do planejamento integrado local e na política de transporte, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (1975) financiou sistemas de transportes de média e alta capacidades, assim como no saneamento básico, que recebeu recursos estáveis, oriundos do FGTS e financiou políticas do PLANASA (1978). A política de recursos hídricos também recebeu recursos para a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf). A política de resíduos sólidos não recebeu recursos da União, em nenhum período histórico. No período de descentralização do pacto federativo (1988-2003), foram retraídos recursos para o transporte e para o saneamento básico, e, na política de recursos hídricos, os recursos para investimento nas bacias hidrográficas originam da tarifa cobrada pelo uso da água, bem como nos recursos da Codevasf. A partir de 2003, período de recentralização federativa, o governo federal passou a destinar recursos para elaboração de Planos Diretores Participativos, a partir de 2005, voltados para o planejamento urbano. No transporte e no saneamento, ampliou-se o orçamento pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a política de saneamento básico recebeu recursos do Orçamento Geral da União, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O financiamento para as políticas de recursos hídricos e resíduos sólidos permanece o mesmo em relação ao período anterior.

Quadro 2: Relação entre pactos federativos e mecanismos de financiamento das políticas urbanas

<b>Políticas urbanas</b>	<b>Centralização (1930-1987)</b>	<b>Descentralização (1988-2003)</b>	<b>Recentralização (2003-2015)</b>
Planejamento Urbano	Recursos em forma de empréstimo e de financiamento (1973-1985)	---	Recursos técnicos e financeiros (2005)
Transporte Público Urbano	FDTU (1975-1990)	FGTS (baixo)	BNDES e PAC II (2010)
Saneamento Básico	BNH e FGTS (1978-1986)	FGTS e OGU (baixo)	FGTS, OGU e FAT (2003-2006); PAC I e II (2007)
Recursos Hídricos	Receita Codevasf (1948)	Codevasf e tarifas pagas pelo uso	
Resíduos Sólidos	---	Empréstimos	

Fonte: Elaboração própria

Os mecanismos de financiamento pela União são os mais influenciados pelas mudanças nos pactos federativos. Principalmente, nas políticas de planejamento urbano, transporte e saneamento básico, a retirada do governo federal quanto ao financiamento na descentralização do pacto federativo foi expressiva. A retomada dos investimentos retornou com a recentralização do federalismo (2003-2015), que pode ter influenciado os mecanismos institucionais de coordenação, mesmo sem ser hegemônica, visto que se subordinava à convenção institucionalista restrita. O maior impacto nas políticas de transporte, saneamento básico e planejamento urbano podem se relacionar com os períodos desenvolvimentistas, que priorizam o financiamento de políticas relacionadas à infraestrutura.

#### *1.4.3 Mecanismos de gestão*

No período de centralização federativa, a execução direta pela União de políticas urbanas esteve vinculada à política de transporte, por meio da Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), que, em 1984, deu origem à criação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), bem como à Codevasf, companhia federal vinculada aos recursos hídricos. Os estados, em tal contexto,

tiveram maior participação com as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTUs), com baixa participação dos municípios. A política de planejamento urbano, também nas regiões metropolitanas foi executada, sobretudo pelos estados, por meio de órgãos de planejamento. A política de saneamento básico ficou a cargo de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs). A execução da política de resíduos sólidos se manteve descentralizada em todos os períodos.

No período de pacto federativo descentralizado, as políticas de planejamento urbano, transporte público e saneamento básico passam a ser de responsabilidade dos municípios. Na política de saneamento básico, a descentralização impediu a privatização das CEBs, com a sua permanência, mas possibilitou a criação de companhias municipais, públicas e privadas. Muitos órgãos estaduais de gestão de transporte metropolitanos foram extintos e o serviço descentralizado aos municípios. A Codevasf mantém sua atuação nas bacias hidrográficas, somada à gestão compartilhada por Comitês de Bacia, regulamentada a partir de 1997. O modelo de execução descentralizado permaneceu, mesmo após a recentralização federativa.

Quadro 3: Mecanismos de coordenação federativa criados pela União – Gestão

<b>Políticas urbanas</b>	<b>Centralização (1930-1987)</b>	<b>Descentralização e Recentralização (1988-2015)</b>
Planejamento Urbano	Estados e municípios (menor representação)	Municípios (1988)
Transporte Público	União – RDDSA (1975) / CBTU (1984), Estados e municípios (menor representação) nas EMTUs	Municípios (1988); CBTU – processo municipalização
Saneamento Básico	Estados (1978)	Estados e municípios (1988)
Recursos Hídricos	Codevasf (1948)	Gestão compartilhada por bacias (1997); e Codevasf
Resíduos Sólidos	---	Municípios e consórcios intermunicipais

Fonte: Elaboração própria

A execução das políticas, com exceção de CBTU e Codevasf, foi centralizada nos estados federativos, no período de centralização federativa. A principal mudança ocorre com a Constituição Federal de 1988, divisor de águas quanto à execução das políticas, principalmente, ao atribuir aos municípios a sua execução, o que acabou por afastar os estados federativos não só da implementação, mas também do processo de elaboração das políticas.

### **1.5 Considerações Finais**

Conforme apresentado, o institucionalismo histórico aponta que instituições informais – por meio de normas e valores compartilhados – influenciam as instituições formais, na medida em que moldam as preferências dos atores políticos que as constroem. A partir da supracitada noção, se desenvolveu tanto a hipótese de que as mudanças observadas nos arranjos institucionais das políticas urbanas brasileiras, ao longo do tempo, quanto a coordenação e cooperação federativa do arranjo, relacionadas às convenções de desenvolvimento – mediada pela natureza dos pactos federativos – e pelo agravamento dos problemas urbanos. Verificou-se que nos diferentes períodos da história política, as convenções de desenvolvimento se relacionaram com a natureza do federalismo: em convenções desenvolvimentistas e neodesenvolvimentistas, houve centralização do pacto federativo e na vigência da convenção neoliberal, descentralização do pacto federativo. E, por fim, verificou-se o efeito do pacto federativo e do agravamento de problemas urbanos, na construção de arranjos institucionais da política urbana, conducentes à cooperação federativa. Foram encontradas correlações entre as variáveis, mas, com diferentes efeitos, a depender das dimensões específicas do arranjo institucional observado, quais sejam: a normatização, financiamento e execução.

Nota-se que houve adensamento de mecanismos normativos, em todos os períodos, sobretudo a partir da década de 1970, com uma pequena redução no período de descentralização e retomada a partir da recentralização em 2003. No entanto, a permanência do citado mecanismo, mesmo durante a descentralização federativa, demonstra que o processo de urbanização e os problemas urbanos decorrentes, exercem influência na atuação da União na normatização – planos nacionais, regulamentos, entre outros.

As principais mudanças se referem aos mecanismos de financiamento das políticas, apresentando uma queda expressiva durante a descentralização e o retorno de tais mecanismos, a partir de 2003, sobretudo a partir de 2007, com o PAC I e II, nas políticas relacionadas a infraestrutura – planejamento, transporte e saneamento básico. As políticas de gestão de recursos hídricos e resíduos sólidos não tiveram alterações quanto ao investimento da União, o que pode estar relacionado à sua proximidade maior com a política ambiental do que com políticas relacionadas à infraestrutura – que recebem maior espaço na agenda de governos desenvolvimentistas.

Os mecanismos relacionados à execução dos serviços foram influenciadas fortemente pelo novo pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988, que municipalizou os serviços, antes executados majoritariamente pelos estados nos casos do planejamento, transporte metropolitano e saneamento básico. No caso de recursos hídricos, a empresa do governo federal, Codevasf não foi afetada, no entanto, a gestão passa a ser compartilhada entre os entes. E resíduos sólidos, manteve em todo o período a execução local com estabelecimento de instrumentos de cooperação intermunicipal.

Portanto, o efeito das duas variáveis – pacto federativo e crescimento urbano – são diferentes, a depender da natureza dos mecanismos de coordenação e cooperação observados, que são os normativos, financeiros e de gestão. Além disso, observaram-se diferenças nos efeitos dos mecanismos financeiros quando relacionados às políticas de infraestrutura – saneamento básico e transporte coletivo – e de planejamento urbano, mais influenciadas pelas mudanças relacionadas aos pactos federativos do que as políticas ambientais – resíduos sólidos e recursos hídricos.

A configuração institucional adotada nas RMs para a gestão da FPIC Transporte são influenciadas tanto pelos mecanismos de coordenação nacional discutidas neste capítulo, quanto pelos mecanismos do governo estadual, que também podem induzir a coordenação e cooperação federativa nos arranjos. Assim, conforme será observado no capítulo seguinte, em que se compara arranjos institucionais para a gestão do transporte metropolitano em dez RMs, os mecanismos financeiros – relacionados a configuração dos pactos federativos e das convenções de desenvolvimento -, quando criados pelos governos estaduais, demonstraram ser a variável do arranjo com maior capacidade explicativa dos índices de integração dos serviços. A influência dos mecanismos institucionais criados pelo governo federal fica também evidente

com o debate a ser realizado no Capítulo 3, principalmente os mecanismos organizacionais para a gestão da FPIC Transporte criados durante o regime militar.

## **2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DA FPIC TRANSPORTE E O EFEITO DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA SOBRE A INTEGRAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE METROPOLITANO**

O contexto em que surge a demanda de integração do serviço de transporte público urbano de passageiros se relaciona com crescimento das cidades e das altas taxas de ocupação nas periferias, o que levou os usuários de transporte a terem que utilizar duas ou três conduções para realizarem deslocamentos, muitas vezes, desconfortáveis e com alto custo. Assim, impôs-se uma nova demanda de serviço racional, em que empresas prestadoras evitassem a concorrência em única área e construíssem uma rede de transporte integrada, atendendo com qualidade e segurança às necessidades de deslocamentos dos usuários de transporte.

O fenômeno da conurbação em metrópoles – em que mais de um município compõe uma única malha urbana e os movimentos da população não seguem os limites das jurisdições administrativas –, coloca um novo desafio para a integração dos serviços de transporte. A relação de interdependência e compartilhamento de problemas comuns entre os municípios passa a demandar a coordenação e a cooperação entre os entes federativos para a execução de políticas integradas e efetivas no território metropolitano. Conforme aponta a Associação Nacional de Transportes Públicos (1999), a descoordenação espacial e jurisdicional, em que ocorre sobreposição de níveis de autoridade, impede a coordenação dos entes federativos no território, o que, por sua vez, leva à inexistência da integração tarifária e modal.

Entretanto, a gestão compartilhada, que se coloca como necessária e indispensável para a gestão de políticas metropolitanas, esbarra-se em os problemas de ação coletiva envolvidas nos estados federais, exigindo a discussão de mecanismos institucionais que sejam capazes de induzir a coordenação e a cooperação, componentes intrínsecos da organização de Estados federais (ABRUCIO, *et. al.*, 2010). Segundo os teóricos do institucionalismo da escolha racional, as instituições moldam o comportamento estratégico dos atores, que calculam os custos e benefícios das suas escolhas. Assim, os atores seguem as regras, pois, ao buscar a maximização de ganhos, cooperam, quando entendem que ganham mais do que sem cooperação (STEINMO, 2008). Nesse sentido, as instituições cumprem um papel essencial, para induzir o comportamento cooperativo dos atores, que, segundo a Teoria da Ação Coletiva, não se desenvolve apenas a partir de interesses comuns.

A Teoria da Ação Coletiva contrapõe-se à noção de que interesses comuns entre grupos levariam à coordenação e à solução dos problemas. No entanto, aponta que mecanismos institucionais podem alterar o cálculo dos atores, orientando a ação das organizações e as possibilidades de coordenação entre diferentes jurisdições e entes federativos. A coordenação entre as organizações contribui para a redução dos custos de transação, podendo resultar em ganhos de escala e gerar mecanismos de compensação de externalidades, como, por exemplo, a integração dos serviços de transporte em metrópoles.

Assim, algumas condições e mecanismos institucionais podem facilitar o comportamento cooperativo, como o tamanho do grupo, a natureza das preferências, a existência ou não de incentivos seletivos para recompensar ou punir o alto ou baixo engajamento, a presença de uma liderança na condução da ação coletiva (GARSON, 2009). Os mecanismos institucionais podem ser criados pela União, conforme foi discutido no capítulo anterior, e, também, podem ser desenvolvidos localmente pelos governos estaduais e pelos municípios, visando à criação de condições favoráveis à cooperação para a execução de políticas públicas no território.

Assim, os mecanismos de coordenação criados pela União podem induzir a ação coletiva nas regiões metropolitanas, como, por exemplo, a regulamentação de Regiões Metropolitanas e das chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), induzida pelo reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas na prestação de serviços de forma conjunta em metrópoles. Existem outros mecanismos institucionais que partiram desse reconhecimento, por exemplo: (i) os regulatórios, como o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, aprovado em 2012, e o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015; (ii) os financeiros, como o Programa de Aceleração do Crescimento, instituído em 2010, que realizou investimentos em Mobilidade Urbana nos grandes centros; (iii) os administrativos, voltados à execução de serviços integrados de transporte metropolitano.

Além das iniciativas da União, há uma diversidade de mecanismos observados nas regiões metropolitanas para a gestão do transporte coletivo, possibilitados pela configuração do federalismo brasileiro, que permite o desenvolvimento de arranjos institucionais com características próprias entre municípios e entre estados federados e municípios. Atualmente, nessas regiões, observam-se diferentes arranjos e mecanismos institucionais, bem como diferentes resultados nos serviços ofertados, principalmente, quanto ao nível de integração do serviço no território.

O pagamento de tarifa única ou a aplicação de descontos para a utilização de dois ou mais transportes – diferentes modais e sistemas – propicia maior mobilidade dos cidadãos no território metropolitano. Dito isso, frisa-se que o objetivo deste capítulo é compreender quais arranjos institucionais são mais favoráveis à indução da coordenação federativa e o efeito dessa coordenação sobre a configuração do serviço de transporte metropolitano, especificamente, sobre o grau de integração do serviço ofertado.

Serão comparados os arranjos institucionais adotados atualmente em dez Regiões Metropolitanas (RMs) – RM Belém, RM Belo Horizonte, RM Curitiba, RM Fortaleza, RM Goiânia, RM Porto Alegre, RM Recife, RM Rio de Janeiro e RM São Paulo. As RMs foram selecionadas a partir do Estudo Regiões de Influência das Cidades 2007 (REGIC, 2007), que indica a existência de 12 metrópoles no Brasil, caracterizadas por seu grande porte, pelo forte relacionamento entre si e por possuírem, no geral, extensa área de influência direta<sup>53</sup>. A RIDE Brasília e RM de Manaus não serão objetos de observação nesta pesquisa. A RIDE Brasília pois se trata de um mecanismo diferenciado de coordenação federativa e que demandaria uma análise particular. Em relação à RM de Manaus, não foram encontrados elementos do arranjo institucional suficientes para a realização da pesquisa.

Os arranjos institucionais serão comparados por referência a quatro componentes desse arranjo, quais sejam: densidade da rede de estruturas organizacionais locais destinadas ao transporte; adoção ou não de mecanismos institucionais de natureza organizacional, estabelecidos pela União, destinados à cooperação (consórcios e convênios); existência ou não de mecanismos institucionais, estabelecidos pelo governo estadual, sejam de natureza regulatória e financeira, seja de natureza administrativa; a existência de instrumentos de gestão cooperativos; e existência ou não de instância de pactuação entre entes governamentais e privados, como conselhos deliberativos e ou consultivos.

A hipótese geral que orienta a análise é que: quanto maior for a densidade dos mecanismos institucionais estabelecidos para induzir a cooperação e a coordenação federativas adotados nos arranjos institucionais, maiores são as chances de se configurar um serviço integrado na FPIC Transporte.

---

<sup>53</sup> O conjunto foi dividido em três subníveis, considerando extensão territorial e intensidade das relações: grande metrópole nacional, São Paulo, o maior conjunto urbano no país; Rio de Janeiro e RIDE Brasília, são considerados metrópoles nacionais; e Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, consideradas metrópoles.

A análise mostra que existem uma diversidade quanto aos mecanismos que compõe os arranjos institucionais voltados para a gestão da FPIC Transporte. Observa-se também que as variáveis que compõe o arranjo influenciam em diferentes graus o índice de integração dos serviços de transporte. Entre as variáveis do arranjo, a que apresentou maior grau de influência sobre o nível de integração dos serviços foi o mecanismo financeiro criado pelo governo estadual, que se mostram presentes em quatro dos cinco arranjos com maior integração dos serviços. Também apresentou maior influência sobre a integração, a densidade das estruturas organizacionais, que substitui o efeito dos mecanismos financeiros quando eles não se apresentam. Da mesma forma, casos com baixa densidade das estruturas organizacionais também são compensados pela presença de mecanismos financeiros do governo estadual.

Na primeira seção, é apresentada a teoria do federalismo e os desafios da coordenação entre os entes federativos para a produção de políticas integradas no território. Na segunda, apontam-se os mecanismos institucionais criados para induzir a cooperação na gestão de políticas metropolitanas, expondo também o debate sobre governança focado na formação de arranjos institucionais cooperativos com participação de entes federativos e de atores não-governamentais – privados e sociedade civil. Na terceira seção, são apresentadas com mais detalhes as variáveis que estruturam o modelo analítico, bem como seus indicadores e as hipóteses. A quarta e última seção faz uma análise dos achados.

## **2.1 Desafios e possibilidades à coordenação federativa nas políticas públicas**

O modelo federativo é adotado em situações em que há heterogeneidades étnicas, linguísticas, disparidades socioeconômicas ou diversidades culturais e políticas entre as regiões que compõem um determinado país. Tal “situação federalista”, assim caracterizada, demanda a construção de uma ideologia nacional, sustentada pelas instituições, que se baseie no discurso e prática da unidade na diversidade (BURGESS, 1993, *apud* ABRUCIO, 2005, 2010).

Federalismo é definido como forma de organização do Estado em que há distribuição vertical da autoridade, em que diferentes níveis de governo possuem autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 2012). A partir desse conceito, estabeleceu-se um consenso em torno da característica primária do federalismo, que é a descentralização do poder: o

objetivo do Estado federativo é garantir que parte substancial do poder seja exercida em níveis subnacionais (RIKER, 1975; ELAZAR, 1997, *apud* LIPJHART, 2012). Trata-se de um pacto (ELAZAR, 1987, *apud* ABRUCIO, 2007) em que é possível combinar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, implicando uma divisão de poderes e funções entre os níveis de governo.

O Estado federalista, segundo Lijphart (2012), possui vantagens tanto por proporcionar autonomia a grupos minoritários em sociedades plurais quanto por permitir experimentações institucionais. A autonomia de grupos minoritários é observada em federações congruentes, em que os limites políticos se aproximam dos limites sociais, e, portanto, as unidades componentes possuem um alto grau de homogeneidade interna. No que se refere às experimentações institucionais, o autor aponta que há potencial de criação de formas de organização inovadoras no federalismo. Outra vantagem apontada na literatura se refere à aproximação do Estado dos cidadãos, na medida em que a descentralização, possível no federalismo, garante uma maior participação política e uma maior responsabilização dos governos locais (PIRES, GOMIDE, 2014).

Mas o modelo federalista de Estado pode também ser um obstáculo para políticas transformadoras, devido à dispersão de poder e grande poder de veto dos entes locais, bem como pelo baixo potencial para reformas. Além da dificuldade de mudança, o federalismo resultaria em baixos níveis de gasto social, menor abrangência e cobertura de programas sociais, entre outros efeitos decorrentes dos problemas de coordenação na definição e operacionalização dos objetivos das políticas (ARRETCHE, 2002, 2004). As desvantagens do modelo federalista, portanto, perpassam a configuração decisória em que há elevado número de atores com poder de veto: poderes para barrar mudanças ou produções de políticas. No referido sentido, os autores que apontam as desvantagens compreendem que a descentralização da autoridade para legislar constrange as iniciativas da União para o desenvolvimento de políticas que sejam voltadas para todo o território ou regiões específicas. Além disso, aponta-se que sem o consentimento dos níveis subnacionais, torna-se inviável interferência do governo central nas dinâmicas internas.

Houve três perspectivas teóricas sobre o federalismo, considerando a relação Estado-mercado: a Teoria do Federalismo Fiscal, que prevaleceu até o começo dos anos 1970; a Teoria da Escolha Pública, desenvolvida entre 1970 e 1980; e em 1990, as teorizações do Novo Institucionalismo. Na primeira abordagem, o argumento central é de que há, no federalismo, perda de eficiência econômica pela inexistência de elementos que induzam a cooperação, pelo

fato de que políticas de estabilização e de redistribuição seriam do governo federal, enquanto a função alocativa deveria se limitar à jurisdição em que é ofertada<sup>54</sup>. A partir da crítica à intervenção do Estado na economia, as recomendações da Teoria da Escolha Pública abrangem a intensificação da descentralização e da competição entre as jurisdições, conferindo ao governo central uma função pouco definida. Essa perspectiva perde força nos anos 1990, quando se verifica relativo consenso em torno do papel das instituições, e a Nova Economia Institucional (NEI) passa a ser a corrente teórica dominante nas análises sobre o federalismo.

A NEI mantém os princípios fundamentais da teoria neoclássica, mas realiza diversas críticas<sup>55</sup>, apontando a importância das instituições para o funcionamento da economia e a influência de fatores institucionais, políticos e históricos na eficiência de arranjos federativos. De modo geral, as instituições, nessa perspectiva, são tanto o produto quanto um constrangimento à estratégia de atores, cumprindo a função de reduzir as incertezas envolvidas na interação humana. Assim, o consenso em torno do papel das instituições e do Estado no processo de desenvolvimento econômico, elevam a NEI à condição de corrente teórica dominante para a abordagem do federalismo. Internas à corrente teórica, construíram-se três abordagens amplas para analisar as instituições, que ajudam a compreender as possibilidades de coordenação no federalismo: a Teoria dos Custos de Transação e de Informação, a Teoria da Ação Coletiva e a Teoria da Ação Institucional Coletiva (TAIC).

A Teoria dos Custos de Transação envolve a influência dos diferentes sistemas de direito de propriedade e a assimetria informacional no comportamento dos atores engajados em uma transação econômica, sendo os resultados da ação coletiva explicados em função das motivações individuais, contrapondo a noção de que interesses comuns entre grupos levariam à coordenação e à solução dos problemas (GARSON, 2009).

