

Bernardo Meyer

Universidade Federal de Santa Catarina
(UFSC, Brasil)
bernardo.meyer@ufsc.br

Helen Fischer Günther

Universidade do Sul de Santa Catarina
(UNISUL, Brasil)
helen.fg@gmail.com

Tatiana Schreiner

Universidade Federal de Santa Catarina
(UFSC, Brasil)
tatischreiner@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo

Endereço

Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras
29.075-910, Vitória-ES
gestaoeconexoes@gmail.com
gestaoeconexoes@ccje.ufes.br
http://www.periodicos.ufes.br/ppgadm

Coordenação

Programa de Pós-Graduação em Administração
(PPGADM/CCJE/UFES)

Artigo

Recebido em: 07/11/2018
Aceito em: 15/11/2018
Publicado em: 29/11/2018

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO E DA GESTÃO ASSOCIADA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

CHALLENGES OF PUBLIC TRANSPORTATION INTEGRATION AND ASSOCIATED MANAGEMENT: THE CASE OF THE FLORIANÓPOLIS METROPOLITAN AREA

RESUMO

Este estudo objetiva analisar os desafios da gestão associada do transporte coletivo na Região Metropolitana da Grande Florianópolis. O método utilizado foi o de estudo de caso com características qualitativas apoiado em análise documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicaram que a visão limitada acerca da interdependência dos temas de interesse comum, ações isoladas, hiatos de comunicação e critérios unilaterais para tomada de decisões são os principais problemas enfrentados, derivados de impasses administrativos e políticos. Identificou-se que a construção da gestão associada envolve regramento, transparência, compartilhamento de informações, coerência técnica, e visão de longo prazo. Conclui-se que cabe aos entes da gestão associada superar as rivalidades políticas e a tradição de falta de cooperação que norteia o setor público brasileiro. A principal contribuição do artigo é aprofundar conceitual e empiricamente o relacionamento entre duas temáticas pouco estudadas de forma conjunta: a gestão e a mobilidade urbana nas cidades.

Palavras-Chave: Gestão associada; Mobilidade urbana; Transporte coletivo; Região metropolitana; Consórcio intermunicipal; Governança metropolitana.

ABSTRACT

This study aims to analyze the main challenges of associated management of public transportation in Florianópolis Metropolitan Area. The method used was qualitative case study, constructed based on documental analysis, direct observation and semi-structured interviews. The results indicated that limited vision about the interdependence of common interest issues, isolated actions, communication gaps, lack of information and unilateral criteria for decision making are the main problems faced, largely due to administrative and political impasses. It was identified that the construction of associated management involves regulation, transparency, information sharing, technical coherence, and long-term vision. The main conclusion is that the involved entities of associated management must overcome political rivalries and lack of cooperation that guides the public sector in Brazil. The main contribution of this article is to increase theoretically and empirically the relationship of two topics that have not been studied together: management and urban mobility in cities.

Keywords: Associated management; Urban mobility; Public transport; Metropolitan area; Intermunicipal cooperation; Metropolitan governance.

1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e crescimento das cidades tem sido uma tendência presente em diferentes regiões do planeta. A expectativa de que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050 vem mobilizando autoridades governamentais para a melhoria das condições urbanas, principalmente em países em desenvolvimento, onde se concentra o maior índice de crescimento demográfico (ONU-HABITAT, 2013).

Tal crescimento das cidades tem levado a múltiplos desafios que demandam planejamento urbano e ações efetivas por parte do poder público. Neste sentido, é possível observar que a administração pública vem buscando alternativas para solucioná-los. Entretanto, as perspectivas para esse início de novo milênio têm se mostrado preocupantes, uma vez que se percebe um descompasso entre o ritmo das iniciativas e os problemas crescentes nas grandes cidades. No centro destas questões estão os deslocamentos da população, sua saúde e segurança, em função dos desafios enfrentados com o aumento dos tempos de viagem, a poluição do ar e os acidentes de trânsito (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Percebe-se que os projetos de transporte e de mobilidade urbana envolvem inúmeras e variadas implicações para a sociedade. Portanto, para se ter uma melhor compreensão dos problemas urbanos e, principalmente, para uma melhor proposição de soluções, é imprescindível que não se limite a capacidade analítica a localidades específicas, como se fosse um fator isolado, mas se estude a região metropolitana circundante para se compreender a real complexidade da problemática (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) vem vivenciando esse complexo cenário nos últimos anos. Um dos principais desafios da região é justamente a mobilidade urbana, que vem demandando uma gestão supra municipal para o enfrentamento deste problema público de forma integrada. Para tanto, o governo do Estado de Santa Catarina buscou diagnosticar a situação e propor uma solução inovadora, a qual envolve a cooperação de diferentes atores governamentais oriundos de distintas esferas da gestão pública.

A justificativa deste estudo está pautada em aspectos práticos e teóricos. No primeiro caso, o estudo apresenta importância para a discussão de um importante problema público em muitas regiões metropolitanas do mundo, a mobilidade urbana. A justificativa teórica, por sua vez, está centrada no fato de cooperação intermunicipal, como é o caso da gestão associada, ser um tema pouco estudado na literatura da área (BEL;

WARNER, 2015). Para esses autores, um maior número de estudos sobre a temática permitiria uma melhor compreensão do fenômeno.

Com base nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar os desafios de implantação de uma solução de gestão associada na área da mobilidade urbana na região da Grande Florianópolis. Para tanto, o trabalho parte de uma metodologia qualitativa de pesquisa para compreender os desafios enfrentados pela administração pública estadual e municipal para desenvolver um modelo inovador de gestão associada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Gestão Associada

A administração tem buscado diferentes políticas públicas para enfrentar os desafios que se apresentam. Muitas vezes ao identificar que o problema público é comum a diferentes cidades de uma região, pode-se optar por uma solução centrada na cooperação entre as instituições, como a gestão associada, para a sua mitigação.

Em se tratando de regiões metropolitanas percebe-se o uso de diferentes arranjos institucionais de gestão metropolitana pelo poder público nas metrópoles em diferentes partes do mundo, com vistas a vencer desafios econômicos, sociais e ambientais característicos dos grandes centros urbanos ou mesmo gerenciar seus desdobramentos nos municípios limítrofes (NUNES, 2016).

Um dos precursores a apontar a relevância da gestão cooperada e associada de municípios foram Ostrom, Tiebout e Warren (1961). Na sua ótica, faz sentido que pequenos municípios se unam para prestar serviços públicos nos quais a dimensão municipal não é suficiente para justificar a criação de uma estrutura exclusiva. No entanto, Veeneman e Mulley (2018) ressaltam que ainda há dificuldade no entendimento do governo como um conjunto de diversos entes que, de modo coordenado, é responsável por diferentes atividades. Os autores ressaltam que a construção dessa perspectiva é essencial para operar com efetividade as diversas esferas de ação que compõem cada política pública.

