

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

ZANEI RAMOS BARCELLOS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA: INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE
COLETIVO NAS REGIÕES DE CURITIBA E BOGOTÁ**

CURITIBA

2013

ZANEI RAMOS BARCELLOS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA: INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE
COLETIVO NAS REGIÕES DE CURITIBA E BOGOTÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Klaus Frey

CURITIBA

2013

ZANEI RAMOS BARCELLOS

**GOVERNANÇA METROPOLITANA: INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE
COLETIVO NAS REGIÕES DE CURITIBA E BOGOTÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Gestão Urbana.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor 1 (Titulação e nome completo)
Instituição 1

Professor 2 (Titulação e nome completo)
Instituição 2

Professor 3 (Titulação e nome completo)
Instituição 3

Professor 4 (Titulação e nome completo)
Instituição 4

Professor 5 (Titulação e nome completo)
Instituição 5

Cidade, ____ de _____ de 2013.

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) pela bolsa parcial e pela licença para a realização de pesquisas na Colômbia.

Agradeço à Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa sanduíche para a realização de pesquisas na Colômbia.

Agradeço ao corpo docente da Maestría en Gestión Urbana da Universidad Piloto de Colombia (Unipiloto) pela acolhida durante o período de pesquisas em Bogotá.

Agradeço ao Dr. Klaus Frey pelas orientações.

Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. Contudo, existe uma ligação entre eles.

(CALVINO, 2003, p. 61)

RESUMO

Esta tese compara as redes sociais que definem e gerenciam as políticas públicas do transporte coletivo integrado das regiões metropolitanas de Curitiba (Brasil) e de Bogotá (Colômbia) para levantar e analisar características da governança metropolitana latino-americana. A base teórica envolve os temas governança; cidade, espaço público e esfera pública; redes sociais; Jornalismo Cidadão; institucionalismo; e reúne estudos em busca de parâmetros para a análise comparativa entre processos de governança da América Latina. A pesquisa empírica resgata os históricos dos planejamentos urbano-metropolitanos das duas regiões e os contextualiza política, social e economicamente; levanta aspectos das legislações brasileira e colombiana relacionados à questão territorial e identifica arranjos adotados na governança metropolitana do transporte público; estuda o caso do site do programa Bogotá Cómo Vamos como ator significativo da sociedade civil na governança metropolitana de Bogotá; analisa comparativamente os conteúdos das notícias relacionadas ao transporte coletivo metropolitano dos sites dos jornais Gazeta do Povo (Curitiba) e El Tiempo (Bogotá) e aponta os efeitos das suas coberturas na esfera pública de cada metrópole; entrevista *stakeholders* do transporte coletivo de Bogotá e Curitiba e monta as respectivas redes de governança, analisando-as comparativamente com auxílio dos *softwares* Ucinet e NetDraw. Os estudos comparativos revelaram a persistência de problemas históricos como a dependência de recursos dos governos centrais, centralização horizontal de funções em poucos órgãos da administração pública local e regional; fundamentos originados em fatores exógenos; e pouca participação comunitária. Por outro lado, revelaram tentativas de participação da sociedade civil, no que Bogotá está mais avançada que Curitiba; e que as divergências políticas entre níveis de governo presentes no processo da Região Metropolitana de Curitiba por um lado reduzem a agilidade de gerenciamento e da ampliação do sistema e por outro aumentam os debates e favorecem o controle mútuo, o que não se repete na Região Metropolitana de Bogotá, onde não há nível de governo intermediário significativo e as políticas públicas de transporte coletivo estão de antemão alinhadas às nacionais.

Palavras-chave: Governança metropolitana. Políticas públicas. Transporte coletivo. Curitiba. Bogotá.

ABSTRACT

This thesis compares the social networks that define and manage the integrated public transportation policies in the metropolitan areas of Curitiba (Brazil) and Bogota (Colombia) in order to identify and analyse characteristics of metropolitan governance in Latin America. The theoretical basis involves the issues of governance; city, public space and public sphere; social networks; Citizen Journalism; institutionalism; and examines different international studies in search of parameters for the comparative analysis of governance processes in Latin America. The empirical research traces the historical urban planning of both metropolitan regions, and contextualizes them in political, social and economic terms; raises aspects of the legislation concerning territorial issues in Brazil and Colombia; and identifies governance arrangements designed to integrate metropolitan public transport; studies the case of the NGO Bogotá Cómo Vamos (and its website) as a significant civil society actor involved in metropolitan governance in the city of Bogota; analyzes comparatively the news content concerning metropolitan transportation published in the websites of two important newspapers: Gazeta do Povo (Curitiba) and El Tiempo (Bogotá), and points out the effects of their coverage in the public sphere of each metropolis; interviews stakeholders of public transport in Bogota and Curitiba and identifies their underlying governance networks, analyzing them comparatively with the aid of two softwares: Ucinet and NetDraw. The comparative studies revealed the persistence of historical problems such as resource dependence of central governments, horizontal functional centralization within some local and regional public agencies; precepts originated in exogenous factors, and poor community involvement. On the other hand, the studies revealed attempts to strengthen civil society participation, more in Bogota than in Curitiba, and the fact that political disputes between different levels of government, present in the governance process of the Metropolitan Region of Curitiba, reduce the agility of the management and enlargement of the transport system, but also increases political debates and favors mutual control, what does not happen in the Metropolitan Area of Bogota, where there is no significant intermediate level of government and where public transportation policies are beforehand aligned to national policies.

Keywords: Metropolitan governance. Public policies. Public Transportation. Curitiba. Bogota.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Elementos Formadores da esfera pública.....	49
Figura 2	–	Representação gráfica da Teoria dos Grafos.....	76
Figura 3		Mecanismos de governança regional.....	122
Figura 4	–	Estrutura organizacional da Mesa de Planejamento Regional de Bogotá-Cundinamarca.....	178
Figura 5	–	Página de acesso ao site do Programa Bogotá Cómo Vamos.....	212
Figura 6	–	Número de colunas das chamadas de homepage.....	231
Figura 7	–	Número de colunas das chamadas de homepage.....	231
Figura 8	–	Altura dos títulos das chamadas de homepage.....	232
Figura 9	–	Ocorrência do tipo de entrevistados em relação total de matérias (%).....	237
Figura 10	–	Ocorrência do tipo de entrevistados nas matérias com entrevistados (%).....	238
Figura 11	–	Média do tipo de entrevistados presente nas matérias em geral.....	238
Figura 12	–	Média do tipo de entrevistados presente nas matérias que tinham entrevistados.....	239
Figura 13	–	Percentual do tipo de entrevistado em relação ao total de entrevistados.....	239
Figura 14	–	Percentual do total de fontes.....	242
Figura 15	–	Média do tipo de fonte em relação ao total de matérias.....	242
Figura 16	–	Média do tipo de fonte em relação ao total matérias com fontes.....	243
Figura 17	–	Percentual do total de matérias por tipo de fonte.....	244
Figura 18	–	Percentual do total de matérias com fontes por tipo de fonte.....	244
Figura 19	–	Mapa do sistema transmilenio.....	289
Figura 20	–	Estrutura distrital até 2006.....	303
Figura 21	–	Estrutura distrital atualmente.....	304

LISTA DE GRAFOS

Grafo 1	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC.....	276
Grafo 2	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC enfatizando as centralidades.....	278
Grafo 3	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC, categorizando os atores pelo nível e origem.....	279
Grafo 4	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC, com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades.....	280
Grafo 5	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC (considerando a 2ª rodada de entrevistas).....	280
Grafo 6	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC enfatizando as centralidades (considerando a 2ª rodada de entrevistas).....	281
Grafo 7	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC, categorizando os atores pelo nível e origem (considerando a 2ª rodada de entrevistas).....	282
Grafo 8	– Rede de governança do transporte coletivo da RMC com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades (considerando a 2ª rodada de entrevistas).....	283
Grafo 9	– Rede de governança do transporte coletivo da Região Metropolitana de Bogotá.....	311
Grafo 10	– Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá enfatizando as centralidades.....	313
Grafo 11	– Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá, categorizando os atores pelo nível e origem	315

Grafo 12	– Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá, com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades.....	318
----------	---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Principais características dos modos de governar na democracia.....	33
Quadro 2	– Estruturas de oportunidades para a governança territorial.....	39
Quadro 3	– Relação tempo-espaço na cibercomunicação.....	44
Quadro 4	– Comparativo dos paradigmas da organização legislativa.....	91
Quadro 5	– Tipos de discussão a que se dedicam as três abordagens neo-institucionais.....	96
Quadro 6	– Procedimentos metodológicos associados para pesquisa sobre BCV, Gazeta do Povo e El Tiempo	141
Quadro 7	– Cronograma e procedimentos para o levantamento de dados para do estudo de caso sobre o Bogotá Cómo Vamos.....	148
Quadro 8	– Análise de conteúdo dos sites da Gazeta do Povo Online e do Bogotá Como Vamos – cronograma e procedimentos.....	151
Quadro 9	– Categorias de análise para as análises de conteúdos da Gazeta do Povo Online e El Tiempo.com.....	153
Quadro 10	– Principais informações buscadas pelas entrevistas com os <i>stakeholders</i> dos transporte coletivo metropolitano da RMC e da RMB.....	158
Quadro 11	– Entidades relacionadas às políticas públicas nacionais de transporte coletivo urbano-metropolitano na colômbia e suas funções.....	199
Quadro 12	– Entidades relacionadas às políticas públicas de transporte coletivo urbano-metropolitano e suas funções no Brasil.....	204
Quadro 13	– <i>Stakeholders</i> do transporte coletivo da RMC entrevistados.....	250
Quadro 14	– <i>Stakeholders</i> do transporte coletivo da RMC complementares entrevistados.....	251
Quadro 15	– Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Curitiba e respectivos papéis.....	272

Quadro 16	–	Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Curitiba e respectivos papéis revelados pela segunda etapa de entrevistas.....	274
Quadro 17	–	<i>Stakeholders</i> do transporte coletivo bogotano entrevistados.....	287
Quadro 18	–	Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Bogotá e respectivos papéis.....	308

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Tipo de mídias por chamada.....	233
Tabela 2	–	Quantidade de mídias por chamada.....	233
Tabela 3	–	Número e percentual de entrevistados por matéria.....	235

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO.....	19
1.2	OBJETIVOS.....	27
1.2.1	Objetivo geral.....	27
1.2.2.	Objetivos específicos.....	27
2	EMBASAMENTO TEÓRICO.....	28
2.1	GOVERNANÇA.....	30
2.2	CIDADE, CIBERESPAÇO E ESFERA PÚBLICA GLOBALIZADA.....	40
2.2.1	Espaço público e esfera pública.....	40
2.2.2	Conceito de ciberespaço.....	43
2.2.3	Esfera pública global.....	46
2.2.4	Esfera pública e ciberespaço.....	48
2.2.5	Governança global e local/urbana.....	54
2.3	IMPRENSA, OPINIÃO PÚBLICA, ESFERA PÚBLICA E JORNALISMO CIDADÃO.....	59
2.3.1	Imprensa e formação da opinião pública	60
2.3.2	Perda de credibilidade, crise de identidade e jornalismo cidadão.....	64
2.4	ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	72
2.4.1	Análise de redes sociais.....	75
2.4.2	Análise de políticas públicas.....	78
2.4.3	Modos de análise de redes de políticas públicas.....	82
2.5	INSTITUIÇÕES, NOVO E VELHO INSTITUCIONALISMO.....	89
2.5.1	As correntes do neo-institucionalismo.....	92
2.5.2	Ponderações sobre o neo-institucionalismo.....	100
2.6	PARÂMETROS PARA ANÁLISES COMPARATIVAS DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA.....	106
2.6.1	Globalização, escala geográfica e escopo funcional.....	109
2.6.2	Trajetória institucional e contexto político-administrativo.....	114
2.6.3	Autoridade e grau de individualidade ou de coletividade.....	118

2.6.4	Arquitetura, estruturas e processos.....	126
2.6.5	Aplicabilidade dos parâmetros às metrópoles latino-americanas	133
3	PESQUISA EMPÍRICA.....	136
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA E DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS UTILIZADOS.....	137
3.1.1	Evolução político-institucional do planejamento metropolitano..	137
3.1.2	Levantamento dos fundamentos constitucionais, legais e normativos.....	138
3.1.3	Estudo de caso sobre o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) e análise de conteúdo sobre a Gazeta do Povo e El Tiempo.....	139
3.1.3.1	Jornalismo Cidadão como parâmetro de análise.....	142
3.1.3.2	Diferenciação de metodologias.....	145
3.1.4	Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e de Bogotá (RMB).....	156
3.2	EVOLUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E BOGOTÁ.....	160
3.2.1	Região Metropolitana de Curitiba (RMC).....	160
3.2.1.1	Contexto nacional.....	162
3.2.1.2	Origens e implementação do Plano Diretor de Curitiba.....	163
3.2.1.3	Novo perfil econômico do Paraná e o papel da Comec.....	168
3.2.2	Região Metropolitana de Bogotá (RMB).....	175
3.2.2.1	Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)...	176
3.2.2.2	Políticas metropolitanas nacionais.....	178
3.2.2.3	Arranjos locais para a implantação do Transmilenio.....	180
3.2.3	Considerações sobre o planejamento metropolitano na Colômbia e Brasil.....	185
3.3	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E NORMATIVOS PARA A GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BOGOTÁ E CURITIBA.....	187
3.3.1	A estrutura territorial colombiana.....	187
3.3.2	A estrutura territorial brasileira.....	192
3.3.3	As políticas nacionais de transporte coletivo para as grandes cidades e seus impactos na Região Metropolitana de Bogotá.....	198

3.3.4	Políticas nacionais de transporte coletivo para as grandes cidades e seus impactos na Região Metropolitana de Curitiba....	202
3.3.5	Arranjos para a governança metropolitana do transporte coletivo.....	206
3.4	O PROGRAMA BOGOTÁ CÓMO VAMOS NO PROCESSO DE GOVERNANÇA.....	208
3.4.1	Propósitos, abrangência, estratégia e parceiros.....	208
3.4.2	Conteúdo, navegabilidade, diagramação e interatividade.....	210
3.4.3	Posicionamento crítico-analítico.....	221
3.4.4	BCV como ator no processo de governança: alcance e perspectivas.....	224
3.4.5	Considerações gerais sobre o BCV.....	228
3.5	GAZETA DO POVO E EL TIEMPO COMO ATORES NA GOVERNANÇA METROPOLITANA.....	230
3.5.1	Recursos tipográficos de diagramação.....	230
3.5.2	Recursos midiáticos.....	232
3.5.3	Qualidade dos entrevistados.....	234
3.5.4	Qualidade das fontes de informação.....	240
3.5.5	Tamanho das matérias.....	245
3.5.6	Interatividade.....	246
3.5.7	Análise comparativa.....	246
3.6	REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	249
3.6.1	Apresentação das informações obtidas com os entrevistados....	252
3.6.1.1	Evolução das deliberações para a integração físico-tarifária.....	252
3.6.1.2	Questões político-partidárias.....	254
3.6.1.3	Planejamento multinível.....	258
3.6.1.4	A atuação dos prefeitos metropolitanos.....	259
3.6.1.5	Legislativos sem atuação metropolitana.....	261
3.6.1.6	Rateio entre as empresas operadoras.....	263
3.6.2	Apresentação das informações obtidas com entrevistas complementares.....	265
3.6.3	Delineamento e análise da rede de governança do transporte	

	coletivo da RMC.....	272
3.6.4	Considerações sobre a rede de governança do transporte coletivo da RMC.....	283
3.7	REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BOGOTÁ.....	286
3.7.1	Apresentação das informações obtidas com os entrevistados....	288
3.7.1.1	Metrô, bonde ou Transmilenio?.....	288
3.7.1.2	Sistema informal e sistema integrado.....	292
3.7.1.3	Integração com a região metropolitana.....	295
3.7.1.4	Fatores político-institucionais.....	398
3.7.1.5	Vertical-horizontal, internacional-local.....	301
3.7.1.6	Relacionamento entre os atores municipais.....	303
3.7.1.7	Imprensa e sociedade civil.....	306
3.7.2	Delineamento e análise da rede de governança do transporte coletivo de Bogotá.....	308
3.7.3	Considerações sobre a rede de governança do transporte coletivo de Bogotá.....	319
4	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DE BOGOTÁ E CURITIBA.....	324
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA.....	322
4.2	PAPEL ADMINISTRATIVO, CONTEXTO E TERRITORIALIDADE.....	325
4.3	GRAU DE DEMOCRACIA DAS REDES DE GOVERNANÇA.....	327
4.4	A IMPRENSA COMO ATOR NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA.....	330
4.5	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA NEO-INSTITUCIONALISTA.....	332
4.5.1	Neo-institucionalismo histórico.....	335
4.5.2	Neo-institucionalismo da escolha racional.....	336
4.5.3	Redes de políticas públicas como instituições.....	338
4.6	GRAU DE VERTICALIZAÇÃO, HORIZONTALIZAÇÃO E ABRANGÊNCIA.....	342
4.7	IMBRICAÇÃO NA ECONOMIA GLOBAL E CENTRALIZAÇÃO.....	338
4.7.1	Modelos de governança.....	343

4.7.2	Escala geográfica e escopo funcional.....	343
4.8	CENTRALIZAÇÃO E A HERANÇA INSTITUCIONAL HISTÓRICA....	345
4.9	AÇÃO COLETIVA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS.....	346
4.10	MECANISMOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA.....	350
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	353
	REFERÊNCIAS.....	359
	APÊNDICE A – DADOS COLETADOS DAS MATÉRIAS DO SITE DA GAZETA DO POVO.....	376
	APÊNDICE B – DADOS COLETADOS DAS MATÉRIAS DO SITE DO EL TIEMPO.....	379
	APÊNDICE C – ROTEIRO INICIAL DE ASSUNTOS TRATADOS NAS ESTREVISTAS EXPLORATÓRIAS PARA A MONTAGEM DA REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO NA REGIÃO DE CURITIBA.....	381
	APÊNDICE D – ROTEIRO INICIAL DE ASSUNTOS TRATADOS NAS ESTREVISTAS EXPLORATÓRIAS PARA A MONTAGEM DA REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO NA REGIÃO DE BOGOTÁ.....	383

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Cinquenta por cento da população mundial é urbana, segundo a Unicef (2012). Isto significa que dos 7 bilhões de habitantes do planeta, 3,5 bilhões residem em cidades, que devem receber mais 60 milhões de pessoas por ano, elevando o percentual de urbanização da humanidade para 60% em 2030 (OECD, 2008) e para 70% em 2050 (UNICEF, 2012). Noventa por cento do crescimento urbano previsto até 2030 deverá ser absorvido pelas cidades dos países em desenvolvimento, as quais não oferecem infraestrutura adequada de abastecimento de água, sistema de esgoto e coleta de lixo para garantir saúde e preservar o meio ambiente (OECD, 2008). Entre estes países estão o Brasil, com taxa de urbanização de 84%, e a Colômbia, 75% (UNICEF, 2012).