A Teoria da Ação Coletiva, apoiando-se nas premissas da escolha racional, aponta que o indivíduo racional buscará sempre o resultado da ação coletiva sem custos. Assim, para saber se haverá sucesso na ação coletiva, aplica-se o seguinte instrumental teórico: se benefícios excedem os custos da provisão de um bem ou de mudança institucional, esse bem será provido ou a mudança ocorrerá. O benefício coletivo é visto como um bem público, sujeito à

---

<sup>54</sup> A função alocativa se refere à oferta de bens públicos, a função redistributiva envolve a distribuição de renda e a função de estabilização, o controle de variáveis macroeconômicas, como oferta de moeda e taxa de câmbio.

<sup>55</sup> Garson (2009) aponta algumas críticas da NEI em relação à teoria neoclássica: falta de atenção às instituições; extrema ênfase na racionalidade do processo decisório; excessiva concentração na abordagem estática; e negação de que preferências possam mudar ou que o comportamento possa ser repetitivo e habitual.

impossibilidade de exclusão. Sendo assim, uma vez oferecidos, não se pode evitar que todos o desfrutem, o que possibilita o comportamento *free rider*. Para estimular que os membros integrem o esforço de ofertar benefícios coletivos, devem ser instituídos incentivos seletivos (GARSON, 2009). Assim, os incentivos devem operar sobre o grupo todo, mas de maneira seletiva em relação aos membros, tratando diferentemente aqueles que não se unem à organização e não contribuem para a construção da ação coletiva. Os incentivos podem ser positivos, recompensando os que cooperam, ou negativos, coagindo os que não dividem os custos da obtenção do benefício coletivo. Em grupos grandes, o sucesso da ação coletiva depende da criação de um sistema eficiente de incentivos seletivos<sup>56</sup>.

Com base na teoria da ação coletiva e com objetivo de aprofundar na análise da cooperação entre governos, foi desenvolvida a TAIC, que dialoga diretamente com o debate sobre coordenação federativa realizada no capítulo e das condições e mecanismos que induzem a cooperação entre governos para atingir objetivos comuns. A TAIC postula que governos de múltiplas jurisdições podem agir coletivamente por meio de acordos e associações voluntárias, integrando uma comunidade institucionalmente fragmentada. A cooperação também ocorreria quando benefícios esperados são maiores que os custos de negociar, monitorar e cumprir contratos políticos entre governos (GARSON, 2009).

As condições para a cooperação institucional, na perspectiva da TAIC, incluem o tamanho do grupo, a diversidade de preferências, a identidade de objetivos, a presença de líder forte e de incentivos seletivos, elementos que podem aumentar ou diminuir os custos de transação. Além dos supracitados fatores, a cooperação depende do sentido em que a ação coletiva opera: municípios muito desiguais em termos socioeconômicos e de capacidade fiscal terão dificuldades de cooperar. Tal dificuldade pode ser amenizada com a presença de líderes fortes ou incentivos conferidos pela União e estados. Em grupos maiores, é necessário uma terceira parte que absorva os custos, aplique a coerção e ofereça incentivos seletivos que reduzam os custos de transação. Em um País federativo, os governos federal e estadual podem induzir a cooperação por meio desses incentivos positivos e negativos, mediante, por exemplo, transferências intergovernamentais, no caso de políticas setoriais que apresentam economias de

---

<sup>56</sup> Pertencer a uma região metropolitana brasileira parece ser visto, por municípios de alguns estados, como integrar um grupo candidato natural a benefícios coletivos, sem que se tenha que arcar, proporcionalmente, com custos. Isto poderia explicar o crescimento do número de municípios integrantes de regiões metropolitanas, sem que se observe o surgimento de uma consciência metropolitana, que conduza a ações políticas de defesa dos interesses deste grupo.

escala. Assim, os custos de transação, segundo a TAIC, podem ser reduzidos pela criação de mecanismos institucionais (federais ou subnacionais) que diminuam os custos de transação e induzam a cooperação federativa (GARSON, 2009).

Portanto, a ação coletiva institucional traduz-se na coordenação de organizações governamentais para desenvolver objetivos comuns, a partir da criação de mecanismos institucionais que estimulem os entes federativos a cooperar. Assim, são criados modelos de coordenação federativa, que buscam – por meio da participação indutiva e colaborativa da União, estados e municípios – realizar uma descentralização que considere o município como peça-chave e também compreenda a necessidade de enfrentar as desigualdades regionais (ABRUCIO, *et. al.*, 2010).

Desse modo, os obstáculos à cooperação federativa em regiões metropolitanas, derivados dos custos da ação coletiva, podem ser reduzidos por mecanismos institucionais – condições e incentivos seletivos –, que induzam as possibilidades de cooperação. Os citados mecanismos institucionais serão discutidos na próxima seção, apontando para sua importância no desenvolvimento de novos arranjos institucionais, no contexto brasileiro, para a execução de políticas comuns nas regiões metropolitanas, que envolvem não só diferentes entes federativos, mas também atores não governamentais – privados e sociedade civil.

## **2.2 Mecanismos institucionais para a gestão de políticas metropolitanas no Brasil**

No Brasil, o processo de descentralização foi impulsionado pelo movimento municipalista – que associou autonomia dos entes subnacionais e a democracia, em um contexto de hegemonia da convenção neoliberal, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Naquele contexto de reforma – período com características mais centrífugas do federalismo brasileiro –, os aparatos estatais verticalizados, construídos desde a década de 1930, foram fragmentados pelos processos de descentralização, privatização e desregulação. A partir dessas mudanças, que foram discutidas no primeiro capítulo, a produção de políticas públicas passou a demandar arranjos e estruturas organizacionais mais complexos, que envolvessem a distribuição e compartilhamento de decisões e a execução de políticas entre atores

governamentais – diferentes entes federativos autônomos – e também de atores não-governamentais – setores privados e sociedade civil.

Na descrita direção, ganhou força o debate sobre governança, evidenciando sua apropriação pelo Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, que, por sua vez, influenciou a configuração dos arranjos institucionais adotados pelas metrópoles. Tais metrópoles são entendidas como territórios constituídos por agrupamentos de municípios limítrofes, sendo então criadas, para sua gestão, as Regiões Metropolitanas (RMs), que são mecanismos institucionais instituídos para organizar, planejar e executar as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Cabe destacar que a noção de governança metropolitana é anterior. Ela se esboça ainda no contexto em que surgiram as características mais centrífugas do federalismo brasileiro, que levaram ao enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas<sup>57</sup>, contribuindo para que se estabelecesse, na Constituição Federal, a visão cooperativa do federalismo (ABRUCIO, *et. al.*, 2010). Em síntese, a noção de governança remete a um conjunto de novas modalidades de decisão – de cooperação entre entes federativos, mas também destaca o valor da participação e da parceria na constituição de novas estruturas<sup>58</sup>.

A abordagem da governança pontua que a existência de burocracia estatal competente não é suficiente para a efetividade do governo democrático, sendo necessária uma mudança da atividade governamental, com a criação de novos processos de governo e novos métodos pelo qual a sociedade é governada, principalmente com a ampliação das relações entre setor público, privado e sociedade civil, considerada fundamental para a efetividade do governo (PIRES, GOMIDE, 2018).

Segundo Pires e Gomide (2018, p. 29), os modelos de governança revelam-se nos arranjos institucionais, compreendidos, por sua vez, como “conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” e que dotam o Estado de capacidades estatais para a execução de políticas efetivas. Nesse sentido, é possível observar o modelo de

---

<sup>57</sup> Segundo Garson (2009), houve no período, o aumento do número de municípios e regiões metropolitanas, bem como a fragilização do papel de coordenação dos estados sobre os municípios, que diminuem a viabilidade de governos metropolitanos.

<sup>58</sup> Até a década de 1990, na Europa e Estados Unidos, houve debate de duas escolas de pensamento: na linha da Teoria da Escolha Pública, com Ostrom, Tiebout e Warren (1961), aponta que a fragmentação permitiria uma competição entre coletividades, facilitando uma proximidade do governo com os cidadãos e a responsabilização do poder público; e, de outro lado, os reformadores americanos que consideravam a criação de instituições metropolitanas cobrindo às áreas funcionais urbanas (GARSON, 2009).

governança implícito na configuração do arranjo institucional, que aponta quais os atores participam, suas funções e como interagem na construção e implementação da política.

Desse modo, Pires e Gomide (2018) apontam que podem ser desenvolvidos arranjos institucionais mais sofisticados, que, de forma articulada e coordenada, distribuem funções para atores estatais e não-estatais e também adicionam “mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas” (p. 27, *apud* MATTHEWS, 2012). Segundo os autores, ao envolverem novos atores na produção de políticas, as mudanças associadas à governança podem ampliar as capacidades de intervenção do Estado, contribuindo para sua maior eficiência e efetividade.

No que se refere à governança interfederativa, envolvendo o compartilhamento decisório e de execução de políticas entre os entes da federação, foram desenvolvidos dois modelos institucionais de coordenação: o sistema federativo de políticas públicas e formas de associativismo territorial, segundo Abrucio *et. al.* (2010). O sistema federativo de políticas públicas, consiste em um “modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política<sup>59</sup>. O associativismo territorial, por seu turno, envolve a “aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública” (ABRUCIO, 2010 *et. al.*, p. 208)

As referidas formas de cooperação interfederativa são adotadas pelo Estatuto da Metrópole, mencionado anteriormente, que regula e influencia os arranjos institucionais adotados nas RMs, para gerir políticas comuns. O Estatuto adota a noção de governança, estabelecendo mecanismos de cooperação entre entes federativos e também de participação da sociedade civil, indicando a possibilidade de estabelecimento de acordos com atores privados para a execução

---

<sup>59</sup> Um exemplo é o Sistema Único de Saúde (SUS), em que há entrelaçamento de competências constituindo uma política coordenada entre os entes federativos (ABRUCIO *et. al.*, 2010, p. 160). As regras relativas ao sistema federativo do SUS foram definidas pelas chamadas Normas Operativas Básicas (NOBs), que além de definir os custos e benefícios do cumprimento das regras, indicava a necessidade de cooperação técnica e financeira entre governos estaduais e federais – criando a Comissão Integrestores Bipartite (CIB), no âmbito estadual, e a Comissão Integrestores Tripartite (CIT), no âmbito nacional – bem como, estimulando parcerias entre municípios (ABRUCIO, 2002).

de políticas comuns no território. Desse modo, o Estatuto da Metrópole determina que seja implementado um processo permanente e compartilhado de tomada de decisão e planejamento e o estabelecimento de estruturas organizacionais compartilhadas para as FPICs. Em relação a distribuição de custos, indica o estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, com compartilhamento da execução das FPICs, mediante rateio de custos. Por fim, aponta que deve ser garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de tomada de decisão.

No que se refere aos instrumentos de gestão previstos pelo Estatuto da Metrópole, verificam-se o plano de desenvolvimento urbano integrado – de caráter obrigatório, com prazo até 2022 – e os planos setoriais interfederativos, além de fundos públicos para financiamento compartilhado das políticas. Para a gestão compartilhada, destacam-se as operações consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão e parcerias público-privadas interfederativas.

Os consórcios públicos, institucionalizados em 2005, são a forma mais importante de articulação territorial desenvolvida no País, podendo ser firmados entre diferentes entes federativos (ABRUCIO, 2010). A relação pressupõe o princípio de igualdade na aliança entre jurisdições, preservando a autonomia e a horizontalidade das decisões, sem subordinações hierárquicas. Os convênios de cooperação são acordos firmados entre entes federativos para se atingirem objetivos comuns, sendo encontrados com frequência para a gestão de FPICs em Regiões Metropolitanas. Por fim, as parcerias público-privadas interfederativas envolvem acordos entre entes federativos e empresas privadas para a execução ou organização de alguma política pública. Portanto, como pode ser observado, o Estatuto da Metrópole estimula a coordenação entre os entes federativos, a participação da sociedade civil e, também, aponta para o estabelecimento de parcerias público-privadas, o que deve formatar os arranjos institucionais adotados nas RMs para a gestão do território e das questões comuns.

A política de transporte metropolitano envolve diferentes atores governamentais, com os municípios, estado e, às vezes, União, bem como não governamentais abrangendo tanto as empresas privadas – na execução dos serviços e também na organização do sistema, na distribuição de cartões eletrônicos e bilhetagem eletrônica – quanto a sociedade civil, que utiliza os serviços diariamente e depende deles, para acessar a todos equipamentos e serviços que a cidade oferece. Em tal sentido, a integração dos serviços depende da coordenação dos

anteriormente citados atores, que pode ser induzida por arranjos institucionais, que produzem melhores condições e mecanismos para a cooperação.

Diversos mecanismos podem compor o arranjo institucional da FPIC Transporte e produzir melhor cooperação, como, por exemplo: (1) estruturas organizacionais de gestão compartilhada entre os entes federativos, possíveis pela instituição de consórcios públicos ou outras empresas públicas; (2) por meio de um maior protagonismo do governo estadual, pode se instituir órgão gestor exclusivo ou prioritário na gestão do transporte metropolitano, bem como serem criados mecanismos regulatórios e financeiros que podem estimular a cooperação; (3) os instrumentos de gestão citados pelo Estatuto da Metrópole, como convênios de cooperação e parcerias público-privada interfederativas também são importantes para induzir a cooperação; (3) e, por último, instâncias de pactuação coletiva entre atores governamentais, sociedade civil e empresas privadas também podem melhorar a cooperação. Dessa forma, como será tratado na próxima seção, todos os mecanismos supracitados, ao induzirem a cooperação entre diferentes atores, afetam a execução da FPIC Transporte, que nesta pesquisa é observada a partir da integração dos serviços de transporte.

### **2.3 Arranjos institucionais e integração dos serviços de transporte metropolitano no Brasil**

O universo de análise da pesquisa é constituído por dez Regiões Metropolitanas, que compartilham o *status* de metrópole, mas que possuem diferentes características econômicas e demográficas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Os arranjos institucionais serão observados com base nas seguintes variáveis independentes:

- 1) Densidade da rede de estruturas organizacionais locais (estaduais, metropolitanas e/ou municipais) destinadas à gestão do transporte. A rede será considerada de alta, média e baixa densidade, sendo: de alta densidade a rede que possui entidade centralizada para a gestão do transporte metropolitano, com participação dos entes federativos que compõe a RM; de média densidade a rede que possui órgão do governo estadual

- exclusivo ou prioritário para a gestão do transporte metropolitano e estruturas municipais; de baixa densidade a rede que possui órgão do governo estadual não exclusivo (não possui como prioridade a gestão do transporte metropolitano) e conta com estruturas municipais;
- 2) Existência ou não de mecanismos institucionais regulatórios (leis e planos que organizam o sistema de transporte metropolitano) e financeiros (fundos públicos e subsídios ao sistema de transporte municipal e metropolitano), estabelecidos pelo governo estadual para induzir a cooperação entre governos municipais;
  - 3) A adoção ou não de instrumentos de gestão destinados à realização da cooperação e coordenação, seja entre entes federativos, seja entre tais entes e empresas de transporte. Tais mecanismos são classificados de acordo com sua natureza, definida pelos atores que os compõe: Convênio de Cooperação Interfederativa – quando observados acordos entre entes federativos; Parceria Público-Privada Interfederativa – quando houver acordos entre mais de um ente federativo e empresas privadas; Parceria Público-Privada – verificada quando o acordo envolver apenas um ente federativo e empresas privadas; e o Consórcio Público entre entes federativos;
  - 4) Existência ou não de instância de pactuação coletiva entre os atores governamentais, sociedade civil e empresas privadas, verificando sua atividade a partir do acesso às atas ou informações a respeito da realização de reuniões da instância. Serão descritos os espaços deliberativos voltados para o debate de todas as FPICs e as instâncias exclusivas para a FPIC Transporte – quando houver –, considerando sua composição e atividade.

Para indicar o nível de integração do serviço de transporte metropolitano – a variável dependente –, foram definidos três indicadores, atribuindo-se pontuação diferenciada a cada um deles, cuja soma constitui o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM), que permite hierarquizar as dez regiões metropolitanas. Os indicadores são os seguintes:

- 1) Integração Tarifária. Denota a ponderação dos valores das tarifas entre os diferentes trechos percorridos pelo usuário. São atribuídos (i) dois pontos para definição de tarifa de valor único para a realização de um (1) ou mais transbordos; (ii) um (1) ponto para definição de tarifa em valor máximo ou de tarifa em valor diferenciado (mas único) para a utilização de mais de um transbordos; (iii) 0,5 ponto para definição de descontos

- tarifários quando o usuário utiliza mais de um (1) transbordo; (iv) 0 (zero) ponto quando o usuário paga tarifas diferenciadas e independentes quando realiza mais de um transbordo;
- 2) Integração operacional. Denota a cobertura da integração entre diferentes modais de transportes existentes na RM – ônibus, metrô, trem – e entre os sistemas de transporte rodoviário – ônibus metropolitano e ônibus municipal. São atribuídos: (i) um (1) ponto quando há integração entre todos os modais e sistemas existentes na RM; (ii) 0,5 ponto quando há integração em pelo menos um modal ou sistemas; (iii) 0 (zero) ponto quando não há qualquer integração operacional;
  - 3) Variação tarifária: denota o grau de variação tarifária nas linhas metropolitanas realizadas por ônibus, principal meio de transporte nas regiões metropolitanas. São atribuídos: (i) 0,5 ponto quando observada tarifa única para todas as linhas ou baixa variação entre as diferentes linhas; (ii) 0 (zero) ponto, quando diferentes linhas possuem tarifas diferentes.

As hipóteses analíticas são as seguintes:

- 1) A presença ou não de estruturas organizacionais destinadas à gestão rotineira das FPIC, como os consórcios públicos, órgãos de gestão compartilhada e órgãos estaduais destinados exclusivamente à área. Influencia o nível de integração do serviço de transporte metropolitano, dado que essas estruturas fortalecem os investimentos em recursos humanos e tecnologias para gerir e planejar esse serviço;
- 2) A presença ou não de mecanismos institucionais (regulatórios ou financeiros). criados pelo governo estadual nos arranjos institucionais metropolitanos. influencia o nível de integração do serviço de transporte metropolitano, na medida em que tal nível de governo pode reduzir os custos de transação entre os governos municipais e entre estes e a União (GARSON, 2009);
- 3) A adoção de instrumentos de gestão entre entes federativo e atores não-governamentais geram modelos de governança diferenciados, aumentando as capacidades do estado, que podem permitir ganhos de escolas, racionalização do uso dos recursos e facilitar a integração da tarifa de transporte nas RMs.

- 4) A presença ou não de instâncias de pactuação coletiva – entes federativos, sociedade civil e ou empresas – influencia as capacidades do Estado na produção de políticas mais efetivas e, assim, a integração dos serviços.

### 2.3.1. Região Metropolitana de Belém (RMB)

A rede de estruturas organizacionais na RMB é formada por órgãos estaduais e municipais. No Governo do Estado do Pará, a Secretaria de Estado de Transportes (Setran) criada em 1988<sup>60</sup>, é responsável pelo transporte metropolitano, com competência de coordenar a política estadual de transporte, produzir estudos na política de transportes e articular as políticas de transporte do estado as municipais e nacionais. Há, também, o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), agência governamental criada em 2011<sup>61</sup> para dar celeridade às obras do Ação MetrÓpole, projeto do governo estadual, que tem como objetivo implantar o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Belém, executar obras e implementar um modelo de gestão do sistema. O NGTM conta com 36 servidores técnicos e sede própria e será extinto com a conclusão do projeto *Bus Rapid Transit (BRT)*<sup>62</sup>, sistema de ônibus com integração operacional e tarifaria que agrega, por enquanto, seis dos sete municípios da RM. E, por fim, os sistemas geridos pelos municípios, com destaque à Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana da prefeitura de Belém (SeMOB). Portanto, o arranjo institucional adotado na RMB possui média densidade da rede de estruturas organizacionais devido à criação do NGTM, órgão estadual exclusivo para o transporte metropolitano. Não existem mecanismos regulatórios e financeiros estabelecidos pelo governo estadual.

Firmou-se, em 2013, um Termo de Cooperação Técnica entre NGTM do governo estadual com órgãos municipais de Belém – a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de Belém (atual SeMOB) e a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM)<sup>63</sup> – , com o objetivo de implantar o Sistema Integrado de Transporte

<sup>60</sup> Lei N.º. 5.509, de 20 de dezembro de 1988.

<sup>61</sup> Lei n.º 7.573 de dezembro de 2011.

<sup>62</sup> É um sistema de ônibus de trânsito rápido de alta capacidade de provê um serviço rápido e eficiente.

<sup>63</sup> CODEM é uma empresa de economia mista, sob a forma de sociedade por ações, constituída pela Prefeitura Municipal de Belém, na forma da Lei Municipal n.º 6.795, de 24 de abril de 1970 e alterada pela Lei Municipal n.º 6.861, de 08 de fevereiro de 1971.

Metropolitano por Ônibus na RMB<sup>64</sup>. O projeto tem como objetivo implementar o sistema (BRT) interligando os municípios de Belém, Ananindeua, Merituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará. As obras de corredores para o BRT foram divididas entre NGTM e CODEM, que também se responsabilizaram em realizar audiências públicas e/ou consultas públicas. As obras estão 9% concluídas<sup>65</sup>. O convênio também prevê a criação de um consórcio público para a gestão compartilhada do transporte metropolitano.

A instância de pactuação para debater as FPICs é o Conselho Metropolitano, constituído pelo governador do Pará, secretário de Estado de Planejamento, presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e prefeitos e vereadores dos municípios integrantes. O Conselho Estadual precisa ser reeleito e empossado, não havendo registros de reuniões. A instância de pactuação coletiva relacionada diretamente ao transporte metropolitano está vinculada ao Termo de Cooperação Técnica, em que se formou um Comitê Gestor, composto pelos membros do NGTM, CODEM e outros dois membros da prefeitura de Belém, que farão a fiscalização e execução dos projetos firmados pelo acordo. Também não foram encontrados registros de reunião do Comitê Gestor. As instâncias de pactuação parecem estar paralisadas e não foram criados mecanismos regulatórios e financeiros pelo governo estadual.

Atualmente, o único modal de transporte terrestre coletivo urbano é o ônibus, gerido por sistemas municipais e pelo governo estadual, nas linhas metropolitanas. Há sistema de ônibus por BRT no município de Belém, com o pagamento de uma única tarifa, no valor de R\$4,00 com a utilização de mais de um (1) ônibus a partir da utilização do cartão. Não há ainda integração tarifária e operacional dos serviços de transporte de ônibus na RMB, mas estão previstas, com a conclusão do projeto BRT.