Ao estudar casos de gestão municipal bem-sucedidos em diferentes partes do globo, Barber (2013) destaca a importância de diferentes municípios reunirem-se para integrar suas ações no intuito de resolver problemas públicos comuns. O referido autor defende essa abordagem, ao invés de se esperar soluções de outros atores governamentais, como o governo nacional, o governo estadual ou provincial.

A gestão associada também é vista como forma de cooperação entre entes estatais, costuma ser relacionada a políticas de redução de custos governamentais (BEL; WARNER, 2015). Segundo os mesmos autores essa associação pode se dar de forma voluntária ou coercitiva, entretanto na maior parte dos casos mundiais, se dá de forma coercitiva. Isso decorre da relutância usual dos municípios para se associarem em uma gestão única.

A discussão acerca da forma de participação gera polêmica entre os autores, Pettersson, Westerdahl e Hansson (2018), por exemplo, destaca que essa decisão deve ser cuidadosa, pois há prós e contras nas duas abordagens. Em sua ótica, trata-se de uma das decisões mais estratégicas do processo de integração.

Nem sempre os casos de gestão associada são bem-sucedidos. As cidades canadenses de Montreal e Toronto, por exemplo, vivenciaram experiências de reformas institucionais por meio de processos polêmicos e forçados de fusão das suas cidades metropolitanas, que os levou à formatação de uma entidade consolidada. Entretanto fez-se necessário reformular o modelo em virtude de protestos da sociedade e retornando ao modelo anterior (NUNES, 2016; CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010). Esse relato revela a importância da conquista da legitimidade popular para se realizar um processo de integração, que tem impacto na vida de todos.

Por isso, cabe ressaltar que a organização da gestão associada precisa considerar elementos políticos e normativos em sua organização e implantação. Nesse sentido deve-se analisar que determinadas condições, como um sistema político fortemente concentrado ou fortemente disperso, desfavorece os esforços de cooperação (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

2.2. Gestão Associada no Brasil

No Brasil, a gestão associada de serviços públicos tem seu marco legal no art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), determinando que união, estados distrito federal e municípios a regularizem por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação (BRASIL, 1988). Essa legislação marca o início da descentralização política e fiscal vivenciada no país, proporcionando maior autonomia aos municípios na condução de suas políticas públicas (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

No entanto, é somente em 2005 que foram instituídos os procedimentos para se contratar as relações de cooperação federativa, por meio da Lei n.º 11.107/2005, denominada lei dos consórcios públicos (BRASIL, 2005). Tal instrumento vem retificar o hiato causado pela descentralização, uma vez que os municípios enfrentam problemas comuns e podem se beneficiar de ações conjuntas (PEREIRA; MOREIRA, 2016). Já o

convênio de cooperação é tratado no Decreto n.º 6.017/2007, trazendo a definição de gestão associada de serviços públicos como sendo:

[...] o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2007).

Em 2015, o Estatuto da Metrópole, Lei n.º 13.089/2015, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, além de instituir normas sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (BRASIL, 2015). Esta legislação é percebida como inovadora ao estabelecer outra forma de se governar, priorizando o interesse comum ao individual, bem como incentivando práticas de governanças centradas no coletivo (SÁ et al., 2017).

A implementação dessas diretrizes legislativas vem trazendo uma série de discussões e desafios a serem enfrentados pelos entes municipais e estaduais, bem como expondo dificuldades operacionais de integração da gestão. Avaliando os desafios e limites da constituição desses sistemas de gestão cooperada intermunicipal, é possível refletir sobre os conflitos de governança que decorrem do pacto federativo brasileiro e da forma como se estabelecem as articulações entre os atores políticos - o Estado, o mercado e a sociedade civil (LACERDA; RIBEIRO, 2014). Essas autoras apontam que esse tipo de articulação acaba por favorecer modos de governança em que predominam os interesses hegemônicos e desconsideram a colaboração social que leva à ampliação da legitimidade e preservação da autonomia dos entes envolvidos.

Percebe-se que as soluções delineadas oscilam entre um novo modelo federativo ou arranjos intermunicipais voluntários. Os novos modelos federativos propõem o estabelecimento de mecanismos de cooperação vertical entre os entes federativos (União, Estados e municípios) e articulações horizontais entre os municípios metropolitanos (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

A importância da gestão associada é evidenciada no estudo de Lippi (2011) sobre a região da Baixada Santista, em que elenca os principais fatores que favorecem governança e governabilidade em regiões metropolitanas: (a) Cooperação entre os atores governamentais; (b) Inexistência de polarização entre os municípios; (c) Envolvimento dos legislativos municipais; (d) Participação e validação da sociedade civil; (e) Existência do arranjo institucional; (f) Assunto organizador das demandas da região metropolitana; (g) Recursos e fontes de financiamento; (h) Existência de liderança política. Na ótica desse

autor, a combinação desses fatores seriam elementos essenciais para garantir o êxito de um projeto de gestão associada em uma dada região metropolitana.

2.3. Gestão Associada e Mobilidade Urbana

Poucos são os estudos que combinam os conceitos de mobilidade urbana com gestão. Grande parte das publicações sobre mobilidade urbana se utiliza de uma lógica relacionada ao urbanismo e à engenharia de transportes (LUNELLI; MEYER, 2017). Já as publicações que abordam o tema da gestão associada focalizam o desenho normativo e estrutural, mas pouco detalham aspectos gerenciais necessários para a efetividade dessa prática.

A colaboração é considerada uma característica essencial da área de transporte público, uma vez que muitos dos processos envolvidos implicam na associação de diferentes atores para a eficácia das ações inerentes a atividade (PETTERSSON, WESTERDAHL, HANSSON, 2018). Percebe-se que nesta visão a colaboração é tratada como uma característica da gestão mobilidade urbana, mais do que uma estratégia gerencial. Em se tratando de transporte intermunicipal, é evidente que a necessidade de integração se torna ainda mais evidente.

A importância da integração do transporte público e da gestão associada ficou evidente em estudo do caso focado na realidade da Holanda. Percebeu-se que apesar dos elevados investimentos públicos na melhoria da mobilidade urbana, houve deterioração da relação preço-qualidade do transporte público nas cidades daquele país. Esse fato pressionou os gestores públicos locais a buscarem formas de aumentar a integração do transporte público, no âmbito local, regional, nacional e internacional (PRIEMUS; KONINGS, 2000). Esse exemplo revela que integração pode envolver diferentes entes governamentais de âmbito municipal, regional e nacional.