As regiões urbanas contemporâneas, de uma forma geral, apresentam crescimento em área proporcionalmente maior do que o populacional. O acréscimo territorial previsto para os próximos 20 anos é de 150%, pouco menor do que o observado de 1950 a 2000, quando as áreas urbanas em todo o mundo absorveram conjuntamente 364.065 Km², um crescimento de 171%, enquanto o aumento populacional neste período foi de 142% (OECD, 2008).

Esta expansão territorial das áreas urbanas acarreta, entre outros fatores, na ocupação de terras agricultáveis e em distâncias maiores, que implicam no uso mais frequente do automóvel e construção de autopistas ligando distritos, aumentando o consumo de combustíveis, a emissão de poluentes, de gases causadores do efeito estufa e atraindo investimentos às suas margens. As consequências da expansão territorial das áreas urbanas se fazem sentir também na ruptura de continuidade em habitats naturais e na degradação do solo a longo prazo. O desenvolvimento da infraestrutura, por exemplo, será responsável pelo maior acréscimo de pressão sobre a biodiversidade nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹ até 2030 (OECD, 2008).

¹ A OECD é formada por 31 países considerados desenvolvidos.

Os problemas decorrentes da urbanização afetam também questões relacionadas à saúde humana e ao bem-estar, como as decorrentes das emissões de gases veiculares, habitações inadequadas e falta de áreas verdes de boa qualidade. Há ainda consequências socioeconômicas, tais quais a segregação e falta de coesão social. A pobreza também, embora não exclusivamente, está associada à urbanização (OECD, 2008).

Os prédios ocupam parte significativa das terras urbanas e sua construção consome energia, água e outros materiais; emite ruídos e produz resíduos na forma de poluentes sólidos, líquidos e gasosos. Quando prontos, afetam a luminosidade, a ventilação e a permeabilidade do solo. Na fase de demolição, transferem grande quantidade de dejetos ao meio ambiente. Diante disto, fica evidente que o setor da construção também impacta significativamente a saúde humana, e de várias maneiras. Quanto ao consumo de energia, nos países da OCDE, somente os prédios – públicos, residenciais ou comerciais – consomem entre 25 a 40% do total de energia. Muito ainda precisa ser feito no sentido de construir prédios mais eficientes energeticamente, com sistemas mais racionais e sustentáveis de iluminação, aquecimento, refrigeração etc.

A integração do planejamento territorial, de mobilidade e de políticas ambientais das regiões metropolitanas parece fundamental, uma vez que são atividades intimamente ligadas. O uso do solo deve levar em conta o tempo de deslocamento, acesso aos bens e serviços, poluição do ar, ruídos, emissão de gases causadores do efeito estufa e consumo de energia. Saúde e questões sociais precisam, da mesma forma, ser levadas em conta no delinear e gerenciamento das políticas urbanas. Todas estas variáveis, na visão da OECD (2008), devem fazer parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico e social de longo prazo, sendo que sua definição deve levar em conta as particularidades, para que se definam planos adequados a cada área urbana.

Especificamente sobre a América Latina, embora o processo de urbanização esteja em desaceleração, suas metrópoles continuam a receber fluxos migratórios significativos. O fluxo populacional mais intenso rumo às cidades do continente verificou-se na segunda metade do Século XX, quando os países economicamente mais ativos adotaram processos agrícolas em grande escala, assim expulsando do campo posseiros, pequenos proprietários e trabalhadores, que rumaram

principalmente às grandes cidades, onde se concentrava processo de industrialização tardia, voltado à substituição de importações (ALMANDOZ, 2008). Esta industrialização, entretanto, foi incapaz de absorver o volume migratório e originou, ou agravou imensamente, problemas nas grandes cidades e nas circunvizinhas. Estes problemas, em grande parte não solucionados até hoje, evidenciam-se em áreas como segurança, mobilidade, saúde, educação, saneamento e meio-ambiente.

Mais recentemente, a partir do final dos anos 1980, a América Latina passou, concomitantemente, por dois outros processos significativos, cujos reflexos também fizeram-se sentir nas suas metrópoles: a globalização da economia e a redemocratização. Se a globalização levou muitas metrópoles a caracterizarem-se como polos produtivos industriais ou de fornecimento de serviços consoantes com suas próprias características e potencialidades, o que pode ser considerado positivo, também agravou aspectos negativos relacionados principalmente ao meio ambiente e ao bem estar social pela falta de mecanismos efetivos de controle ou garantidores de melhores serviços públicos. Da mesma forma, os arranjos institucionais e legislações do continente nem sempre favoreceram soluções. Nem mesmo o processo de redemocratização oportunizou condições mais favoráveis neste sentido. No Brasil, por exemplo, a Constituição Cidadã de 1988 beneficiou os municípios concedendo-lhes grande autonomia, alçando-os a entidades autônomas, tais quais Estados e União. Este preceito constitucional, porém, veio acompanhado de outros que deixam os municípios dependentes de verbas, geralmente insuficientes, advindas do governo central para atividades fundamentais como saúde e educação básica. Esta autodeterminação dos municípios não favorece o estabelecimento de arranjos institucionais que possibilitem ações conjuntas entre eles, sequer entre os imbricados em uma mesma região metropolitana, como também não favorece os arranjos entre municípios, Estados e União.

Isto posto, Frey (2009) lança algumas questões pertinentes às metrópoles apresentadas aqui por coincidirem com alguns dos questionamentos que norteiam a presente proposta de pesquisa, tais quais: como responder aos crescentes fatores exógenos advindos de realidades como a economia global ou das mudanças ambientais planetárias, sobretudo climáticas, que exigem adaptações e capacidades específicas de condução política? Como harmonizar as diferentes escalas

envolvidas e afetadas (comunidades locais, bairros e distritos)? Como administrar áreas de valor ecológico, fontes de recursos e de qualidade de vida? Como tratar as bacias hidrográficas? Como determinar o espaço regional metropolitano, a fronteira entre o urbano e o campo, as circunscrições administrativas? Como enfrentar holisticamente estas questões, uma vez que os municípios são as únicas instituições dotadas de fato de mecanismos garantidores de certa legitimidade democrática? Como integrar neste processo as escalas nacional, internacional e global, que devido às progressivas interdependências exigem igualmente respostas articuladas e interescalares e um papel mais preponderante das metrópoles?

Talvez não por coincidência, o termo *governança*, assim como a expressão globalização, ganhou destaque a partir do final da década de 1980. O termo foi inicialmente concebido como abordagem teórico-analítica para apreender as novas práticas de articulação político-administrativas que se conformaram principalmente no âmbito da União Europeia, como também nas grandes regiões metropolitanas da América do Norte (ESTEVE, 2009). Em ambos os casos, segundo Frey (2009), as estruturas institucionais formalizadas pelos arcabouços legais existentes se revelaram incapazes ou insuficientes para abrigar essas emergentes e necessárias reconfigurações das redes de articulações político-administrativas, frequentemente informais, envolvendo atores estatais e agentes do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

Essa nova opacidade institucional não apenas apresenta um desafio e exige um repensar por parte dos governantes e administradores locais, estaduais e nacionais, mas também por parte da própria academia, sobretudo das ciências políticas, cujo foco tradicional costumava ser a autoridade estatal e cujos métodos supunham certezas e previsibilidades das instituições políticas formalmente instituídas (FREY, 2009, p. 6).

Na visão do autor, os possíveis benefícios individuais advindos de processos coordenados incentivam que cada governo ou ator trabalhe em parceria e rume à “ação coletiva” (p. 6). Quando se trata de governança metropolitana, assunto de maior interesse desta pesquisa, Frey (2009) incluiu outros desafios que perpassam a necessidade de uma instância administrativa superior às esferas municipais para resolver questões referentes à horizontalidade. Estes outros desafios referem-se à verticalidade, tanto “para baixo”, quanto “para cima” (p. 7).

[...] governança metropolitana não se restringe a uma simples necessidade de inserir uma instância de planejamento ou gestão em nível macrorregional dotada de competências e capacidades de garantir uma racionalidade técnica supostamente superior para superar os dilemas de ação coletiva relacionados à fragmentação das competências jurisdicionais. Além da dimensão horizontal, da necessidade de integração e coordenação da ação intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma integração ou articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros ou distritos) como também “para cima”, para os níveis superiores, sejam estes os níveis do Estado, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais (FREY, 2009, p. 7).²

A informalidade política atávica aos processos de governança, porém, merece atenção especial quando se trata da América Latina. Isto porque, historicamente, o continente caracteriza-se por outro tipo de informalidade no exercício político, mais relacionada ao patrimonialismo, clientelismo e corrupção, ainda não extintos do cotidiano político-administrativo no continente. Estes vícios reagem às tendências de modernização e racionalização das democracias latino-americanas ao confrontarem-se com o avanço neoliberal, cujos preceitos marcadamente mercadológicos não se coadunam com tais práticas, que se mostram resistentes às adaptações jurídico-institucionais necessárias à nova realidade econômica internacional, na qual a América Latina está inserida.

Se a flexibilidade da governança é forma de conciliar interesses nacionais e da sociedade civil e propiciar deliberações supranacionais na Comunidade Europeia, o mesmo caminho tende a fragmentar tentativas de cooperação regional mais abrangentes na América Latina. Isto porque, em consonância com Martín-Barbero (2002), como a lógica predominante das iniciativas de governança regional é a de mercado, exacerba a competitividade em detrimento da cooperação e força os grupos sub-regionais incipientes como o Mercosul e Alca a inserirem-se aos macro-grupos europeus e norte-americanos, levando ao agravamento de problemas regionais marcantes como a concentração de renda, poucos gastos sociais e deterioro da cena pública; e não às soluções que atendam democraticamente a todos os atores, como postulam os preceitos de governança.

² O autor baseou-se em HEINELT, H. **Demokratie jenseits de Staates**. v.4. Baden-Baden: Nomos. (Modernes Regieren. Schriften zu einer neuen Regierungslehre), 2004.

Cabe distinguir que na discussão contemporânea sobre governança a informalidade na política é vista como uma necessidade diante da falta de efetividade dos governos, da falta de resposta satisfatória dos órgãos públicos frente às demandas sociais crescentes e da perda de legitimidade democrática das estruturas político-administrativas formais. Neste sentido, Frey (2009) pondera que se por um lado os conceitos de governança pressupõem liberdades e flexibilidades institucionais, o que seria desejável diante da complexidade dos problemas que se apresentam e da necessidade de enlaçar processos administrativos na área pública em múltiplas escalas; por outro esta necessidade pode fortalecer o que ele classifica como vícios e patologias históricos latino-americanos.

Se, portanto, parte-se da suposição de que é necessária uma adequação dos processos e instituições político-administrativos à atuação pública em múltiplas escalas e setores variados, ensejando uma prática mais flexível e interativa, sem se ignorar os riscos particulares da informalidade da política no contexto cultural latino-americano, torna-se imprescindível um debate amplo sobre as necessidades institucionais na gestão metropolitana (FREY, 2009).

O quadro delineado da governança metropolitana na América Latina é de difícil solução porque extrapola as fronteiras municipais e o arcabouço legal e institucional disponível mostra-se fragmentado mesmo se restrito ao alcance da autonomia municipal. Se por um lado já existe o reconhecimento dos poderes centrais da necessidade de ações conjuntas na esfera metropolitana, Estados e municípios ainda ensaiam arranjos institucionais e esbarram em barreiras jurídico-administrativas para viabilizar ações mais efetivas.

Se a problemática for abordada por um viés histórico, nota-se paralelismo significativo entre as evoluções jurídico-institucionais pertinentes à questão metropolitana na América Latina; coincidências em processos socioeconômicos afeitos à questão cujas origens macro são exógenas; e que tanto os paralelismos quanto as origens exógenas persistem na atualidade, obviamente com nova roupagem. Isto fica evidente quando se delinea uma cronologia de períodos socioeconômicos relacionados às metrópoles contados desde o início da segunda metade do Século XX até contemporaneidade:

- a) crescimento populacional acelerado em função da evasão do campo para a cidade durante processo de industrialização tardia, uma tentativa dos

países economicamente mais significantes de amenizarem a dependência externa e de tornarem sua agricultura competitiva no mercado internacional;

- b) inchaço e crescimento desordenado das grandes cidades levando-as a conurbarem-se com suas vizinhas menores, levando os governos centrais ao reconhecimento da metrópole como entidade, se não formal, pelo menos institucional;
- c) redemocratizações, Constituições cidadãs, economias informais e o fortalecimento de demandas pelo equilíbrio social, econômico e ambiental;
- c) abertura ao capital internacional caracterizando as metrópoles como unidades produtivas especializadas, com personalidade mercadológica bem marcada, capazes de fornecer bens e serviços para a sociedade globalizada;
- d) busca pelo reconhecimento internacional como região inclusiva, atenta aos fatores sócio-ambientais nos projetos de desenvolvimento econômico, como forma de atrair investimentos externos e como aval aos seus produtos no mercado internacional.

A expansão do neoliberalismo na América Latina também implicou em desregulações de setores até então, via de regra, sob monopólio estatal, tais quais os de energia e telecomunicações. Estas desregulações coincidem com grande desenvolvimento tecnológico e expansão dos negócios relacionados às comunicações em todo o mundo, notadamente os de telefonia celular e de internet, setores convergentes que afetam diretamente outras áreas, como a comunicação social e mais especificamente o jornalismo, que sofre transformações profundas nos modos de produção, apresentação e difusão da notícia. Estas transformações ensejam questionamentos sobre o papel da imprensa na esfera pública da atualidade. Estudos recentes de Christmann et al (2012) acerca da cobertura da imprensa sobre questões relacionadas à governança em quatro regiões metropolitanas europeias constataram, entre outras coisas, que a imagem passada pelos jornais “refletem as diferenças entre tipos de regionalismos implementados nas áreas metropolitanas escrutinadas, assim como as diferenças institucionais mais amplas entre elas” (p. 20). Estas constatações abrem possibilidades a investigações sobre o papel da imprensa como ator nos processos de governança também nas

metrópoles latino-americanas, um campo ainda em aberto, objetivo específico desta tese.

Levando-se em conta que para Blatter (2006), a terminologia governança não aponta apenas para o reconhecimento oficial da inclusão de atores não governamentais no processo de governar, mas também para a inclusão de uma migração da condução hierárquica para a cooperação horizontal e voluntária dentro da região metropolitana; e também levando-se em conta que “a metrópole moderna é caracterizada pela governança fragmentada” (CHRISTMANN ET AL, 2012, p. 3), optou-se por fazer um estudo comparativo específico em um destes fragmentos, qual seja, entre o processo de governança relacionado à implantação e ao gerenciamento da integração do transporte coletivo metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba, no Brasil, com o da Região Metropolitana de Bogotá, na Colômbia. O fato de ambas terem escolhido fazer esta integração por meio de sistemas de ônibus rápidos (BRT, *bus rapid transit*) unifica parâmetros e facilita comparações.

Sendo assim, parecem justificáveis estudos sobre a governança metropolitana na América Latina, notadamente agora, quando o neoliberalismo é colocado em xeque nos países de origem da América do Norte, da Europa Ocidental e Japão e vem encontrando campo cada vez mais fértil naqueles classificados como emergentes, a exemplo da Colômbia e do Brasil, nos quais se escolheram duas regiões metropolitanas voltadas para o mercado global – Bogotá e Curitiba – como objeto de pesquisas empíricas, incluindo-se *in loco* nas duas metrópoles, das quais se espera extrair características específicas das suas governanças metropolitanas, compará-las à luz da evolução jurídico-institucional dos dois países e buscar generalizações capazes de refletir aspectos próprios da governança metropolitana latino-americana.

Diante do exposto, as pesquisas desta tese partem das hipóteses que 1) existe um padrão latino-americano de governança, e que 2) os processos de governança são formas mais inclusivas de governar.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Levantar, em perspectiva comparada, as características dos processos de governança metropolitana relacionados à integração e ao gerenciamento do transporte coletivo de Curitiba e de Bogotá, e deles extrair características próprias da governança metropolitana da América Latina.