Destaca-se, por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM), considerando os indicadores observados da RMB. Os usuários pagam tarifas independentes ao realizar mais de um transbordo entre ônibus municipais e metropolitanos – 0 ponto. Também não foi implementada a integração operacional entre modais de transporte terrestres – ônibus municipais e metropolitanos e o metrô – 0 ponto. Por fim, observou-se alta variação no valor

---

<sup>64</sup> Para a gestão do sistema de transporte metropolitano, está prevista a criação de Consórcio Público composto de membros do governo do estado, das prefeituras, das câmaras de vereadores, de representantes das categorias profissionais relacionadas ao transportes, do empresariado, instituições de ensino e pesquisa locais e de conselhos profissionais.

<sup>65</sup> <https://globoplay.globo.com/v/8218120/>

da tarifa entre as linhas metropolitanas – 0 ponto. Portanto, o IISTM na RMB somam 0 ponto, indicando a inexistência de integração dos serviços, que está prevista com a conclusão do projeto BRT.

### *2.3.2. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)*

A rede de estruturas organizacionais é formada por órgão estadual e municipal. No âmbito estadual, a Superintendência de Transporte Intermunicipal e Metropolitano, vinculada, desde 2018, à Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA), é responsável pelo transporte intermunicipal e metropolitano. A SEINFRA (antiga Secretaria Estadual de Transporte e Obras Públicas – SETOP) é detentora do poder concedente de transporte público intermunicipal e também controla a empresa pública Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A (Metrominas), que têm como finalidade gerir e operar os serviços de transporte sobre trilhos na RM de Belo Horizonte, constituída sob a forma de sociedade anônima, com titularidade acionária do estado e participações de Belo Horizonte e Contagem<sup>66</sup>. O governo federal também está presente com a CBTU, que realiza linhas urbanas, gerida pela Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte (CBTU/STU-BH). Os municípios possuem sistemas municipais, com destaque à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS) que gerencia a política de mobilidade na cidade de Belo Horizonte. Considerando tal configuração, a rede de estruturas organizacionais é classificada como de baixa densidade.

Existem dois mecanismos regulatórios na RMBH: O Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais (RSTC), criado em 2007<sup>67</sup>, que determina as especificidades do transporte metropolitano; e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), concluído em 2011, que também apresenta diagnóstico e propostas voltadas para o transporte metropolitano. Não há mecanismos financeiros.

Em 2010, foi estabelecido o Convênio n° 001 entre CBTU/STU-BH, SETOP, Consórcios de empresas privadas de transporte e o Consórcio privado Ótimo de Bilhetagem Eletrônica, que concretizou a integração e o estabelecimento de regras para repartição tarifária entre o sistema

---

<sup>66</sup> No entanto, a gestão do transporte sobre trilhos é ainda realizada pela CBTU. Lei Estadual de criação da Metrominas: n° 12.590 de agosto de 1997.

<sup>67</sup> Decreto n° 44.603 de agosto de 2007

metropolitano, sob a gestão da SETOP (atualmente SEINFRA) do governo estadual, e o Metrô de Belo Horizonte, sob a gestão da STU da CBTU, gerida pela União<sup>68</sup>. O usuário pode embarcar em uma segunda linha no intervalo de 90 minutos sem pagar nova tarifa. Tal medida é resultado da licitação realizada em 2008 para novos concessionários de transporte e não gerou custos ao governo estadual, sendo o valor da integração diluído nos custos pagos pela tarifa. Em 2014, a CBTU/STU-BH contratou o Consórcio Operacional do Transporte Coletivo de Passageiros por ônibus do município de Belo Horizonte – TRANSFÁCIL – e TACOM Sistemas de Bilhetagem Inteligente LTDA., tendo como interveniente a BHTRANS. A partir do contrato e da utilização da TRANSFÁCIL – empresa que realiza a bilhetagem eletrônica em Belo Horizonte – se estabeleceu a integração dos ônibus municipais e metrô<sup>69</sup>. De tal modo, foram instituídas duas Parcerias Público-Privadas Interfederativas, que permitiram os descontos na integração tarifária entre os diferentes modais de transporte na metrópole.

Existem três instâncias de deliberação coletiva vinculados à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH)<sup>70</sup>:

- 1) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), que deve deliberar sobre o cumprimento das FPICs, composto pelos seguintes representantes: cinco do governo estadual; dois da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG); dois do município de Belo Horizonte; um do município de Contagem; um do município de Betim; três dos demais municípios integrantes da RMBH; e dois da sociedade civil organizada;
- 2) Assembleia Metropolitana (AMBEL)<sup>71</sup> (última reunião em 2017), que define as macrodiretrizes e pode pedir recursos quanto às resoluções do CDDM, e possui a seguinte composição: quatro membros do governo do estado; um da ALMG; e dois de cada município – Prefeito e Presidente da Câmara Municipal. O último registro da reunião do CDDM foi em setembro de 2019 e da Ambel foi verificada em 2017;

---

<sup>68</sup> É chamado de metrô, mas é trem.

<sup>69</sup> Foi solicitado acesso ao contrato pelo Sistema de Acesso à Informação e verificar como foram distribuídas as competências e se é feito o financiamento da integração tarifária.

<sup>70</sup> Lei Complementar Estadual nº 89 de 12 de Janeiro de 2006. O Conselho de Administração da Agência RMBH possui função executiva e de articulação, com participação de membros do governo estadual, representantes de secretarias de estado e outros, também nomeados pelo governador.

<sup>71</sup> A Assembleia Metropolitana (Ambel), criada após a municipalização dos serviços, em 1989, tinha como objetivo regulamentar a integração do planejamento metropolitano quanto ao interesse dos municípios. No entanto, não houve mudanças no que tange os aspectos de coordenação, planejamento e participação.

3) Comitê Técnico de Mobilidade (CTM)<sup>72</sup>, criado pelo CDDM, em 2010, de caráter consultivo e com ampla participação – entes federativos (executivo e legislativo) empresas, usuários, academia e sociedade civil -, e tem como objetivo apoiar e orientar as deliberações do CDDM, no que tange ao transporte coletivo ao e sistema viário da RMBH<sup>73</sup>. Portanto, o arranjo institucional adotado para a gestão da FPIC Transporte na RMBH é marcado pelas instâncias de deliberação coletiva, principalmente a CTM, que possui ampla participação – atores governamentais e não governamentais.

Dois modais de transporte terrestre circulam na RMBH: os ônibus – municipais e metropolitanos de gestão estadual; e o metrô, gerido pelo governo federal. Há integração entre o ônibus municipal e o metrô e entre o ônibus metropolitano e o metrô, organizados por diferentes acordos cooperativos. Há integração dos serviços de ônibus do município de Belo Horizonte, com tarifa e descontos de integração que variam de acordo com os tipos de trajeto. Em relação ao metrô, gerido pelo governo federal, o valor da tarifa é de R\$4,25 com descontos de 25% nas integrações com ônibus municipais – MOVE, trocais convencionais, estruturais, alimentadoras na estação e vilas e favelas – e média de 40% nas integrações com alimentadoras fora da estação e circular. A integração pode ocorrer durante um período de 90 minutos. Em relação aos ônibus metropolitanos, são praticadas diferentes tarifas, que vão de R\$3,80 a até R\$51,00. Na integração dos ônibus metropolitanos com o metrô, a passagem pode ficar entre 24% e 34% mais baratas, a depender do trajeto.

Por fim, destaca-se o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM). Há definição de descontos tarifários quando o usuário utiliza mais de um transporte – 0,5 ponto. Em relação à integração operacional entre modais e sistemas de transporte, observa-se integração parcial – ônibus metropolitano/metrô e ônibus da capital/metrô; não havendo integração entre os sistemas de ônibus metropolitanos/capital de Belo Horizonte – 0,5 ponto. As diferentes linhas de ônibus metropolitano apresentam tarifas com alta variação – 0 ponto. Portanto, o IISTM na RMBH soma 1 ponto.

---

<sup>72</sup> Última reunião ocorreu em fevereiro de 2020: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/agencia-rmbh-e-seinfra-realizam-reuniao-do-comite-tecnico-de-mobilidade-e-apresentam-estudos-que-serao-desenvolvidos-em-2020/>

<sup>73</sup> Há também, espaços participativos coordenados pelo poder público municipal, os quais buscam a articulação entre municípios da metropolitana, que são: Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL), que é uma associação composta por 34 municípios da RMBH; Rede 10, que busca promover articulação entre os oito municípios entre Belo Horizonte e Betim; Frente de Vereadores Metropolitanos (Frevem), que é composta por representantes das câmaras de vereadores da RMBH; e do Colar Metropolitano que acompanha as ações do CDDM, da Agência RMBH e o Fundo Metropolitano.

### 2.3.3. Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

A rede de estruturas organizacionais locais é formada pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), autarquia vinculada ao governo estadual e pelas instituições municipais, com o destaque à Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), empresa municipal de economia mista criada pela prefeitura de Curitiba em 1963. A COMEC foi criada em 1974<sup>74</sup>, por Lei Estadual, como decorrência das determinações incluídas na Lei Complementar Federal nº 14, que criou as Regiões Metropolitanas. Em 1994, a COMEC foi reformulada e, em 1995, aprovado seu regulamento<sup>75</sup>. A atuação da COMEC, órgão responsável pela gestão da FPIC Transporte e que atua prioritariamente na pasta, aponta para o nível médio de densidade da rede de estruturas organizacionais.

Foram criados mecanismos financeiros pelo governo estadual, por meio de dois convênios, o primeiro, vigente desde 2012, estabelece a transferência de recursos financeiros para a implementação do sistema metropolitano de transporte e o segundo, criado em 2019, que aporta recursos, para o subsídio da tarifa no sistema municipal de transportes de Curitiba<sup>76</sup>. Não há mecanismos regulatórios<sup>77</sup>.

Atualmente, estão vigentes três mecanismos institucionais destinados à promoção de cooperação e de coordenação para melhorias no transporte urbano de passageiros da RMC, todos eles caracterizados como convênios de cooperação interfederativa, dois entre Estado (COMEC) e Curitiba (URBS) e um entre a COMEC e a CBTU (União), apontando para uma relação cooperativa entre os entes federativos na RM de Curitiba<sup>78</sup>:

a) Convênio nº 13 de 2012 firmado entre COMEC e URBS para a operacionalização das ações referentes ao Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da RMC. A partir

---

<sup>74</sup> A COMEC tinha responsabilidade inicialmente pelos aspectos técnicos e operacionais do processo de gestão metropolitana, principalmente na execução das FPICs. Atualmente, a COMEC coordena todas as funções públicas de interesse comum entre os municípios que compõem a RMC, não atuando exclusivamente na política de transporte metropolitano.

<sup>75</sup> Leis Estaduais: nº 6.517 de 1974; nº 11.027 de 1994; e Decreto nº 698 de 1995.

<sup>76</sup> Convênio nº13 de 2012 e nº 91 de 2019.

<sup>77</sup> As regras para a gestão do transporte coletivo estão definidas pelo Decreto nº 698 de 1995, que organiza a COMEC.

<sup>78</sup> Entre 1996 e 2019, COMEC e URBS firmam oito convênios entre si, entre os objetivos dos convênios estão: subsídio tarifário do sistema de transporte metropolitano; fixação de obras públicas com melhorias no sistema viário utilizado pelo transporte público; e aprimoramento da RIT.

do citado convênio, a COMEC passa a ser responsável pela gestão do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba, com o auxílio da URBS<sup>79</sup>. Participam também do convênio o Departamento de Estrada e Rodagem (DER), que auxilia a COMEC nos processos licitatórios. A partir de tal convênio, treze municípios da RM passaram a acessar a Rede Integrada de Transportes Coletivos de Curitiba (RIT) e realizar a integração tarifária.

b) Em 2019, a prefeitura de Curitiba e o Governo do Estado do Paraná firmaram acordo que prevê a criação de uma Agência Metropolitana de Transporte. A Agência nascerá da fusão entre URBS e COMEC. Um grupo de trabalho foi criado para encaminhar a união dos dois órgãos, sendo prevista sua operação a partir de 2020<sup>80</sup>.

c) Acordo de Cooperação Técnica nº 002-2019 foi estabelecido entre a COMEC e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em julho de 2019, a fim de planejar e implementar projetos de transporte de passageiros na introdução de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) – está entre o metrô e o ônibus convencional.

Existem quatro instâncias de deliberação coletiva, dois espaços mais amplos para todas as FPICs e dois específicos para a FPIC de Transporte, dois deles ativo atualmente:

- 1) Conselho Deliberativo da RM, se insere no COMEC com participação dos entes federativos para a gestão das FPICs metropolitano. É presidido pelo Governador do Estado, 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 entre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana. Em 2005<sup>81</sup>, foi criado o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), com a criação de um Conselho de Desenvolvimento da RM e a criação de fundos de desenvolvimento. Não encontrou-se registros de reunião dos Conselhos;
- 2) Conselho Estadual das Cidades do Paraná (ConCidades), criado em 2011, é órgão colegiado consultivo e fiscalizador, estando vinculada a organização estadual, responsável pela política

---

<sup>79</sup> Antes da configuração citada, entre 1996 até 2012, a URBS fazia a gestão do sistema metropolitano com o apoio da COMEC.

<sup>80</sup> Informações coletadas em jornais: <https://diariodotransporte.com.br/2019/02/23/prefeitura-de-curitiba-e-governo-do-parana-decidem-criar-agencia-metropolitana-de-transporte/>. O documento formal do acordo não foi encontrado.

<sup>81</sup> Lei Complementar nº 111 de agosto de 2005.

de desenvolvimento urbano. O ConCidades possui a seguinte composição: Plenário; Presidente; Secretaria Executiva; Câmaras Técnicas Permanentes; Câmaras Técnicas Temporárias; e Grupos de Trabalho. Participam do Plenário, órgão superior: o poder público (federal, estadual e municipais), empresas, movimentos sociais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. No conselho, foi verificada a realização de reuniões ordinárias até setembro de 2019, registradas no sítio eletrônico do governo<sup>82</sup>.

3) Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano (CTSVM), com ata registrada da última reunião em 10 de janeiro de 2020. A CTSVM têm caráter consultivo, sendo constituída por representantes da COMEC, do DER-PR, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) da prefeitura de Curitiba e da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC). A última assume relevância por compor a Câmara Técnica e o Conselho Municipal de Transporte de Curitiba e pela articulação que promove entre os prefeitos da região.

4) A instância deliberativa do município de Curitiba é o Conselho Municipal de Transporte, que também abrange a questão da rede metropolitana<sup>83</sup>, garantindo participação do governo estadual e dos municípios das RMC, bem como das empresas concessionárias, empregados e usuários do serviço. No entanto, o Conselho Municipal não realiza reuniões desde 2017<sup>84</sup>.

Na RMC existe apenas serviço de transporte coletivo urbano por ônibus e o projeto em parceria com a CBTU para a construção de VLTs. Verifica-se a presença de integração tarifária dos sistemas de transporte metropolitano gerido pelo governo estadual, por meio da COMEC, e do sistema de transporte do município de Curitiba, gerido pela URBS, modelo efetivado por acordo cooperativo, estabelecido em 2012. O valor da tarifa do sistema urbano municipal é de R\$4,50, com possibilidade de integração tarifária nos terminais físicos de integração – RIT – sem pagar uma nova tarifa, sistema que abrange 92% da rede de transporte, havendo também integração temporal nas outras linhas da capital que não acessam a RIT. A tarifa do transporte metropolitano é de R\$4,50 – maioria –, sendo R\$6,50 a mais cara. Há integração com o

<sup>82</sup> <http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Concidades/Pagina/Reunioes-Ordinarias>.

<sup>83</sup> A Lei Municipal nº 12.597 de 2008, que dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo na cidade de Curitiba, cria o Conselho Municipal de Transportes e também estabelece a integração dos serviços na metrópole como uma diretriz, definindo, como atribuições da URBS, o estabelecimentos de acordos cooperativos com a RMC, Estado ou entre outros municípios.

<sup>84</sup> [https://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=30681&fbclid=IwAR3Pc8LhB8hdY\\_mUeVoe4ylZ7-dPafTD4cwFouHoY0PFgerV-aLtnvnxLc#&panel1-1](https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=30681&fbclid=IwAR3Pc8LhB8hdY_mUeVoe4ylZ7-dPafTD4cwFouHoY0PFgerV-aLtnvnxLc#&panel1-1).

pagamento de apenas uma tarifa para treze municípios da região metropolitana que acessam a RIT, entre os ônibus municipais de Curitiba e metropolitanos.

Destaca-se, por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMC. Em relação à integração tarifária, é adotada tarifa única para a realização de um ou mais transbordos – 2 pontos. Quanto à integração operacional, os dois sistemas de transporte por ônibus – único modal – estão integrados – 1 ponto. A variação tarifária dos serviços de ônibus é considerada baixa (4,50 – 6,50) – 0,5 ponto. Portanto, o IISTM na RMC soma 3,5 pontos, indicando a existência de alto nível de integração dos serviços.

#### *2.3.4. Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)*

A estrutura organizacional da FPIC Transporte na RMF é fragmentada em diversos órgãos estaduais, muitas vezes com atribuições sobrepostas: 1) Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), responsável pela maior parte dos gastos da FPIC transporte, as quais são vinculadas o Detran e a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor)<sup>85</sup>, que realiza os serviços de metrô e uma linha por VLT (atualmente está como operação assistida sem cobrança de tarifa); 2) Secretaria das Cidades (SCidades), criada em 2007, em substituição à antiga Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), produz estudos de diagnósticos e promove fóruns de debates; e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), que também atua como reguladora dos serviços metropolitanos. Há também os sistemas municipais, na capital de Fortaleza, geridos pela Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (Etufor). Na RMF, portanto, há baixa densidade da rede de estruturas organizacionais, envolvendo uma série de secretarias estaduais e órgãos municipais.

---

<sup>85</sup> Em 1977, foi criada a Metrofor, empresa de economia mista com controle majoritário do governo estadual, realizando o transporte de passageiros sobre trilhos no estado. O Metrofor iniciou suas obras no dia 24 de agosto de 1999. Três anos depois, em 1º de julho de 2002, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) passou para a Metrofor a responsabilidade do transporte metroviário.

Em 2016, foi criado o primeiro mecanismo financeiro que institui a aplicação de subsídio público com recursos do Tesouro Estadual às tarifas praticadas na integração entre o transporte metropolitano e o serviço do município de Fortaleza<sup>86</sup>. Não há mecanismos regulatórios<sup>87</sup>.

O mecanismo de cooperação firmado se estabeleceu em 2016 por meio de um Convênio celebrados entre governo estadual, através da SCidades, com as empresas ou sindicatos beneficiados (Sindiônibus, Sindvans e Auto Viação Metropolitana – Via Metro), tendo como interveniente a ARCE. Por meio do convênio, foi regulamentado o Bilhete Único Metropolitano (BUM) da RMF, contemplando 15 dos 19 municípios da metrópole, com o subsídio de dois reais do governo estadual para viagens que integrem o sistema metropolitano e o sistema urbano de Fortaleza. É utilizado o Sistema de Projetos Sociais (SPS), que realiza bilhetagem eletrônica e o sistema de acompanhamento de processos e pagamentos, que é o Sistema Integrado de Transporte. Ambos os sistemas são de responsabilidade da ARCE.

A instância deliberativa para a gestão das FPICs da RMF é o Conselho Deliberativo<sup>88</sup>, composto pelos titulares da Secretaria de Infraestrutura e Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado e pelos Prefeitos dos Municípios que integram a RM. Não se encontrou registro de reuniões do Conselho Deliberativo.

Vinculada à Secretaria Estadual das Cidades, há o Conselho Estadual das Cidades do Ceará (ConCidades/CE), órgão colegiado de natureza permanente, deliberativo e fiscalizador, formado por representantes do poder público federal, estadual e municipal, movimento sociais e populares, entidade de trabalhadores e entidades empresariais. E o Comitê Técnico de Transporte e Mobilidade Urbana, voltado para a política de transporte, composto pelos conselheiros do ConCidades e convidados especialistas. Os últimos registros de reunião do ConCidades encontrados são de 2017<sup>89</sup>. Em tal sentido, observa-se baixa movimentação das instâncias de deliberação coletiva instituídas na RMF.

A tarifa do ônibus da capital é de R\$3,40, havendo o Bilhete Único, que possibilita o pagamento de uma tarifa embarcando em quantos ônibus se quiser no período de duas horas. Há também

---

<sup>86</sup>Decreto nº 31.932 de abril de 2016.

<sup>87</sup> A Lei nº 13.094 de janeiro de 2001 que dispõe sobre o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará, normatiza aspectos mais gerais do transporte metropolitano.

<sup>88</sup> Lei Complementar nº 18 de dezembro de 1999

<sup>89</sup> <https://www.cidades.ce.gov.br/reunioes-do-conselho/>

descontos de 20 centavos nos domingos e nos horários de 09h às 11h e 14h às 16h de segunda a sexta feira. Nos ônibus metropolitanos, estão vigentes seis tarifas diferentes, definidas a partir da abrangência territorial, que vão de R\$3,75 a até R\$13,30. Com a integração dos ônibus metropolitanos e urbanos da capital, permitido pelo convênio do governo estadual com as empresas que executam o serviço, o usuário têm um desconto de R\$2,00 na soma das duas passagens, com o prazo de três horas entre o primeiro e segundo ônibus. Não há integração tarifária com o transporte por metrô e VLT.

Por fim, em relação ao Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMF, verificou-se: aplicação de descontos tarifários quando se realiza mais de um transbordo – 0,5 ponto; verifica-se integração operacional entre sistemas de ônibus (metropolitanos/capital), mas não há integração entre os modais (ônibus/metrô), classificado pela integração parcial – 0,5 pontos. Há baixa variação nos valores das tarifas entre as linhas metropolitanas, com apenas 6 tarifas (3,75-13,30) – 0,5 ponto. Portanto, o IISTM na RMF soma 1,5 pontos, indicando a existência de médio nível de integração dos serviços.

### 2.3.5. Região Metropolitana de Goiânia (RMG)

A estrutura organizacional para a gestão da FPIC Transporte é formada, desde 2001, pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), como uma sociedade anônima de capital fechado, na forma de empresa pública regida pela legislação federal das sociedades por ações, com participação no capital social pelo governo do estado de Goiás (25%), da prefeitura municipal de Goiânia (50%) e das demais prefeituras da RM (25%). Há também sistemas municipais de transporte, nos casos de municípios que não aderiram ao CMTC. O Município de Goiânia aderiu ao modelo em 2003 e exerce liderança nos espaços decisórios e os outros municípios podem integrar a CMTC na condição de acionistas, mediante autorização legislativa<sup>90</sup>. Portanto, a existência de uma estrutura organizacional metropolitana com gestão compartilhada entre os entes federativos – estado e Goiânia caracteriza o arranjo com alta densidade da rede de estruturas organizacionais.