Como já foi descrito, processos de integração, colaboração e associação não são matérias simples e fáceis de serem implementados. Ao estudarem o processo de integração do transporte coletivo na região da Grande Florianópolis, Fernandes e Meyer (2017, p. 315) concluíram que há muitos interesses contrários à proposta: “O interesse de manutenção do status quo envolve não somente os empresários do setor, mas também os agentes políticos de cada município que, acabam desenvolvendo relações pessoais de cooperação entre si”. No que se refere aos desdobramentos da implementação de soluções para cada função pública de interesse comum, a situação da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas brasileiras apresenta um quadro diverso, característico da pluralidade dos territórios e das capacidades administrativas estaduais e municipais (COSTA; MARGUTTI, 2014).

De maneira geral, os processos de construção têm contado com a adesão inicial dos maiores municípios e do Estado, com a participação dos demais municípios ao longo do tempo. Há arranjos diversos na gestão do serviço de transporte e destacam-se aqueles em que o governo do Estado foi mais proativo em termos políticos e de planejamento, como Belo Horizonte, e São Paulo (COSTA; MARGUTTI, 2014). O protagonismo do governo do Estado deve-se ao fato de ser atribuição estadual o provimento do serviço de transporte metropolitano, bem como a articulação necessária para fomentar a cooperação intermunicipal em temas de interesse público (COSTA; MARGUTTI, 2014).

Cabe ressaltar que a gestão associada, por si só, não garantirá o melhor funcionamento dos transportes públicos e a melhoria da qualidade de vida da população (PAULSSON et al., 2018). Isso somente se concretizará com vontade política e um conjunto de políticas públicas complementares, afirmam os mesmos autores. Isso justifica-se especialmente em função da complexidade envolvida nas questões públicas sobre os temas relacionados à governança da mobilidade urbana (CASSETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

2.4. A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)

A RMF encontra-se em fase inicial de implementação, com estrutura administrativa delineada e operante, agindo prioritariamente para avançar o processo licitatório do transporte coletivo integrado. Há algumas ações legais em andamento para a adequação de parte da estrutura e de atribuições de órgãos do governo do Estado. A seguir, resgata-se a construção da gestão associada da RMF.

Em 2015, o Governo do Estado de Santa Catarina, em conjunto com os municípios e com o apoio técnico e financeiro do BNDES, apresentou o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS). Foi o primeiro estudo técnico, em nível metropolitano, buscando desenvolver e aplicar uma visão abrangente sobre a mobilidade urbana para além da discussão de modais e oferta de infraestrutura. O plano tratou o conceito de mobilidade “como a facilidade de se chegar a destinos, promover sustentabilidade econômica e ambiental, estimular o crescimento inteligente e orientar o desenvolvimento urbano para um sistema de transporte coletivo mais eficaz” (PLAMUS, 2015).

A pesquisa do plano revelou um dado alarmante de que aproximadamente metade da população da Grande Florianópolis utiliza transporte individual em seus deslocamentos diários, o que se configura no maior percentual dentre todas as regiões metropolitanas de

capitais do país (PLAMUS, 2015). Diante desse grave problema o plano recomendou a reestruturação do transporte coletivo de forma integrada para toda a região metropolitana (PLAMUS, 2015). Constituída em 2014, a região metropolitana da Grande Florianópolis integra nove municípios: Antônio Carlos, Biguaçu, São José, Palhoça, Águas Mornas, Governador Celso Ramos, São Pedro de Alcântara, Santo Amaro da Imperatriz e Florianópolis. A RMF foi criada em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF), uma autarquia da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, para resolver questões de interesse comum daqueles municípios, tais como mobilidade urbana, saneamento básico, resíduos sólidos e gestão territorial.

Atualmente, o transporte coletivo da RMF é concedido de duas formas: um sistema de ônibus intermunicipal, que atende a todos os municípios e de responsabilidade de uma autarquia estadual denominada Departamento Estadual de Transporte e Terminais (Deter) e um sistema municipal, que atende aos municípios de Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça, cuja gestão é realizada pelas respectivas prefeituras. Com os resultados do PLAMUS, deu-se o início do projeto de transporte coletivo integrado com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), o Observatório da Mobilidade Urbana da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e interveniência da SUDERF, com a proposição de um plano operacional, incluindo questões referentes à preparação do edital de licitação para essa função pública de interesse comum, vista como prioritária.

A partir de 2016 a SUDERF, em parceria com o Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC, começaram a desenvolver uma proposta da Rede Integrada de Transporte Coletivo (RITC) com o desenho das linhas de ônibus, a gestão e a operação do sistema. Essa proposta visava a racionalização do atual sistema de transporte metropolitano da região. Segundo a proposta, a RITC dispõe de 190 linhas de ônibus nos oito municípios continentais, projetadas para ter maior racionalidade no funcionamento das linhas e integração tarifária entre os municípios continentais, impactando na melhoria da oferta e da qualidade do transporte público da região (PLAMUS, 2015). A nova proposta visa racionalizar o sistema de transporte público, por meio da redução da sobreposição das linhas municipais e intermunicipais, do reforço dos serviços locais e municipais, facilitando as conexões entre as centralidades da área continental da região metropolitana e aumentando a eficiência do sistema.

No entanto, mais do que implementar a RITC, reside o desafio que é desenvolver a gestão associada do serviço de transporte metropolitano entre Estado e municípios. As

poucas pesquisas desenvolvidas nacionalmente sobre o tema apontam algumas experiências realizadas em regiões metropolitanas como as de Goiânia, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, mas carecem de detalhamento do processo de construção da gestão associada como uma maneira de viabilizar o desenvolvimento regional com alinhamento entre os envolvidos e efetividade na resolução dos temas comuns.

Por outro lado, é sabido que a construção da relação entre as pessoas e as instituições que ocupam tais estruturas não se dá tão facilmente e precisa ser desenvolvida conjuntamente para que haja um equilíbrio entre autonomia e responsabilidade compartilhada, bem como a representatividade dos atores envolvidos. Além das mudanças de ordem jurídica (e política), outorgando a responsabilidade de execução da RITC para a SUDERF, existem as implicações técnicas e relacionais a serem consideradas para que se desenvolva a gestão mais adequada às características da região e do problema em questão.