1.2.2. Objetivos específicos

- Levantar a evolução histórica dos processos jurídico-normativos relacionados à questão metropolitana no Brasil e na Colômbia e evidenciar as peculiaridades das regulamentações jurídicas e normativas das regiões metropolitanas de Curitiba e Bogotá;
- identificar e caracterizar os arranjos institucionais de governança consequentes da realidade jurídico-normativa de cada país e de cada metrópole;
- averiguar a formação de estruturas de cooperação e articulação em rede nos dois processos de governança metropolitana;
- levantar os efeitos dos arranjos institucionais sobre os processos de governança em cada região metropolitana objeto da pesquisa;
- compreender as diferenças e semelhanças entre os processos de governança identificados;
- detectar e caracterizar a participação dos meios de comunicação de massa nos processos de governança metropolitana de Curitiba e Bogotá.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO

Para que os objetivos deste trabalho cheguem a bom termo, faz-se necessário resgatar alguns conceitos teóricos. O fundamental é o de governança, termo adotado há pouco pelas Ciências Políticas e que remete a formas descentralizadas de governar que contemplam participação cidadã e da sociedade civil (ESTEVE; GORGORIÓ, 2009). Este processo de governar diferencia-se da democracia meramente representativa por ir além das estruturas formais e proporcionar deliberações para acomodar interesses diversos de diferentes setores da sociedade na elaboração e implantação de políticas públicas. Trata-se de maneira de legitimar ações/decisões governamentais em sociedades cada vez mais complexas e diversificadas, em um mundo de conflitos em mutação constante e veloz, no qual os governos de todos os níveis mostram-se débeis e as fronteiras entre os países cada vez mais permeáveis; um mundo onde acontecimentos localizados podem afetar rapidamente comunidades distantes, onde as distâncias físicas parecem encurtadas. Isto porque o momento mundial configura-se pelo neoliberalismo e sua atávica globalização da economia, cenário favorável à transformação das metrópoles em pólos econômicos especializados em segmentos, com produção voltada majoritariamente ao mercado internacional. Esta realidade coloca as metrópoles em posição central. O neoliberalismo econômico leva à fluidez do capital. Indústrias e serviços também migram sem restrições significativas de fronteiras em busca das condições mais propícias de mão de obra, energia e matérias primas. Como a América Latina está sujeita às políticas macroeconômicas dos países dominantes desde os descobrimentos, o mesmo se repete agora, porém suas metrópoles vêm neoliberalismo como oportunidade de se tornarem centros econômicos mundiais e, para tanto, se reformatam física e político-administrativamente, tornando-se menos rígidas e assim aptas a enfrentar em melhores condições a concorrência externa. O mesmo cenário, se por um lado traz oportunidade econômicas, por outro evidencia e até agrava problemas crônicos nas áreas social, ambiental, de transporte público, da informalidade da economia entre outras; problemas que requerem reconfigurações ágeis nas políticas públicas ou, da mesma forma ágil, a adoção de novas políticas públicas. Diante do exposto, a governança surge como forma de governar adequada à atualidade das metrópoles

da América Latina, supostamente capaz de fazer frente tanto aos problemas quanto às oportunidades, de forma ágil, eficaz e democrática.

Sendo assim, este capítulo busca embasar teoricamente a pesquisa comparativa entre processos de governança metropolitana da América Latina, mais especificamente àqueles relacionados à integração do transporte coletivo das regiões metropolitanas de Curitiba e de Bogotá, e verificar como a evolução jurídico-institucional do Brasil e da Colômbia afetaram e afetam os arranjos institucionais das redes de governança das duas metrópoles para, por fim, evidenciar características da governança metropolitana latino-americana.

O entendimento e aprofundamento dos conceitos de governança e sua aplicação nas sociedades democráticas requer estudos sobre a democracia, formas de governar e esfera pública. No caso da presente pesquisa, requer também relacionar estes estudos com a questão da territorialidade, com a metrópole. Há que se considerar ainda que o espaço público nas sociedades pós-industriais internacionalizadas, na visão de autores como Eisenberg (2009), está ampliado pelo imediatismo das informações, pelo encurtamento das distâncias e pelo derrubar das fronteiras consequentes da comunicação pela internet, realizando assim a Aldeia Global profetizada por Marshall McLuhan nos anos 1960. Com base em Gotved (2002), discorre-se sobre este novo espaço público, presente de forma significativa e com crescimento exponencial também na América Latina. O espaço público ampliado será útil da mesma forma para a consecução de um dos objetivos específicos desta pesquisa, qual seja, verificar o papel da imprensa nas redes de governança metropolitana latino-americanas, quando se terá como objeto sites jornalísticos. A escolha por sites e não outros tipos de mídias se deu porque fornecem a notícia de forma mais imediata, produzida algumas vezes de forma colaborativa com o cidadão, ou até em rede, e por serem dotados de ferramentas de interatividade com o receptor, de uso fácil e imediato, bem como por derrubarem barreiras relacionadas à territorialidade e temporalidade.

Da mesma forma, elaborou-se uma seção sobre comunicação e o jornalismo na esfera pública democrática para embasar teoricamente as pesquisas empíricas que comparam a cobertura sobre o transporte coletivo feita por dois veículos de comunicação de massa, um de Curitiba e outro de Bogotá, com objetivo de levantar o papel da imprensa nos processos de governança metropolitana. A teorização

sobre comunicação e jornalismo embasa ainda pesquisa empírica sobre o site do Programa Bogotá Cómo Vamos, um veículo informativo interativo que reflete as deliberações sobre as políticas públicas de Bogotá.

O processo de governança, segundo Blatter (2006), Esteve (2009) e Esteve e Gregorió (2009), cujos conceitos estão apresentados neste capítulo, se dá por meio de redes de políticas públicas. Sendo assim, o capítulo conceitua redes para, em segundo momento, caracterizar as redes de políticas públicas. Um terceiro momento trata da análise de redes de políticas públicas, processo que será utilizado como método para analisar as redes de governança de Bogotá e de Curitiba.

O capítulo dedica ainda uma seção ao estudo do institucionalismo, do neo-institucionalismo e a ponderações sobre suas três principais correntes: *institucionalismo da escolha racional*, *histórico* e *sociológico*. Este estudo se faz necessário porque a pesquisa também pretende verificar as decorrências dos fatores institucionais advindos dos poderes centrais colombiano e brasileiro nos processos de governança metropolitana de Bogotá e de Curitiba, respectivamente.

Finalmente, a última seção do embasamento teórico desta dissertação busca estabelecer parâmetros específicos para a análise comparativa entre redes de políticas públicas metropolitanas da América Latina. O estabelecimento destes parâmetros se mostrou necessário no decorrer das pesquisas porque a literatura mundial sobre governança é farta em casos relacionados aos Estados Unidos e Europa, cujas análises usam variáveis adequadas a estas realidades. O capítulo se encerra ponderando sobre a validade destes parâmetros quando se trata da realidade latino-americana.

2.1 GOVERNANÇA

O conceito de *governança* difundiu-se muito a partir de 2001, quando a UE publicou o Livro Branco sobre a Governança Europeia, associando o termo a governo descentralizado com participação cidadã e colaboração da sociedade civil (ESTEVE; GORGORIÓ, 2009).

J. Prats³ enfatiza que, apesar das distintas acepções do conceito de governança, nos últimos anos está se produzindo na Europa um amplo acordo em se considerar a governança como um novo modo de governar, devido a que se constata de maneira progressiva, que a eficácia e legitimidade dos governos democráticos se fundamentam, cada vez mais, na qualidade da interação entre eles e as organizações empresariais e sociais, assim como a boa gestão das relações entre os distintos níveis de governo (ESTEVE; GREGORIÓ, 2009, p. 56).

O termo *governança* é aceito, portanto, em geral, como uma noção referente a uma reestruturação de relacionamentos entre os tipos ideais de ordem social representados pelo Estado, o mercado e a sociedade civil em obter efeitos governamentais. Há também significado derivado do termo “governance” na língua inglesa, que remete ao impacto da gestão das políticas e recursos do setor público no desenvolvimento de uma sociedade ou território (ESTEVE; GREGORIÓ, 2009). Porém, estes autores vão além e postulam que governança é o modo de governar de um novo tipo de governo, o *governo relacional* ou *governo em rede*, cuja premissa é que qualquer meta pleiteada por uma sociedade é uma meta coletiva que precisa ser abordada articulando-se uma ação que envolva os principais atores e obtenha o máximo apoio social; diferentemente do governo provedor e gestor, que precisava responder às demandas sociais com serviços públicos e benefícios.

Esteve (2009) diferencia três modos de governar na democracia, o *burocrático*, o *gerencial* e a *governança democrática*, cujas características serão apresentadas resumidamente a seguir:

- I. burocrático – adotado pelos Estados liberais desde a metade do Século XIX, predominou até os anos 1980. Objetiva a garantia de igualdade legal de oportunidades aos cidadãos e auxiliar na normatização para a estabilidade socioeconômica, desenvolvimento do Estado de direito e do livre comércio. Nele há uma categoria profissional, burocracia ou funcionalismo, regulamentada e protegida legalmente, responsável pela administração do processo. O político eleito representa o cidadão, que não tem participação ativa, e conta com auxílio e fiscalização da burocracia. O tipo de gestão é por procedimentos;

³ PRATS, J. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. In **Instituciones y desarrollo**, nº 10, p. 103-148, 2001.

- II. gerencial – difundido a partir dos anos 1980, teve seu ápice nos anos 90 e predomina até a atualidade como forma de gestão de recursos públicos objetivando a economia, eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos. O tipo de gestão é empresarial e há preferência por profissionais desta área. O papel do político eleito confunde-se com o de gerente;
- III. governança democrática – consequente da crise do governo provedor e gestor de recursos e das impropriedades do modo gerencial, está em ascensão na atualidade objetivando “a colaboração entre o governo e a sociedade civil para a regulação dos assuntos coletivos com critérios de interesse público”⁴. O tipo de gestão é específico baseado em conjunto de técnicas, instrumentos e processos visando compartilhar a construção do desenvolvimento humano em dado território. O político eleito atua como coordenador do interesse geral, considerando os interesses legítimos dos diferentes atores envolvidos. A demanda é por profissionais polivalentes com função de mediação, elaboração de estratégias e ampla visão social.

O Quadro 1 evidencia as principais diferenças entre os modos de governar na democracia, segundo a visão de Esteve (2009) em relação a algumas variáveis.

Ao mesmo tempo em que postulam que a tarefa principal de um governo democrático é promover o desenvolvimento humano no território a partir da “criação, fortalecimento e coordenação das redes econômicas, sociais, culturais”, os autores defendem que o modo de governar “mais apropriado é, sem dúvida a governança” (p. 58). Para sintetizar seu pensamento, valem-se de uma definição de governança territorial sintética cunhada durante a conferência anual de 2005 do Movimento Internacional América Europa de Regiões e Cidades (AERYC).

Governança democrática territorial é uma nova arte de governar os territórios (o modo de governar próprio do governo relacional), cujo objeto é a capacidade de organização e ação da sociedade, seu meio é a gestão racional ou de redes, e sua finalidade é o desenvolvimento humano (ESTEVE; GREGORIÓ, 2009, p. 59).

⁴INNERATY, D. **El nuevo espacio publico**. Madri: Ed. Espasa – Calpe, 2006, p. 209.

O foco maior do conceito de governança está, portanto, na dinâmica das mudanças envolvendo as práticas governamentais. Conforme o objetivo de cada pesquisador, o termo pode assumir conotações diferenciadas. Gualini (2005) constata o uso do conceito em três vertentes analíticas:

- I. como um conceito para analisar a ação do Estado;
- II. como conceito para a análise da ordem social dos sistemas econômicos;
- III. e como um conceito para análise de capacidades específicas além do governo.

Quadro 1 – Principais características dos modos de governar na democracia

Modo de governar/ Variáveis	Burocrático	Gerencial	Governança
Função ou dimensão estruturante da atividade do governo	Normativa/legal	Prestação e gestão Infraestruturas e serviços	Relacional
Tipo de gestão predominante	Gestão por procedimentos	Gestão empresarial por produtividade ou resultados	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva do desenvolvimento)
Principais valores	Legalidade, autonomia da sociedade civil	Economia Eficácia Eficiência	Confiança Compromisso Colaboração
Visão da qualidade no exercício do governo	Credibilidade e confiabilidade dos procedimentos	Satisfação do cliente e usuário	Credibilidade e confiabilidade da organização das interdependências
Papel do cidadão	Peticionário Administrado	Demandante passivo: cliente ou usuário	Demandante ativo: cooperador e corresponsável
Papel das associações e empresas	Reivindicativo	Reivindicativo contratado externo	Reivindicativo contratado externo corresponsável
Papel do político	Representante do eleitorado	Eleito/gerente	Líder da construção social (organizador coletivo)

Fonte: Esteve (2009, p. 43)

Para a questão urbana e regional, na visão de Gualini (2005), necessita-se de uma definição própria de governança, mais focada na sua aplicação em políticas públicas e, mais particularmente, na sua dimensão territorial. Sendo assim, a questão da governança não fica restrita à dicotomia entre governo, no sentido hierárquico e centralizatório das atividades governamentais, e governança, como opção alternativa dentro de um estado mínimo baseado em desregulamentações e privatizações. O autor vai além e aponta para a emergência de novos modos de direcionamentos e de condução da coisa pública, mudando e confundindo a forma de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade civil. Assim, segundo ele, o foco de interesse passa a ser a divisão de trabalho entre mercado, estruturas sociais e estruturas políticas. Dentro de uma ótica política, governança então é um processo de coordenação entre atores, grupos sociais, e instituições que definem e atingem metas coletivas.

Em relação à territorialidade, segundo Gualini (2005), o termo *governança local* refere-se a dois fenômenos:

A posição mutante das localidades e regiões dentro dos domínios de um Estado-nação e das economias nacionais; e a mudança de padrões hierárquicos para interconectados de relacionamentos, do vertical (estado-estado) para o horizontal (estado-sociedade) (GUALINI, 2005, p. 288)

Quando a questão da territorialidade envolve regiões metropolitanas, Blatter (2006), por sua vez, também conceitua o termo destacando a presença de novos atores e mudanças hierárquicas no processo de governar, porém acrescenta a horizontalidade e a voluntariedade no relacionamento entre governos locais.

Esta terminologia não apenas aponta para o reconhecimento oficial e a inclusão de atores não governamentais no processo de governar, mas também incluiu uma migração da condução hierárquica em direção à cooperação horizontal e voluntária dentro da região metropolitana (BLATTER, 2006, p. 121-122).

O processo de governança, conforme deixa antever o conceito de Blatter (2006) e conforme Esteve (2009) e Esteve e Gregorió (2009), está intimamente ligado ao conceito de rede de políticas públicas. As raízes teóricas das redes de políticas públicas podem ser encontradas na ciência política e na teoria organizacional. O conceito de que os processos políticos são interações complexas

que envolvem muitos atores, por exemplo, teve origem nas ciências políticas, assim como o de que a elaboração de políticas públicas tem lugar em comunidades relativamente fechadas. Da mesma forma, o enfoque de rede de políticas públicas, derivado da teoria organizacional, foi fortemente influenciado pelo enfoque de dependência de recursos e pela ideia de que as redes organizacionais podem ser analisadas como problemas organizacionais ou de recursos.

Partindo de um conceito amplamente aceito que define as redes como grupos de organizações ou conjuntos de relações interorganizacionais, Klijn (1998) recorre a pesquisadores, como Aldrich e Whetten⁵, Scharpf⁶, e Benson⁷ para elaborar uma definição própria de redes de políticas públicas. Aldrich e Whetten diferenciaram redes de *conjuntos de organizações* e *conjuntos de ações*. Entendem os *conjuntos de organizações* como grupo de organizações com as quais uma determinada organização central tem vínculos diretos, enquanto os *grupos de ação* como conjuntos de organizações que formam uma aliança temporária para um propósito especial e que tentam coordenar suas ações estratégicas em temas específicos. Este conceito de conjunto de ações assemelha-se com o de ativação seletiva de Scharpf, pelo qual uma rede consta de uma grande quantidade de relações entre atores. Rede, para ele, é o conjunto de vínculos diretos e indiretos definidos por relações de mútua dependência. Nos casos de iniciativas de políticas específicas, somente algumas destas relações devem ser ativadas para que as metas formuladas previamente sejam alcançadas. Benson também trata da natureza das relações quando se refere às redes de políticas públicas como um complexo de organizações conectadas às demais por meio de dependências de recursos e distintas das outras por rupturas nas estruturas de dependência de recursos. Diante destes conceitos, Klijn (1998) conclui que a análise dos processos políticos sob a ótica de redes implica em que o analista se baseia nos padrões de relações entre os atores, suas dependências mútuas e nas formas em que estes padrões e dependências mútuas influem no processo político; e apresenta sua própria definição:

⁵ ALDRICH, H.A. Y WHETTEN, H.D.A. (1981) 'Organization-sets, action-sets and networks: making the mos out of simplicity', in P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (Eds), p. 385-408

⁶ SCHARPF, F.W (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives' in K.I. Hanf y F.W. Scharpf (Eds) p. 345-70

⁷ BENSON, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis' en D.L. Rogers y D.A. Whetten (eds), p. 137-76

As redes de políticas públicas são padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno de problemas e/ou programas políticos (KLIJN, 1998, p.34).

O autor destaca três pontos importantes que devem ser observados nas redes de políticas públicas:

1. existem devido à dependência mútua entre os atores;
2. são constituídas por uma diversidade de atores, cada um dos quais com suas próprias metas; e,
3. as relações entre os atores são de natureza mais ou menos duradora.

Klijn (1998) enfoca a questão das redes de políticas públicas pela ótica da governança, enfatizando a natureza altamente interativa dos processos políticos e contexto em que se desenvolvem, no qual há vínculos relativamente estáveis entre organizações, sustentados por fluxo de recursos constante entre elas. Este enfoque o conduz a uma visão diferenciada de governança, na qual as organizações governamentais não são o ator direcionador do processo político e as atividades de administração assumem outro papel, o que atribuiu poder semelhante a todos os atores. O diferencial está em que na maioria das teorias de rede o poder de cada ator está relacionado aos recursos que possui, no de Klijn (1998), o papel de administrador dos atores governamentais não é tão evidente, uma vez que cada ator pode desempenhá-lo. Porém, também o papel de administrador assume feição diferente dos enfoques tradicionais, uma vez que suas atividades direcionam-se a um grau maior de interação e sustentação entre os diferentes atores envolvidos. Neste enfoque, o contexto institucional assume mais importância dentro do tema governança, já que os processos políticos ocorrem em determinados contextos institucionalizados, e para entender estes processos e mudá-los, onde for necessário, é preciso compreender o contexto, até porque é nele que os acordos organizacionais necessários para coordenar as interações complexas entre os vários atores ocorrem.