O governo estadual, em 2001 instituiu dois mecanismos regulatórios voltados à organização do sistema de transporte, criando, também, mecanismos financeiros. O primeiro mecanismo de

---

<sup>90</sup> Lei Complementar Estadual nº 34 de outubro de 2001; Lei Municipal nº 8.148 de janeiro de 2003.

regulação e financiamento foi criado em 2001 com a instalação da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transporte coletivo da RMG, gerida pela CMTC. Em 2007, foi aprovado o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo da Grande Goiânia (PDSTC-RMG)<sup>91</sup>, produzido pela CMTC, que dispõe sobre o Sistema Integrado de Transportes (SIT-RMTC) e institui o Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTC).

Não existem acordos cooperativos entre entes federativos e com empresas, o que pode ser explicado pelo modelo que já prevê mecanismos de gestão compartilhada.

A instância deliberativa da RMG é o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO), de caráter normativo e deliberativo, composta de poder público executivo e legislativo do governo estadual e municipal; e sociedade civil. Há também as Câmaras Técnicas Setoriais, e uma delas voltadas para a Mobilidade e Transporte Público Coletivo. No entanto, não há registros de reuniões e deliberações do Codemetro.

Para a gestão da CMTC, existem três instâncias deliberativas compostas principalmente entre o Estado e municípios, que apresentam encontros permanentes:

a) Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), à qual compete estabelecer a política pública da RMTC e decidir sobre as outorgas de concessões, estabelecer políticas tarifárias e outras atribuições. Participam da CDTC representantes de órgãos do governo estadual, municípios e um representante da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

b) O Conselho de Administração da CMTC, de caráter deliberativo, foi criado com o objetivo de subsidiar a compatibilização do planejamento do transporte coletivo metropolitano com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo, circulação viária e trânsito, e é responsável por eleger a Diretoria Executiva da CMTC. O Conselho de Administração é composto por: a) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes de indicação do acionista Município de Goiânia, um dos titulares na qualidade de Presidente; b) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação do acionista Estado de Goiás; c) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação do acionista Município de Aparecida de Goiânia; d) 1 (um) titular e 1 (um) suplente de indicação dos demais municípios participantes do capital social.

---

<sup>91</sup> Deliberação nº 057 de maio de 2007 da CDTC.

<http://goiania.go.gov.br/sistemas/silic/dados/m011/2007/L011008200700010359.pdf>.

c) O Conselho de Administração é assistido por Comitê Consultivo, composto de titulares dos organismos de planejamento, trânsito e transporte de todos os municípios integrantes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, designados pelos Prefeitos, com a finalidade de subsidiar a compatibilização do planejamento do transporte coletivo metropolitano com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo, circulação viária e trânsito.

O Consórcio criado para a execução dos serviços na RMG, chamado Consórcio da RMTC, é formado por uma empresa pública – Metrobus – e outras empresas privadas de transporte. Está vigente o Sistema Integrado de Transporte (SIT-RMTC) com integração operacional e tarifária do sistema por ônibus, único modal de transporte coletivo existente na RMG. Atualmente é cobrada uma tarifa única de R\$4,30 para todo o sistema metropolitano da RMTC, devendo a viagem ser realizada em duas linhas diferentes de um mesmo percurso no período máximo de duas horas.

Destaca-se, por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMG. Em relação a integração tarifária, é adotada tarifa única para a realização de um ou mais transbordos – 2 pontos. Quanto à integração operacional, os dois sistemas de transporte por ônibus – único modal – estão integrados – 1 ponto. Não existe variação da tarifa cobrada para circulação da RMG, sendo cobrada uma tarifa única – 0,5 ponto. Portanto, o IISTM na RMG soma 3,5 pontos, indicando a existência de alto nível de integração dos serviços.

#### *2.3.6. Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*

A rede de estruturas organizacionais é formada pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN)<sup>92</sup> do governo estadual, que desde 1998 possui competência de coordenação do transporte coletivo executado no âmbito das regiões metropolitanas. Há estruturas municipais, com destaque à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), responsável pelos serviços na capital de Porto Alegre. E, também, há a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A (Trensub), empresa pública vinculada ao

---

<sup>92</sup> A METROPLAN, criada em 1975, pela LEI Nº 6.748, DE 29 DE OUTUBRO DE 1974, realizava as funções de planejamento metropolitano.

Governo Federal. Portanto, verifica-se média densidade da rede de estruturas organizacionais devido à Metroplan atuar prioritariamente na gestão da FPIC Transporte.

O mecanismo regulatório foi criado pelo governo estadual em 1998, instituindo o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM)<sup>93</sup>. As competências do SETM são reguladas pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos (AGERGS), criada em 1997. O SETM é composto por Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG); METROPLAN; Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM); e Empresas e demais órgãos executores dos serviços intermunicipais de transporte coletivo. Em 2006 foi realizado um Estudo de Planejamento Estratégico de Integração do Transporte Público da RMPA pela Trensurb (União), Metroplan (Estadual) e EPTC (capital de Porto Alegre), apontando para experiências de Consórcios Público com a criação de entidade única que integre os diversos entes federativos. Esta proposta ainda está em discussão<sup>94</sup>. Não foram instituídos mecanismos financeiros.

Atualmente, dois mecanismos promovem a cooperação. O primeiro é referente ao convênio firmado em 2009, entre Trensurb, sistema de metrô operado pelo governo federal, Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) da Prefeitura de Porto Alegre e pela Associação de Transportadores de Passageiros (ATP) dos empresários de ônibus da capital. O convênio institui a integração operacional e tarifária entre o sistema municipal de transporte e o sistema de metrô operado pelo governo federal, sem participação do sistema metropolitano gerido pela Metroplan. No segundo acordo, em 2019, foi assinado um Protocolo de Intenções entre estado do Rio Grande do Sul e município de Porto Alegre, acordo que visa a implementação da integração dos serviços de ônibus municipal e metropolitano<sup>95</sup>. Formou-se um grupo de trabalho que irá tratar das questões técnicas – plano operacional de integração, plano econômico, financeiro e jurídico da Câmara de Compensação Tarifária Integrada Municipal e

---

<sup>93</sup> Lei n° 11.127 de fevereiro de 1998, atualizado até a Lei n.º 14.951 de novembro de 2016.

<sup>94</sup> [https://www.jornalnh.com.br/noticias/rio\\_grande\\_do\\_sul/2020/02/14/metroplan-sugere-unificacao-do-transporte-metropolitano-com-o-de-porto-alegre.html](https://www.jornalnh.com.br/noticias/rio_grande_do_sul/2020/02/14/metroplan-sugere-unificacao-do-transporte-metropolitano-com-o-de-porto-alegre.html).

<sup>95</sup> Em 2004 já havia sido estabelecido o Convênio de Cooperação Técnica e Apoio Recíproco entre TRENSURB da União, METROPLAN do estado do Rio Grande do Sul e Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) do município de Porto Alegre, para a realização de estudos voltados para a integração. Foi criado de um Grupo de Coordenação Institucional (GCI), composto pelos partícipes do convênio, que se responsabilizem pela execução dos estudos, culminando no estudo de Planejamento Estratégico de Integração do Transporte Público Coletivo da RM de Porto Alegre.

Metropolitana, plano de estruturação do sistema para controle e fiscalização, plano de ação e outros – para efetivar a integração<sup>96</sup>.

A instância de deliberação coletiva é o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre (CDM) criado em 2011<sup>97</sup>, vinculado à METROPLAN, dividido em dois órgãos: o pleno, composto pelo governador do estado, prefeitos que integram a RMPA, pelos secretários de Estado e por seis representantes da sociedade civil; e a diretoria executiva, composta de cinco prefeitos indicados pelo pleno, cinco representantes da administração pública estadual, que tenham capacidades técnicas, e três representantes da sociedade civil, também indicados pelo pleno. A última reunião registrada foi em 2015, momento de posse de nova diretoria<sup>98</sup>. A instância de deliberação coletiva relacionada ao transporte é o CETM, órgão deliberativo e normativo do SETM, constituído por nove membros com a seguinte representação: cinco representantes do poder executivo; o diretor da METROPLAN; um representante da entidade sindical das empresas de transporte e um dos trabalhadores do transporte; um representante de entidades comunitárias. A última reunião registrada foi em novembro de 2019.

Dois modais de transporte terrestre são observados na RMPA: ônibus – municipais e metropolitanos, de gestão estadual – e metrô, com gestão estadual. Valor do metrô: R\$4,20. A passagem do ônibus municipal de Porto Alegre é de R\$4,70, com a cobrança de apenas uma tarifa na utilização de dois ônibus. Há integração tarifária entre os ônibus municipais operados pela capital e o metrô, com descontos de 10%. Em relação aos ônibus metropolitanos geridos pela Metroplan, operam tarifas que vão de R\$2,71 a até R\$26,95, podendo utilizar duas linhas e pagar a tarifa de maior valor. Os ônibus metropolitanos que circulam em Canoas possuem integração com o metrô, com desconto de 5,78% do valor. Não existe integração entre ônibus urbanos de Porto Alegre e ônibus metropolitanos.

Por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) é considerado baixo pelos indicadores observados da RMPA. Há definição de descontos tarifários quando o usuário utiliza mais de um transporte – 0,5 ponto. Em relação à integração operacional entre

---

<sup>96</sup> Em fevereiro de 2020, foi realizada uma reunião em que a Metroplan sugere a prefeitos da RM a unificação dos sistemas de transporte municipal e metropolitano. Prefeito de Porto Alegre apontou que essa medida não resolve os problemas do transporte do município, mas a proposta ainda será apresentada às outras prefeituras da RM.

<sup>97</sup> Lei Complementar nº 13.854 de dezembro de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.

<sup>98</sup> [http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2436/?Assume\\_nova\\_diretoria\\_do\\_Conselho\\_Deliberativo\\_Metropolitano\\_%28CDM%29](http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2436/?Assume_nova_diretoria_do_Conselho_Deliberativo_Metropolitano_%28CDM%29).

modais e sistemas de transporte, observa-se integração parcial – ônibus metropolitano/metrô, ônibus da capital/metrô e entre ônibus metropolitanos; não havendo integração entre os sistemas de ônibus metropolitanos/capital de Porto Alegre – 0,5 ponto. As diferentes linhas de ônibus metropolitano apresentam tarifas com alta variação – 0 ponto. Portanto, o IISTM na RMPA soma 1 ponto, indicando a existência de nível baixo de integração dos serviços.

### 2.3.7. *Região Metropolitana de Recife (RMR)*

A estrutura organizacional para a gestão do transporte metropolitano é Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), chamado de “O Grande Recife Consórcio de Transporte”, estabelecido, em 2008, a partir da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos<sup>99</sup>. O consórcio público está sob forma de pessoa jurídica de direito privado que integra a administração indireta de todos os entes consorciados. Além do governo do estado, apenas dois municípios aderiram até a data de defesa da presente pesquisa ao Grande Recife, Recife e Olinda, com a seguinte distribuição das quotas acionárias: Recife (35%), Olinda (7,43%) e Pernambuco (57,57%). Os outros quatorze prefeitos assinaram cartas de intenção de adesão e assumiriam as suas respectivas quotas quando cumprirem o que está estabelecido no protocolo de intenções. Além da estrutura consorciada e das estruturas organizacionais dos municípios que não aderiram ao consórcio público, há o Sistema de Transportes de passageiros sobre trilhos da RM, gerenciada pelo governo federal por meio da Companhia Brasileira de Transportes Urbanos do Governo Federal/Superintendência de Trens Urbanos do Recife (CBTU/STU REC). A CTM atua, segundo Best (2011), em praticamente 90% do Sistema de Transporte Público da RMR pois as linhas internas dos demais municípios possuem peso pouco significativo no contexto metropolitano. Portanto, a existência de uma estrutura organizacional de gestão compartilhada – por meio do Consórcio Público – confere o alto nível de densidade da rede de estruturas organizacionais.

O mecanismo regulatório, criado pelo governo estadual, é expresso na Lei de criação do consórcio público em 2007, na qual estão estabelecidas as diretrizes e normas para a gestão da

---

<sup>99</sup> Até 2008, a EMTU-Recife era a experiência mais antiga de gestão de transporte metropolitano que se manteve ativa no país. Em 1979, durante sua criação, “foi prevista a possibilidade da EMTU-Recife assumir toda a gestão do transporte público de passageiros da RMR, abrangendo não só as linhas intermunicipais, mas também os sistemas internos de cada município.” (RAMALHO, 2009, p.109). No período, a Prefeitura de Recife, realizou, por meio de convênio, uma delegação completa do seu serviço municipal à EMTU.

FPIC Transporte, prevendo também a destinação de recursos financeiros para o funcionamento do órgão. Há também a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco (ARPE), que regula o transporte da RMR e define as competências do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão gestor e deliberativo do CTM<sup>100</sup>.

Existem dois mecanismos que promovem a cooperação. O primeiro é o próprio consórcio público, CTM, instituído em 2008, que agrega para a gestão da FPIC Transporte os diferentes entes federativos. O segundo é o Convênio de Cooperação Técnica e Financeira firmado em 2009 entre CBTU/STU REC do governo federal com a CTM, para integração do metrô com os ônibus metropolitanos. A CBTU permite que o usuário utilize o bilhete eletrônico do sistema metropolitano para pagar a tarifa e a CTM repassa os valores referentes à utilização do cartão eletrônico metropolitano para a CBTU<sup>101</sup>.

As instâncias de deliberação foram atualizadas em 2018<sup>102</sup>, pela Lei que dispõe sobre a RMR, com a criação do Sistema Gestor Metropolitano (SGM), compreendendo, em sua estrutura: o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM); o Conselho Consultivo Metropolitano (CCM); o Comitê Executivo Metropolitano (CEM); a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) e o Fundo de Desenvolvimento da RMR (FUNDERM). O CDM, instância colegiada deliberativa, tem representação do Estado, Municípios e sociedade civil. O CMM, com representantes da sociedade civil e poderes executivos e legislativos do Estado e municípios. O CEM, instância executiva composta por representantes do poder executivo estadual e municipais. Não foram encontrados registros das reuniões dos Conselhos. Relacionado diretamente à política de transporte metropolitano, há o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM): é órgão gestor e também instância deliberativa do Consórcio, que funciona no âmbito da ARPE. É formado pelos entes consorciados, representantes do legislativo municipal e estadual, de entidades empresariais e usuários do serviço. O CSTM é formado pelas Secretarias do Estado; secretarias dos municípios que integram o CTM; representante da ARPE; representante da CBTU/STUREC; DETRAN; deputado da assembleia legislativa; vereadores dos municípios que compõe o CTM; Sindicatos

---

<sup>100</sup> Lei nº 13.235 de maio de 2007 e Lei nº 12.524 de dezembro de 2003.

<sup>101</sup> A CBTU/STU REC acusa a CTM – processo corre na justiça –, de não repassar a verba do cartão eletrônico, apontando a existência de uma dívida de R\$100 milhões, que segundo a CBTU gerou o aumento de R\$1,60 para R\$4,00 da tarifa em março de 2020. O governo do Estado de Pernambuco aponta que é inverídica a informação e de que a situação é resultado da política de contingenciamento de recursos implementada pelo governo federal.

<sup>102</sup> Lei Complementar nº 382 de janeiro de 2018.

– empresas de transporte, de permissionários de veículos de pequeno porte e dos Rodoviários; usuários dos transportes coletivos; usuários contemplados pela gratuidade; estudantes<sup>103</sup>.

Há integração entre os dois modais de transporte coletivo urbano que operam na RMR, o ônibus e o metrô. Estão vigentes três tarifas diferentes nos serviços por ônibus: Anel A (R\$3,45); Anel B (R\$4,70) e Anel G (R\$2,25). Aos domingos, as tarifas do Anel A e B tem 50% de desconto e as tarifas do Anel G, 25% de desconto. Há também serviços de transporte opcionais com tarifas diferenciadas. O valor da tarifa do metrô é R\$4,00. A integração entre ônibus da capital e outros dois municípios são geridos pelo CTM – consórcio público –, que, por meio de convênio com CBTU, também integrou o transporte realizado pelo metrô, possibilitando a integração intermodal tarifária com pagamento de uma única tarifa e operacional.

Destaca-se, por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMG. Em relação à integração tarifária, é adotada tarifa única para a realização de um ou mais transbordos – 2 pontos. Quanto à integração operacional, há integração entre modais – ônibus (90% da rede) e metrô – 1 ponto. E existe baixa variação da tarifa cobrada para circulação da RMR – 0,5 ponto. Portanto, o IISTM na RMR soma 3,5 pontos, indicando a existência de alto nível de integração dos serviços.

#### 2.3.8. Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)

Compõe a rede de estruturas organizacionais destinadas à gestão do transporte: a Secretaria de Transportes do Estado do Rio de Janeiro (Setrans) e as estruturas municipais. A Setrans, criada em 1975, é responsável pela gestão dos serviços de transporte no estado do Rio de Janeiro, incluindo o planejamento integrado na RM. Estão vinculadas à Setrans: Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (AMTU); Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp); Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (Central); Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro (Coderte); Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro); e Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RioTrilhos). A estrutura organizacional da capital do Rio de Janeiro é a Secretara Municipal de Transportes (SMTR),

---

<sup>103</sup> Lei nº 13.235 de maio de 2007.

que gere os serviços municipais por ônibus, havendo também o sistema de transporte por Veículos Leves de Transporte (VLT), licitado pela prefeitura do Rio de Janeiro. Considerando que o órgão estadual não é voltado para o transporte metropolitano, indica-se baixa densidade da rede de estruturas organizacionais no arranjo institucional da RMRJ.

O governo estadual criou três mecanismos regulatórios e um mecanismo de financiamento. O mecanismo regulatório mais importante se insere na Lei que dispõe sobre a Região Metropolitana, aprovada em 2018, determina o funcionamento do transporte e pode ser considerado com um mecanismo regulatório da FPIC Transporte, pelo nível de detalhamento e controle<sup>104</sup>. O segundo mecanismo normativo é aprovado em 1997, para regular os serviços de transporte ferroviário e metroviário. E, por fim, foi finalizado em 2018, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI-RMRJ), que aprofunda no diagnóstico e produz propostas para a FPIC Transporte. O mecanismo de financiamento foi instituído em 2010, com a criação de um Fundo Estadual de Transportes para custear a integração tarifária<sup>105</sup>.

O governo estadual estabeleceu dois convênios de cooperação: 1) AMTU, criada em 2007, visando a gestão da FPIC Transporte e a realização de estudos para a melhoria do transporte. É composto pelo governo estadual e órgãos estaduais (DER/RJ, Detro/RJ, Central, Rio Trilhos), municípios da RM do Rio de Janeiro e município de Mangaratiba, integrante da Região da Costa Verde. O segundo convênio formado em 2016 entre Setrans e empresa privada Rio Card, pertencente à Fetranpor, empresa que controla a bilhetagem eletrônica da região metropolitana desde 1987<sup>106</sup>. Por meio do convênio, o governo do estado instituiu o Bilhete Único no Sistema de Transporte Coletivo Intermunicipal (BUI) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e realiza o subsídio em R\$2,00, quando o valor da tarifa é superior a R\$4,40, concedido aos

---

<sup>104</sup> Como exemplo, a Lei determina que os editais de licitação municipais, quando envolverem linhas metropolitanas, devem ser aprovados pelo governo estadual e impõe metas de emissão de gases aos serviços de transporte operados na RM.

<sup>105</sup> Lei Complementar 184 de dezembro de 2018; Lei nº 2.869 de dezembro de 1997; Lei nº 5.628 de dezembro de 2009.

<sup>106</sup> Esse modelo de integração tarifária tem gerado problemas de corrupção no Estado do Rio de Janeiro, devido à falta de transparência da empresa Fetranpor quanto às informações referentes ao serviço, aos recursos que circulam internamente e dados gerais sobre número de usuários, viagens, gratuidades, entre outros. Em fevereiro de 2020, foi assinado, pela Defensoria Pública e Ministério Público, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em que o governo do estado ficou obrigado a retomar o controle do sistema de bilhetagem eletrônica, seja diretamente ou mediante a contratação de nova empresa, por meio de licitação, com objetivo de garantir transparência para o controle adequado dos serviços.

usuários que realizarem a integração entre linhas metropolitanas e linhas municipais, em diferentes modais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

As deliberações a respeito das FPICs da RMRJ são realizadas por meio do Conselho Deliberativo, formado pelo governador do Estado, prefeitos e três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo<sup>107</sup>. Há também o Instituto Rio MetrÓpole, autarquia criada para executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo. É composta de presidente e cinco diretores que tenham conhecimento de uma das áreas das FPICs da RM, e são nomeados pelo governo do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo. Há reuniões periódicas dos Conselhos<sup>108</sup>. Há também uma instância deliberativa exclusiva para a política de transporte metropolitano, que é a AMTU, agregando municípios e órgãos estaduais para a gestão do transporte. O último registro de reunião encontrado da AMTU foi em 2017<sup>109</sup>.

Nos ônibus e VLT de abrangência municipal, há pagamento de tarifa única na integração dos serviços, com o Bilhete Único Carioca. O valor do ônibus municipal é R\$4,05 e VLT, R\$3,80. Com o Bilhete Único Intermunicipal (BUI), o passageiro pode utilizar até dois meios de transporte – um obrigatoriamente intermunicipal e nos municípios que compõem a região metropolitana – pagando o valor de no máximo R\$8,55 no período de três horas. Há variação do preço nas tarifas das linhas metropolitanas, no trem (linhas metropolitanas) é R\$4,70 e o metrô (linhas metropolitanas) R\$5,00. O BUI é válido para todos os modais (metrô, trem, VLT, ônibus municipais e intermunicipais e transportes marítimos), destinado aos cidadãos cadastrados e com renda mensal inferior à R\$5.839,45. O subsídio foi possível com o convênio de cooperação firmado em 2016 entre o governo estadual e a empresa privada que realiza a bilhetagem eletrônica em toda a região metropolitana.

Por fim, em relação ao Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMRJ, verificou-se: definição de valor máximo da tarifa quando se realiza mais de um transbordo – 1 ponto; verifica-se integração operacional entre sistemas de ônibus (metropolitanos/capital) e entre modais (ônibus, metrô e VLT) – 1 ponto. E alta variação nos valores das tarifas entre as linhas metropolitanas – 0 ponto. Portanto, o IISTM na RMRJ soma 2 pontos, indicando a existência de médio nível de integração dos serviços.