A proposta de gestão associada do serviço de transporte metropolitano elaborada pela SUDERF prevê a participação direta de técnicos e prefeitos dos municípios da RMF nas decisões de planejamento, gestão e fiscalização do serviço. Atualmente, 70% dos usuários de ônibus da região utilizam o transporte intermunicipal, que está sob a responsabilidade do Governo do Estado, ou seja, os prefeitos não têm qualquer influência sobre o serviço, seja quanto à qualidade, valor da tarifa ou utilização das vias municipais pelos ônibus. Com a Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano implantada, os prefeitos terão maior poder de decisão sobre todo o sistema.

Como principais atores envolvidos com a constituição da RITC, tem-se a SUDERF, citada anteriormente, que tem o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população, coordenando o planejamento, gestão e a execução integrada dos serviços de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. A SUDERF é braço executivo da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Sua estrutura é composta por um Colégio Superior, pelo Comitê de Desenvolvimento da RMF (CODERF), pela Superintendência Geral e por duas diretorias, uma técnica e outra, administrativo-financeira. Essa estrutura de governança pode ser observada esquematicamente na figura a seguir.



Figura 1 – Estrutura da SUDERF

Fonte: Adaptado de PLAMUS (2015).

O CODERF é um núcleo técnico consultivo, formado por representantes dos nove municípios da RMF, da Associação dos Municípios da Grande Florianópolis, CREA/SC (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina), SENGE/SC (Sindicato dos Engenheiros de Santa Catarina), Fetrancesc (Federação das Empresas de Transportes de Cargas e Logística no Estado de Santa Catarina), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), CAU/SC (Conselho de Arquitetura de Urbanismo) e FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina). Esse é o órgão deliberativo e que permite a participação de setores da sociedade na discussão das temáticas relacionadas ao transporte público integrado intermunicipal.

Já o Colégio Superior, órgão máximo de deliberação da RMF, é composto pelo Superintendente da SUDERF, que exerce a Presidência, Secretário de Estado do Planejamento, Secretário de Estado da Infraestrutura, e chefes do Poder Executivo de cada um dos municípios que constituem a RMF.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa é caracterizada por ser um estudo de caso de cunho qualitativo (MERRIAM, 1998). Tal escolha justifica-se por se tratar de um estudo que requer a compreensão do fenômeno de maneira ampliada, inclusive percebendo as subjetividades envolvidas.

O estudo de caso, por sua vez, é um método considerado apropriado para a compreensão das dinâmicas que ocorrem em contextos específicos (EISENHARDT, 1989). Isso é especialmente importante no caso em estudo devido à singularidade do processo de gestão associada desenvolvido pelo Governo do Estado de Santa Catarina para enfrentar problemas relacionados à mobilidade urbana.

Os dados oriundos de estudos de caso com características qualitativas envolvem a identificação de subjetividades e significados reconhecidos diretamente pelo observador (STAKE, 1995), bem como para a integração de outros métodos de coleta de dados. Foram utilizados dados primários e secundários neste estudo. Os dados primários foram obtidos por meio de observação direta e entrevistas no período de janeiro a outubro de 2018, uma vez que os pesquisadores atuam no projeto de implementação da rede integrada de transporte coletivo da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF). Os pesquisadores realizaram entrevistas semiestruturadas com o uso de roteiro de entrevistas.

A coleta de dados se concentrou no processo de formação da gestão associada e nas relações entre os entes participantes, observadas em diferentes formas de comunicação interna do projeto, como reuniões, conversas e discussões realizadas por integrantes do projeto e suas interações com o poder público e com representantes da sociedade civil. No Quadro 1 são apresentadas as informações sobre os 16 entrevistados, todos integrantes do Poder Executivo Municipal de diferentes cidades da região da Grande Florianópolis:

Quadro 1: Informações sobre os entrevistados.

Denominação do entrevistado	Município	Função
Entrevistado A	Águas Mornas	Gestor
Entrevistado B	Águas Mornas	Gestor
Entrevistado C	São Pedro de Alcântara	Gestor
Entrevistado D	Santo Amaro da Imperatriz	Técnico
Entrevistado E	Santo Amaro da Imperatriz	Técnico
Entrevistado F	Santo Amaro da Imperatriz	Gestor
Entrevistado G	Antônio Carlos	Técnico
Entrevistado H	Antônio Carlos	Gestor
Entrevistado I	Antônio Carlos	Técnico
Entrevistado J	Biguaçu	Técnico
Entrevistado L	Biguaçu	Gestor
Entrevistado M	Governador Celso Ramos	Técnico
Entrevistado N	Governador Celso Ramos	Técnico
Entrevistado O	Palhoça	Gestor
Entrevistado P	São José	Gestor
Entrevistado Q	Florianópolis	Gestor

Fonte: dados primários.

Já os dados secundários foram obtidos principalmente por meio de consultas a documentações técnicas do Governo do Estado e estudos desenvolvidos pelo Observatório de Mobilidade Urbana da Universidade Federal de Santa Catarina, como relatórios, estudos

e documentos governamentais. Também foram utilizadas informações publicadas na mídia impressa e eletrônica. Os dados coletados foram analisados mediante triangulação. Deste modo, foi possível estabelecer comparações mantendo a confiabilidade das informações, pois o processo de triangular os dados contribui para a sua validação a partir da confrontação com dados originários de outras fontes (EISENHARDT, 1989).

Foi desenvolvida revisão narrativa para o resgate de fatores importantes e referências sobre gestão associada nacional e internacionalmente. Optou-se por esse método para a construção da revisão da literatura, pois é caracterizado pela amplitude do tema e sua adequação para descrever e discutir o desenvolvimento de um determinado assunto sob o ponto de vista teórico ou contextual (ROTHER, 2007). Por fim, utilizou-se a análise temática por ser um método flexível que alicerça a análise qualitativa, fornecendo uma ferramenta útil que possibilita uma detalhada e complexa descrição de dados por meio da identificação dos principais aspectos do estudo em tela (BRAUN; CLARKE, 2006).

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O caso da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) revela que cinco dos nove municípios dependem do transporte intermunicipal, gerido pelo Estado, o qual atende a 70% dos usuários da RMF (PLAMUS, 2015). No entanto, a falta de um olhar metropolitano sobre o transporte público levou a um processo de sobreposição de linhas intermunicipais, tornando o transporte coletivo um serviço público ineficaz para a população.

É neste contexto, favorecido pela precária situação de todas as empresas de ônibus estarem com seus contratos vencidos, tanto nos sistemas municipais como intermunicipal, que a integração do transporte coletivo vem sendo proposta (PLAMUS, 2015). A única exceção é o município de Florianópolis, que possui um contrato vigente para prestação de serviços de transporte coletivo no âmbito municipal desde 2014 e, neste momento, não participa do projeto de integração.