Para Gualini (2005), quando se fala em redes aparece um significado ambíguo na pesquisa de governança. Isto porque, a seu ver, o conceito governança remete para formas complexas de decisão em ambientes fragmentados nos quais a efetividade e legitimidade das instituições políticas é corroída e as fronteiras entre os

domínios social, econômico e político estão se confundindo. As redes se tornaram, analisa o autor, uma metáfora importante para o deslocamento das arenas políticas das instituições políticas formais para os pouco ou não formalizados domínios de interação entre grupos de interesse especial, constituindo um padrão de influência a mais, capaz de moldar políticas públicas pela definição de expectativas mútuas e acerto de agendas. Assumindo as redes como formas difusas de coordenação social, Gualini (2005) se refere a redes auto-organizadas e interorganizadas. Aqui também aparece um aspecto sociocibernético na perspectiva de governança, entendida como resultado de uma forma de governo interativa sociopoliticamente. Na visão de Gualini (2005), se por um lado isto leva a um entendimento de governança como uma forma radicalmente interacionista, tendendo a acabar com a distinção entre Estado e sociedade civil; por outro lado, o conceito de governança inspirado na teoria das redes permite aludir à dissolução da esfera pública. Conforme Rhodes (apud Gualini 2005), há uma relação muito próxima entre o conceber governança como governar sem governo e o declínio da habilidade das instituições públicas em produzir legítimas e efetivas políticas públicas.

A metáfora das redes aplicada aos estudos da governança local, todavia, merece algumas observações críticas de Gualini (2005), apresentadas sinteticamente abaixo:

- assumir-se que se trata de autonomia na ação política em relação à ação do Estado, admitindo o surgimento de nova forma de mobilização e influência, faz com que se negligencie a crescente interdependência entre os domínios políticos, tanto nas dimensões horizontal (intersectorial) quanto na vertical (multinível);
- a ênfase na fragmentação da política pública como condição para a influência das redes políticas tende a desviar a atenção dos tópicos de mobilização e capacidade de organização e, inevitavelmente, dos assuntos relacionados ao poder;
- há tendência em se negligenciar assuntos dos quais as redes políticas estão ausentes.

Esteve e Guiteras (2009) veem vantagens em tratar a governança territorial como um processo de *ação coletiva*, uma vez que assim se pode partir de todo o conhecimento acumulado a respeito.

O desafio estaria na possibilidade de reconstruí-lo a partir da perspectiva dos governos e administrações locais como atores interessados em promover processos de ação conjunta, caso se queira, de governança territorial, quer seja com outras administrações públicas em processos de colaboração vertical, quer seja com entidades privadas ou cívicas, em processos de cooperação horizontal ou em ambos os sentidos, dando lugar a processos de caráter multinível (ESTEVE; GUITERAS, 2009, p. 93).

Nos processos de ação coletiva, segundo Esteve e Guiteras (2009), mesmo que os atores tenham diferentes objetivos, existe a necessidade de alianças ou coalizões quando eles consideram que seus benefícios em termos de tomada de decisão superam os que obteriam de forma individualizada. Além dos benefícios esperados, quanto à governança territorial, Esteve e Guiteras (2009) acrescentam outros fatores ou regras condicionantes de caráter *institucional e sociopolíticos*. As regras de caráter institucional referem-se a dois sistemas, o sistema formal de governo local e a natureza do bem concreto objeto do processo de governança; enquanto as sociopolíticas relacionam-se por um lado ao número de sócios em potencial com seus respectivos recursos e, por outro, à existência de um marco anterior de cooperação ou conflito. Estes fatores “podem modificar a relação entre benefícios e custos, e portanto, a intensidade e orientação que adotem os processos de colaboração que dão conta da governança territorial” (ESTEVE; GUITERAS, 2009, p. 96).

Os condicionantes de caráter institucional diferenciam processos de governança em diversas regiões. Os sistemas baseados na provisão de serviços, tal qual existe no Norte da Europa, por exemplo, geralmente resultam em cooperativismo local, onde atores da iniciativa privada e pública desenvolvem ações coletivas por meio de alianças de caráter multinível; enquanto nos Estados Unidos o modelo é orientado pelo mercado, com baixo nível de integração intergovernamental e dependência da geração de recursos próprios; e no Sul da Europa predomina a lógica da dependência e competição intermunicipal em busca de apoios e recursos de instâncias governamentais superiores, nas quais se incentiva a formações de coalizões localistas em forma de apoio às demandas feitas da periferia ao centro.

A arquitetura institucional, na visão de Esteve e Guiteras (2009), precisa ser flexível para que seja possível o estabelecimento de processos cooperativos caracterizados como processos de governança territorial. Para qualificar estes

processos, eles valem-se de algumas variáveis que consideram importantes, tais quais a lógica que rege as relações intergovernamentais, a amplitude da ação pública local, o grau de fragmentação ou de concentração das estruturas, o nível do capital social manifesto ou decorrente do processo, que implica na intensidade e no sentido da governança territorial.

Quadro 2 – Estruturas de oportunidades para a governança territorial

REGIÕES/ ASPECTOS	América Latina	Sul da Europa e Estados Unidos	Norte da Europa
Lógica intergovernamental	Política	Política e um pouco funcional	Principalmente funcional
Amplitude da atuação pública local	Restrita	Delimitada	Ampla
Fragmentação (em oposição à concentração)	Muito alta	Alta	Baixa
Capital social	Muito baixo	Baixo	Alto
Intensidade da governança territorial	Negativa	Positiva e negativa	Positiva
Orientação	Vertical	horizontal	Vertical e horizontal

Fonte: Adaptado de Esteve E Guiteras (2009, p. 102)

Utilizando-se destas variáveis, empiricamente, os autores qualificam três regiões geográficas do planeta diferenciadas quanto aos processos de governança territorial nelas manifestos: Estados Unidos e Sul da Europa, América Latina, e Norte da Europa, conforme está no Quadro 2. Este quadro também evidencia alguns dos desafios à pesquisa relacionada à governança metropolitana sob uma perspectiva comparativa em caráter internacional e pode servir de ponto de partida para averiguações mais aprofundadas. A análise dos processos metropolitanos de governança, por exemplo, encontra dificuldades, uma vez que necessita levar em conta vários aspectos regionais e as diferentes condições locais, como o Quadro 2 deixa antever, grosso modo. Outro dos desafios é sua aplicação comparativa relacionada à amplitude *espacial*, que remete ao caráter multidimensional dos seus determinantes com a adequada conceituação geográfica das formas relacionais e escalares assumidas pela sua espacialidade.

Necessita-se, então, em consonância com o pensamento de Gualini (2005), entender os padrões espaciais específicos resultantes desta dissociação e as maneiras pelas quais as múltiplas flexíveis formas de espacialidade envolvidas podem ser conectadas, ou recompostas, para se pleitear uma efetiva e legítima capacidade de ação pública vislumbrando os problemas coletivos.

Todas estas dimensões são particularmente importantes para a política local, como a conexão entre a (geralmente desterritorializada) rede de políticas públicas com a dimensão de territorialidade é crucial para afetar os resultados políticos e, especialmente, em direcioná-los à busca de metas coletivas. Portanto, a *conectividade* entre espaço, lugar, e instituições não é somente a chave para garantir a representatividade democrática e legitimidade para as decisões políticas, mas é também a condição para as redes exercerem uma influência política efetiva (GUALINI, 2005, p. 295).

Feitas estas ponderações, Gualini (2005) apresenta sua própria definição de governança:

Meu entendimento sobre governança converge em direção à seguinte definição estipulativa: padrões emergentes de elaboração de políticas públicas (a) lidando com a resolução de problemas coletivos (b) no limite entre Estado, mercados, e sociedade civil (c) em termos os quais podem ser mantidos sob o controle (*accountable to*) das instituições da democracia representativa (p. 298).

Após a conceituação de governança sob diversos aspectos, a seção seguinte trata do ambiente democrático abstrato, a esfera pública, relacionando-a com o espaço físico urbano, entre outros aspectos.

2.2 CIDADE, CIBERESPAÇO E ESFERA PÚBLICA GLOBALIZADA

Esta seção é dedicada à ponderação sobre o espaço público urbano, a esfera pública, o governo e a democracia na atualidade, diante de uma sociedade globalizada e dos avanços tecnológicos que criam o ciberespaço, que assume relevância e implica não só na reformatação destes conceitos, mas em novas formas de governar, que aproximam-se de processos de governanças mundiais.

2.2.1 Espaço público e esfera pública

Goodsell (2003) apresenta três visões de espaço público – a dos filósofos políticos, a dos planejadores urbanos e a dos analistas arquitetônicos – e as

compara entre si na busca de conceito unificador. Ele começa pelos filósofos, apresentando os conceitos de Hannah Arendt⁸ para quem espaço público é a esfera da ação pública essencial para a cidadania democrática, campo no qual os cidadãos se envolvem nas deliberações coletivas e em unir esforços em benefício do bem comum. Arendt, segundo Goodsell (2003), lamenta o fato de que forças psicológicas e econômicas da modernidade empurram os cidadãos do espaço público para um mundo privado de introspecção e de atividade econômica, destruindo o limite entre o público e o privado. Esta alienação quanto ao que é público precisa, na opinião dela, ser revertida. O segundo filósofo que Goodsell (2003) considera é Juergen Habermas⁹, a quem o termo espaço público é geralmente associado à esfera pública e por vezes colocados como sinônimos. Habermas, conforme Goodsell (2003) concebe esfera pública como ambiente de conversação e discussão entre indivíduos sobre questões de interesse público. O discurso varia desde a discussão privada e pessoal até o diálogo aberto na imprensa pública. Uma característica chave da esfera pública é seu acesso universal. Qualquer um é livre para acessá-la e a comunicação é idealmente livre de qualquer constrangimento. Isto inclui a capacidade de emitir julgamentos e críticas independentes, incluindo-se aquelas à atuação e intenções do Estado.

Goodsell (2003) apresenta como segunda das fontes principais de literatura sobre espaço público o planejamento urbano, que determina em termos físicos os espaços urbanos abertos. Neste caso, trata-se geralmente de ambientes externos como praças, calçadas, ruas ou parques situados dentro da cidade. Estes espaços

⁸ Hannah Arendt é citada por GOODSSELL (2003), porém, no artigo consultado, não há referência a nenhuma de suas obras, assim como nenhuma foi citada na bibliografia. "Origens do totalitarismo" é considerada sua obra maior. Para este trabalho, considera-se de grande interesse as obras "A condição humana" e "O que é política".

⁹ Obras deste autor presentes na bibliografia do artigo de Goodsell consultado, porém não identificadas no decorrer do seu texto: HABERMAS, J. (1974). The public sphere: An encyclopedia article. In **New German Critique**, 3, 49-55. (Reprinted in 2000, *Democracy: A reader*, R. Blaug & J. Schwarzmantel [Eds.], pp. 509-514. New York: Columbia University Press.); HABERMAS, J. (1989). **The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society**. Cambridge, MA: MIT Press; HABERMAS, J. (1984) **The Theory of Communicative Action**. Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society (trans.T. McCarthy). Boston, MA: Beacon Press; HABERMAS, J. (1989[1962]) **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society** (trans T. Burger with F. Lawrence). Cambridge, MA: MIT Press; HABERMAS, J. (1996) **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy** (trans.W. Rehg). Cambridge: Polity Press; HABERMAS, J. (2004) **Public Space and Political Public Space – the Biographical Roots of Two Motifs in My Thoughts**, Kyoto Prize Speech, Kyoto, 11 November, URL (consulted October 2005): http://homepage.mac.com/gedavis/JH/Kyoto_lecture_Nov_2004.pdf.

comumente servem para o uso público em atividades de recreação e relaxamento, formação de vínculos sociais, estabelecimento de relações com o passado e criação da identidade da comunidade. Para os planejadores urbanos mais politicamente orientados, o espaço público também tem a função de palco para a discordância e oposição ao *establishment*, por meio de passeatas e demonstrações. Um fenômeno contemporâneo comumente observado em metrópoles dos países desenvolvidos é a substituição dos espaços públicos no centro da cidade pelos shoppings perto de áreas residenciais dos subúrbios.

Por fim, a terceira visão da esfera pública ou espaço público apresentada por Goodsell (2003) é a dos analistas arquitetônicos que, assim como os planejadores urbanos, baseiam seus conceitos em aspectos físicos, porém centrados em prédios públicos, como prefeituras, legislativos, tribunais e outros, ao que denomina “espaços cívicos”. São lugares geralmente abertos ao público e cuja arquitetura afeta diretamente a relação entre governadores e governados. Os analistas arquitetônicos observam a localização, desenho, mobiliário, distribuição do espaço e outros aspectos para verificar de que forma estes reforçam o poder político.

Resumidamente, pode-se dizer que, de acordo com Goodsell (2008) o principal foco dos filósofos da democracia com relação ao espaço público está no discurso público, o dos teóricos urbanos na qualidade da vida urbana, e o dos cientistas políticos a análise da arquitetura dos espaços públicos no seu significado social. Da mesma forma, também resumidamente, na filosofia o principal problema apontado por Arendt é a alienação do cidadão em relação às questões públicas; no urbanismo é o abandono dos espaços centrais das grandes cidades; e na arquitetura é a função intimidatória exercida pela arquitetura dos prédios públicos. Castells (2008) avança nesta questão e aponta a rápida substituição do espaço público físico pelo ciberespaço, transformando a cidade territorial em cidade informacional, um “espaço de fluxos” que ultrapassa a mera utilização de *emails* e *chats* na internet, e inclui o uso de telefone celular, transmissão facsimile, teleconferência, videoconferência e a comunicação por meio de outras tecnologias recentes.

Baseado no exposto, Goodsell (2003, p. 370) propõe uma definição de espaço público que leve em consideração as três visões (filosofia, arquitetura e urbanismo): “Espaço-tempo contínuo para discurso político”, frase que resume a

capacidade de um processo conectado e interativo de experiência comunicativa; com discurso no qual um cenário é conectado ao sentido e que todos os participantes podem ver e/ou ouvir uns aos outros de forma imediata. A presença mútua no espaço coloca-os juntos para este propósito. O “contínuo”, também interativo, remete à capacidade dos participantes de ouvir e reagir uns aos comentários dos outros, imediatamente, sem atraso significativo.

2.2.2 Conceito de ciberespaço

O neologismo *ciberespaço*, cunhado por Gibson (1984), é apresentado no romance de ficção científica *Neuromante*, de sua autoria, como sendo o universo de redes digitais, campo de batalhas entre multinacionais, palco de conflitos mundiais, nova fronteira econômica e cultural. O termo ciberespaço difundiu-se e é entendido atualmente como ambiente virtual para negócios, relacionamentos sociais e afetivos, manifestações culturais, busca e difusão de informações; enfim, espaço para novas ou antigas atividades sociais “reconfiguradas” ou revitalizadas na rede, algumas das quais inimagináveis até a década de 1990, pela ausência da internet difusa e abrangente tal qual se apresenta hoje, uma rede mundial de computadores *per se* que é potencializada ao ser interligada às redes de telecomunicações. Ao favorecer a convivência no ciberespaço, esta rede afeta emoções e percepções e implica no repensar de dimensões como territorialidade, espacialidade e temporalidade de forma geral, e, especificamente, quando estes termos relacionam-se às questões urbanas e de governança, uma vez que a democracia é uma destas atividades sociais que se transforma e agora se vale do ciberespaço.

O termo ciberespaço foi apropriado e adaptado por estudiosos de diversos ramos das ciências sociais e, alguns, como Lévy (1999), retiraram dele as conotações fatalistas de Gibson e atribuíram-lhe alcance maior que a própria internet. Esta abrangência extrapolatória à rede evidencia-se quando Lévy (1999) define ciberespaço como espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores, ao mesmo tempo coletivo e interativo, não sendo, porém, uma infraestrutura. “É uma forma de usar as infraestruturas existentes e de explorar seus recursos por meio de uma inventividade distribuída e incessante que é indissociavelmente social e técnica” (p. 193). O

caráter espacial metafórico relacionado ao ciberespaço presente na definição de Lévy (1999) e nas definições de muitos outros, foi determinado na origem do termo gerado por Gibson (1984), quando ele vinculou ao ciberespaço outros conceitos bem conhecidos de geografia, distância, viagem e assim por diante, além da evidente soma das palavras cibernética e espaço.

Esta dimensão espacial da comunicação online determina as condições da vida social na rede, permitindo a existência de uma nova forma de vivência social, qual seja, as comunidades sociais virtuais. Este tipo de interação pode ocorrer de diferentes formas, dependendo das relações da dimensão espacial com o tempo. Gotved (2002) tipifica os relacionamentos comunitários no ciberespaço em função do tempo como síncronos e assíncronos, e em função do espaço, como compartilhados ou não compartilhados. O Quadro 3 mostra a relação entre tempo e espaço na interação online, e nos seus cruzamentos oferece exemplos de comunicações usuais possíveis em cada um deles.

Quadro 3 – Relação tempo-espaço na cibercomunicação

	Espaço compartilhado	Espaço não compartilhado
Tempo síncrono	<i>chat, videogame</i>	<i>webcam, palestra online</i>
Tempo assíncrono	<i>forum, newsgroup</i>	<i>Email, mailing list</i>

Fonte: Adaptado de Gotved (2002, p. 408)

A tipologia proposta por Gotved (2002) parte da trilogia de Lefèbvre (1991), espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido para apresentar três dimensões do espaço que ocorrem simultaneamente na vida social no ciberespaço: o *espaço interface*, o *espaço social* e o *espaço metafórico*. O *espaço interface* é o endereço eletrônico, a página de entrada do site, que, com suas fronteiras determinadas pela diagramação ou layout, deixa visíveis as possibilidades de interação e comunicação; é a interface que demarca o espaço compartilhado. O *espaço social* se constitui das interações humanas alcançadas por meio do teclado ou pelo toque na tela (“*touch screen*”) e que são visíveis por meio de ícones, expressões, *smileys* etc.; nele há um senso de conexão e de pertencimento, de inclusão; as dinâmicas, lideranças (fracas), regras (não rígidas) e punições são estabelecidas pelo diálogo; este espaço é baseado nas interações visíveis e na imaginação que se tem a respeito dos outros. O *espaço metafórico* sobrepõe-se

ligeiramente aos espaços social e interface, uma vez que ambos se valem de metáforas. Pode ser considerado como a condensação da espacialidade percebida; estabelece as ligações com a realidade física e com os espaços sociais por meio da imaginação metafórica; e proporciona a sensação de se estar em determinado lugar carregado de certas qualidades.