---

<sup>107</sup> Lei Complementar nº 184 de dezembro de 2018.

<sup>108</sup> <http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/sobre-a-cm.html#estrutura>.

<sup>109</sup> <http://nilopolis.rj.gov.br/site/nilopolis-recebe-reuniao-sobre-mobilidade-urbana/>.

### 2.3.9. Região Metropolitana de Salvador (RMS)

A rede organizacional tem como principal órgão a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), que, por sua vez, possui três estruturas internas que participam da gestão do transporte: a) Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), responsável pelo sistema de transporte intermunicipal de passageiros desde 1998<sup>110</sup>. É responsável também pela gerência do transporte marítimo de veículos e passageiros de Salvador para as ilhas do Recôncavo, operado por meio do *ferry-boat*, único por concessão, e por transportadores autônomos; b) Superintendência de Transportes (Supet), autarquia responsável pelo planejamento, coordenação e avaliação da política de transporte do Estado, com objetivo de integrar modais, envolvendo setores privados e públicos; c) Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba), cuja finalidade é a gestão de infraestrutura e regulação, além da elaboração de projetos de transporte no estado. Há também a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, responsável pela formulação e implementação de políticas voltadas à mobilidade urbana e a qual se vincula a Companhia de Transportes do Estado da Bahia (CTB), empresa estatal que opera o sistema de metrô. Há sistemas municipais, com destaque à Secretaria de Mobilidade de Salvador (SEMOB), que organiza o sistema por ônibus na capital<sup>111</sup>. Portanto, é considerada de baixa densidade da rede de estruturas organizacionais.

O mecanismo financeiro foi instituído pelo governo estadual em 2014<sup>112</sup>, pela criação de Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC) da RMS. Em 2017, o governo estadual criou mecanismos financeiros ao sistema, reduzindo em 1% a alíquota sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) do combustível utilizado pelas empresas de ônibus de Salvador. Além disso, devido ao aumento da integração e o número de usuários insuficientes, o governo da Bahia subsidia o serviço, destinando recursos à concessionária que opera o metrô. Não há mecanismos regulatórios<sup>113</sup>.

---

**1** <sup>110</sup> Lei nº 7.314 de 19 de maio de 1998.

<sup>111</sup> Lei nº 9.031 de 12 de Agosto de 2015.

<sup>112</sup> A Lei Complementar nº 41 de junho de 2014, questionada pelo partido DEM, devido à suposta violação do modelo federativo, está em análise no Supremo Tribunal Federal. <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/133910504/dem-questiona-lei-complementar-que-cria-entidade-metropolitana-da-regiao-de-salvador>.

<sup>113</sup> O Decreto nº 11.832 de novembro de 2009, que institui a Política Estadual de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, trata de modo bem geral a questão metropolitana, apenas indicando a existência de linhas que atendem à região metropolitana.

Foram adotados dois mecanismos destinados à cooperação e coordenação federativa: 1) Convênio de Cooperação Intrafederativo nº 01/12, firmado entre governo estadual e prefeituras de Salvador e Lauro de Freitas, em 2012, busca planejar a integração das linhas de transportes e o município de Salvador transfere suas ações na Companhia de Transportes de Salvador (CTS) ao Estado da Bahia, atualmente CTB<sup>114</sup>; 2) Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado pela prefeitura, governo estadual e Ministério Público da Bahia (MP-BA), em 2017<sup>115</sup>, visando a integração tarifária dos serviços. Assim, foi prevista a realização de um estudo sobre o valor da tarifa única a ser cobrada pelos usuários, dentre outras medidas. Os estudos ainda não foram apresentados e a divisão tarifária ocorre a partir do modelo que seria provisório, gerando muitos problemas entre o governo estadual e municipal – 40% do valor para as empresas de ônibus municipais e 60% para o metrô.

Em 2014, foi criada a instância deliberativa para as FPICs, a Entidade Metropolitana da RMS, com a seguinte estrutura: Colegiado metropolitano, composto pelo governador e prefeitos dos municípios; Comitê Técnico, com representantes do Estado e municípios; e o Conselho Participativo da RMS, composto pelo legislativo municipais e representantes da sociedade civil. Ainda em 2014, encontrou-se o último registro de reunião do Colegiado Metropolitano. Segundo estudo do IPEA (2018), as reuniões do colegiado são esparsas, ocorrendo com frequência regular as reuniões do comitê técnico e das câmaras. Em relação aos espaços de deliberação coletiva exclusivos para a questão do transporte metropolitano, foi instituída a Comissão de Mobilidade (CM), que faz a gestão do convênio aprovado em 2012. É composta por 10 membros: três pelo município de Salvador; dois pelo município de Lauro de Freitas e cinco pelo estado da Bahia. Entre as atribuições da CM está a proposição de soluções técnicas acerca da eventual criação de entidade integrante da administração pública indireta ou formalização de consórcio público para gestão, execução e fiscalização dos contratos de PPP e/ou de concessão na forma da legislação pertinente. No entanto, não foi encontrado nenhum

---

<sup>114</sup> <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/AnexoVIIContratodeProgramaeConvênioIntrafederativo.pdf>.

<sup>115</sup> O Ministério Público começou a intervir, após problemas no cumprimento do acordo anterior e pelos conflitos que se agravavam e que seguem presentes. Como exemplo, o governo estadual aponta que devem ser extintas linhas que fazem o mesmo percurso do metrô, apontando que já havia esta previsão no acordo celebrado em 2012. Por sua vez, a Prefeitura de Salvador critica a presença de ônibus metropolitano na capital, afirmando que eles “roubam” milhões de passageiros, que deveriam ser do ônibus urbano. Entre outros problemas, verificados nos jornais digitais e que podem ser verificados nos documentos do MP da Bahia: [https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta\\_8204\\_2018\\_2.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/resposta_8204_2018_2.pdf).

registro de reuniões da Comissão, o que pode ter relação com os conflitos que se estendem desde a formalização do convênio.

A tarifa do transporte por ônibus gerenciada pela prefeitura de Salvador é de R\$4,20, permitindo o pagamento de tarifa única nas integrações com outros ônibus municipais e metrô, no intervalo de duas horas. Nos ônibus metropolitanos, verifica-se três tipos de tarifa, de acordo com a abrangência territorial: Anel 1 (R\$4,10); Anel 2 (R\$5,80) e Anel 3 (R\$8,10), com possibilidade de pagamento de tarifa única entre ônibus metropolitano, metrô e ônibus municipal de Salvador, no intervalo de três horas. A tarifa exclusiva do metrô é de R\$3,90. Há portanto, integração tarifária intermodal entre ônibus e metrô, com pagamento de tarifa única.

Destaca-se, por fim, o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMS. Em relação à integração tarifária, é adotada tarifa única para a realização de um ou mais transbordos – 2 pontos. Quanto à integração operacional, há integração entre modais – ônibus (metropolitano e capital) e metrô – 1 ponto. E existe baixa variação da tarifa cobrada para circulação, com três valores- 0,5 ponto. Portanto, o IISTM na RMS soma 3,5 pontos, indicando a existência de alto nível de integração dos serviços.

### *2.3.10. Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)*

A estrutura organizacional da FPIC Transporte na RMSP envolve o governo estadual com a Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), criada e organizada por Decreto Estadual, em 1991, e os sistemas municipais, com destaque à estrutura organizacional do município de São Paulo pela empresa de economia mista São Paulo Transporte S/A (SPTRANS), criada em 1995<sup>116</sup>. A STM está vinculada a quatro empresas: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos/SP (EMTU), Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô)<sup>117</sup> e Estrada de Ferro Campos do Jordão (EFCJ) das RMs do Vale do Paraíba e Litoral Norte. A EMTU, criada em 1976, gerencia a rede de transporte metropolitano sobre pneus, operada por empresas privadas. As linhas da CPTM

---

<sup>116</sup> Lei Estadual nº 7.450, de julho de 1991; Decreto nº 34.184 de novembro de 1991; Lei Municipal nº 13.241 de dezembro de 2001.

<sup>117</sup> Em 1966, o município de São Paulo autorizou a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), empresa responsável pelo planejamento, projeto e operação do sistema de transporte metropolitano na RM de São Paulo. Em 1974 entrou em operação o metrô paulistano com controle acionário do governo do estado.

foram estruturadas sobre as linhas da Fepasa e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Com a estadualização das linhas CBTU, foi possível implementar um único sistema de trem metropolitano, centralizando o planejamento em um órgão. A existência de um órgão estadual exclusivo para a questão dos transportes metropolitanos, confere uma densidade média da rede de estruturas organizacionais.

O governo estadual instituiu o mecanismo regulatório em 1999 com o Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 (PITU 2020) e, em 2019<sup>118</sup>, aprovou diretrizes para a instituição de um Plano Estadual de Mobilidade Metropolitana a ser elaborado em 2020. Em abril de 2019, o Conselho de Desenvolvimento da RMSP aprova o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que irá nortear as ações voltadas para a FPIC Transporte, dentre outras políticas. Não há mecanismos financeiros estabelecidos ou previstos.

O mecanismo destinado à promoção da cooperação e da coordenação é o Convênio de Integração Operacional e Tarifária nº 2005/023 entre SPTRANS (municipal), METRÔ, CPTM (estaduais) e concessionárias de transporte metroviário (empresas privadas). A partir do supracitado convênio, formalizado em 2006, se implantou o “Bilhete Único Integrado” e uma operação do sistema de arrecadação centralizada de tarifas processadas por meio do “bilhete único” do Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), gerenciado pela SPTRANS, que já havia lançado o sistema no município em 2004.

Existem dois espaços de deliberação coletiva para a gestão da FPIC Transporte. O primeiro é o Comitê Gestor de Integração (CGI), criado para dar garantir o cumprimento do convênio acima apresentado, com participação de órgãos do município de São Paulo, órgãos do estado de São Paulo e empresas metroviárias. O único espaço específico para debater a FPIC Transporte é o CGI, mas não foi encontrado registros de reuniões. A segunda instância deliberativa é o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), que discute o tema do transporte metropolitano, composto pelo Prefeito de cada Município integrante da região, ou por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, designados pelo governador do Estado, vinculados aos campos funcionais de interesse comum. Integram ainda o CDRSMP dois representantes do Poder Legislativo Estadual, dotados de reconhecida capacidade técnica e administrativa. Após julho de 2019 até

---

<sup>118</sup> Lei nº 16.956, de março de 2019.

hoje, há registros de apenas duas reuniões, a última em outubro, que parece não ter realizado encontros após a extinção da Emplasa<sup>119</sup>.

Existe integração tarifária e operacional entre ônibus da capital, trem e metrô desde 2006, após convênio entre SPTrans e empresas públicas vinculadas ao governo estadual – que operam o metrô e o trem. A integração dos ônibus municipais da capital permite quatro embarques em três horas, com pagamento de tarifa única no valor de R\$4,30. E a integração entre ônibus municipais e metrô/trem, que também permite até quatro embarques em três horas, com o valor único de R\$7,48. É possível também obter crédito diário ou mensal, com descontos na tarifa. O ônibus metropolitano está integrado ao metrô e trem, havendo um desconto de R\$1,50 por trecho. Não há integração tarifária entre ônibus metropolitanos – operados pela EMTU do governo estadual – e ônibus municipais – operados pela SPTRANS da capital. O valor das tarifas dos ônibus metropolitanos tem grande variação a depender da linha.

Por fim, destaca-se o Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM) da RMSP. Em relação à integração tarifária, é adotado valor único e descontos tarifários – 1 ponto. Quanto à integração operacional, há integração entre os modais (ônibus capital/trem metrô; ônibus metropolitano/trem/metrô), mas não há integração entre os sistemas de ônibus da capital e metropolitanos, considerada então uma integração parcial – 0,5 ponto. E existe alta variação da tarifa cobrada para circulação, 0 ponto. Portanto, o IISTM na RMS soma 1,5 pontos.

#### **2.4. Efeito dos mecanismos institucionais na integração tarifária da FPIC Transporte**

Conforme apresentado e disposto no Quadro 4, existe uma diversidade de arranjos institucionais e modelos de integração tarifária adotados nas RMs. Por isso, não é possível afirmar que uma única configuração institucional é capaz de produzir a integração dos serviços, senão apontar que há diversas combinações de mecanismos institucionais – que compõe o arranjo – que influenciam em alguma medida o nível de integração da tarifa nas RMs. Nesta seção, apresenta-se o efeito de cada variável que compõe o arranjo no Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM).

---

<sup>119</sup> O CDRMSP estava vinculado à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), e foram verificados registros de reuniões de dois em dois meses, até a extinção da EMPLASA, em julho de 2019, o que pode ter influenciado nas atividades do Conselho.

Quadro 4: Arranjos institucionais e integração dos serviços de transporte metropolitano em RMs brasileiras

Região metropolitana	Densidade estruturas organizacionais			Instrumento de gestão		Instâncias Pactuação		Mecanismos				IISTM			Total	
	Alta	Média	Baixa	Sim	Não	Sim	Não	Regulatórios		Financeiros		Componentes				
								Sim	Não	Sim	Não	Integração tarifária	Integração operacional	Variação tarifária		
RMC		X		X		X			X	X			2	1	0,5	3,5
RMG	X				X	X		X		X			2	1	0,5	3,5
RMR	X			X		X		X			X		2	1	0,5	3,5
SMS			X	X			X		X	X			2	1	0,5	3,5
RMRJ			X	X		X		X		X			1	1	0	2
RMSP		X		X		X		X			X		1	0,5	0	1,5
RMBH			X	X		X		X			X		0,5	0,5	0	1
RMF			X	X			X		X	X			0,5	0,5	0	1
RMPA		X		X		X		X			X		0,5	0,5	0	1
RMB		X		X			X		X		X		0	0	0	0

Fonte: Elaboração Própria

Em relação à rede de estruturas organizacionais, a RM de Goiânia e a de Recife possuem estruturas organizacionais compartilhadas – alta densidade da rede –, bem como apresentam alto nível de integração tarifária, com a somatória de 3,5 pontos no IISTM. Nas RMs de Curitiba e de Porto Alegre, verifica-se órgãos prioritários, para a gestão do transporte metropolitano, na RM São Paulo e RM Belém, órgão exclusivo para a FPIC Transporte – ambos de média densidade da rede. Neste caso, existe uma variação IISTM, não apresentando uma correlação direta. Por fim, apresentam baixa densidade da rede as RMs de Salvador, Fortaleza, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que não possuem estrutura organizacional voltada para a FPIC Transporte. O caso mais destoante é o da RM Salvador, que possui baixa densidade da rede e alto nível de integração do transporte.

A existência de estruturas organizacionais que façam a gestão rotineira das FPIC, como os consórcios públicos – RM Recife e outros órgãos de gestão compartilhada – empresa pública na RM de Goiânia –, influenciou positivamente a integração dos serviços, conforme a hipótese construída. Em relação às estruturas exclusivas ou prioritárias do governo estadual para FPIC Transporte – RMs de Curitiba, São Paulo, Porto Alegre e Belém – ainda que não observada correlação direta com o IISTM, observou o emprego de maiores esforços para a integração pelo governo estadual – exceção para São Paulo – a partir do desenvolvimento de propostas de criação de órgãos únicos para a gestão compartilhada da FPIC Transporte, debate não realizado pelas RMs de Fortaleza, Salvador e Belo Horizonte, que não possuem órgãos exclusivos ou prioritários.

Em referência aos mecanismos regulatórios criados e financeiros criados pelo governo estadual, observa-se que apenas não apresentaram nenhum mecanismo regulatório as RMs de Curitiba, Salvador, Fortaleza e Belém, e mecanismos financeiros foram criados pelas RMs de Curitiba, Goiânia, Salvador, Fortaleza e Rio de Janeiro. Não foi observada correlação entre mecanismos regulatórios e a pontuação no IISTM. Por outro lado, observou-se que a pontuação do IISTM foi maior entre as RMs que instituíram mecanismos financeiros – três RMs com máxima pontuação, uma com 2 dois pontos e outra com 1 ponto – do que entre as que não instituíram – quatro RMs que chegaram até 1,5 ponto e uma com pontuação máxima.

Neste sentido, a presença do governo estadual nos arranjos institucionais estabelecidos também influenciou na integração dos serviços, conforme previsto pela literatura, principalmente pela existência de mecanismos financeiros. Observa-se que, dentre os cinco arranjos que apresentam as maiores pontuações no IISTM, quatro instituíram mecanismos financeiros. Ainda, nas RMs

de Salvador, Rio de Janeiro e Fortaleza – baixa densidade da rede de estruturas organizacionais – acompanhados de mecanismos de cooperação, determinaram a criação da integração, demonstrando que mecanismos financeiros são importantes para a concretização da integração dos serviços.

Em relação à adoção de instrumentos de gestão destinados à promoção da cooperação e coordenação, com exceção da RM de Goiânia, todas os arranjos institucionais contam com algum instrumento cooperativo. Foram instituídos: um Consórcio Público na RM de Recife; nove convênios de cooperação interfederativa verificados em seis RMs, acordos que envolvem apenas entes federativos; quatro Parcerias Público-Privadas Interfederativas firmadas nas RMs de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre; e duas Parcerias Público-Privadas nas RM de Fortaleza e Rio de Janeiro. Todos instrumentos avaliados possuem como objetivo a integração e ampliação dos serviços de transporte metropolitanos e estão previstos no Estatuto da Metrópole como instrumentos de governança metropolitana.

Portanto, tais instrumentos facilitaram a integração da tarifa de transporte nas RMs. As RMs de Recife, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre instituíram a integração dos serviços apenas pela criação de acordos entre entes federativos e empresas (convênios de cooperação e parcerias público-privadas interfederativas). No caso específico da RM de Recife, o consórcio público prevê a criação de uma estrutura organizacional de gestão compartilhada, ampliando as possibilidades de alta integração.

Por fim, em relação às instancias de deliberação coletiva, apenas as RMs de Belém, Fortaleza e Salvador não possuem nenhum dos espaços ativos. Apenas quatro arranjos institucionais possuem o funcionamento tanto das instâncias amplas de debate sobre todas as FPICs quanto espaços de pactuação voltados apenas para a FPIC Transporte. Dessas, três – Curitiba, Recife e Goiânia – apresentam alto nível de integração dos serviços, com pontuação máxima de 3,5 no IISTM e uma – RM Belo Horizonte – apresenta baixo nível de integração, com 1 ponto no IISTM. A RM de São Paulo e do Rio de Janeiro mantém atividades do Conselho de Desenvolvimento e Conselho Deliberativo das RMs, respectivamente, e pontuam em 1,5 e 2 pontos no IISTM. Por fim, a RM de Porto Alegre, que possui espaço de debate exclusivo para o transporte metropolitano, apresenta a soma de 1 ponto no IISTM.

A existência de instâncias de deliberação coletiva, com participação de novos atores – entes federativos, sociedade civil e/ou empresas –, na produção de políticas, também pode ter

influenciado práticas mais cooperativas e a integração dos serviços. Ainda que três dos quatro casos de alta integração apresente instâncias ativas de deliberação coletiva, não é possível dizer que esta variável está determinando a existência da integração. O que pode ser observado é que está havendo uma desmobilização destes espaços – não sendo encontrado registros de reuniões em muitas delas – o que pode afetar o comportamento cooperativo e a integração dos serviços.

Em relação ao IISTM, as RMs de Curitiba, Goiânia, Recife e Salvador apresentaram as maiores pontuações, indicando que apresentaram as melhores condições nas variáveis que compõe o índice de integração. Na RMRJ, somou-se 2 pontos – parcial integração tarifária, presença de integração operacional e alta variação das tarifas metropolitanas por ônibus. A RMSPE apresenta desempenho parecido, com meio ponto a menos (1,5), devido à integração operacional parcial – não incluindo os ônibus metropolitanos e da capital. As RMs de Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre somaram 1 ponto no IISTM, com as mesmas características nas variáveis observadas: integração tarifária definida por descontos, integração operacional parcial – Belo Horizonte e Porto Alegre não agregam os sistemas de ônibus metropolitano e da capital e Fortaleza não abarca o metrô e os sistemas de ônibus –; e apresentam alta variação nos valores tarifários nos ônibus metropolitanos. E a RM de Belém, que não apresentou nenhuma pontuação e não possui integração dos serviços de transporte metropolitano.

Por fim, podemos atribuir a relação entre pontuação alta no IISTM com valores positivos nas variáveis do arranjo institucional, principalmente em relação aos mecanismos financeiros criados pelo governo estadual, variável com maior influência. Três das cinco RMs que os instituíram pontuaram em 3,5 no IISTM, seguidos de 2 e 1 pontos. Entre as outras cinco RMs que não criaram mecanismos financeiros, quatro delas pontuaram até 1,5 pontos, enquanto apenas a RM de Recife pontuou 3,5 no IISTM, o que pode ser explicado pela alta densidade da rede de estruturas organizacionais.

A segunda variável que apresentou forte correlação com o IISTM é a rede de estruturas organizacionais. Quando possui alta densidade, apresentou pontuação máxima no IISTM. Nos casos de média densidade, não há correlação direta com a variável, no entanto, verificou-se que as três RMs que estão buscando realizar um consórcio para a gestão compartilhada da FPIC Transporte, são classificadas como de média densidade. No caso de densidade baixa, chama a atenção o caso de Salvador, que apresentou pontuação máxima no IISTM, fenômeno explicado pela presença do mecanismo financeiro instituído pelo governo estadual.

Portanto, apresentaram menor correlação direta os instrumentos de gestão, em que apenas a RM Goiânia não criou, o que também pode estar relacionado à estrutura de gestão compartilhada existente na citada RM. Ainda, os instrumentos determinaram a integração na RM de Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Por fim, a correlação entre instâncias de deliberação coletiva e o IISTM pode ser observada quando aponta-se para os espaços amplos e específicos para a FPIC Transporte, em funcionamento em apenas quatro RMs e com três delas apresentando pontuação máxima na IISTM, com exceção da RM Belo Horizonte.

## **2.5. Considerações Finais**

Para possibilitar a execução de políticas integradas no território metropolitano, foram criadas pelo governo federal, no regime militar, as Regiões Metropolitanas, que são mecanismos institucionais que visam organizar, planejar e executar as chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Como apresentado, o processo de descentralização do pacto federativo, ocorrido com a promulgação da Constituição de 1988, gerou novos obstáculos à gestão das metrópoles, principalmente pelo viés municipalista em voga à época. No referido contexto, a produção de políticas de nível regional e nacional, segundo teóricos do federalismo, estariam prejudicadas pelo modelo descentralizado adotado no país. No entanto, conforme argumenta a abordagem da Nova Economia Institucional, fatores institucionais – incentivos seletivos e presença de um líder forte – podem diminuir custos de transação e estimular a ação coletiva dos governos, promovendo a coordenação federativa e a produção de políticas integradas no território.