Não obstante, os municípios e o Governo do Estado de Santa Catarina iniciaram em 2016 a tratativa para firmar o convênio de cooperação interfederativo, que será o principal instrumento norteador do início da implementação conjunta de uma das soluções do PLAMUS, bem como da implantação e operação do sistema de transporte coletivo, estabelecendo as obrigações das partes na gestão associada. Tal instrumento legal, em situação de minuta a ser ratificada junto aos municípios, estabelece os principais papéis de cada ente, atribuindo ao Governo do Estado de Santa Catarina as competências relacionadas à infraestrutura viária e investimentos. Aos municípios compete a ratificação

do convênio junto às respectivas câmaras municipais, a aprovação dos contratos de programa e política de integração tarifária; a gestão do transporte municipal; o desenvolvimento da infraestrutura para as vias de trânsito rápido e arteriais e rotas náuticas; o reporte e apoio ao CODERF; o encaminhamento de projetos de lei; e, a diligência do uso de bens públicos.

À SUDERF foi designado o planejamento associado; a gestão da RITC; a celebração dos contratos de programa; a realização direta, sob concessão ou em regime de parceria público-privada a prestação dos serviços de transporte coletivo municipal e intermunicipal e a implantação de infraestrutura decorrente; e, os processos e contratações administrativos, incluindo licitações de diferentes modalidades. Por fim, ao CODERF, foi atribuído o estabelecimento das diretrizes metropolitanas; a homologação do planejamento do sistema de transporte coletivo intermunicipal integrado (linhas, tarifas, gratuidades, reajuste tarifário); a definição de parâmetros técnicos para a prestação dos serviços de transporte coletivo de passageiros municipal e intermunicipal; a realização de estudos e propostas de medidas tributárias; e, a proposição de licitações para concessão de transporte coletivo municipal e intermunicipal.

O desenho atual da gestão associada não representa toda a dinâmica das interações e relações que são imprescindíveis para a gestão integrada do transporte coletivo da RMF (figura 2). No entanto, é um primeiro passo para a criação de sentido do sistema que se propõe estabelecer neste território. A estrutura da gestão associada do transporte público da região, tal como proposta pelo Governo do Estado, representa um modelo inovador no Brasil. Isso se deve a estrutura criada com a SUDERF, a qual conta como órgão colegiado que permite uma participação mais inclusiva de entidades representativas da sociedade civil no debate dos temas concernentes ao transporte coletivo na região.

Conforme ilustrado na figura 2, três instâncias abarcam os atores responsáveis e envolvidos com a implementação e operação da RITC. Uma instância técnica e operacional, representada pela SUDERF, a partir de sua superintendência, diretorias e gerências pensam e estruturam a gestão do sistema e dos contratos.

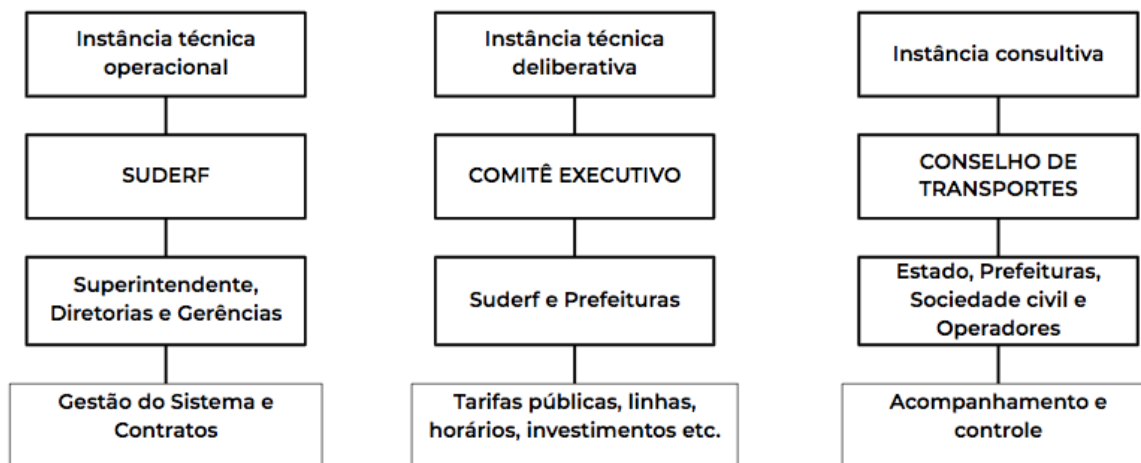


Figura 2 – Estrutura de Gestão Associada da RMF

Fonte: Adaptado de PLAMUS (2015).

Na instância técnica e deliberativa, a SUDERF em conjunto com representantes das Prefeituras, debatem e encaminham questões como tarifas públicas, linhas de ônibus, horários e investimentos entre outros. Por fim, na instância consultiva, nomeada conselho de transportes, estão representados Estado, prefeituras, sociedade civil e operadores das empresas de ônibus que, juntos, realizam o acompanhamento e controle da RITC. O desafio de tal estrutura é criar e manter o vínculo entre os entes representativos para a resolução efetiva deste tema que é do interesse de todos. Como por exemplo, firmar e manter o esforço já iniciado com as prefeituras da região metropolitana da Grande Florianópolis para adequação do plano da RITC às necessidades de cada um dos municípios.

Como mencionado anteriormente, essa necessidade de alinhamento e construção compartilhada foi crucial para a continuidade das primeiras iniciativas de implantação da RMF. Sua gênese foi marcada por certo grau de conflito entre os municípios e o Estado, pelos primeiros terem rejeitado a tentativa de compartilhamento da gestão de temas de interesse comum da área metropolitana com a SUDERF. Tal dinâmica é apontada na análise de Lacerda e Ribeiro (2014) sobre o paradoxo existente entre a autonomia dos municípios e a responsabilidade do Estado em estabelecer processos de gestão metropolitana. O aprendizado decorrente de tal acontecimento provocou mudanças tanto na forma de se relacionar com os municípios, como no escopo da gestão associada, que ficou limitada ao tema da mobilidade urbana, tendo assim avançado favoravelmente no alinhamento para a realização da licitação do transporte integrado coletivo

Esse alinhamento é percebido no próprio redirecionamento do CODERF, que passou por diferentes fases de atuação. Segundo os entrevistados C e G, membros do referido comitê, sua função inicial era de propiciar discussões para a definição conjunta dos aspectos primários acerca da RMF, como definição de cronograma de reuniões, primeiras

ações e responsáveis. Em alguns momentos acabou focando em dirimir controvérsias geradas pela modificação de posicionamento de algum ente que, movido a suas particularidades, utilizava as reuniões como uma maneira de retomar e revisar decisões que já haviam sido estabelecidas. De acordo com entrevistado G: “o CODERF antes era ruim, porque era decidido e desdecidido inúmeras vezes as mesmas coisas”.