Gotved (2002) nota que as metáforas derivadas do espaço urbano e suas conexões inerentes são abundantes na internet, e que há uma ligação entre a metrópole moderna, como concebida por Georg Simmel¹⁰ em 1900, e o ciberespaço, uma vez que ambos são ambientes sociais mutantes, com tráfego intenso e rápido, causadores de crises nervosas nas pessoas que trafegam e que estão nas proximidades. Esta metáfora, ao traçar um paralelo entre a metrópole moderna e o ciberespaço, é rica em expressões não só estruturais, mas também nas psicológicas, e invocam um senso de espaço reconhecível no qual as experiências *offline* se tornam úteis ao se percorrer o espaço virtual. “O espaço metafórico é criado e interpretado localmente no processo do estabelecimento e na manutenção das fronteiras das comunidades, assim mantendo um senso de estar em um lugar especial com certas qualidades espaciais” (GOTVED, 2002, p. 412).

Quando os gregos resolveram discutir assuntos da cidade entre os cidadãos masculinos, maiores e livres, na *ágora* ateniense do Século V a.C., deram o primeiro passo no sentido da democracia. A partir de então, o mundo ocidental experimentou outros regimes políticos e formas de governo no decorrer de mais de um milênio, até que, no Iluminismo, redescobrisse e aprimorasse os ideais democráticos e os vivenciasse nos Estados-Nações modernos. A democracia, atualmente, se reconfigura. Isto porque, no ciberespaço, na visão de alguns, há possibilidades de aprimoramento e oportunidade de retorno às deliberações em uma *ágora ciberespacializada*, não mais situada na urbe tão definida espacial e territorialmente como a grega, nem formada somente pelos cidadãos necessariamente circunscritos aos muros da cidade objeto da ação democrática, porém pelos cidadãos do mundo. Antes de aprofundar a metáfora entre a esfera pública e o ciberespaço, convém resgatar postulados da esfera pública, e submetê-los à realidade da sociedade globalizada.

¹⁰ SIMMEL, G. (1903/1950). The metropolis and mental life. In WOLF, K. (Ed.). **The sociology of George Simmel**. New York: Free Press, 1903/1950. P. 409-424.

2.2.3 Esfera pública global

Fraser (2007) destaca os principais tópicos da teoria da esfera pública de Jürgen Habermas analisados por Goodsell (2003) e pondera sobre dificuldades em aplicá-los na realidade do Estado pós-westphaliano, em um mundo no qual as instabilidades geopolíticas do pós-Guerra Fria e dos fenômenos ligados à globalização tornam necessário repensar essa teoria encarando-a de forma transnacional. A autora elenca seis das principais pressuposições desta teoria e aponta realidades que lhes são contrárias na atualidade:

- a) o destinatário da opinião pública é o Estado moderno, do tipo westphaliano, com soberania indivisível e território com fronteiras bem marcadas. Porém, hoje, os Estados são fracos, e mesmo os fortes dividem setores chave do governo com inúmeras instituições internacionais, redes intergovernamentais e instituições não governamentais: uma soberania desagregada;
- b) público coincide com os cidadãos de um país, residentes em um território nacional, que formula seus interesses comuns como as aspirações de uma comunidade delimitada. Atualmente, entretanto a equação cidadania-nacionalidade-residência no Estado se contradiz por fenômenos como diásporas, migrações, múltiplas cidadanias, múltiplas residências, pertencimento a grupos étnicos etc. Os Estados são multiculturais e têm muitos não cidadãos dentro deles;
- c) a adequada regulação da economia nacional pelo Estado territorial. Hoje o que se vê é o mercado financeiro internacionalizado, corporações transnacionais, mercados eletrônicos, mercados comuns etc. A questão é que, se os Estados nacionais não podem governar suas economias, como a opinião pública pode interferir nele e garantir que a economia reverta ao bem comum?;
- d) a opinião pública nacional é expressa por meio de uma infraestrutura nacional de comunicação, centrada principalmente pela imprensa escrita e pelo rádio. A realidade atual revela mídia de nicho, algumas vezes subnacional, outras transnacional, que não funciona como mídia nacional e não submete o poder governamental a teste de popularidade. A

emergência de uma mídia globalizada pertencente a corporações com objetivos de mercado, que pouco questiona a governança mundializada, também ganha força na atualidade;

- e) a existência de uma única língua nacional pela qual a esfera pública se comunica. A realidade contemporânea mostra a existência de muitas línguas no mesmo território em função de imigração, e do fato de que línguas e dialetos regionais haviam sido minimizados pelos Estados nacionais, e que cidadãos podem ser multilíngues. Além disto, o inglês se tornou língua universal para diversos setores, tais quais negócios, academia e relações transnacionais, o que favorece as elites globais;
- f) a esfera pública se assenta sobre a literatura vernacular nacional, a qual abastece o imaginário social necessário para sustentar a solidariedade. Na atualidade, entretanto, há uma hibridização cultural que inclui o surgimento de uma literatura universal. Deve-se notar também o surgimento do entretenimento de massa globalizado, e o alastramento da cultura visual em detrimento da imprensa e da literária.

Diante destas ponderações, Fraser (2007) delinea a esfera pública cada vez mais transnacional ou pós-nacional quando se trata de cada um dos seus elementos constitutivos da opinião pública. O “quem” da comunicação, anteriormente teorizado como os cidadãos da nação westphaliana, agora, geralmente, é um grupo de interlocutores dispersos. O “o quê” da comunicação, antes definido como o interesse nacional westphaliano, enraizado na economia westphaliana, agora atinge diferentes pontos do planeta, em uma comunidade transnacional de risco, que não tem sua contrapartida na solidariedade e identidade. O “onde” da comunicação, até então teorizado como o território westphaliano, agora é o ciberespaço desterritorializado. O “como”, por sua vez, teorizado como a mídia impressa, agora abrange um amplo nexos translinguístico desarticulado e sobreposto de culturas visuais. E, por fim, o “para quem” da comunicação, na visão de Fraser (2007), antes teorizado como o Estado territorial soberano, que deveria reagir à opinião pública, agora é uma mistura amorfa de poderes transnacionais públicos e privados, que não são facilmente identificáveis nem responsabilizados.

Sendo assim, a autora questiona onde e como a esfera pública atualmente poderia desempenhar o papel político democrático ao qual vem sendo

historicamente associada. Poderia gerar opinião pública em busca do bem comum, filtrada por argumentação justa e inclusiva, aberta a qualquer um potencialmente afetado? A esfera pública atualmente concebe uma opinião pública suficientemente eficaz para afetar os vários poderes que determinam as condições de vida dos interlocutores? Que tipos de mudanças (institucionais, econômicas, culturais e comunicativas) são necessários para se aventar a possibilidade de um verdadeiro papel crítico e democratizante para a esfera pública nas condições atuais? Onde estão os poderes soberanos que a opinião pública atualmente precisa influenciar? Que públicos são relevantes para que poderes? Quem são os membros relevantes de determinado público? Em que língua ou línguas e por meio de quais mídias deve ser a comunicação? E por meio de qual infraestrutura comunicacional? (FRASER, 2007).

Nash (2007) postula que a esfera pública pós-westphaliana precisa criar condições para a livre participação em amplo debate público e, ao mesmo tempo, criar efetivas, acolhedoras e receptivas instituições internacionais. A internet, segundo Eisenberg (2009), amplia a sociedade civil, pois estaria formando uma sociedade civil globalizada, estabelecendo o diálogo cidadão a cidadão, formando uma esfera pública virtual.

2.2.4 Esfera pública e ciberespaço

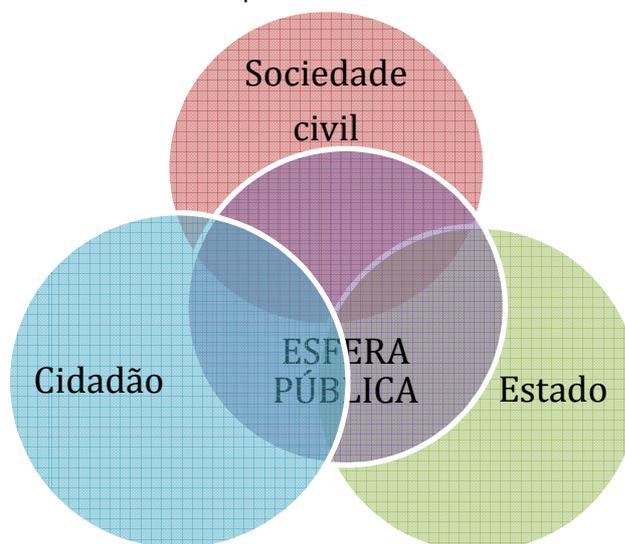
Embora a existência de um espaço abstrato localizado entre a sociedade e o Estado, denominado por Habermas como *esfera pública* (Figura 1), caracterizado como espaço para comunicar informações e pontos de vista, não esteja necessariamente condicionada às tecnologias que dão vida ao ciberespaço, pode-se, ao se observar este fenômeno na atualidade, arriscar algumas possíveis sobreposições entre espaço público e ciberespaço. No espaço democrático do ciberespaço, tal qual na *ágora*, os cidadãos estariam em contato, embora não mais obrigatoriamente no mesmo presencialmente e sincronicamente, com possibilidade de expressar sua visão autônoma e assim influenciar instituições políticas e a sociedade. A expressão organizada destas visões poderia ser comparada à *sociedade civil*, que, por sua vez, é base da democracia. O debate entre cidadãos,

sociedade civil e Estado se daria neste espaço e manteria o equilíbrio entre mudança e estabilidade nos afazeres públicos. Esta esfera pública serviria também como repositório sociocultural de ideias e projetos que influenciariam o Estado que, por sua vez, mantém as regras constitucionais para que o processo seja ordeiro e produtivo.

A expressão material desta esfera pública, do pós-Iluminismo até agora, na visão de Castells (2008) pode ser diferenciada em três períodos:

- o *burguês* do Século XVIII, quando o debate ocorria nos espaços públicos nas cidades, nas universidades, nas instituições culturais e redes informais formadoras de opinião pública, que, aliás, continuam interferindo na formação da esfera pública até hoje;
- o período *industrial*, que passa a ter a mídia como principal componente da esfera pública;
- e o período da *sociedade da informação*, na qual a base está nas redes de mídia de massa, verticalizada, ainda hierárquica; e na novidade da atualidade, na mídia horizontalizada, *wireless*, formatada em rede.

Figura 1 – Elementos formadores da esfera pública



Fonte: o autor (2011)

Castells (2008) pondera que na esfera pública as formas sociopolíticas e processos são produzidos de acordo com materiais culturais que, por sua vez, são unilateralmente produzidos por instituições políticas como uma expressão de

dominação ou, alternadamente, coproduzidas dentro da esfera pública por indivíduos, grupos de interesse, associações cívicas de vários tipos (a sociedade civil) e o Estado. Sendo assim, fica evidente o desequilíbrio entre cidadãos, Estado e sociedade civil, levando o sistema a falhar, o cidadão a não se reconhecer nas instituições sociais, sintomas estes que caracterizam o que Habermas denomina de crise de legitimidade. Outro ponto a ser ponderado na questão da legitimidade democrática é uma possível fragmentação da esfera pública em deliberações que se dão no ciberespaço.

Apesar de o ciberespaço oferecer uma gama de possibilidades diferentes, a preferência dos participantes geralmente é pelo reforço às suas ideias, o que é muito facilitado pela crescente possibilidade de filtrar informações e interações e selecionar as que se deseja estar exposto na rede mundial (DAHLBERG, 2007). Este isolamento em enclaves contribui para a fragmentação da esfera pública colocando grupos de mesmo pensamento isolados de opositoristas, que após deliberações podem posicionar-se mais radicalmente do que originalmente, limitando as possibilidades de entendimento. O encontro com grupos de pensamentos diferenciados, por outro lado, tem levado ao debate entre pontos de vistas e, assim, o ciberespaço se tornado ponto de encontro entre pessoas diferentes que normalmente não se encontrariam no dia a dia. Estas pessoas estariam mais expostas a argumentos políticos do que pessoas não usuárias da internet.

A fragmentação do debate, quando este fica restrito a grupos de pensamentos semelhantes, é um sério risco à democracia e à sociedade em geral porque, segundo Dahlberg (2007):

- embora levem em consideração a questão do poder (diferenças como forças perturbadoras, poder do argumento racional em levar discussões ao consenso), não consideram as assimetrias envolvidas no poder: disparidades sociais, culturais e econômicas influenciam em quem pode falar, o que pode ser dito e como a interação se dá;
- o modelo pressupõe inocentemente que haja um tema transcendente, unificado, em posição altamente reflexiva sobre seus interesses, valores e sentimentos, e em relação aos outros e ao mundo;

- o modelo falha no tocante à validação democrática ao teorizar sobre o respeito às diferenças como fundamental à democracia, uma vez que postula que nem todas as diferenças devem ser respeitadas, principalmente aquelas que não pactuam que todas as diferenças e estilos de vida existem e devem ser respeitados;
- e não teoriza em profundidade as deliberações dentro dos grupos com pensamentos em comum e os subsequentes posicionamentos extremados.

“A esfera pública se expande com a expansão da contestação discursiva e particularmente pela expansão das fronteiras do discurso dominante” (DAHLBERG, 2007, p. 836). Para esta expansão da contestação discursiva, segundo o autor, são necessários múltiplos e vibrantes espaços deliberativos (contestação intradiscursiva) fora da dominante; e contestação interdiscursiva (especialmente do discurso dominante) acarretando em aberturas e movimentações no discurso.

Pensar em termos de discurso contestatório muda, segundo Dahlberg (2007) as concepções de esfera pública em direção a um entendimento democrático radical, no qual se expande o espaço para participações políticas efetivas de vozes diferentes e marginais, acrescentando-lhe em termos de intersubjetividade e em legitimidade. Esta conceituação radical implica em bases mais fortes não somente para a utilização dos potenciais da democracia no ciberespaço, mas para a pesquisa em esfera pública e teorização em geral, levando-as para além das questões do modelo consensual liberal-racionalista.

Mesmo que seja evidente que o ciberespaço suporta uma variedade de contradiscursos por meio de listas de discussões, listas de email, chats etc., também é evidente que na rede mundial se replicam as assimetrias de poder da sociedade, levando às desigualdades em como os diferentes discursos são ativados e fomentados online. Assimetrias sociais, culturais e de capital econômico offline acarretam em assimetrias entre as vozes online. Como se sabe, no discurso dominante das relações de consumo capitalistas e políticas liberais individualistas, o ciberespaço é colocado como provedor de satisfações de necessidades individuais por facilitar transações de mercado, políticas e comerciais (indivíduos fazendo suas escolhas dentro de sistemas de democracias gregárias e de compras).

Dahlberg (2007) recorre a Sunstein¹¹, que aponta a falta de interesses gerais intermediários, ou domínios deliberativos, como causa central da fragmentação na rede. Ele acredita que os jornais de circulação nacional e as rádios tenham feito este papel de intermediários no passado, levando os cidadãos dos Estados-Nação a espaços comunicativos compartilhados. Desta forma, a mídia mantinha a estabilidade social não porque proporcionava o debate democrático, mas porque configurava vozes da sociedade dentro de amplos espaços comunicativos delimitados pelo discurso dominante. Na atualidade este processo sofre transformações em função da tecnologia.

Eisenberg (2009) relaciona as tecnologias de informação e comunicação disponíveis com a formatação político-territorial, desenvolvimento econômico e aprimoramento democrático. Ele não vê a possibilidade do estabelecimento do Estado-Nação do Século XV ao XVII sem a comunicação por cartas; mas questiona as “supostas novas realidades” atuais, como a “globalização” e a “grande aldeia global” (p. 20-21), como diretamente relacionadas a avanços democráticos, uma vez que têm se mostrado reprodutoras de desigualdades e causa de novas exclusões, uma delas o próprio nível de acesso à rede mundial de computadores, ainda restrito a pequena parcela da população mundial, sendo mais relevante nas classes sociais mais favorecidas.

O poder da comunicação escrita, segundo ele, está no fato de criar arquivos que podem ser guardados e funcionar como substituição da memória, o que concede poderes e superioridade àqueles que possuem esta capacidade. Da mesma forma, a comunicação escrita pode ser reproduzida, conferindo ao emissor a capacidade de difundi-la simultaneamente a vários receptores. Estas mensagens usam códigos que incluem e excluem dos processos comunicativos os que são ou não socializados neles. Sendo assim, veículos eletrônicos como rádio e televisão têm reduzida capacidade de retenção e caracterizam-se pela emissão de mensagens efêmeras. A internet apresenta capacidade de memorização, porém seus arquivos podem ser apagados facilmente, proposital ou acidentalmente.

O homem pós-moderno é vítima do excesso de informações e cada vez menos capaz de distinguir as fontes fidedignas das sem credibilidade, informação

¹¹ SUNSTEIN, C. (2001) **Republic.com**. Princeton, NJ: Princeton University Press.

SUNSTEIN, C. (2003) **Why societies need dissent**. Cambridge, MA: Harvard University Press.

relevante das superficiais. No sentido de favorecer a filtragem de informações, pode-se recorrer aos buscadores, que, por sua vez, também oferecem problemas, uma vez que sua intenção é ser uma espécie de censor, um filtro, ainda sem controle por parte do cidadão, e sem sabermos ao certo quem os controlará com a passagem do tempo.

Para Eisenberg (2009), antes do ciberespaço, a mídia é que produzia a opinião pública e os cidadãos a referendavam ou não; o que a internet estaria subvertendo com participação mais ativa do cidadão. Porém, o autor aponta problemas neste sentido, como a “individualização”, possibilitada pela *customização* da internet, pela qual o cidadão pode isolar-se e participar somente dos assuntos que esteja previamente interessado, e não expor-se aos demais, o que acarreta um empobrecimento da esfera pública.