Além das mudanças e desafios para a produção de coordenação federativa, o novo contexto democrático e de reformas neoliberais passou a demandar arranjos institucionais mais complexos, com participação da sociedade civil e de atores privados. Esses arranjos, conforme discutido por Pires e Gomide (2018), podem ampliar as capacidades de intervenção do Estado e contribuir com sua maior eficiência e efetividade. Tais princípios de governança foram apropriados pelo principal mecanismo regulatório de gestão metropolitana, o Estatuto da Metrôpole, aprovado em 2015. Como exposto na segunda seção deste capítulo, o Estatuto estabeleceu a obrigatoriedade da construção de planos e estimulou à adoção de mecanismos e

instrumentos cooperativos para a gestão das FPICs, envolvendo entes federativos e sociedade civil, apontando também para a realização de parcerias público-privadas para a execução de políticas metropolitanas.

Nesta pesquisa, partiu-se da hipótese geral de que esses mecanismos institucionais, que compõem o arranjo de uma da região metropolitana podem induzir o comportamento mais cooperativo e, assim, influenciar positivamente o nível de integração dos serviços da FPIC Transporte.

Observando os arranjos institucionais voltados para a gestão da FPIC Transporte nas dez RMs brasileiras, nota-se que estão sendo adotados mecanismos institucionais que induzem à cooperação federativa e também uma maior articulação com atores não-governamentais. Esses mecanismos, no entanto, não são os mesmos em todos os casos, havendo alta variação quanto às combinações de mecanismos que compõem o arranjo institucional.

O resultado da pesquisa não aponta para um único tipo de arranjo institucional que produz serviços integrados nas metrópoles, mas indica quais os mecanismos parecem ter maior influência na integração, que são: em primeiro lugar, os mecanismos financeiros criados pelo governo estadual; e a densidade da rede de estruturas organizacionais. Os mecanismos financeiros se mostram presentes em quatro dos cinco arranjos com maior pontuação, sendo que o arranjo que não possui mecanismo financeiro, possui alta densidade das estruturas organizacionais, que também influencia fortemente a integração dos serviços.

Em relação aos mecanismos destinados à cooperação, observou-se que é uma tendência o estabelecimento de acordos cooperativos entre entes federativos e entre governos e empresas privadas. Notou-se, também, que existe uma coincidência entre arranjos institucionais com instâncias de deliberação coletiva com a integração dos serviços, que podem também estar atreladas, no entanto, observou-se uma desmobilização dos supracitados espaços de pactuação – em que muitos estão desativados e não estão disponíveis informações a respeito das reuniões realizadas – o que pode influenciar negativamente no comportamento cooperativo dos atores.

Considerando que a RM de Recife foi a única a instituir o consócio público para a gestão da FPIC Transporte, no próximo capítulo, a partir de perspectiva histórica e comparada, busca-se compreender quais fatores influenciaram a configuração do arranjo adotado na RMR. A comparação é estabelecida com o caso da RMBH, que possui um histórico institucional semelhante à RMR até o regime militar, mas atualmente apresenta baixa densidade das

estruturas organizacionais e baixa pontuação no IISTM. Do citado modo, busca-se conhecer quais decisões influenciaram a criação de um caminho (*path dependence*) mais ou menos conducente à cooperação federativa que configuraram os arranjos institucionais atualmente configurados nessas duas RM brasileiras, para o desempenho da FPIC Transporte.

### **3 FEEDBACK EFFECTS DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE E RECIFE NA GESTÃO DA FPIC TRANSPORTE**

Conforme exposto no capítulo anterior, a gestão da Função Pública de Interesse Comum (FPIC) Transporte se configura, nas Regiões Metropolitanas (RM), em arranjos institucionais, dotados de diferentes mecanismos que induzem em maior ou menor grau à cooperação, que, por sua vez, influenciam os níveis de integração dos serviços de transporte observados. Considerando tais achados e a importância da cooperação federativa para os resultados da FPIC Transporte, propõe-se, neste capítulo, explicar a razão de se constituírem diferentes graus de coordenação interfederativa na implementação da FPIC Transporte nas RM, a partir da análise histórica comparativa dos casos da RM de Belo Horizonte (RMBH) e RM de Recife (RMR).

As primeiras iniciativas de planejamento do transporte metropolitano ocorrem ainda no regime militar, com a criação, em 1975, da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que estimulou a instituição de empresas metropolitanas para a gestão da FPIC Transporte. Neste contexto, os governos estaduais criaram, em 1979, a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) na RMR e, em 1980, a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL). No processo de redemocratização e eleições diretas para governador em 1983 e prefeitos em 1985, tais atores são pressionados para apresentar soluções aos problemas do transporte, gestão que se relacionava às estruturas centralizadas e autoritárias do regime militar. Atualmente, a estrutura organizacional da RMR para a gestão da política de transporte metropolitano se realiza por um Consórcio Público, que garante maior coordenação federativa, e a RMBH apresenta uma rede de estruturas mais fragmentadas, com órgãos do governo estadual e municipal, com baixa cooperação na gestão da FPIC Transporte.

Considerando as mudanças institucionais que ocorreram a partir da redemocratização em relação as estruturas organizacionais e que nos trouxeram aos arranjos atualmente vigentes nas RMs, objetiva-se compreender, na comparação dos dois casos, os fatores institucionais históricos que formataram os arranjos institucionais adotados nas RMs, para a gestão da FPIC Transporte, no sentido de possibilitar maior coordenação entre os entes federativos. De forma mais específica, pretende-se compreender por que a RMR logrou a institucionalização de um

Consórcio Público, que articula estreitamente os atores envolvidos no desempenho dessa função pública que, conforme pesquisa desenvolvida no capítulo anterior, induz seu alto índice de integração dos serviços, e a RMBH, que apresenta uma estrutura fragmentada na gestão dessa função, com baixa coordenação entre estado e municípios e os demais atores envolvidos e, conseqüentemente, menor integração dos serviços de transporte metropolitano.

Por meio de pesquisa comparada e historicamente orientada, busca-se encontrar os mecanismos de *path dependence* (dependência de trajetória) que influenciaram na maior ou menor coordenação e cooperação federativa para a FPIC Transporte, a partir dos casos da RMBH e RMR. O mecanismo de *path dependence* é caracterizado, de acordo com Pierson (1993), por efeitos de retroalimentação positiva (*positive feedback*), que reforçam o desenvolvimento de uma instituição em determinada trajetória, fazendo com que os benefícios de permanência, no caminho inicialmente trilhado, aumentem os custos de reversão e mudança. Esse processo ocorre pois as políticas públicas fornecem recursos e incentivos que podem influenciar a ação política dos atores, que pode se dar de diferentes formas, seja pelo acesso direto a ativos políticos – recursos materiais ou autoridade – por alguns atores específicos, seja indiretamente, quando incentivos definem as alternativas disponíveis para os atores, influenciando a probabilidade de determinados resultados e os retornos a ele associados.

Conforme discutido no último capítulo, a RM de Recife é a única que apresenta alto índice de integração dos serviços, sem apresentar mecanismos financeiros voltados para a integração, o que pode estar relacionado com a alta densidade na estrutura organizacional, ocasionada pela formação de um Consórcio Público que se constituiu a partir da EMTU–Recife, empresa criada a partir de mecanismos organizacionais criados pelo governo federal à época. Assim, constrói-se a hipótese de que a existência ou não de coordenação federativa no desempenho da FPIC Transporte é facilitada por estruturas de gestão, com recursos e prerrogativas superiores aos recursos detidos por atores individuais envolvidos. De tal modo, compreendendo-se que as empresas metropolitanas criadas para realizar a gestão da FPIC Transporte no regime militar, centralizadas no governo estadual, realizavam políticas a partir de perspectiva metropolitana e dispunham de recursos técnicos e financeiros para implementar seus projetos, o fortalecimento ou enfraquecimento dos referidos espaços no contexto de redemocratização criariam trajetórias dependentes no sentido de induzir a maior ou menor coordenação federativa para a gestão da política.

A pesquisa realizada no capítulo conclui que, na redemocratização, quando os dois governadores adquirem maiores prerrogativas, eles atribuem competências e recursos diferentes às estruturas de gestão do transporte metropolitano na RMR e na RMBH, que as levaram para trajetórias diferentes. No caso de FPIC Transporte em Recife, o empoderamento da EMTU – empresa estadual – pelo governador, possibilitou a ela atuar na formação de um consórcio público na terceira etapa, instrumento conducente à coordenação federativa. Por outro lado, o esvaziamento das prerrogativas da Metrobel – autonomia decisória e capacidades financeiras e técnicas – abriu espaço para o fortalecimento de outros atores – prefeitos, empresários e organizações sociais – o que impediu o fortalecimento da Metrobel, criando uma situação conducente à menor cooperação federativa. Com isso, o que explica a coordenação federativa é a presença de uma agência central forte de gestão, que no contexto de redemocratização, foi influenciada principalmente pelas decisões dos governadores.

Na primeira seção deste capítulo será apresentado o argumento de que políticas prévias influenciam o processo de construção de novas políticas, a partir de recursos investidos em diferentes atores, bem como, é exposta a trajetória histórica da FPIC Transporte na RM Recife e Belo Horizonte, considerando os recursos e incentivos destinados a empresários, municípios e organizações sociais e sua influência nas mudanças institucionais empreendidas. A trajetória foi dividida em três etapas: 1) Criação da EMTU e METROBEL (1979 e 1983); 2) Redemocratização (1983 – 1988) período classificado pela eleição direta de governadores; 3) Municipalização dos serviços até a constituição dos arranjos institucionais atualmente configurados (1988–2009). Na segunda e última seção, será realizada a análise dos casos, apontando para as diferenças na distribuição de recursos e incentivos para os atores nas RMs e verificando como esses recursos e incentivos os possibilitaram ou incapacitaram de tomar decisões diferentes na terceira etapa.

### **3.1. Dependência de Trajetória na FPIC Transporte das Regiões Metropolitanas de Recife e Belo Horizonte: feedback effects em empresários, entes federativos e organizações sociais.**

Hall e Taylor (2003) apontam que alguns estudiosos do institucionalismo histórico questionam como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões

posteriores, ou como as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores. Essa é uma das principais perspectivas de análise, chamada de *path dependence* ou dependência de trajetória, que, por sua vez, enfatiza o impacto da existência de legados políticos influenciando escolhas políticas subsequentes.

Segundo Pierson (1993), políticas prévias influenciam o processo de definição de novas políticas, por meio de recursos e incentivos investidos em grupos de interesse, elites governamentais e públicos de massa, bem como por efeitos cognitivos que essas decisões afetam os mesmos atores. Conforme aponta o autor, pesquisas sobre dependência de trajetória sugerem focar nos momentos formativos para as instituições, quando são criados tais incentivos e recursos – ainda que inicialmente pequenos – mas que, com o tempo, geram efeitos profundos sobre os grupos sociais. Além disso, realizar análises comparativas, observando se a variação dos instrumentos de política para atingir objetivos semelhantes possuem consequências políticas.

Em relação ao efeito de *feedback* nos grupos de interesse, Pierson (1993) aponta que políticas públicas podem incentivar e fornecer recursos que alteram consideravelmente a influência política dos grupos nos processos políticos. Como exemplo, aponta que, muitas vezes, políticas intervencionistas dependem de recursos controlados por grupos, para serem implementadas, e tal dependência aumenta a capacidade dos grupos em transformarem suas preferências em políticas. Assim, por meio de análises comparativas, é possível avaliar quais os efeitos dos diferentes recursos e incentivos em cada caso na força política dos grupos de interesse.

Os efeitos de *feedback* político referentes às elites governamentais, segundo Pierson (1993), são observados com a criação de novos arranjos institucionais, que distribuem recursos administrativos e afetam as decisões posteriores. Assim, a existência de burocracias coerentes, com servidores experientes e respeitados, gera habilidades administrativas especializadas, que, ao expandir capacidades estatais importantes para a implementação de alguma política, exercem influência nas decisões futuras. No entanto, segundo o autor, essa dimensão é a menos estabelecida devido à incerteza sobre a natureza e os limites do poder exercido por autoridades do governo.

Nas próximas subseções, será apresentada a trajetória da FPIC Transporte, indicando quais os efeitos de feedback político referentes aos entes federativos – estado e municípios – empresários e organizações sociais em três etapas: origem da EMTU–Recife e da Metrobel; o processo de

redemocratização como uma conjuntura crítica para a FPIC Transporte e para os órgãos gestores existentes; e a atuação diferenciada das agências de gestão na promoção da coordenação federativa.

### *3.2.1 Primeira etapa: semelhanças na origem da EMTU–Recife e da METROBEL*

As primeiras nove regiões metropolitanas foram formalmente criadas no início da década de 1970, institucionalizadas numa lógica nacional–desenvolvimentista, para receber as intervenções planejadas pelo Governo Federal. Dotados de uma visão tecnocrática, os militares impuseram políticas urbanas centralizadoras, em especial nas grandes cidades, tidas como centros estratégicos de desenvolvimento. No supracitado contexto, foi criada uma estrutura burocrática federal, representada, principalmente, pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que financiou e apoiou tecnicamente os municípios para o planejamento metropolitano.

Obedecendo tal modelo institucional, criou–se, na Região Metropolitana de Recife (RMR), a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) em 1979 e, em Belo Horizonte, a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (METROBEL), em 1980, ambas geridas pelo governo do Estado de Minas Gerais, com a participação da EBTU na criação e no financiamento de seus projetos.

Em Recife, no campo do planejamento metropolitano, foi criado, em 1971 um Grupo de Trabalho para o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – GDRM. Após a criação da RM, foram instituídos os Conselhos Deliberativo e Consultivo e o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE) como apoio técnico. Em 1975 foi instituída a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), que concentrava recursos financeiros e técnicos para elaborar planos e projetos. Em Belo Horizonte, foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) em 1965. Em 1971, o CED firmou convênio entre Governo do Estado e 14 municípios que integrariam a RMBH, para prosseguir o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH. A partir de grupo executivo pertencente à Fundação João Pinheiro (FJP), criou se o Plano Metropolitano de Belo Horizonte (Plambel), que, por sua vez, se transforma em uma autarquia a partir de 1978, quando passou a atuar também como

órgão executivo, com aplicação de recursos em obras de infraestrutura (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Na RMR, antes da criação da EMTU, o transporte era administrado por órgãos vinculados à prefeitura do Recife, pequenas redes locais dos demais municípios, e por uma instância do governo estadual. O atendimento à população no período era precário, com sobreposição de itinerários entre as linhas, multiplicidade de tarifas e não havia preocupação em atender locais de difícil acesso, como as periferias.

Na RMBH, de forma semelhante, antes de ser instituída a METROBEL, a competência pela gestão do transporte se dividia entre órgão estadual e municipais. O sistema tarifário no período também causava distorções entre empresas pela alta variação, com diferenças de até 200% entre as linhas. A EMTU–Recife e a METROBEL tinham como a principal tarefa reorganizar as empresas operadoras, que atuavam de forma desordenada, racionalizar as linhas e organizar a operação na área central da cidade (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Destaca-se as capacidades técnicas presentes nos órgãos gestores e o alto grau de autonomia dos servidores na gestão da FPIC Transporte. Na RMBH, a Plambel, que realizava o planejamento de políticas metropolitanas na RMBH, incluindo a produção de estudos voltados para o transporte, foi o órgão responsável por projetar o formato institucional da METROBEL<sup>120</sup>. Conforme aponta Azevedo e Castro (1987, p. 87), “com carta branca do governo estadual, aliada à legitimidade técnica (...) a Metrobel promoveu, nos primeiros anos, transformações profundas no funcionamento do transporte e do tráfego da Região Metropolitana”. Na RMR, a equipe técnica foi formada pela EBTU, que já realizava estudos técnicos voltados para a área de transportes urbanos de Recife. Com o apoio técnico e financeiro do governo federal, a EMTU “foi legalmente instituída, com força técnica e política, uma vez que a sua criação resultou de um amplo processo de concentração entre atores técnicos, políticos e sociais” (BEST, 2011, p. 132).

A criação das empresas gerou diferentes reações entre os empresários de cada região metropolitana. No caso da RM de Recife, depoimentos apontam que a criação da EMTU também foi um pedido dos empresários, que estavam insatisfeitos pela incoerência e arbitrariedades do órgão municipal e intermunicipal ao gerir a política de transporte. Na RM de

---

<sup>120</sup> Plambel apresenta o primeiro esboço nos anos de 1975 e 1976. A autorização para a criação da empresa ocorre com a Lei Estadual nº 7.275 de julho de 1978.

Belo Horizonte, os empresários criticaram as mudanças promovidas pela METROBEL – transformação das empresas concessionárias em permissionárias e a implementação da reestruturação do sistema, realizada de forma autoritária. Depoimentos de empresários revelam suas tentativas de embargar as medidas, utilizando canais de influência política, mas não houve resultado prático. No entanto, após a consolidação do modelo de gerenciamento, empresários na RMBH perceberam que a perda de autonomia era compensada com as vantagens do novo sistema de operação, com remuneração garantida e sem riscos (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Com relação aos municípios, Best (2011) aponta que, na RM de Recife, a EMTU passou em diversas prefeituras para expor sobre o que seria a EMTU e o prefeito de Recife foi um grande aliado do projeto, assinando um convênio com o Estado, abrindo mão do controle do município de Recife sobre os transportes. Embora os demais municípios não tenham celebrado convênios com a EMTU – exceção de Jaboatão e Olinda – observou-se o desaparecimento das administrações de transporte coletivo nestas prefeituras. Na RMBH, a viabilidade política da METROBEL foi favorável devido ao projeto de construção de trem metropolitano pela prefeitura de Belo Horizonte, que uma vez adotado pelo governo estadual, facilitou o apoio da prefeitura da capital à criação da empresa. Além da capital, apenas Contagem administrava linhas internas. Nos demais municípios, o transporte era predominantemente intermunicipal de responsabilidade do DER, o que também facilitou a aceitação dos municípios (AZEVEDO, CASTRO, 1987).

Por fim, organizações sociais na RMR se revoltaram com as mudanças realizadas devido à substituição de empresas de pequeno porte por outras empresas grandes que realizavam o serviço dentro de novas regras. Segundo Best (2011), a EMTU realizou um trabalho intenso e dedicado, para apaziguar o ressentimento das comunidades, abrindo-se para ouvir as reivindicações populares e, aos poucos, com os resultados positivos, conquistou maior apoio da população. Na RMBH, a METROBEL realizou reuniões de esclarecimento com as associações de bairros, para explicar as mudanças que ocorreriam na organização dos transportes<sup>121</sup>. No primeiro momento, também houve reação negativa pela rapidez em que foram implementadas as medidas, o que, mesmo após as reuniões, gerou desorientação do usuário, principalmente na área central – quanto ao itinerário, pontos de parada, horários. No entanto, com o tempo, a

---

<sup>121</sup> Segundo Best (2011) houve em torno de 400 reuniões com associações e grupos de usuários para a comunicação das mudanças que seriam realizadas no sistema, bem como pra receber sugestões da população.

população se adaptou ao novo sistema e reagiu positivamente à maior parte das medidas implantadas (AZEVEDO, CASTRO, 1987).

Os órgãos gestores dispunham de autonomia decisória justificada pela capacidade técnica dos servidores que compunham a entidade. Em tal prisma, na RMBH, o principal questionamento realizado pelos empresários se relaciona com a perda de influência política nas decisões referentes à organização da política de transporte no território. Por outro lado, os empresários da RMR compreendiam que a nova organização centralizada geraria um ambiente mais seguro e regras estáveis, que permitem maior imparcialidade quanto às decisões, que anteriormente afetavam de forma desigual os empresários, passando uma sensação de injustiça quanto às regras praticadas. Com a criação da empresa, o governo estadual é dotado de amplo poder decisório quanto à gestão da FPIC Transporte, apoiando o projeto desenvolvimentista e a noção do necessário planejamento centralizado nas regiões metropolitanas. Os governos municipais, no regime militar, ainda eram indicados pelo governador, apoiando a criação dos novos órgãos gestores, mesmo com baixa participação nas decisões da política. As organizações sociais neste período foram ouvidas quanto às suas demandas e informadas em relação à implementação da nova organização do transporte, mas não conquistaram espaços decisórios neste período (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

### *3.2.2 Segunda etapa: a conjuntura crítica da redemocratização (1983–1988) para as FPIC Transporte das RMR e RMBH*

No contexto de redemocratização, as estruturas de gestão centralizadas, criadas para a organização da FPIC Transporte, em que prefeitos e organizações sociais não participam das decisões da política, passaram a ser questionadas. Além da mobilização pela descentralização política, relacionada ao modelo democrático, mudanças relacionadas ao campo da política econômica e ao debate sobre o papel do estado na produção de políticas se faziam presentes. Portanto, tanto a crise econômica e a inflação, que geraram o aumento dos custos operacionais do sistema de transporte, repassado no valor das tarifas, quanto o processo de redemocratização, que tem como marco as eleições para governador em 1982, tencionaram as instituições criadas para a gestão da FPIC Transporte, que passaram a sentir a pressão advindas dos governos estaduais e municipais, empresários e organizações sociais. Ainda, entre 1960 e 1980, houve

um aumento progressivo das taxas de urbanização, passando de 45% para 66% a população urbana, ampliando a ocupação das periferias e a demanda por serviços de transporte urbano.

Na etapa anterior, como apresentado, com base na capacidade técnica dos órgãos gestores, eles dispunham de autonomia para tomar decisões referentes à organização da FPIC Transporte. Na referida etapa, além das mudanças ocorridas com os empresários, que se profissionalizaram, com as novas exigências dos órgãos, novos recursos e incentivos foram criados para os governos estaduais e municipais, após as eleições diretas, em 1983 e 1985, respectivamente. Os governadores, como será exposto neste item, dotados de maior poder decisório, fizeram diferentes escolhas, que determinaram a trajetória da FPIC Transporte na RMBH e RMR, quanto a menor ou maior coordenação interfederativa. Assim, apresenta-se quais recursos e incentivos foram criados para os governadores, prefeitos, empresários e organizações sociais no período em questão e como tais recursos influenciaram as mudanças nos órgãos gestores para a gestão da FPIC Transporte.