Em outras ocasiões, os encontros não tiveram avanço significativo, caracterizados pela fala do entrevistado C: “há momentos em que as discussões estacionam, as discussões ficam maçantes”. O entrevistado E na mesma linha discorreu que: “o CODERF caiu no descrédito, devido à lei; se discute mas não se decide; não se resolve; falta estrutura; falta objetividade”. Outra crítica se refere à falta de construção prévia às reuniões, a fim de criar ambiente fértil e ágil para a tomada de decisão conjunta: “se fala e não se faz; precisa ser mais ágil; discute coisas pequenas que poderiam ser alinhadas antes do CODERF individualmente ou em fóruns menores; só uma reunião não adianta; membros devem colaborar mais e fazer mais”, como aponta o entrevistado J.

A despeito das críticas, é unânime a avaliação do CODERF como um importante fórum para alinhamento e tomada de decisão conjunta, sendo reconhecido como o lócus que atualmente representa o que há de mais próximo da gestão associada, tanto em virtude das atribuições designadas pelo convênio de cooperação interfederativo quanto em relação à percepção dos entrevistados. A instauração do CODERF sinaliza uma relação mais próxima entre os entes e um engajamento entre pessoas dos municípios interessadas em participar do processo. Esse é um grupo que compõe os grupos de trabalho sobre a formulação dos contratos de programa e que, provavelmente irá compor o comitê executivo, em nível técnico. No entanto, é no outro nível, o político, que há grande influência sobre os caminhos da gestão associada.

O uso da gestão associada, pautada na cooperação, foi a estratégia encontrada para superar as dificuldades de resolver a falta de mobilidade urbana na região. Entretanto, essa estratégia vem sendo acompanhada de inúmeras incompreensões e resistências. Ao se observar outras experiências nacionais, percebe-se que ainda não tem sido percebida a integração efetiva na implementação de políticas públicas nas regiões metropolitanas, que carecem de mecanismos de gestão que considerem o conjunto dos municípios de cada região metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014).

A iniciativa da integração do transporte público metropolitano da região da Grande Florianópolis foi também acompanhada de resistência política. Como mencionado anteriormente, algumas lideranças políticas dos municípios da região manifestaram-se de forma contrária ao processo de gestão integrada. Tal fato é evidenciado pelo Secretário de

Estado do Planejamento, Murilo Flores, quando afirmou em matéria publicada no site de sua secretaria que “é muito importante que todos os prefeitos, vereadores, lideranças políticas de todos dos municípios se desarmem. É preciso entender que não se resolve o problema da região metropolitana utilizando os mecanismos de gestão com olhar único do seu município” (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, 2017b).

Grande parte da resistência política à proposta da gestão associada é oriunda da ideia que o Governo do Estado, por meio da SUDERF, passará a planejar e gerenciar o transporte integrado de forma independente e sem considerar as particularidades dos diferentes municípios da região. Sobre esse assunto, o Superintendente da SUDERF, Cássio Taniguchi, se manifestou no intuito de esclarecer que “é importante ressaltar que a SUDERF não tomará decisões à revelia das prefeituras municipais, uma vez que irá estabelecer um contrato de programa para cada área (transporte, saneamento, resíduos sólidos, etc.) com todos os municípios” (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, 2017a).

No intuito de esclarecer a relevância da gestão associada e apontar os benefícios que serão gerados pela mudança, o Superintendente da SUDERF, Cássio Taniguchi ainda ressaltou que “é objetivo do Governo do Estado, por exemplo, reunir os municípios da região da Grande Florianópolis para fazer um único edital de licitação do transporte público metropolitano a fim de racionalizar o sistema, oferecer qualidade de serviço, modicidade tarifária e segurança contratual às partes” (SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, 2017a).

Já na percepção de quatro dos membros do CODERF entrevistados, a gestão associada deve ser caracterizada por possuir “mesmo peso e mesma medida para todos os integrantes [...] todos devem ter vez e voz” (Entrevistados A, B, M, P). Na mesma linha, o entrevistado M vê a gestão associada como uma “associação entre iguais [...] ônus e bônus para todos”. O entrevistado P menciona que a gestão associada “deve ser igualitária, com uma fórmula justa. inclusive o estado. pacto entre prefeitos com um prazo, não engessar para que seja possível a construção comum”. Como principais desafios apontados pelos entrevistados, a comunicação e a tomada de decisões são os elementos mais mencionados, para os quais apontam ser necessário regramento, transparência, compartilhamento de dados e informações, critérios claros e justos, coerência técnica, ação efetiva e visão de longo prazo.

5. DISCUSSÃO

A mobilidade urbana e em particular, o transporte coletivo, se transformou em um tema estruturante que necessita de atuação coletiva e vem impactando a mudança do conceito de como se locomover nas cidades. Tal cenário demanda do poder público ações efetivas e concretas para resolução dos problemas de deslocamento nas regiões metropolitanas.

Nota-se que o aparato legal existente para a gestão associada (que a coloca como competência dos municípios, com o Estado conferindo suporte à integração) é insuficiente para a criação e o estabelecimento de arranjos institucionais efetivos para a gestão integrada do transporte coletivo. Ainda há a necessidade de uma governança efetiva nos aglomerados urbanos metropolitanos que atenda aos requerimentos de eficiência das políticas públicas para a gestão compartilhada (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011). A cooperação entre atores governamentais pode favorecer diversos benefícios a gestão pública e a sociedade. Com ações cooperadas ou associadas pode-se aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961; BARBER, 2013; BEL; WARNER, 2015). Portanto é importante ressaltar a relevância do papel de lideranças políticas que consigam priorizar ações cooperadas entre diferentes atores estatais. A cooperação deveria ser um imperativo dada a grande quantidade de interações e interfaces que órgãos do setor público tem uns com os outros, bem como com entidades externas (PETTERSSON, WESTERDAHL, HANSSON, 2018).

Outro aspecto relevante é a participação e validação da sociedade, maior interessada nas soluções propostas e que, é também a destinatária dessa função de interesse comum. Isso implica, necessariamente, maior envolvimento e colaboração popular na implementação da gestão associada, o que demanda abertura para o diálogo e aproximação do poder público para com a população. Isso é adequado ao contexto de valorização do espírito democrático que o poder público deve estimular. As regiões metropolitanas necessitam de um modo compartilhado de planejar, tomar decisões, organizar-se, executar, prestar contas, envolver representantes da sociedade civil, compatibilizar os diferentes instrumentos de gestão municipal e compensar os municípios que prestam serviços à região. A gestão associada, que promova uma real cooperação entre os atores envolvidos, é importante para melhorar a qualidade do serviço prestado a sociedade (PRIEMUS; KONINGS, 2000).