Ao invés da esfera pública se tornar o lugar onde o cidadão se encontra com informação não-desejada, inesperada, com fatos antes não conhecidos, com fatos não-previstos – todas estas características fundamentais da esfera pública – o cidadão estará exposto permanentemente, e somente, a formas e tipos de informações que, de antemão, conforma com uma imagem que ele tem de si mesmo. (EISENBERG, 2009, p. 29)

Dahlberg (2007), por sua vez, relembra que a esfera pública, de maneira geral, se constitui de comunicação aberta, reflexiva e racional, e que muitos dos trabalhos acerca da teoria da esfera pública na internet são baseados em Habermas, na tematização e crítica de moral, nos apelos de validação ética e pragmática, acompanhados por inclusivos, sinceros e respeitosos raciocínios. Ele aponta duas correntes de pesquisadores diferenciadas: uma que argumenta que a maioria das interações na internet se dá entre atores cujos pensamentos se assemelham, o que acarreta uma esfera pública fragmentada, na qual os “enclaves deliberativos” são insulados e mais reforçadores das posições de práticas de grupos do que abertamente criticados; e outra que acredita que os participantes online procuram e deliberam com atores com posições diferentes, assim expandindo a esfera pública.

2.2.5 Governança global e local/urbana

O ciberespaço facilita a existência de uma esfera pública na arena mundial que o extrapola, dentro do espaço político institucional, porém não sujeita a nenhum poder em especial, mas moldada por uma geometria variável de relacionamentos entre Estados e atores globais não estatais, tais como negócios globalizados, religiões mundiais, criadores de cultura, intelectuais públicos, *global cosmopolitans* (CASTELLS, 2008). Se há esta esfera pública globalizada, há também uma sociedade civil global e formas de governança globalizadas entrelaçadas por instituições políticas internacionais, conacionais e supranacionais, que devem funcionar baseadas nos mesmos princípios positivos atávicos à democracia, não destrutivos ou dominatórios, das esferas públicas nacionais, regionais e locais, para que funcionem a contento. A existência desta sociedade civil globalizada relevante, segundo Castells (2008) é consequência de crises simultâneas que confundiram os relacionamentos entre as esferas públicas nacionais e o Estado, entre Estados e sociedade civil, entre Estado e cidadãos, e entre os Estados.

Para Castells (2008), a globalização é um processo constituído de um sistema social com a *capacidade* de trabalhar como uma unidade em escala planetária em tempo real ou tempo escolhido (síncrono ou assíncrono). Esta capacidade está relacionada à *capacidade tecnológica*, ou seja, às novas tecnologias informacionais e comunicacionais, que interconectam seletivamente qualquer um no planeta; à *capacidade institucional*, que tem a ver com desregulamentações, privatizações, liberalizações de regras e procedimentos pelo Estado; e à *capacidade organizacional*, referente à habilidade de usar a rede para uma forma de estruturação sem fronteiras, interativa e flexível de qualquer atividade em qualquer domínio.

“Nem tudo ou todos são globalizados, mas a rede mundial que estrutura o planeta afeta a tudo e a todos” (CASTELLS, 2008, p. 81). A geografia social, econômica e cultural do mundo segue a variação da rede global que personifica a lógica da globalização multidimensional. Além disto, algumas questões estão realmente relacionadas a toda a sociedade/humanidade, como as ambientais (aquecimento e outras consequências do desenvolvimento não sustentável), as afeitas ao mercado financeiro, direitos humanos, segurança global (armas de

destruição em massa), terrorismo e políticas do medo com o pretexto de lutar contra o terrorismo. O distanciamento entre o espaço global onde estas questões são geradas e onde são administradas, no Estado-Nação, nas regiões e no espaço urbano, acarretam em quatro focos de crise política interconectados, que afetam os órgãos de governança:

- crise de eficiência – ex: aquecimento global, mercado financeiro, terrorismo;
- crise de legitimidade – a arena política está fora das instituições políticas tradicionais; ação democrática oficial ao cidadão resume-se ao voto; mídia exerce o jornalismo denúncia ou jornalismo escândalo;
- crise de identidade – cidadãos circunscritos na esfera pública global não vêm suas aspirações assumidas pelo Estado-Nação;
- crise de igualdade – desregulações e outras imposições da economia globalizada agem contra o Estado do bem-estar social e aumentam a desigualdade. O Estado tem cada vez menos capacidade de corrigir as diferenças sociais, que se avolumam.

Diante do exposto, pode-se auferir que se por um lado a vida cotidiana das pessoas e de seus governos está condicionada em muito às questões globais, por outro se nota que a força da sociedade civil local (partidos, sindicatos, associações, religiões), cuja ação está mais voltada à defesa de interesses locais, vem enfraquecendo em todo o mundo, cada vez mais individualizado. Porém, os grupos patronais/econômicos ficam mais fortes e presentes nos grandes partidos e na mídia (como será aprofundado adiante) e, assim, em todas as instâncias dos governos. Isto faz com que a fonte de ação coletiva e influência sociopolítica migre aceleradamente das instituições políticas oficiais para as informais. Estas realidades locais, regionais e estatais não tratam de realidades da sociedade civil globalizada, propriamente, mas certamente são suas fontes nutrientes. As organizações não governamentais (ONGs) mundiais emergiriam neste cenário como entidades representativas da sociedade civil globalizada. Ações podem ser desencadeadas por elas a partir de indivíduos/cidadãos locais que, utilizando-se da mídia vertical ou horizontalizada, atingem, por meio do ciberespaço, a esfera pública mundial, de onde as organizações não governamentais podem fortalecer o apelo local provocando uma ação/pressão do global no local. A facilidade de se desencadear reações mundiais originadas do local valendo-se do ciberespaço pode ser resumida

na frase de Virilo (1993, p. 10): “A tela tornou-se o lugar, a encruzilhada, de todos os meios de comunicação de massa”. O apelo civil cada vez mais frequente às ONGs se explica não só pelas facilidades técnicas, mas também porque, ao contrário dos governos, gozam de popularidade e legitimidade, o que as faz dignas de financiamentos por entidades públicas, privadas ou doações de voluntários. Também integram a sociedade civil globalizada os movimentos sociais que querem controlar o processo de globalização, que buscam a justiça social, denominados erroneamente pela mídia como movimentos antiglobalização, pois, na verdade, pregam uma nova ordem democrática mundial.

Virilo (1993) também enlaça o fator urbano à discussão sobre as consequências da comunicação, das vivências comunitárias e sociopolíticas no ciberespaço, fator de aproximação entre os indivíduos globalizados, uns interferindo no território dos outros, confundindo e entrelaçando o local com o mundial.

Ninguém pode se considerar separado por obstáculo físico ou grandes ‘distâncias de tempo’ pois, com a interfachada dos monitores e das telas de controle, o algures começa aqui e vice versa. [...] A partir daí o espaço construído participa de uma *topologia eletrônica* na qual o enquadramento do ponto de vista e a trama da imagem digital renovam a noção do setor urbano. À antiga ocultação público/privado e à diferenciação da moradia e da circulação sucede-se uma superexposição onde termina a diferenciação entre o ‘próximo’ e o ‘distante’. (VIRILO, 1993, p.10)

Se Virilo (1993) entrelaça as questões urbanas locais com as mundiais, as públicas e as privadas, Castells (2008), por sua vez, aponta a incapacidade dos Estados-Nação em gerenciar o processo de globalização dos assuntos afeitos à sua governança ao encaminhá-los propositalmente a formas de governança globalizadas e, assim, a uma nova forma de Estado. Desta maneira, também aponta a crise do Estado, que se reconfigura associando-se com outros Estados, constituindo crescentes redes de entidades supranacionais, e descentralizando-se, devolvendo o poder e recursos aos governos regionais e locais, às ONGs, enfim, devolvendo o poder de decisão à sociedade civil, ao cidadão, à *agora*, que, por sua vez, como já foi dito, conecta-se à esfera pública mundial.

Lévy (1999), por sua vez, percebe coincidências na concentração de atividades no ciberespaço com as grandes concentrações urbanas, onde são mais intensas as atividades científicas, econômicas e financeiras. Ao mesmo tempo, vê no ciberespaço fator de desconcentração e de deslocalização, o que não significa,

porém, a eliminação dos centros. Ele aponta inovações como o tele-trabalho e tele-educação afetando a territorialidade, desafogando os meios de transporte ao diminuir o número de deslocamentos, mas, ao mesmo tempo, criando outros problemas, como a necessidade de viagens mais longas, que acarretam maior consumo de combustíveis.

Quanto às abordagens práticas ou teóricas que vêm sendo tomadas por diversos atores no tocante à relação entre ciberespaço e cidade, Lévy (1999) agrupa-as em quatro categorias: *analogias*, *substituição*, *assimilação* e *articulação*. As *analogias* recriam no espaço virtual instituições e comunidades territoriais, transferindo para o ciberespaço suas comunicações e relacionamentos. A *substituição* tenta reorganizar o território por meio de ações como as já mencionadas tele-trabalho e tele-educação, que aliadas a políticas habitacionais e de meio ambiente, por exemplo, poderiam minimizar problemas. A *assimilação* significa as redes de comunicação interativas serem assimiladas pela infraestrutura que já urbaniza o território com ferrovias, estradas, redes de energia elétrica e de telefonia. A *articulação* seria uma harmonização do funcionamento urbano com a inteligência coletiva resultante do ciberespaço, ou da esfera pública de Habermas (1996), que extrapola o espaço virtual, mas cada vez mais se vale dele.

Lévy (1999) critica as três primeiras, *analogias*, *substituição* e *assimilação*, por manterem as essências das desigualdades e não atingirem as causas mais profundas dos problemas, por somente introduzirem o fator ciberespaço no *status quo* vigente. Porém, defende a *articulação* de dois espaços qualitativamente bem diferenciados – o território e a inteligência coletiva. O território definido por seus limites e seu centro, organizado por sistemas de proximidade física ou geográfica; e o co-presente em qualquer outro, e o ciberespaço, onde deslocamentos podem ser feitos à velocidade da luz. No ciberespaço a rigidez das instituições territoriais seria atenuada pela horizontalidade e fluidez características da comunicação na rede, o que favorece nova forma de democracia, em larga escala. A articulação levaria à eliminação das formas territoriais para dar lugar a outra mais rápida, fluida, que permitiria resolver principalmente as questões da cidade por meio de inteligência cooperativa/colaborativa/coletiva, um “utilizar o virtual para habitar melhor o território” (LÉVY, 1999, p. 196).

A organização do ciberespaço procede de uma forma particular de urbanismo ou de arquitetura, não física, cuja importância só irá crescer. Contudo, a arquitetura suprema procede do político; ela diz respeito à articulação e ao papel respectivo dos diferentes espaços. Colocar a inteligência coletiva no posto de comando é escolher de novo a democracia. (LÉVY, 1999, p. 196)

Com base no exposto, pode-se auferir que a *ágora* da Era da Informação é uma tela metamórfica e metafórica, interface da maioria das interações da esfera pública globalizada, formada pelo governo do Estado mundial, pela sociedade civil global e pelo cidadão do mundo. Este relacionamento se dá em grande parte no ciberespaço integrante da esfera pública globalizada, que à velocidade da luz conecta atores de todo o planeta. Se a *ágora* grega reunia alguns em local público bem determinado para definir as políticas da *polis* e inspirou a democracia moderna praticada no Estado-Nação, em crise na pós-modernidade, o ciberespaço possibilita uma democracia globalizada que, aparentemente paradoxalmente, abre debate mundial e atua pontualmente no local, diminui os poderes do Estado e devolve a decisão aos cidadãos, agora não mais só àqueles circunscritos aos muros urbanos, habitantes da cidade com território definido e governada por governo claramente caracterizado; porém aos cidadãos do mundo, moradores de cidades com territórios pouco definidos, sujeitas ao governo/governança desencadeado por número cada vez maior de atores, pulverizados territorialmente. Porém, assim como na *ágora* grega e nas democracias modernas, a democracia no ciberespaço replica as assimetrias sociais e excluiu parte dos cidadãos do processo deliberativo, ou seja, também contradiz os princípios da democracia.

A digitalização da comunicação, a rede mundial de computadores e as novas tecnologias comunicacionais, que facilitam e induzem à crescente configuração das empresas de comunicação em grandes conglomerados globalizados, leva a questionamentos sobre o papel da imprensa na esfera pública, relevante durante a era industrial, como será visto no capítulo subsequente.

2.3 IMPRENSA, OPINIÃO PÚBLICA, ESFERA PÚBLICA E JORNALISMO CIDADÃO

Os altos índices de urbanização das sociedades pós-industriais e a forte concentração demográfica nas grandes cidades agravam problemas crônicos das metrópoles da América Latina, como falta de segurança, congestionamentos de trânsito e ineficiência do transporte público. Estes fatores contribuem para que o cidadão permaneça mais em casa, se exercite menos, usufrua pouco dos espaços públicos e prefira consumo e diversão em lugares menos sujeitos às intempéries, poluição e violência, como os shoppings centers. Esta situação coloca o indivíduo e a sociedade mais expostos à ação da comunicação de massa, à realidade por ela construída. As mídias digitais, apesar de disponibilizarem gama enorme de informações e de possibilitarem interação, conforme discutido em capítulo anterior, oferecem possibilidades de ampliação do espaço público. O ciberespaço não garante deliberação mais democrática, nem que o discurso dominante seja isento da mediação dos grandes veículos de comunicação, que também estão presentes de forma relevante neste novo ambiente comunicacional. A mediação dos veículos de comunicação de massa, entretanto, perde em credibilidade, uma vez que sua proximidade cada vez maior com os poderes político e econômico tira-lhes a isenção necessária ao seu papel de fóruns deliberativos nas sociedades democráticas.

Como a presente tese prevê em seus objetivos específicos verificar o papel da imprensa como ator nos processos de governança metropolitana, esta seção analisa relaciona a evolução tecnológica da imprensa com seus posicionamentos ideológicos, vincula as formas de produção das notícias à formação da opinião pública e vincula estas questões a princípios relacionados à esfera pública na atualidade, quando a comunicação encontra-se em estágio adiantado de digitação e as empresas de comunicação cada vez mais alinhadas aos princípios neoliberais e globalizadas, o que coloca em dúvida alguns dos princípios básicos da imprensa, como isenção, e seu papel nas sociedades democráticas. A seção também apresenta os princípios do *jornalismo cidadão*, que servirão para o estabelecimento de parâmetros de análise das pesquisas empíricas envolvendo meios de comunicação previstas nesta tese. O jornalismo cívico ou cidadão é uma crítica ao jornalismo contemporâneo e recebe outras alcunhas, como jornalismo público ou

jornalismo comunitário, conforme estudos realizados por diferentes autores.

Barcellos e Alvetti (2007) postulam o termo *jornalismo cidadão* como o mais adequado à realidade brasileira, motivo pelo qual foi adotado preferencialmente neste estudo.

Defende-se que, no caos brasileiro, o termo Jornalismo Cidadão é adequado, porque a palavra “cidadania” remete a iniciativas que tratam da inclusão social, da busca pelos direitos dos cidadãos e está consagrada na linguagem da própria imprensa, bem disseminado na sociedade com conotação semelhante ao emprego de jornalismo cívico em textos portugueses e nas origens em inglês. No Brasil, a expressão jornalismo cívico sofre o risco de ter conotação militaresca, resquício da ditadura militar. Da mesma forma, jornalismo público remete a jornalismo oficial, porta-voz dos órgãos públicos e governos, justamente a antítese da proposta, assim como jornalismo comunitário ou jornalismo de serviço comunitário dão ideia de jornais alternativos feitos por ou para comunidades restritas, sem abrangência maior. (BARCELLOS; ALVETTI, 2007, P. 5)

2.3.1 Imprensa e formação da opinião pública

O potencial dos meios de comunicação de massa de difundirem mensagens capazes de atingir a sociedade como um todo os colocam, ao ver de Castells (2011), como os principais formadores da opinião pública. Para ele, três processos afeitos à atividade jornalística que ocorrem entre o fato e a recepção da notícia interferem na modelagem da opinião pública: a definição de pautas (*agenda setting*), a valoração (*priming*), e o enquadramento (*framing*)” (p. 216). Além destes, outro fator, que denomina *indexação* (p. 219), tendência dos editores em valorizar a opinião das elites, influencia, de forma negativa, a esfera pública.

Com relação à definição de pautas, ou seja, escolha dos assuntos que o veículo de comunicação vai cobrir, Castells (2011) argumenta que se é verdade ser a imprensa incapaz de impor às pessoas como elas devem pensar, da mesma forma é verdade que suas notícias influenciam de forma significativa a maneira como os cidadãos pensam, ainda mais quando se trata de assuntos políticos. Portanto, a escolha dos assuntos a serem publicados (*agenda setting*) delimitam em alto grau a opinião pública. Castells (2011) inclui a internet, além dos meios de comunicação de massa, como fonte de informações significativa na formação da opinião pública.

[...] o conhecimento público dos assuntos, especialmente dos assuntos políticos ou das políticas, está estreitamente relacionado com a cobertura que lhes prestam os meios nacionais. Ademais, o estabelecimento da pauta dos meios é particularmente chamativo quando está relacionado com a vida cotidiana do espectador. Deste modo as opiniões políticas tanto das elites como das pessoas comuns estão moldados em grande medida pelas informações fornecidas pelos meios de comunicação de massas ou por outras grandes fontes de informação como a Internet (CASTELLS, 2011, p. 217).

Portanto, quanto mais se fale de um assunto e quanto mais próximo o tema estiver do seu dia a dia, mais o cidadão o levará em conta nas suas avaliações políticas.

Pela lógica de Castells (2011), cujo raciocínio considera diversos pesquisadores¹², os meios também influenciam na valoração de assuntos ao estabelecerem critérios como referência para avaliar a atuação dos líderes de governo. Ao estabelecer padrões de análise, modelam também os parâmetros que as pessoas utilizam quando formam suas opiniões sobre candidatos ou assuntos políticos.