Em 1982, ocorre a primeira eleição para governadores desde o golpe militar de 1964, com a posse de Tancredo Neves do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – oposição ao regime militar – em Minas Gerais e Roberto Magalhães do Partido Democrático Social (PDS) – base do governo militar – em Pernambuco. Ambos passaram a responder pelos problemas relacionados ao transporte metropolitano e a receber pressões de organizações sociais, empresários e também dos municípios. O alto nível técnico e burocrático da EMTU–Recife METROBEL estimulou a formação dos empresários, que se modernizaram com o objetivo de dialogar com os órgãos gestores (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Um dos fatores que estimulou a maior pressão aos governadores eleitos por melhorias no serviço foi a descentralização para o governo estadual para aprovação de reajustes tarifários, antes realizado pelo governo federal. Até 1981, as empresas de ônibus elaboravam o cálculo de tarifas e submetiam ao Conselho Interministerial de Preços (CIP), vinculado ao governo federal, no qual se realizava a aprovação das tarifas. A partir de 1981, o governo extinguiu o CIP e descentralizou a responsabilidade de reajuste tarifário para as empresas metropolitanas geridas pelo governo estadual, aumentando sua responsabilidade sobre um dos principais temas sensíveis relacionados ao transporte. No contexto de inflação e aumento das tarifas, a METROBEL e a EMTU–Recife, em 1982 e 1985, respectivamente, criaram a Câmara de Compensação Tarifária (CCT), que recolhia todas as tarifas e depois repartia o montante, de acordo com a participação de cada empresa no sistema de transporte. Tal sistema possibilitou a

diminuição do valor da tarifa nas regiões periféricas e a maior regularidade dos serviços com menor densidade populacional. No entanto, ainda com a instalação da CCT, os valores da tarifa continuavam excluindo parcela da população, que se organizava e pressionava às empresas METROBEL e EMTU–Recife por tarifas módicas e qualidade do serviço (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Segundo Best (2011), a EMTU–Recife se torna o calcanhar de Aquiles do governo estadual, pela sua incapacidade de conter o aumento dos custos do sistema de transporte. Assim como, em Minas Gerais, a METROBEL era compreendida como alvo principal das críticas da população e o governador também foi eleito apontando que solucionaria os problemas de transporte. Assim, os governos estaduais acabaram por assumir o ônus financeiro e político em relação à União e mesmo aos municípios<sup>122</sup> (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

Em 1985, também são eleitos, por voto direto, os prefeitos dos municípios, ampliando a pressão sobre as empresas metropolitanas. Na RMR, assume o prefeito de Recife do PMDB, que passou a questionar o convênio de delegação estabelecido na criação da EMTU–Recife, demandando a municipalização do sistema de transporte. Na RMBH, as candidaturas à Prefeitura utilizaram a insatisfação criada contra a METROBEL e medidas de iniciativa dos governos estaduais e municipais – passe–livre aos idosos e pessoas com deficiência – o que foi tornando a CCT ainda mais deficitária (AZEVEDO, CASTRO, 1987; BEST, 2011).

A organização dos empresários está atribuída à nova forma de organização do transporte exigida pelos órgãos gestores, com a criação de um novo sistema operacional, especialmente, com a instituição da Câmara de Compensação Tarifária (CTT), que racionaliza o sistema. Essa reorganização do sistema acabou por profissionalizar a gestão empresarial do transporte, gerando novos recursos para a defesa de seus interesses frente às políticas de transporte<sup>123</sup>. Na RMBH, o empresariado, representado pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Belo Horizonte (Setransp–BH), levou a bandeira da melhoria da qualidade dos

---

<sup>122</sup> Como exemplo, após a eleição de Tancredo Neves, a METROBEL que até então dispunha de alta autonomia decisória, justificada pela técnica, teve que lidar com a maior submissão às diretrizes do governo estadual e ficar mais vulnerável às pressões sociais e dos empresários, que se encontravam organizados em sindicatos modernos e atuantes. As empresas conseguiram criar mecanismos de pressão eficazes, principalmente, pelo apoio dos movimentos populares à demanda do aumento de número de viagens, ação que no modelo da CCT, provoca desequilíbrio financeiro das tarifas e aumenta os preços da passagens. Desconhecendo regras, as concessionárias passavam muitas vezes como os “mocinhos” da história e a METROBEL com o papel de “bandido”.

<sup>123</sup> O movimento ocorre em todo o país e a organização se torna visível com a criação em 1987 da Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU), que teve como primeiro presidente o Clésio Andrade, da entidade sindical de Belo Horizonte.

serviços, entendido como aumento de número de viagens – o que aumentaria os ganhos financeiros da empresa – e jogou a opinião pública contra a METROBEL, que passou a desempenhar papel de “vilão”, por negar o aumento de viagens. Na RMR, diferentemente, ainda que houvesse a pressão pelo aumento tarifário, o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (Setrans–PE – atual Urbana–PE), apoiou a EMTU e, como veremos, esteve também a favor da criação do Consórcio de Transportes Metropolitanos. Segundo Best (2011), os empresários também auxiliaram os municípios para atender às exigências impostas pelo Protocolo de Intenções do consórcio público (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996; BEST, 2011).

Em relação às organizações sociais, principalmente aos movimentos de usuários do transporte, na RMBH, eles aparecem como alinhados aos empresários e contrários à METROBEL, o que influenciou as campanhas para governadores e prefeitos – que incluíram na pauta a solução do problema (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996). E, na RMR, também havia organizações contra o aumento da tarifa, mas que não se direcionava diretamente à EMTU. Segundo Best (2011), os movimentos entendiam que a solução para os problemas passariam pela estatização na execução dos serviços e não pela extinção da EMTU.

Como resposta à pressão por mudanças, o governador Tancredo Neves em 1983 subordina a METROBEL à Secretária de Transportes do estado de Minas Gerais, se tornando mais vulnerável aos interesses dos empresários, havendo também a diminuição de recursos financeiros e técnicos do órgão (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996). Em 1986, o governador Newton Cardoso cria um projeto de Lei para resolver o problema do “péssimo serviço” de transporte prestado pela METROBEL. A Lei<sup>124</sup> aprovada em 1987, cria a Secretaria de Assuntos Metropolitanos, vinculando a Plambel e a Transmetro, que substitui a METROBEL, extinta pela mesma lei. Segundo Azevedo e Mares Guia (2000), a extinção da METROBEL tratou-se de uma jogada política, visando dar satisfação aos eleitores, no cumprimento das promessas de campanha.

O governador Roberto Magalhães, na RMR, em 1985 – com pressões de empresários para reajuste tarifário de 50% – decide pela extinção da EMTU–Recife. A decisão provocou reação antagônica no meio técnico e político e até mesmo lideranças do movimento popular, reconheciam que o problema do aumento das tarifas não era de responsabilidade única da

---

<sup>124</sup> Lei nº 9527 de dezembro de 1987

EMTU. Além disso, no mesmo ano, se concebeu o Sistema Estrutural Integrado (SEI) que atenderia a reivindicação importante do movimento popular. Com isso, após sua declaração, o governador volta atrás de sua decisão e amplia a participação de organizações sociais e dos municípios, adicionando dois vereadores do Recife e dois vereadores da RMR, bem como movimentos sociais, ao Conselho de Administração da EMTU, que passa a ter caráter mais político do que técnico (BEST, 2011).

Portanto, na referida etapa de redemocratização, ocorreram mudanças quanto à distribuição de recursos entre atores, principalmente, com as eleições direta para os governos estaduais e municipais. Os governadores, eleitos diretamente, em 1983, passam a responder pelos problemas relacionados ao transporte público e, em tal sentido, são responsabilizados pelos resultados apresentados pela política.

Os prefeitos também foram dotados de recursos políticos, após as eleições, em 1985, o que nos dois casos significou pressões, no sentido de deslegitimar as estruturas centralizadas que remetiam ao regime militar. Os empresários se apresentaram mais organizados devido às próprias mudanças empreendidas pela EMTU e METROBEL, na etapa anterior, que passaram a exigir novas capacidades das empresas na execução dos serviços. Entretanto, os empresários, na RMBH, depositam sua influência política em ações que visavam ampliar os serviços – para gerar maior receita – utilizando as organizações sociais para questionar as ações da METROBEL. De outro modo, na RMR, os empresários buscavam o aumento da tarifa, mas não questionam a legitimidade do órgão gestor, assim como os usuários dos serviços buscavam melhorias, compreendendo que a solução dos problemas não se relacionava à mudança da estrutura institucional.

Considerando o quadro, o governador da RMR criou novos recursos e incentivos às organizações sociais e aos municípios, com a ampliação da participação no órgão gestor da FPIC Transporte. Na RMBH, também foram criados novos recursos e incentivos aos empresários, municípios e organizações sociais, com a subordinação da METROBEL à Secretaria Estadual de Transportes e com sua extinção em 1986. Os recursos criados, no entanto, caminharam em sentidos opostos quanto ao desenvolvimento de coordenação interfederativa para a gestão da FPIC Transporte. No caso da RMR, os recursos e incentivos direcionaram as estratégias políticas adotadas pelos atores, que se organizavam internamente ao órgão gestor. Por outro lado, os recursos e incentivos criados aos diferentes atores, após as mudanças empreendidas pelo governador de Minas Gerais, levaram à maior influência política

externa de empresários, prefeitos e organizações sociais nas decisões tomadas pelo órgão gestor, aprofundando o desmonte técnico e financeiro, até a sua extinção.

As mudanças institucionais ocorridas no período de redemocratização, com o fortalecimento da EMTU–Recife e a fragilização da Metrobel, induziram as RMs para diferentes trajetórias quanto à coordenação interfederativa. Portanto, como será observado com mais clareza na próxima sub–seção, a formação dos arranjos institucionais atualmente vigentes para a gestão da FPIC Transportes – quanto à coordenação federativa –, que ocorre na terceira etapa a ser analisada, é resultado do mecanismo de *path dependence* desenvolvido nesta segunda etapa de redemocratização.

### *3.2.3 Terceira etapa: a atuação diferenciada da EMTU–Recife e da Metrobel na promoção da coordenação federativa na FPIC Transporte*

A partir da crítica às formas centralizadas de produção de políticas públicas, pela sua ineficiência e baixo controle social, a Constituição Federal de 1988 transformou os municípios em entes federativos plenos, impulsionando a descentralização federativa<sup>125</sup>, reivindicada no período (ABRUCIO, FRANCEZE, 2007). Conforme discutido no primeiro capítulo, o novo modelo federativo estimulou a fragmentação e, com isso, a gestão metropolitana entrou em processo de enfraquecimento e desarticulação, pois representava a diminuição da autonomia municipal, assim como operado no período militar, por meio de órgãos metropolitanos de políticas setoriais. Em relação à política de transporte urbano, a Constituição definiu a competência do município para organizar e prestar o serviço localmente, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. A partir de tal determinação, prefeitos passaram a buscar a municipalização da gestão do transporte, tanto em Recife, quanto em Belo Horizonte.

Na RMBH, a operação dos serviços permaneceu até 1994, com a Transmetro, sem realizar, segundo Azevedo e Mares Guia (2000, p. 121), “nenhuma inovação digna de registro, apresentando uma performance medíocre”. Como instância decisória máxima para a gestão dos

---

<sup>125</sup> Descentralização, segundo Almeida (2005), vem sendo usada para descrever mudanças no papel do governo nacional, considerando a transferência de autoridade decisória e capacidade fiscal para níveis subnacionais, a transferência de implementação e gestão de políticas públicas, que podem ser definidas no nível federal e o deslocamento para os setores privados, atribuições antes de responsabilidade do governo nacional.

serviços de interesse comum, com ampla maioria dos governos locais, foi criada a Assembleia Metropolitana (AMBEL), pela Constituição Estadual, em 1989. No entanto, os autores apontam que a AMBEL, regulamentada em 1993, foi incapaz de processar as diferentes demandas e se mostrou inoperante, principalmente, pelo controle que os pequenos municípios, em oposição aos maiores, que reagiram ao deixar o órgão.

Também em 1994, a prefeitura de Belo Horizonte decidiu assumir a gestão das linhas da capital e criou a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS)<sup>126</sup>. Para a gestão de todas as FPICs na RMBH, incluindo a de transporte metropolitano, foi proposto o novo arranjo institucional em 2004, atualmente vigente, com a implantação do tripé formado por: Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) – criada em 2009. Em 2007, ocorreu a I Conferência Metropolitana da RMBH, na qual se instalou a Assembleia Metropolitana e se elegeu os membros do Conselho Deliberativo da RMBH (QUEIROZ; BRASIL, 2009), no entanto, verificou-se pouca adesão dos membros, que demonstraram pouco interesse pelo órgão.

Na RMR, no novo contexto democrático, criou-se o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, em 1989, com o objetivo de definir políticas do sistema de transporte metropolitano com participação de poder público do executivo e legislativo do estado e municípios e membros de organizações sociais. Mesmo com a ampliação da participação no órgão gestor, a cada eleição do executivo municipal de Recife, os políticos eram questionados a respeito do convênio que delegava à EMTU o serviço de transporte coletivo. Segundo Best (2011), secretários e técnicos municipais, sempre que contrariados em seus interesses, ameaçavam denunciar o convênio, transmitindo insegurança ao órgão gestor. Em 1994, foi contratada uma assessoria técnica para avaliar as condições da capital em assumir o controle do sistema e a conclusão é a de que não valeria a pena, pois o transporte não se constituía como problema prioritário para a população e a mudança implicaria em riscos à qualidade dos serviços.

Em 2001, o prefeito voltou a questionar o convênio de delegação e começa a estruturar o sistema municipal de transporte e criou, em 2002, a Companhia de Trânsito e Transporte Urbano

---

<sup>126</sup> Houve resistência da Transmetro, que produziu um documento chamado “A municipalização do transporte coletivo em Belo Horizonte”, apontando a necessidade de se estabelecer um quadro institucional que respeitasse o princípio municipalista e a característica metropolitana do transporte. Como resposta, a prefeitura contratou uma Consultoria que produziu o trabalho chamado “Estudo sobre a municipalização de transportes urbanos no município de Belo Horizonte”, que justifica a necessidade de municipalizar os serviços.

(CTTU) e o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT)<sup>127</sup>. No supracitado contexto, o governo federal pressionava pela estadualização do sistema de metrô e havia também uma atuação conjunta do governo de Pernambuco com a prefeitura de Recife para enfrentar o transporte clandestino e regulamentar o serviço de transporte alternativo. Essa combinação de fenômenos, segundo Best (2011), possibilitaram a aproximação entre governo estadual e prefeitura, que iniciaram as primeiros diálogos sobre a possibilidade de criação de um arranjo de gestão compartilhada, mas houve discordância a respeito da distribuição acionária da empresa.

Em 2006, na RMR, o governador eleito, alinhado ideologicamente à prefeitura de Recife, nomeia membros do grupo político da prefeitura para a Secretaria estadual das Cidades e presidência da EMTU, realizando também uma reformulação da proposta inicial para a gestão compartilhada, fundamentada da Lei de Consórcios Públicos<sup>128</sup>. A partir da nova proposta, em 2007, todos os prefeitos dos municípios da RMR assinaram uma carta de intenção de adesão ao Consórcio, formalmente criado em 2008, chamado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), cujo nome fantasia é Grande Recife (BEST, 2011).

Do referido modo, na RMBH, os recursos e incentivos criados aos governadores, prefeitos e vereadores, empresários e organizações sociais na redemocratização, induziram ao desmonte da METROBEL. Diversos atores passaram a influenciar as decisões do órgão gestor, com medidas que criaram déficits na empresa, perda de legitimidade e de recursos técnicos e financeiros. Na fase de municipalização, os efeitos gerados no período anterior são retroalimentados, induzindo ao caminho de gestão fragmentada da FPIC Transporte e menor coordenação entre os entes federativos, atualmente observada na RMBH.

Na RMR, após a municipalização da política de transporte, pela Constituição de 1988, a EMTU–Recife ampliou a participação dos municípios no órgão gestor, criando, portanto, novos recursos aos municípios. Houve alguma pressão pela municipalização dos serviços, mas que se apresentou concretamente apenas com os estudos encomendados em 1994, pela prefeitura de Recife, que não recomendou a municipalização e também, em 2002, com a criação de empresa municipal de Recife, o que, após negociações, resultou na formação do Consórcio Público. Portanto, ainda que houvessem questionamentos quanto à legitimidade da empresa, as

---

<sup>127</sup> Decreto municipal nº 19.376 de 2002.

<sup>128</sup> Lei nº.11.107, promulgada em 2005 e regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 2007.

capacidades técnicas desenvolvidas ao longo dos anos e a iniciativa de ampliar ainda mais a participação de organizações sociais e prefeitos no órgão gestor em 1989, apenas reforçaram o caminho trilhado no período de redemocratização.

### **3.2 Coordenação interfederativa nos arranjos institucionais da FPIC Transporte de Belo Horizonte e Recife: a formação de uma trajetória dependente no contexto de redemocratização**

Considerando a trajetória dos casos apresentados e que, a partir da definição de recursos e incentivos a atores sociais, as políticas adotadas no passado estruturam ou condicionam as decisões e políticas posteriores, argumenta-se, nesta seção, que as prerrogativas dos governadores no contexto de redemocratização e suas decisões quanto aos recursos atribuídos aos órgãos gestores – EMTU–Recife e Metrobel – orientaram as decisões posteriores e criaram diferentes trajetórias, no sentido da coordenação interfederativa, na gestão da FPIC Transporte.

Em relação aos empresários, a criação da EMTU–Recife e da METROBEL e as conseqüentes demandas de organização administrativa para o controle adequado dos serviços – principalmente com a Câmara de Compensação Tarifária (CTT) – induziu o crescimento dos empresários, em termos organizacionais, com a criação dos sindicatos de empresários de ônibus. Observa-se que, desde a criação das empresas, houve diferentes aceitações quanto às mudanças, o que também se verificou no período de redemocratização. Na RMR, os empresários pediram pela criação da EMTU, enquanto na criação da METROBEL na RMBH, tais atores se sentiram prejudicados pelas mudanças que diminuiriam sua influência nas decisões sobre a organização do transporte. No contexto de redemocratização, empresários da RMBH trabalharam no sentido de desmoralizar a METROBEL, utilizando também os movimentos sociais para enfraquecer o órgão. Na RMR, de outro modo, os empresários pressionaram pelo aumento da tarifa, sem questionar a legitimidade do órgão gestor. Assim, o antagonismo criado entre empresários e METROBEL, na RMBH, influenciou as decisões que levaram ao sucateamento das estruturas do órgão gestor no processo de redemocratização.

No caso dos municípios, o apoio para a constituição da empresa, principalmente pelas prefeituras da capital, foi semelhante, bem como, após as eleições diretas para a prefeitura, em 1985, os questionamentos das estruturas de gestão também foram realizados nos dois casos e aprofundados, após a Constituição de 1988, que municipalizou os serviços. Em ambos casos, a legitimidade dos órgãos era questionada pela relação da EMTU e METROBEL, com as estruturas centralizadas e autoritárias do regime militar. No entanto, existem diferenças nos recursos criados aos atores, após as mudanças institucionais. Depois de subordinar a METROBEL à Secretaria Estadual de Transportes, os municípios passaram a influenciar as decisões internas do órgão, decisões que muitas vezes contrariavam os interesses dos gestores e fragilizavam a saúde econômica do órgão. Por outro lado, o governador de Pernambuco ampliou a participação dos municípios, por meio da participação de vereadores no conselho gestor da EMTU–Recife, oferecendo um espaço político interno ao órgão para tais atores reivindicarem politicamente suas demandas.

Em relação às organizações sociais, tanto a EMTU, quanto a METROBEL, no período de constituição das empresas, buscaram as comunidades, para informar e ouvir usuários a respeito das mudanças que seriam implementadas. No entanto, pela velocidade em que foi reorganizado o sistema de transporte, a população, nos dois casos, se mostra insatisfeita, mas, posteriormente, observam as melhorias realizadas. No processo de redemocratização, houve diferenças entre as RMs. No caso da RMBH, os movimentos sociais apareceram alinhados aos empresários e desfavoráveis à atuação da METROBEL. Diferentemente, movimentos sociais da RMR não atribuíram à EMTU a responsabilidade pelas altas tarifas e qualidade do serviço. Em tal sentido, as diferentes pressões das organizações sociais também foram distintas, o que também influenciou as decisões dos governadores no referido contexto.

Portanto, os governadores eleitos diretamente em 1983, dotados de autoridade decisória quanto aos rumos dos órgãos gestores metropolitanos, bem como pressionados pelas diferentes forças externas, tomaram caminhos distintos. O governador de Pernambuco decidiu pela extinção da EMTU–Recife em 1985 e, em seguida, voltou atrás e aumentou a participação de representantes do legislativo dos municípios e de organizações sociais no órgão gestor. De outro modo, o governador de Minas Gerais inicialmente subordinou a METROBEL à Secretaria de Transportes, diminuindo sua autonomia até que, em 1986, extingue o órgão, como forma de responder aos problemas apresentados.

No caso da RMBH, a pressão dos empresários e organizações sociais criava um antagonismo em relação à METROBEL, que dispunha de recursos técnicos e financeiros para planejar o transporte metropolitano. O governador eleito diretamente pelo voto popular, decidiu pelo desmonte inicial da empresa, o que abriu espaço para maior influência de vereadores e prefeitos, além dos empresários e organizações sociais, que aprofundaram o processo de fragilização do órgão gestor. Em seguida, se dá sua extinção, sem a criação de um órgão capacitado que produzisse bons resultados na FPIC Transporte. Após a Constituição de 1988, a municipalização parecia o caminho viável para retomar o planejamento da política de transporte, no entanto, sem o viés metropolitano.

Na RMR, as pressões dos empresários e organizações sociais se direcionavam às demandas por questões tarifárias, o primeiro reivindicando o reajuste e a segunda, pela tarifa módica. A decisão do governador por ampliar a participação de prefeitos e organizações sociais no órgão gestor, ao contrário de extingui-lo, gerou novos recursos e incentivos a tais atores, que passam a construir suas estratégias políticas dentro das regras estabelecidas pela EMTU.

Assim, o governador mantém as capacidades técnicas da EMTU, que permitiram que, mesmo após a Constituição Federal de 1988, que repassou a responsabilidade local pelo serviço de transporte, a municipalização não fosse uma boa saída para resolver os problemas que se apresentaram, conforme apontou estudo encomendado pela Prefeitura de Recife. A manutenção da EMTU, portanto, mesmo após diversos questionamentos a respeito da legitimidade do órgão, indicam que a decisão do governador pela ampliação da participação, em 1985, criou um novo caminho dependente no sentido de maior cooperação federativa, possibilitando a formação do consórcio público em 2008.