Na literatura sobre política e transporte público o governo ainda é predominantemente visto como unitário (e não plural), sendo representado pela figura de uma única autoridade ou ente do transporte. É premente ampliar essa percepção para

abarcam diferentes governos em uma mesma área, que operam com várias alçadas em uma mesma política pública, acolhendo a característica de serem mutuamente dependentes. Tais diferentes níveis de governo tendem a não coordenar suas políticas em virtude das diferenças de escala, que conduzem a diferentes perspectivas e objetivos. Para isso faz-se necessário uma governança multinível para a provisão de transporte público urbano integrado (VEENEMAN; MULLEY, 2018). Nesta abordagem é possível que sejam necessários tantos arranjos de governança quanto regiões metropolitanas existentes, uma vez que atualmente há configurações singulares para gestão do transporte em cada centro urbano, sendo a gestão associada uma dessas formatações que ainda está em construção, como é o caso da RMF.

Entretanto, não se pode perceber a gestão associada como uma panaceia com capacidade para resolver os inúmeros problemas da mobilidade urbana da região da grande Florianópolis. Para que a gestão associada consiga de fato contribuir serão necessárias políticas públicas integrativas que fortaleçam o modelo associado de gestão do transporte coletivo (PAULSSON et al., 2018). Cabe aos entes da gestão associada, notadamente prefeitos e demais componentes envolvidos, junto com a população metropolitana, capitanearem colaborativamente a realidade na qual almejam conviver. Entretanto, isso não é tarefa fácil tendo em vista os interesses econômicos envolvidos na questão as rivalidades políticas existentes (FERNANDES; MEYER, 2017) e a tradição de falta de cooperação que norteia o setor público no Brasil. Isso foi evidenciado nas declarações públicas tanto do Secretário de Estado de Planejamento quanto do Superintendente da SUDERF.

Essa quantidade de atores com interesses conflitantes, aliás, compõem a complexidade que caracteriza o setor público, especialmente em temas com grandes quantidades de interessados, como é o caso do transporte público (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007). Nunca é demais lembrar que micro interesses muitas vezes inviabilizam grandes projetos. Incompreensões e resistências existem e fazem parte da construção do entendimento, notadamente quando se trata da esfera pública. O alinhamento entre diferentes interesses é imperioso e se dá mediante a ampliação da noção individual de desenvolvimento regional e, por conseguinte, da criação colaborativa de um novo alinhamento que transcenda interesses particularistas em prol de uma finalidade comum.

Percebe-se também, claramente, que existe uma falta de vontade política de realizar a integração, pois a mesma impactará em mudanças no status quo da micropolítica dos municípios. Essa, por sua vez, pode resultar em mudanças conjunturais que podem

fortalecer ou enfraquecer determinados grupos ou lideranças. Essa situação, patente no caso da Grande Florianópolis, conduz a uma paralisia na capacidade governamental de produzir inovações no setor público.

Algumas publicações nacionais, como o Relatório do Observatório das Metrôpoles (2011) e do IPEA (2018), têm apontado para a necessidade de sensibilização para as vantagens da gestão associada no contexto das governanças de regiões metropolitanas no Brasil. Evidencia-se, por meio dessa literatura, que essa questão não se resolve apenas por meio de leis, sejam estaduais ou federais, que estabeleçam sistemas de planejamento metropolitanos verticalizados. É necessário mais do que isso. Há que haver um engajamento de todos os entes participantes, de modo a construir uma gestão que respeite e integre as especificidades da região metropolitana, sobretudo no que se refere aos problemas de interesse comum, à formatação das estruturas administrativas e ao perfil da sociedade civil.

A análise das experiências nacionais de gestão das regiões metropolitanas revela que ainda se encontram em fase de estruturação em diversas áreas conurbadas do país. A demora decorre, principalmente, dos principais desafios dos políticos da implementação (LACERDA; RIBEIRO, 2014). Esses desafios estão materializados principalmente na busca por consensos entre os atores envolvidos, e à superação de dos pontos de tensão (IPEA, 2013).

Entretanto, não restam dúvidas que o modelo de gestão associada que está sendo implantado na RMF representa uma inovação na administração pública brasileira. É possível fazer essa informação em virtude do arranjo institucional criado com a SUDERF, a qual conta inclusive com um órgão consultivo com participação da sociedade civil, o CODERF, o qual permitirá correções de percurso associados a implementação e operação do transporte público integrado. Tal arranjo institucional representa uma inovação conceitual em termos de gestão associada no Brasil.

6. CONCLUSÕES

A mobilidade urbana é um tema complexo e que gera muitos debates no tecido social de qualquer sociedade. Por isso, novas abordagens para mitigar problemas relacionados a essa temática são importantes para se aprofundar o entendimento das suas causas e possíveis consequências.

Os resultados da pesquisa indicam que o Governo do Estado de Santa Catarina está propondo um modelo inovador de gestão associada do transporte coletivo integrado

dos municípios da RMF. Entretanto, como toda mudança no status quo, essas mudanças estão sendo recebidas com algum grau de resistência por partes interessadas.

Este estudo de caso qualitativo permite observar e acompanhar o processo de implementação de um arranjo institucional inédito para a gestão associada, visando especialmente a equalização entre o técnico e o político e entre a autonomia dos envolvidos e as concessões em prol do bem comum. Tanto o desenvolvimento quanto a implementação desse arranjo de governança contribuem para a construção de uma nova mentalidade para a tratativa de políticas públicas, centradas na cooperação e na integração.

Isso remete a um dos principais desafios do processo, que é liderá-lo em uma direção comum mostrando os benefícios econômicos, políticos e sociais desse processo de integração. As dificuldades a serem enfrentadas passam pelo desenvolvimento de ações relacionadas à integração e continuidade da comunicação, gestão do conhecimento e tomada de decisões conjuntas, com o intuito de fortalecer o vínculo entre os entes representativos e consequente encaminhamento de um dos maiores problemas da região. Como elementos que contribuem para a resolução de tais adversidades foram indicados: regramento, transparência, compartilhamento de dados e informações, critérios claros e justos, coerência técnica, ação efetiva e visão de longo prazo.

Percebe-se que as municipalidades, ao tanto ansiar por autonomia, acabam por bloquear a concepção de alternativas gestão mais inteligentes e integrativas, pelo simples receio do desconhecido. Consequentemente, faz-se necessário que as instâncias gerenciais genuinamente se interessem por cooperar e construir uma visão compartilhada. Com isso, forma-se a base de atuação associada para o enfrentamento dos problemas públicos comuns.