E para discorrer sobre o enquadramento da notícia, ou seja, o processo de ressaltar certos aspectos dos acontecimentos ou assuntos e estabelecer relações entre si de forma a induzir a determinadas interpretações, avaliações ou soluções, Castells (2011) parte do conceito de Entman¹³, e pondera que “o enquadramento, enquanto ação escolhida pelo emissor da mensagem, algumas vezes é deliberado, outras acidental e às vezes intuitivo” (p. 218). Trata-se de ênfases em palavras e/ou imagens chamativas, facilmente compreensíveis e recordáveis, com grande carga

¹² COHEN, B. C. **The press and the foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963; IYENGAR, S.; KINDER, D. R. **News that matter: television and American opinion**. Chicago: Chicago University Press, 1987; McCOMBS, M. E.; ZHU, J. Capacity, diversity, and volatility of the public agenda, trends from 1954 to 1994. In: **Public Opinion Quarterly**, v. 59, n. 4, p. 495-525, 1995; KINDER, D. Opinion and action in the realm of politics. In: GILBERT, D. T.; FISKE S. T.; LINDZEY G. (Eds.) **The Handbook of Social Psychology**. New York: McGraw-Hill, p. 778-867, 1998; ERBRING, GOLDBERG, E. N.; MILLER, A. H. Front page news and real world cues, a new look at agenda setting by the media”. In: **American Journal of political science**, v. 24, n. 1, p. 16-49, 1980. McCOMBS, M. E.; SHAW, D. L.; WEAVER, D. H. **Communication and democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda setting theory**. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 1997; SOROKA, S. N. Media, public opinion, and foreign policy. **Harvard International Journal of Press/Politics**, v. 81, n. 1, 2003, p. 27-48; CROSS, K.; ADAY S. The scary word in your living room and neighborhood: Using local broadcast news, neighborhood crime rates, and personal experience to test agenda setting and cultivation”. In: **Journal of Communication**, v. 53, n. 3, 2003, p. 411-423; SCHEUFELE, D. A.; TEWKSBURY, D. Framing, agenda setting, and priming: the evolution of three media effects models. **Journal of Communication**, v. 57, n. 1, 2007, p. 9-20.

¹³ ENTMAN, R. **Projections of power, framing news, public opinion, and U.S. foreign policy**. Chicago: University of Chicago Press, 2004.

emocional, que fazem conexão direta com marcos mentais preexistentes do receptor. Estas mensagens, entretanto, não são completas, deixam vazios a serem preenchidos na mente do receptor, e sua eficiência aumenta com a repetição (CASTELLS, 2011).

Outro aspecto, além destes três, que Castells (2011) aponta como relevante na produção da notícia, e que implica na formação da opinião pública, advém de forte influência externa sobre as redações. Trata-se da “indexação” (p. 219), ou seja, a tendência dos *gatekeepers* (editores, diretores ou outros profissionais que tenham poder de decisão sobre o que será ou não publicado), de atrelar a importância das notícias e informações à relevância que as elites e a opinião pública dão a elas, o que eleva o governo à principal fonte de informação nos assuntos mais importantes, assim como protagoniza a entidade, ou autoridade, responsável por desempenhar a política pública em questão.

A indexação, para Castells (2011, p. 219) “é compreensível, ainda que indesejável”, e pode acarretar a um discurso único conforme o nível de acordo entre as elites e os líderes de opinião. Quando há acordo, os meios indexam o assunto sob ótica única, quando não há, se valem mais da sua própria visão e abrem maior espaço ao debate, envolvendo outras fontes.

Os meios de comunicação dominantes, na visão de Castells (2011), teriam papel importante no processo de indexação, uma vez que determinam a pauta dos demais, processo denominado por Ramonet (2004) de *mimetismo midiático*. A influência do líder leva a que os demais veículos ampliem a abrangência do assunto ao replicá-lo, dando-lhe relevância nem sempre justificada pela importância jornalística do fato, mas consequência da concorrência por audiência ou leitores, partindo do pressuposto que a prévia ou concomitante publicação pelos líderes garante a evidência e, conseqüentemente, há necessidade de publicação.

Se há a preponderância das opiniões das elites, deturpação do valor da notícia pela excessiva cobertura de certos assuntos que não mereceriam tanto destaque em função do mimetismo, e se o noticiário é determinado por valores e processo jornalísticos nem sempre ajustados aos valores da sociedade, pode-se auferir que a estruturação da esfera pública está deturpada. Isto porque, para Habermas (1996), esfera pública trata-se de “rede para a comunicação de informações e pontos de vista (ou seja, opiniões expressando atitudes positivas ou

negativas)” (p. 359), na qual “o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado” (HABERMAS, 1984, p.14), ou ainda, segundo Castells (2011, p. 395) é o “espaço público” onde “os movimentos sociais florescem e vivem”.

[...] é o espaço da interação social e significativa onde as ideias e os valores se formam, se transmitem, se respaldam e se combatem; espaço que em última instância se converte no campo de treinamento para a ação e reação. (CASTELLS, 2011, p. 395)

Assim, a esfera pública, na visão de Habermas (1984), já foi mais significativa. Para ele, embora continue “um princípio organizacional de nosso fundamento jurídico” (p. 17), vem dando sinais de decadência, apesar de ter conquistado abrangência maior: “Enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força” (p. 17).

Pelo exposto nesta sub-seção, pode-se compreender os questionamentos que pairam sobre o papel da imprensa na esfera pública das sociedades democráticas, que ganharam corpo no final do século passado. Também corroboram para estes questionamentos a profissionalização do relacionamento entre os poderes políticos e econômicos com a imprensa que acarretou no aumento sua capacidade de pautar, valorar e enquadrar as notícias, em detrimento de outros setores da sociedade civil e da cidadania. Estes questionamentos consideram também expansão planetária neoliberal (MORAES, 2001), que incluiu as empresas de comunicação em conglomerados mundiais, mais afeitos ao lucro do que a função social da imprensa. Segundo Traquina (2003) o poder político-econômico estabeleceu mecanismos eficientes para defender seus interesses via imprensa; e isto, ao nosso ver, deturpa a relação cidadão-representatividade democrática, o que Habermas (1996, p. 359) denomina esfera política democrática, um “painel de escuta para problemas que precisam ser processados pelo sistema político porque eles não podem ser resolvidos em qualquer outra instância”. Para Bourdier (1997), Ramonet (2004) e Moraes (2001 e 2003), este tratamento mercantilista à informação, “caráter que prevalece, de longe, sobre a missão fundamental da mídia: esclarecer e enriquecer o debate democrático” (RAMONET, 2004, p. 8), deixa a imprensa afastada da missão de “Quarto Poder” nas sociedades democráticas

adquirida no Século XIX (TRAQUINA, 2003, p. 15). Embora não estabeleça um corolário de medidas, Traquina (2003) mescla o empirismo de Merrit Jr¹⁴ com o academicismo de Rosen¹⁵ e deixa transparecer alguns princípios do Jornalismo Cívico ou, como preferem Barcellos e Alveti (2007), Jornalismo Cidadão, a serem explicados a seguir e adotados na prática do jornalismo para o resgate das suas funções na esfera pública, conforme será argumentado a seguir.

2.3.2 Perda de credibilidade, crise de identidade e jornalismo cidadão

Inicialmente, cabe situar o jornalismo cidadão dentro dos quatro períodos do jornalismo delimitados por Marcondes Filho (2000), que traça paralelos entre a evolução tecnológica da imprensa e seus posicionamentos ideológicos ao longo dos séculos. O primeiro período decorre da imprensa de Gutenberg e tem como marco inicial a Revolução Francesa. Nele a facilidade de multiplicação dos impressos com a conseqüente popularização da informação, a partir de então não mais restrita aos detentores do poder, transforma a imprensa em novo poder capaz de contribuir com a democracia. Esta fase do jornalismo iluminista segue até meados do Século XIX, quando inaugura-se o jornalismo industrial, empreendedorista, com venda de espaços publicitários e rotinas de produção em larga escala para a sociedade de massa, valendo-se de avanços tecnológicos de impressão como a linotipia e clichêria, de produção, como a fotografia e telegrafia, e de distribuição, como trens e vapores capazes de levar o produto final mais longe, sem perder a atualidade.

A industrialização/expansão do jornalismo desencadeada no Século XIX, ao ver de Traquina (2005), é momento de inflexão no papel político da imprensa, quando nasce o mito do “Quarto Poder” democrático (p. 125), que supostamente seria o mais poderoso de todos devido à legitimidade conquistada pela sua isenção em relação aos outros três e compromisso prioritário com a sociedade civil. A partir de então, a imprensa obedece a novos paradigmas: deixa de emitir opiniões e passa

¹⁴ MERRIT JR., D. **Public journalism and public life: Why telling the news is not enough.** Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.

¹⁵ ROSEN, J. Tornar a vida pública mais pública: Sobre a responsabilidade política dos intelectuais dos media. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. **Jornalismo Cívico.** Lisboa: Horizonte, 2003. p. 31-58.

a difundir fatos, informação e não propaganda, liberta-se das correntes político-ideológicas e conquista autonomia. A notícia passa a ser produzida por profissionais capacitados em distinguir o que é notícia do que não é. A imprensa então oscila entre dois polos, o econômico ou comercial, afinal, é empresa, e o ideológico ou político, identificado com sua função de Quarto Poder abastecedor de informações ao público que delas necessita para sua ação democrática.

O terceiro período do jornalismo, de acordo com Marcondes Filho (2000) a caracteriza no Século XX e perdura até os anos 1980, cuja marca é o abandono do jornalismo engajado, sem questionar a política e os políticos, e não mais em busca da verdade ou de uma sociedade mais humana (MARCONDES FILHO, 2000). É a época que as empresas e entidades governamentais desenvolvem estratégias de comunicação, de relações públicas e publicidade, passando a interferir nas linhas editoriais dos veículos de comunicação, sobrepondo-se aos interesses jornalísticos.

O quarto período começa com a informatização das redações na década de 1980 e consolida-se com a internet no início dos anos 1990. Inicialmente mudaram-se as rotinas de produção com a informatização da produção de conteúdos, logo após começa a distribuição de notícias pela rede mundial, e, nos anos 2000, inaugura-se a linguagem multimidiática. É o período da expansão dos grandes conglomerados de comunicação (MORAES, 2001). Nesta fase, os veículos de comunicação não são apenas influenciados e pressionados pelos poderes políticos e econômicos, mas passam a integrar os grandes conglomerados mundiais de infotelecomunicação, um neologismo cunhado por Moraes (2001) para denotar oligopólios globalizados dedicados à produção midiática em todas as suas possibilidades, à distribuição de produtos comunicacionais, a negócios de telecomunicações, de informática e de diversão, que encontraram no neoliberalismo e na conseqüente globalização da economia campo fértil à sua expansão, e servem a ele como instrumento de difusão ideológica. Estes grandes conglomerados se utilizam de aparatos tecnológicos convergentes para a distribuição e consumo dos produtos midiáticos e otimização dos seus negócios.

Os aparatos infotelecomunicacionais viabilizam uma convergência flexível de forma (o suporte técnico), de conteúdo (softwares, programas televisivos, filmes) e de veiculação (satélites, fibras óticas etc.). Devemos unir os prefixos dos três setores (informática, telecomunicação e comunicação) em uma só palavra, que designa a conjunção de poderes estratégicos

relacionados ao macrocampo multimídia: infotelecomunicações. Ela comporta as reciprocidades e interdependências entre os suportes, bem como as ações coordenadas para a concorrência sem fronteiras. O paradigma infotelecomunicacional constitui vetor decisivo para os impérios midiáticos, tendo por escopo a comercialização ilimitada de produtos com tecnologias avançadas. A conjugação é essencial à geração de um volume de serviços que alimentam as indústrias multimídias globais. (MORAES, 2001, P. 15)

Fica evidente as intenções comerciais exacerbadas deste ramo de negócio, no qual se incluiu a imprensa, que perde assim a isenção em relação aos poderes econômicos, também aos políticos, dado as relações próximas entre um e outro, e, uma vez que, segundo Moraes (2001 e 2003), estes grandes conglomerados ficam cada vez maiores e em menor número, denotando oligopolização. Seu poder econômico interfere politicamente nos países para adequar as legislações à sua atuação internacionalizada. “Neste contexto, um número reduzido de corporações assume o protagonismo na industrialização e na comercialização de marcas, produtos e serviços de informação e entretenimento (MORAES, 2003, p. 9).

Ramonet (2004) também aponta prejuízos à sociedade no tratamento mercantilista que se dá à informação no contexto pós-industrial, “caráter que prevalece, de longe, sobre a missão fundamental da mídia: esclarecer e enriquecer o debate democrático” (p. 8). Da mesma forma, esta produção em massa da notícia e sua adaptação para diversas plataformas midiáticas para maior lucratividade, aliada às conotações sensacionalistas atribuídas ao noticiário, também visando o lucro, acarretam no fenômeno denominado por Ramonet (2004, p. 21) como “mimetismo midiático”, quando diferentes veículos impelidos pelos dominantes tratam simultaneamente à exaustão do mesmo assunto, por vezes banal, reforçando-se uns aos outros, e impelindo o receptor a consumi-lo, minimizando tentativas de questionamentos. A característica retórica do discurso das grandes empresas de comunicação, segundo Ramonet (2003), associa-se à confusão entre os discursos da informação, da publicidade e da cultura de massa, incluindo-se o discurso da imprensa. Algumas das características comuns são discursos rápidos, frases curtas, títulos chamativos, “rapidez para evitar o tédio” (p. 249), simplicidade da linguagem, pouca profundidade, uso de vocabulário comum a todos, construções retóricas facilmente inteligíveis e elementos de espetacularização, de dramatização (RAMONET, 2003).

Diante deste quadro, os Quatro Poderes democráticos do modernismo

industrial reconfiguraram-se em apenas dois na pós-modernidade, ao ver de Ramonet (2003).

O primeiro é o poder econômico e financeiro. E o segundo é o poder midiático. Porque o poder midiático, da maneira como o defino, é o aparato ideológico da globalização. É o sistema que, em certa medida, constituiu o modo de inscrever, no disco rígido do nosso cérebro, o programa para que aceitemos a globalização. (RAMONET, 2003, p. 246)

Estas novas práticas que caracterizam o quarto período do jornalismo, ao contrário do iluminista do primeiro período, não prega abertamente suas ideologias, mas as traz subjacentes em todos os seus produtos e aparatos, apresentados de forma multifaceta, mas que no fundo têm a mesma fonte, propalam as mesmas ideias, têm todas as mídias ao seu dispor, sem oportunizar contrapontos. Barcellos e Alvetti (2007) configuram da mesma forma o jornalismo brasileiro contemporâneo.

O novo jornalismo é produto de seu tempo – a velocidade da informação, a formação tecnicista dos novos profissionais, a racionalização dos custos nas empresas, a redução do espaço da notícia, a tendência à espetacularização, a ditadura da estética da imagem, o jornalismo de serviço - caracterizando identidades também do jornalismo brasileiro dos anos 2000. (BARCELLOS; ALVETTI, 2007, p. 2)

Esta nova realidade comunicacional trouxe consigo, na visão dos autores, prejuízos às sociedades democráticas.

Essas características trouxeram embutidas algumas perdas, como a dos referenciais – o histórico, o cultural, por exemplo. E a do sentido de responsabilidade social da imprensa, de espaço de debates, no qual se põe em questão não só o olhar do especialista, em geral externo, mas o do receptor, no cotidiano e mesmo outras mediações, como o Estado, na sua condição também de objeto de discussão. (BARCELLOS; ALVETTI, 2007, p. 2)

O jornalismo cidadão passa à experimentação justamente neste quarto período, no final dos anos 1980 e início dos 1990, não tanto como reação ética ou ideológica, mas principalmente por questões mercadológicas. As tiragens dos jornais impressos caíam pelo seu distanciamento dos interesses dos leitores e pela concorrência do jornalismo espetáculo imagético gratuito e de fácil consumo da televisão.

Estudos empíricos do jornalismo cidadão, todavia, ocorrem desde a década de 1970. Suas raízes, segundo Coleman (2003), remontam às noções de imprensa livre

na democracia, de John Dewey¹⁶, do começo do Século XX; perpassam a Teoria da Responsabilidade Social e os preceitos da Comissão Hutchins¹⁷, de 1947; além de valerem-se da filosofia social, do utilitarismo, e das ideias de Habermas e de Arendt. Porém foi somente no decorrer da campanha presidencial norte-americana de 1988 que a crítica à cobertura da mídia à disputa eleitoral corroborou com os estudos teóricos e desencadeou a primeira prática do jornalismo cidadão. A imprensa de então buscava notícias de efeito, polêmicas, carregadas de imagens, superficiais, com jornalistas dependentes de fontes oficiais, enquanto assuntos considerados importantes pelos leitores/eleitores eram deixados à margem. Foi quando o jornal Columbus Ledger Enquirer, da Geórgia, abandonou seu papel tradicional de observador distante e assumiu o de ativista “na tentativa de melhorar a qualidade de vida da comunidade” (TRAQUINA, 2003, p. 10). A iniciativa foi acompanhada de pesquisas de opinião para identificar as questões mais aflitivas aos cidadãos. Questionários foram dirigidos aos eleitores, e sondagens em profundidade feitas pelos jornalistas na comunidade, cujos resultados resultaram em relatório delineando a cidade desejada para o ano 2000. Moradores mobilizaram-se em forças tarefas dedicadas a questões específicas que aspiravam ver resolvidas nas décadas seguintes, e o jornal reservou espaço para elas nas suas edições.

Dois anos após a experiência pioneira, segundo Traquina (2003), nova prática de jornalismo cidadão se deu nos Estados Unidos, desta vez comandada por Davis Merrit Jr, que editava o diário Witchita Eagle. O jornal fez parceria com uma rádio e uma emissora de televisão do mesmo grupo e lançou o Voter Project que, por meio de sondagens e pesquisas, identificou os assuntos prementes para o eleitorado. Os problemas detectados pautaram a cobertura eleitoral dos veículos de comunicação envolvidos, minimizando os tradicionais ataques entre os candidatos; balizaram entrevistas com os candidatos cobrando-lhes possíveis soluções, e resultaram na publicação de artigos em profundidade às vésperas das eleições.

¹⁶ Filósofo e pedagogo norte-americano para quem o indivíduo somente passa a ser um conceito significativo quando considerado parte inerente de sua sociedade. Entre suas muitas obras está “Democracy and Education: an introduction to the philosophy of education”, de 1916.