Após a Constituição de 1988 – que determinou a responsabilidade dos municípios na organização do transporte urbano –, a trajetória se reforça no caminho de aprofundar a coordenação na RMR e fragmentar a gestão da RMBH. A Constituição Estadual de Recife, promulgada em 1989, criou um conselho deliberativo exclusivo voltado para a política de transporte metropolitano e ampliou ainda mais a participação dos entes federativos – legislativo e executivo – e organizações sociais nas decisões a respeito das políticas da EMTU. Na RMBH, a Transmetro, órgão estadual que substituiu a METROBEL, atuou sem apresentar resultados substantivos. Com a Constituição Estadual de 1989, foram criados espaços de coordenação federativa para a gestão das FPICs, mas que não foram ocupados. Por fim, em 2004, foi proposto o arranjo institucional que atualmente está vigente, com a criação de instâncias de

pactuação entre entes federativos, no entanto, verificou-se pouca adesão e interesse dos principais entes federativos pelos órgãos.

Assim, a formação dos arranjos institucionais adotados, atualmente nas RMs, se realizou após a Constituição Federal de 1988, com a municipalização dos serviços, no entanto, observa-se que os recursos atribuídos às agências gestoras pelos governadores, no período de redemocratização, que fortaleceu ou fragilizou sua atuação, induziu a uma nova trajetória, no sentido de maior ou menor coordenação federativa.

Assim, a ampliação da participação na EMTU–Recife gerou novos recursos e incentivos aos atores, o que, mesmo após a municipalização – definida pela Constituição –, reforçou sua manutenção, e as mudanças se mantiveram, no sentido de aumentar a participação, como a criação do Conselho Deliberativo em 1989 e o Consórcio Público em 2008. Na RMBH, a decisão pela fragilização e extinção da METROBEL em 1985 e a criação de um órgão que não buscou articulação federativa e com capacidades financeiras e técnicas limitadas, influenciou as decisões subsequentes em relação à coordenação federativa para a gestão da FPIC Transporte.

### **3.3 Considerações finais**

A análise institucional histórica, proposta no capítulo, enfatiza o impacto dos legados políticos nas escolhas subsequentes, processo observado pelos efeitos de retroalimentação positiva, que reforça o desenvolvimento de uma política em uma determinada trajetória. Isso ocorre, conforme tratado, pois as instituições fornecem recursos e incentivos a diferentes atores, que, por sua vez, passam a influenciar suas decisões posteriores e, assim, o desenvolvimento da instituição em determinada direção. A partir do aqui descrito referencial teórico e analítico, foi observado o arranjo institucional adotado para a gestão da FPIC Transporte, com o objetivo de compreender quais fatores influenciaram a adoção dos modelos institucionais com maior ou menor coordenação interfederativa, nos casos da RM de Belo Horizonte e da RM Recife.

Após inicial resgate da primeira forma de organização da referida política, ainda no regime militar, com a criação da EMTU–Recife e METROBEL da RMBH, observou-se quais recursos

tais instituições criaram aos governadores, prefeitos, empresários e organizações sociais. Conforme apresentado, no contexto de redemocratização, os governadores eleitos diretamente foram chamados a oferecer respostas aos problemas do transporte coletivo e aos constantes aumentos tarifários, derivados da crise econômica. As respostas oferecidas, como argumentado no capítulo, são resultado tanto dos recursos criados na etapa anterior aos diferentes atores, quanto aos recursos de autoridade atribuídos ao governador, o que permitiu algum espaço para mudanças institucionais. Assim, os recursos atribuídos aos órgãos gestores – EMTU–Recife e Metrobel – no sentido de fortalecimento ou fragilização das agências, resultaram em diferentes trajetórias, no sentido de maior ou menor coordenação interfederativa.

Portanto, o empoderamento dos governadores eleitos diretamente, que passaram a dispor de autoridade sobre os órgãos gestores, criados no regime militar, para a FPIC Transporte, somada às pressões externas, tanto dos empresários, que se fortaleceram após as mudanças institucionais da primeira etapa, quanto dos usuários de serviço – representados pelas organizações sociais –, que sofriam com os aumentos tarifários e exigiam soluções ao governador, influenciaram a criação de duas diferentes trajetórias, dadas suas decisões diferentes relativamente ao escopo e atribuições da agência central de gestão da FPIC Transporte. No caso da RMR, o fortalecimento da agência em questão possibilitou o estabelecimento de uma trajetória conducente à coordenação federativa no arranjo institucional, que produz um Índice de Integração do Transporte Metropolitano (IISTM) alto. No caso da RMBH, o “esvaziamento” das prerrogativas da agência central abriu espaço para o fortalecimento de outros atores – empresários, prefeitos e organizações sociais, principalmente –, o que produziu uma situação conducente à menor cooperação e coordenação federativa, resultando em baixa pontuação no IISTM, conforme apresentado no capítulo anterior.

## 4 CONCLUSÃO

Considerando que a implementação bem-sucedida de um sistema de transporte coletivo, em Regiões Metropolitanas (RMs), demanda a coordenação e cooperação federativas, esta pesquisa buscou observar o arranjo institucional da política, verificando quais mecanismos institucionais que compõem esse arranjo são conducentes a essa dinâmica e induzem a oferta de serviço integrado. Para isso, foram construídos, para cada capítulo, desenhos de pesquisa relativamente independentes entre si, mas que oferecem uma visão unificada sobre a influência dos mecanismos institucionais sobre a dinâmica federativa e os resultados da FPIC Transporte.

No primeiro capítulo, na perspectiva do institucionalismo histórico, foram analisados os mecanismos institucionais criados pelo governo federal, no sentido de coordenar os atores federativos na execução de políticas urbanas – planejamento urbano, transporte coletivo e saneamento ambiental -, com o objetivo de situar os arranjos institucionais formados localmente em um contexto mais amplo de coordenação nacional, bem como verificar as especificidades da política de transporte em relação às outras políticas urbanas. Além disso, explicou-se o adensamento e natureza dos mecanismos criados pelo governo federal a partir da influência de instituições informais, as convenções de desenvolvimento, que, ao alterar a natureza do pacto federativo, modificam também os mecanismos institucionais.

Observou-se que há um movimento comum em relação aos mecanismos criados pelo governo federal das políticas urbanas, que de fato foram influenciadas pela natureza do pacto federativo – que mediou o efeito das convenções de desenvolvimento - e também pelo processo de urbanização acelerada. No entanto, essas variáveis independentes tiveram consequências diferenciadas sobre os mecanismos normativos, de financiamento e de gestão que compõem os arranjos institucionais constituídos nos diferentes períodos históricos. Os mecanismos normativos se relacionam em maior medida com a gravidade dos problemas urbanos que demandaram ação coordenada por parte da União. Em relação aos mecanismos de financiamento, observa-se que as políticas relacionadas à infraestrutura – saneamento básico, planejamento urbano e transporte coletivo - foram mais influenciadas pelo pacto federativo centralizado ou descentralizado. E, por fim, os mecanismos de gestão dos arranjos institucionais, forjados na vigência do pacto federativo descentralizado constituído em 1988,

mantiveram-se até os dias atuais, não sendo alterados com as mudanças de recentralização no pacto federativo após 2003.

No segundo capítulo, foram observados os arranjos institucionais adotados em dez Regiões Metropolitanas, considerando os seguintes mecanismos: estruturas organizacionais; mecanismos regulatórios e financeiros; acordos cooperativos; e instâncias de pactuação coletiva. Compreendendo que as instituições podem induzir a coordenação entre os diferentes atores ao diminuir os custos de transação da ação coletiva, foi construída a hipótese de que quanto mais consistes forem os mecanismos institucionais que compõem o arranjo de determinada RM, mais conducentes à coordenação e cooperação federativas – considerando os atores governamentais e não-governamentais -, e conseqüentemente, maior o nível de integração dos serviços, representado pelo Índice de Integração do Serviço de Transporte Metropolitano (IISTM).

A análise realizada nesse segundo capítulo mostra que existe uma diversidade de mecanismos que compõem os arranjos institucionais voltados para a gestão da FPIC Transporte e que as variáveis que compõem o arranjo influenciam em diferentes graus o IISTM. Entre as variáveis componentes do arranjo, a que apresentou maior grau de influência sobre o nível de integração dos serviços foi o mecanismo financeiro, criado pelo governo estadual. Esse mecanismo se mostra presente em quatro dos cinco arranjos com maior integração dos serviços. Também apresentou influência sobre a integração, a densidade das estruturas organizacionais, que substitui o efeito dos mecanismo financeiro quando ele não se apresenta: a única RM que apresentou alto índice de integração dos serviços sem instituir mecanismos financeiros foi a de Recife, que em contrapartida, também foi a única a instituir o consórcio público para a gestão da FPIC Transporte, demonstrando, assim, que estruturas de gestão densas podem induzir à cooperação e influenciar positivamente os resultados da política, mesmo na ausência de incentivos financeiros.

A partir desse achado, em que se aponta para a importância de mecanismos organizacionais para a oferta de serviços integrados, constrói-se, no terceiro capítulo, a hipótese de que a existência ou não de coordenação federativa no desempenho da FPIC Transporte é facilitada por estruturas de gestão com recursos e prerrogativas superiores às detidas por atores individuais envolvidos. Nesse capítulo, realiza-se um estudo histórico comparado com o caso de RM de Recife, que possui alta densidade das estruturas organizacionais e alto IISTM, e o caso da RM de Belo Horizonte, com baixa densidade organizacional e baixo IISTM.

Conclui-se que, na redemocratização, quando os governadores adquirem maiores prerrogativas, os governadores de Pernambuco e de Minas Gerais atribuem competências e recursos diferentes às estruturas de gestão do transporte metropolitano na RMR e na RMBH, que as levaram para trajetórias diferentes. No caso de FPIC Transporte em Recife, o empoderamento da EMTU - empresa estadual criada no regime militar, pelo governador, possibilitou a ela atuar na formação de um consórcio público na terceira etapa, instrumento conducente à coordenação federativa. Por outro lado, o esvaziamento das prerrogativas da Metrobel - empresa estadual criada no regime militar - abriu espaço para o fortalecimento de outros atores individuais – prefeitos, empresários e organizações sociais -, o que impediu o fortalecimento da Metrobel, criando uma situação conducente à menor cooperação federativa. Sendo assim, conclui-se que a explicação da presença ou ausência de coordenação federativa na FPIC Transporte é a presença ou ausência de uma agência central forte de gestão que, no contexto de redemocratização, foi influenciada principalmente pelas decisões dos governadores.

Por fim, pode se dizer que dois mecanismos institucionais se mostraram importantes para possibilitar a oferta de um serviço integrado de transporte coletivo metropolitano. O primeiro é o mecanismo financeiro, que, conforme foi observado no primeiro capítulo, em nível nacional, foi o mais afetado com a descentralização do pacto federativo. Tais mecanismos financeiros, quando adotados pelos governos estaduais, produziram maior pontuação da RM no IISTM.

O segundo mecanismo que se mostrou importante para explicar os serviços integrados é o organizacional, definido pela estrutura de gestão da FPIC Transporte. A RM de Recife, desenvolveu um Consórcio Público e é a única que, mesmo sem estabelecer mecanismos financeiros, possui alto IISMT. Como discutido no último capítulo, a formação do consórcio foi facilitada pela manutenção e empoderamento da EMTU-Recife – estrutura de gestão centralizada no governo estadual – no processo de redemocratização.

Assim, verificou-se, a partir do institucionalismo histórico, que as instituições formais – mecanismos institucionais – também são influenciadas pelas instituições informais – normas e valores presentes na sociedade, configurados nas convenções de desenvolvimento. Verificou-se ainda, a partir do institucionalismo da escolha racional, que a atuação do governo estadual pode, principalmente na criação de mecanismos financeiros, produzir melhores resultados em termos de integração dos serviços. Por fim, demonstrou-se que os arranjos institucionais, adotados nas RMs, são influenciados por efeitos de decisões que reforçam a trajetória institucional para um caminho de difícil reversão. Portanto, conforme desenvolvido pela

abordagem neoinstitucional, os mecanismos institucionais que compõem o arranjo da política de transporte metropolitano são influenciados por instituições informais - convenções de desenvolvimento; influenciam os resultados dos serviços ofertados por meio da diminuição dos custos de transação e indução da ação coletiva; e são reforçados na história por meio de efeitos de retroalimentação positiva (*positive feedback*) em determinada trajetória.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. S. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: MAGALHÃES, Fernanda. Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, 2010.

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

ABRUCIO, Fernando. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Edição Especial Comemorativa, 2007.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: **Estado, Instituições e democracia: república**. Livro 9, vol. 1. Brasília: IPEA, 2010, p. 177-212.

ANTP - Associação Nacional dos Transportes Público. A integração do transporte público urbano, um procedimento eficiente de organização operacional, está sob suspeita? **Comissão de Estudos de Sistemas Integrados de Transporte Público Urbano da ANTP**, 1999.

ANTP - Associação Nacional dos Transportes Públicos. Integração tarifária e diversificação; Maurício Cadaval, 2006. Disponível em: <[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/AA6D5E20-A216-427C-87AD-E40470F136FB.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/AA6D5E20-A216-427C-87AD-E40470F136FB.pdf)> Acesso em: 10 de janeiro de 2019

ARRETCHE, Marta et al. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

\_\_\_\_\_, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, Marta; VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

AZEVEDO, Sergio de; MARES DA GUIA, Virgínia Rennó dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BAHIA. Decreto nº 11.832 de 09 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros - POTIP, regulamenta a Lei nº 11.378, de 18 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre organização, planejamento, fiscalização e poder de polícia do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia - SRI, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 41 de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.314 de 19 de maio de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA e dá outras providências.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. **Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP** Departamento de Engenharia de Construção Civil. BT/PCC/201, São Paulo, 1998.

BELÉM. Lei nº 6795 de 24 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da CODEM e dá outras providências. Belém, PA, abril de 1970.

BEST, Nina J. Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. 2011. **Tese de Doutorado**.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. **Seminário Brasil-Chile**, 2005.

BORSOI, Z. M. F. e TORRES, S. D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, 1997.

BRASIL, Flavia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão metropolitana e participação. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. Ano, v. 1, 2010.

BRASIL. Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 12 jun 1974.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Publicado no DOU – DF, 11/06/1973

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 17 set 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 29 maio 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Publicado no DOU – DF 07 abr 2005

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, agosto de 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.702, de 6 de agosto de 2018. Altera a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a política nacional de irrigação, para estabelecer exceção à sanção de retomada da unidade parcelar em projetos públicos de irrigação, caso o imóvel esteja hipotecado em favor de instituições financeiras oficiais que tenham prestado assistência creditícia ao agricultor irrigante, e as Leis nº s 12.873, de 24 de outubro de 2013, 6.088, de 16 de julho de 1974, e 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF, agosto de 2018

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Publicado no DOU – DF, 27 set 1967

\_\_\_\_\_. Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948. Cria a Comissão do Vale do São Francisco, e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 17 dez 1948

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF, e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 17 set 1974

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975. Dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos, autoriza a criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 17 out 1975.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 17 dez 1985.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.693, de 3 de agosto de 1993. Dispõe sobre a descentralização dos serviços de transporte ferroviário coletivo de passageiros, urbano e suburbano, da União para os Estados e Municípios, e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 04 mar 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 14 fev 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o

inciso XIX do art.1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF, jan de 1997

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000. Autoriza o Poder Executivo a alterar a razão social da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, nos termos que especifica e dá outras providências. Publicado no DOU – DF, 07 jan 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília, DF, jul de 2000

CÂMARA, George Luiz Rocha da. O saneamento básico na região metropolitana de Natal: equidade e justiça social na universalização dos serviços. 2018. **Dissertação de Mestrado**, 2018. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

CEARA. Decreto nº 31.932, de 22 de abril de 2016. Aprova o Regulamento do Bilhete Único Metropolitano no Serviço Regular de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros na região Metropolitana de Fortaleza e dá outras providências. Publicado no DOE - CE em 28 abr 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 18, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza, cria o Conselho Deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza - FDM, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. Publicado no DOE - CE em 29 dez 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.094, de 12 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Ceará e dá outras providências. Publicado no DOE - CE em 12 jan 2001

CURITIBA. Lei nº 12.597, de 24 de março de 2008. Dispõe sobre a organização do Sistema de Transporte Coletivo da cidade de Curitiba, autoriza o poder público a delegar a sua execução, e dá outras providências. Curitiba, PR, dez de 1994.

DANTAS, Ana Caroline de Carvalho Lopes. Sanitarismo e planejamento urbano: a trajetória das propostas urbanísticas para Natal entre 1935 e 1969. 2003. **Dissertação de Mestrado**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

DE AZEVEDO, Sérgio; DE CASTRO, Mônica Mata Machado. Política de transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o papel da Metrobel. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 3, p. 82-108, 1987.

DE AZEVEDO, Sérgio; DOS MARES GUIA, Virgínia Rennó. A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 105-132, 2000.

DE OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela Spanghero. Momentos da recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, 2019.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, v. 54, n. 4, 2011.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

ERBER, Fabio S. Celso Furtado e as convenções do desenvolvimento. Celso Furtado e o Século XXI. Barueri: Manole/Rio de Janeiro: **Instituto de Economia da UFRJ**, p. 52-57, 2007.

ERMÍNIA, Maricato. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. MetrÓpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio. **TerritÓrio metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**, v. 1, p. 21-51, 2013. (\*)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Omnibus: uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Fundação João Pinheiro** – Centro de Estudos HistÓricos e Culturais, 1996.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas–diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos MetrÓpole**, v. 11, n. 22, 2009.

GODOY, Manuel Rolando Berríos. Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 39, p. 1-12, 2013.

GOIANIA. Lei nº 8.148, de 03 de janeiro de 2003. Autoriza o Poder Executivo a constituir e a instalar, na qualidade de acionista fundador, a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, e dá outras providências. Publicado no DOM, Goiânia, GO, 07 jan 2003.

GOIÁS. Lei Complementar nº 34, de 3 de outubro de 2001. Modifica a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 30, de 9 de junho de 2000, nas partes que especifica e dá outras providências. Publicado no DO - GO, 08 out 2001.

GOMES, Maria Helena Scalabrin Cardoso et al. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: perspectivas de cumprimento da Lei 12.305/2010 nos municípios brasileiros, municípios paulistas e municípios da região do ABC. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 7, p. 93-109, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; GALINDO, Ernesto Pereira. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos avançados**, v. 27, n. 79, p. 27-39, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança e Capacidades Estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **IPEA**. 2018.

HALL, Peter A.; CR, Taylor Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 193, n. 58, p. 193-223, 2003.

HESPANHOL, Ivanildo. Um novo paradigma para a gestão de recursos hídricos. São Paulo. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 131-158, 2008.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. Yale University Press, 2012.

MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 121-136, 2003.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. Nova York, Free Press. 1989 (\*)

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.603, de 22 de agosto de 2007. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal d Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC. Publicado no DOE - MG, 23 ago 2007.

MINAS GERAIS. Lei nº 9527 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a Administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Publicado no DOE - MG, 13 jan 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.590, de 25 de julho de 1997. Autoriza o poder executivo a constituir empresa de transporte público urbano sobre trilhos. Belo Horizonte, MG, jul de 1997.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antonio. Política nacional de resíduos sólidos- reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 15, p. 10-19, 2010.

OHIRA, Aline Marques. Uma trajetória de mudança: ideias, instituições e a reforma da política de gestão de recursos hídricos no Paraná. 2010. **Dissertação de mestrado**. Universidade de Brasília.

PARÁ. Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano - NGTM, e dá outras providências. Belém, PA, dez de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 5.834, de 15 de março de 1994. Dispõe sobre a Reorganização e Cria Cargos e Funções na Secretaria de Estado de Transportes - SETRAN e dá outras providências. Publicado no DOE - PA, 16 mar 1994.

PARANÁ. Lei Complementar nº 111, de 11 de agosto de 2005. Dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná. Curitiba, PR, dez de 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.027, de 28 de dezembro de 1994. Transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em Autarquia e adota outras providências. Curitiba, PR, dez de 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.517, de 02 de janeiro de 1974. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. Publicado no DOE - PR, 4 jan 1974.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife - RMR.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003. Altera e consolida as disposições da Lei nº 12.126, de 12 de dezembro de 2001, que cria a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.235, de 24 de maio de 2007. Ratifica o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do consórcio público denominado Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, IPEA. *Texto para Discussão* nº 1940, 2014.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira. Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Recife, 2009.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.869 de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicado no DOE - RJ em 19 dez 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.628 de 29 de Dezembro de 2009. Institui o Bilhete Único nos Serviços de Transporte Coletivo Intermunicipal de Passageiros na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicado no DOE - RJ em 30 dez 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana - CDM - e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. Publicado no DOE - RS em 27 dez 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.127, de 09 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - SETM, cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - CETM e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências

RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. **Ideias**, 2(2), 61-80. 2013.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011.

RUBINSZTAJN, Igor Kippe. A ascensão da convenção de desenvolvimento Neoliberal no Brasil. 2012. Monografia de Graduação.

SÃO PAULO (município). Lei nº 13.241, 12 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo, autoriza o poder público a delegar a sua execução, revoga as Leis nº 11.037/91; 12.328/97; 12.893/99; 10.950/91; os incisos iii e iv do artigo 2º da lei nº 11.851/95; 12.621/98; 13.099/00, e dá outras providências. Publicado no DOC em 13 dez 2001.

SÃO PAULO. Decreto nº 34.184, de 18 de novembro de 1991. Organiza a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. Publicado no DO – SP em 19 nov 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.956, de 21 de março de 2019. E 21 DE MARÇO DE 2019. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Política Estadual de Mobilidade Metropolitana. Publicado no DO – SP em 22 mar 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.450, de 16 de julho de 1991. Cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos e dá providências correlatas. Publicado no DO – SP em 17 jul 1991

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 5.788, de 1990. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Brasília, DF, out 1990

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 105-121, 2005.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. **Approaches and methodologies in the social sciences**, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

THURY, Leonardo de Amorim; FREITAS, Alexandre Jerônimo de. O poder das idéias e as idéias do poder: a vitória da convenção neoliberal a partir da crise econômica mundial da década de 1970. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 9, n. 2, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, 1999. (Arrumar L)