A gestão associada tampouco pode ser encarada como uma cura milagrosa para diferentes problemas públicos. Ela deve ser considerada uma abordagem da administração pública capaz de promover a cooperação entre diferentes atores governamentais, e devidamente coordenada, permite que seja realizado um uso mais eficiente e racional dos recursos públicos. Trata-se, portanto, de uma abordagem adequada para gerar economias de escala, desenvolver sinergias, maximizar os resultados governamentais e minimizar os custos envolvidos.

A contribuição do presente artigo reside em aprofundar conceitual e empiricamente o relacionamento duas temáticas pouco estudadas de forma conjunta: a gestão e a mobilidade urbana nas cidades (LUNELLI; MEYER, 2017). A relevância desse debate está presente também na recente literatura internacional, que examina o

desenvolvimento de uma sistemática diferenciada de governança pública para o transporte coletivo urbano.

Entende-se que há espaço para estudos futuros que explorem a criação de entendimento e construção de alinhamento entre entes públicos heterogêneos, como por exemplo, estudos de caso, em outras regiões do mundo em que haja o desenvolvimento da gestão associada em torno de temas de interesse público, revelando as dificuldades e as fortalezas do processo de implantação. Sugere-se também a realização de estudos longitudinais que permitam acompanhar as diferentes fases da implementação de uma gestão associada. Em uma instância mais operacional, sugere-se também o desenvolvimento de formas de financiamento de modelos de gestão associada podendo, assim, dirimir algumas resistências políticas identificadas.

REFERÊNCIAS

- BARBER, B. **If Mayors Ruled The World: dysfunctional nations, rising cities**. Yale University Press, 2013.
- BEL, G.; WARNER, M. E. Inter-municipal Cooperation and Costs: expectations and evidence. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 52-67, mar., 2015.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 6 jun. 2018.
- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2017. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11107.htm>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 17 mai. 2018.
- BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 22 mai. 2018.
- CASCETTA, E.; PAGLIARA, F.; PAPOLA, A. Governance of Urban Mobility: complex systems and integrated policies. **Advances in Complex Systems**, v. 10, n. 2, p. 339-354, dec., 2007.

- CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. 124 p.
- COSTA, M. A.; MARGUTTI, B. O. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014. 528 p.
- FERNANDES, C. MEYER, B. Desafios na integração do sistema de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2, 2017, Florianópolis. **Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**. Florianópolis: 2017, p. 304-317.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-540, Out., 1989.
- GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p.27-39, out., 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS – IPEA. **Relatório de Pesquisa -Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmbh.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2018.
- LACERDA, N.; RIBEIRO, S. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE**, v. 40, n. 121, p. 185-202, set., 2014. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/454/657>>. Acesso em 5 mai. 2018.
- LIPPI, M. F. Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. **Cadernos Adenauer XII**, n.4, p. 203-218, abr., 2011.
- LUNELLI, P. MEYER, B. Desafios na integração do sistema de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1, 2017, Florianópolis. **Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**. Florianópolis: 2017, p. 2902-2914.
- MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco, California: Jossey-Bass 1998. 275 p.
- NUNES, L. H. C. Governança metropolitana: a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias. **E-metropolis**, n. 26, v. 7, p. 25-33, set., 2016.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 2011. **Governança metropolitana ou fragmentação política? O que a geografia do voto esclarece**. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/governanca-metropolitana-ou-fragmentacao-politica-o-que-geografia-do-voto-esclarece/>>. Acesso em 10 jun., 2018.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 2014. **Metrópoles brasileiras precisam de governabilidade**. Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/metrosoles-brasileiras-precisam-de-governabilidade/>>. Acesso em: 11 jun. 2018.
- ONU-HABITAT. 2013. Disponível em: <<https://unhabitat.org/year/2013/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- OSTROM, V.;TIEBOUT, C.M.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical inquiry. **American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 831-842, dec., 1961.
- PAULSSON, A.; ISAKSSON, K.; SORENSEN, C. H.; HRELJA, R.; RYE, T; SCHOLTEN, C. Collaboration in public transport planning – Why, how and what?. **Research in Transportation**

Economics, Article in press, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.06.013>>. Acesso em 7 out. 2018.

PEREIRA, G. A.; MOREIRA, T. B. S. Consórcio público intermunicipal: características dos municípios participantes. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, p. 307-326, jan./jun., 2016.

PETTERSSON, F.; WESTERDAHL, S.; HANSSON, J. Learning through collaboration in the Swedish public transport sector? Coproduction through guidelines and living labs. **Research in Transportation Economics**. Article in press, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.010>>. Acesso em 7 out. 2018.

PLAMUS. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis, Relatório Final. Disponível em: <<http://plamus.com.br/plamus.html>>. Acesso em 15 abr. 2018.

PRIEMUS, H.; KONINGS, R. Public Transport in Urbanised Regions: The Missing Link in the Pursuit of the Economic Vitality of Cities. **Planning Practice & Research**, v. 15, n. 3, p. 233-245, 2000.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, jun., 2007.

SÁ, R. A. M.; CARVALHO, A. L. S.; BARBOSA, Y. M.; BARSCH, B.; ARAÚJO FILHO, A. R. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 2, mai./ago., 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Gestão associada da Grande Florianópolis está em debate**. Notícias. 09 de Agosto de 2017a. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br/noticias/1783-gestao-associada-da-grande-florianopolis-esta-em-debate>>. Acesso em: 02 de Novembro de 2018.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Gestão associada da Grande Florianópolis pretende resolver problemas comuns aos municípios**. Notícias. 11 de Agosto de 2017b. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br/noticias/1784-gestao-associada-da-grande-florianopolis-pretende-resolver-problemas-comuns-aos-municipios>>. Acesso em: 02 de novembro de 2018.

STAKE, R. **The art of case study research**. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 1995. 177 p.

VEENEMAN, W.; MULLEY, C. Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions. **Research in Transportation Economics**. Article in press, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.005>>. Acesso em 7 out. 2018.

Bernardo Meyer

Doutor em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), mestre em Administração pela *DePaul University* (EUA) e graduado em Administração pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC/Esag). Professor da graduação, da pós graduação e Sub Chefe do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. (bernardo.meyer@ufsc.br)

Helen Fischer Günther

Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento, mestre e graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora da graduação e pós-graduação da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Desenvolve pesquisas em gestão e liderança. (helen.fg@gmail.com)

Tatiana Schreiner

Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). (tatischreiner@gmail.com)