¹⁷ A comissão, criada durante a II Guerra, presidida pelo reitor da Universidade de Chicago, Robert M. Hutchins, formada por personalidades do mundo acadêmico e empresarial dos Estados Unidos, com verbas do grupo Time Life e Enciclopédia Britânica, publicou, em 1947, o relatório “A free and responsible press”, contendo quais deveriam ser as atribuições da imprensa no mundo moderno, em resposta a uma onda crescente de críticas à atuação da mídia.

Iniciativas semelhantes seguiram-se por todos os Estados Unidos e pelo mundo. Em 1998, segundo Barcellos e Alvetti (2007), os principais jornais do Brasil tinham em mãos pesquisas que atestavam baixos índices de leitura das suas seções de política e queda nos índices de credibilidade, o que se refletia nas vendas. O ano era eleitoral e haveria disputas pelos governos estaduais e Presidência da República. Foi então que seus editores de política reuniram-se em Brasília, sob a tutela da Associação Nacional dos Jornais (ANJ), para debater iniciativas que resgatassem a credibilidade e proporcionassem coberturas mais atrativas, mais atentas ao leitor do que aos interesses dos políticos em disputa ou seus assessores de marketing, conforme postula o jornalismo cidadão. A Gazeta do Povo, de Curitiba, cujo site é objeto de análise de conteúdo desta tese de doutoramento, encomendou a institutos nacionais sondagens de opinião que revelaram as preocupações mais prementes dos paranaenses à época. Os resultados das pesquisas, de acordo com Barcellos e Alvetti (2007), pautaram reportagens e coberturas especiais, certas vezes contendo os posicionamentos e/ou as propostas de soluções dos candidatos em disputa. O jornal comprometeu-se publicamente a fazer uma prestação de contas anual, quando levantaria e publicaria o andamento das soluções propostas na campanha eleitoral pelo governador vencedor, o que não foi concretizado. Os autores ponderam que, se por um lado a cobertura eleitoral daquele ano ficou mais dinâmica e atrativa ao leitor, por outro os políticos em disputa também tinham pesquisas que revelavam as mesmas preocupações da comunidade, e assim se prepararam para serem inquiridos sobre elas, transformando as entrevistas em oportunidade para difundirem suas plataformas eleitorais, elaboradas por assessores, em consonância com as aspirações populares, frustrando, assim, de certa forma, a intenção do jornal de ser órgão questionador alinhado ao leitor/eleitor. As falhas no processo desencadeado pela Gazeta do Povo, entretanto, não significam inadequação do jornalismo cidadão, que tem como premissa a transformação da imprensa em espaço de deliberação sobre a vida pública.

Numa sociedade de indivíduos dispersos e abarrotados com informação descontextualizada, uma vida pública efetiva precisa de ter uma informação relevante que é partilhada por todos, e um lugar para discutir as suas implicações. Somente jornalistas livres e independentes podem – mas habitualmente não conseguem – providenciar estas coisas. Do mesmo

modo, a vida pública efetiva requer a atenção e o envolvimento de cidadãos consenciosos, que só eles podem providenciar. (MERRIT¹⁸ apud TRAQUINA, 2003, p. 12)

Rosen (2003) ressalta que jornalismo tradicional separa os fatos dos valores, as ações das emoções, a realidade da retórica; e que tem habilidades de realizar cortes, separar, o que resulta no seu distanciamento dos demais atores políticos, na sua isenção. No jornalismo público ou cidadão, pelo contrário, a seu ver, cabe ao jornalista fazer ligações com habilidade, transformando-se em elo de ligação. Isto posto, propõe sua definição de jornalismo público:

Uma forma de definir jornalismo público é chamar-lhe a arte em desenvolvimento de ligação às comunidades onde trabalham os jornalistas, incluindo a comunidade política. Mas nem a ligação deve ser avaliada por si só, nem o objetivo final consiste em operar bem as ligações. O jornalismo público tem êxito quando fortalece a capacidade da comunidade política de se compreender a si mesma, de saber dialogar e de fazer escolhas. (ROSEN, 2003, p. 55)

Merrit Jr. (1995), na mesma linha, atribui ao jornalista e ao jornalismo a função revitalizadora da vida pública, e propõe uma “participação isenta” ao invés do tradicional afastamento da notícia.

Eu sugiro a revitalização da vida pública como um propósito amplo para o jornalismo e jornalistas. [...] E não interessa o que façamos como jornalistas, se as pessoas não estiverem interessadas na vida pública, se elas continuarem a recolher-se somente aos interesses privados, elas não terão nenhuma necessidade dos jornalistas ou do jornalismo. Reciprocamente, nós podemos ajudar a revitalizar a vida pública e restaurar a importância primordial da nossa profissão em nos tornando participantes isentos mais do que observadores imparciais da vida pública. (MERRIT, JR., 1995, p. 7)

Merrit Jr. (1995) não propõe nenhuma fórmula para que se chegue a este jornalismo ampliado. Prefere confiar na “coragem e imaginação das mentes maravilhosamente variadas e ferozmente independentes daqueles que escolheram o jornalismo como profissão” (p. 7).

Traquina (2003) entremeia o empirismo de Merrit com o academicismo de Rosen e enfileira, atribuindo a um e ao outro, as linhas mestras do Jornalismo Cívico,

¹⁸ MERRIT JR., D. **Public journalism and public life**: why telling the news is not enough. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.

que serão apresentadas a seguir de forma livre, com base em Barcellos e Alvetti (2007), que as reuniram e mesclaram, com o propósito de congregar alguns princípios desta corrente jornalística:

- o jornalismo e a democracia mantêm relação simbiótica e o primeiro deve ser força fundamental na revitalização da vida pública; o jornalista/jornalismo deve encorajar o cidadão a participar da vida pública;
- o conceito de objetividade jornalística (isenção/separação) deve ser revisto, pois pode dificultar a compreensão dos fatos;
- o jornalista deve fazer ligações entre os fatos, contextualizá-los, não apenas apresentá-los;
- o requisito do equilíbrio jornalístico deve ser combatido, pois leva ao vício de privilegiar os extremos e relevar posições intermediárias;
- o jornalismo deve libertar-se da posição adversarial e excessivo negativismo, que o afasta tanto das autoridades quanto do cidadão e acarreta descrédito. Isto não significa abandonar sua função fiscalizadora;
- o jornalismo deve religar-se ao cidadão, às suas preocupações;
- os jornais devem declarar o fim de sua neutralidade em relação a determinados assuntos.

Ao se listar princípios do jornalismo cidadão, nota-se que alguns somente reforçam paradigmas do “velho jornalismo”, como o papel fiscalizador nas democracias e sua função nas deliberações da esfera pública. Mudar rotinas de produção jornalística e procedimentos atávicos a uma profissão bem caracterizada, de um momento para outro, assim como alterar pressupostos arraigados, como o da imparcialidade/objetividade jornalística, soam como o desconstruir de uma profissão, e tem causado debates, mais em ambientes acadêmicos do que nas redações. Até porque as rotinas jornalísticas são marcadas pela velocidade, pelo imediatismo e pela falta de tempo, características que se exacerbaram com a entrada recente do jornalismo na internet. Porém, conforme Traquina (2003):

Certamente o movimento reafirma as responsabilidades sociais do jornalismo numa era mercantilista onde mesmo nas salas de redação das empresas jornalísticas os ditames do dinheiro influenciam cada vez mais as

decisões editoriais (McManus¹⁹, 1994). Neste sentido, o jornalismo cívico representa uma importante brecha na busca frenética de notícias, na postura cínica para com a vida política, na dependência excessiva de fontes oficiais, e na desatenção flagrante para com os cidadãos enquanto participantes ativos da vida pública. (TRAQUINA, 2003, p. 16)

A coincidência temporal do surgimento do jornalismo cidadão como prática com o desenvolvimento dos conceitos de governança nas ciências políticas, as relações do neoliberalismo/globalização da economia com ambos, o reconfigurar do espaço público com o advento do ciberespaço, e o protagonismo das metrópoles no cenário econômico internacional contemporâneo tornam o tema pertinente com a presente pesquisa que, vale lembrar, tem como uma das metas caracterizar a imprensa como ator nas redes de governança metropolitanas, e detectar seu papel dentro delas. Sendo assim, a seção seguinte dedica-se às redes sociais, redes de políticas públicas e discorre sobre análise de redes de políticas públicas, que será útil não somente para posicionar a imprensa como ator nas redes de governança, mas principalmente para análise comparativa entre as redes de governança metropolitanas relacionadas ao transporte coletivo de Curitiba e de Bogotá, afeita ao objetivo geral desta tese de doutoramento.

2.4 ANÁLISE DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A disseminação da internet a partir da década de 1990 implicou na intensificação do estudo das redes e em que diversas áreas do conhecimento também passassem a serem estudadas sob esta ótica. O conceito de redes, porém, é anterior à internet (CAPRA, 2008) e serve para estudos de setores tão diferenciados quanto a biologia, a administração ou a tecnologia da informação. A internet, por si só, pode ser considerada um tipo padrão de rede, na qual cada computador interligado é depositário de dados compartilháveis e do qual se pode acessar os dados disponíveis nos demais computadores e até produzir novos conteúdos para ela. Na internet também é possível a comunicação. Nas redes geralmente não há um centro determinante ou regulador hegemônico do processo,

¹⁹ McManus, J. **Market-driven journalism**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

nem normas rígidas regulando-o, e cada um de seus integrantes pode agir sobre toda a rede. A supressão de algum dos integrantes de uma rede não a afeta significativamente como um todo. A compreensão e estudo das redes é útil a diferentes áreas do conhecimento; recorre a diversas disciplinas, como antropologia, filosofia, ciência cognitiva, teoria social e outras, e tem merecido atenção mundial nas últimas décadas. Castells (1999) observa que o fenômeno das redes transforma de maneira significativa os fluxos de informação, a cultura e os modos de produção a tal ponto que estar situado em local estratégico de uma rede é mais eficaz que ocupar posição hierárquica superior.

Embora a existência de uma rede não signifique necessariamente a utilização da internet, o que se verifica é que a rede mundial de computadores está também, e cada vez mais, associada à questão das redes de movimentos sociais, tais quais os ambientalistas, políticos, de direitos humanos, de pesquisa, de negócios e outros, cuja abrangência frequentemente ultrapassa as fronteiras dos países. São as chamadas *redes sociais*, que Quandt e Souza (2008, p. 34) classificam como “estruturas dinâmicas e complexas formadas por pessoas com valores e/ou objetivos em comum, interligadas de forma horizontal e predominantemente descentralizada”, cada vez mais presentes no dia-a-dia da pós-modernidade pela necessidade de tomadas de decisões rápidas e de inovações constantes determinadas pela alta velocidade das transformações nos ambientes organizacionais, típicas do nosso tempo. Segundo estes autores, as redes sociais também favorecem a discussão, a soma de forças e o planejamento de ações coordenadas em busca de soluções aos problemas sociais. Quandt e Souza (2008) diferenciam as redes sociais, entre outros fatores, pelo seu grau de formalização, e qualificam as redes menos formais como as mais democráticas, baseadas em alto fluxo de comunicação e sem contratos formais reguladores de interação. As redes sociais informais, para Quandt e Souza (2008), estão fortemente baseadas em suportes eletrônicos e, portanto, utilizam-se das tecnologias da informação.

As redes sociais usando suportes eletrônicos, tal qual a internet, fazem emergir o termo *redes sociotécnicas* que, para Egler (2007, p. 10), se trata de espaço virtual de “todos para todos”, possibilitando a qualquer um, a qualquer momento, conectar-se a qualquer pessoa ou banco de dados, de onde quer que esteja.

Para Kauchackje et al (2006, p. 6), as redes sociotécnicas:

[...] envolvem a constituição de uma organização entre agentes sociais, estimuladas e mediadas por instrumentos tecnológicos e linguagem codificada, para que os laços de relacionamento entre emissores e receptores (nós) se façam efetivos. Não se trata de uma rede social que usa instrumentos tecnológicos tão somente como suporte. As redes sociotécnicas têm como característica que a tecnologia estimula, mantém e amplia seu estabelecimento.

Segundo Egler (2007, p. 10):

Essa multiplicidade de canais possibilita uma nova forma de coletividade através da qual os indivíduos estão em contínua comunicação [...] e possibilita o estabelecimento de uma mediação entre diferentes atores para a defesa dos interesses coletivos e pode incluir redes sociais, organizações governamentais, empresas privadas e cidadãos comuns, possibilitando formas alternativas de unificação da esfera pública com a esfera privada.

Egler (2007) vê, na utilização das tecnologias de informação e comunicação, a criação de um espaço público virtual propício ao exercício da política e da vontade coletiva, no qual os atores se somam na busca de soluções para os problemas sociais.

A estrutura das redes sociotécnicas, para Kauchackje et al (2006), é formada por entidades e pelas relações entre elas. Quando uma destas entidades tem mais de uma relação, são denominadas de *nós*, assim como o inter-relacionamento entre as entidades é denominado de *laço*. Para estes autores, as entidades (nós) e relacionamentos (laços) somente formam uma rede quando possibilitam a existência ou são demandados pelo outro. Souza e Quandt (2008), por sua vez, denominam os nós de *atores* e os laços de *elos relacionais*. Silva et al (2006, p. 77), da mesma forma, classificam as redes como sistemas compostos por nós e conexões entre eles que, “nas ciências sociais são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações etc.) conectados por algum tipo de relação”. Klijn (1998) percebe na literatura sobre o assunto três características principais das redes: diversidade de atores e metas, dependência e relações.

2.4.1 Análise de redes sociais

As redes sociais interessam a pesquisadores de vários campos do conhecimento que, na tentativa de compreender seu impacto sobre a vida social, criaram diversas metodologias de análise cuja base é o relacionamento entre os indivíduos inseridos em estruturas formatadas em rede. A análise das redes sociais (ARS) vem sendo cada vez mais utilizada nas últimas duas décadas, segundo Silva et al (2006), devido ao aumento da quantidade dos dados disponíveis para análise, aos avanços na informática que desenvolveram novos softwares e aumentaram a capacidade dos computadores à disposição dos pesquisadores, e ao crescente interesse pelas áreas que a utilizam.

Quandt e Souza (2008) recorrem a Wasserman e Faust²⁰ para delinear alguns conceitos básicos de ARS. Um destes conceitos é a *teoria dos grafos*, representada graficamente por um conjunto de nós unidos por elos compondo um grupo. O desenvolvimento desta teoria ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, alicerçado na perspectiva de rede. Nesta representação (Figura 2), os nós aparecem como pontos, e os elos direcionados como linhas retas ou curvas com setas na extremidade final, podendo ainda ter um valor numérico indicativo de intensidade de relação anotado sobre a linha de ligação entre os nós.

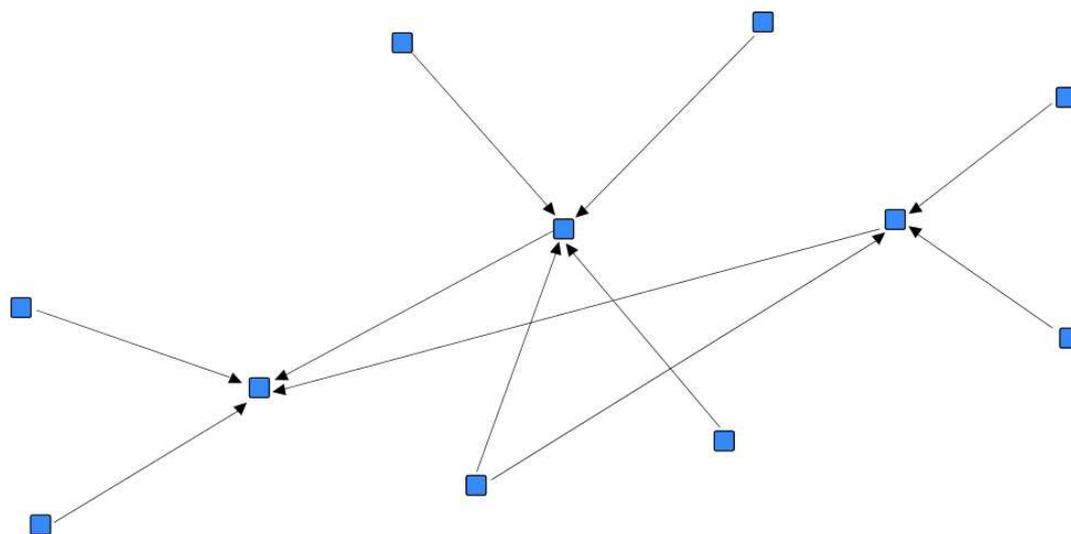
Outros conceitos básicos da ARS apresentados por Quandt e Souza (2008) com base em Wasserman e Faust tratam da representação das redes sociais por matrizes matemáticas numéricas retangulares ou quadradas, que permitem visualizações de relações e padrões que não seriam tão evidentes na representação por pontos e linhas. As linhas (g) representam os elos enviados e as colunas (h) os elos recebidos, variáveis fundamentais no cálculo “da centralidade local e global e na identificação de subgrupos nas redes” (QUANDT; SOUZA, 2008, p. 37). Esta sociomatriz (X) é representada pela expressão $X = g \times h$.

O levantamento de dados para a ARS diferencia-se dos métodos convencionais, ainda de acordo com Souza e Quandt (2008), pelo conteúdo das colunas (h), que denota o tipo de relação entre os atores da rede. Estes dados permitem definir uma rede com base na posição de seus atores (indivíduos, grupos,

²⁰ WASSERMANN, S; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. 4 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

organizações etc.), na densidade de sua estrutura e na reciprocidade das relações entre os nós (elos entre eles).

Figura 2 – Representação gráfica da teoria dos grafos



Fonte: Adaptado de Quandt e Souza (2008)

Os autores apresentam, além destes, vários outros termos e conceitos relacionados ao assunto, entretanto ressaltam a necessidade de melhor precisão na definição de conceitos e terminologias usadas em ARS, face à novidade e multidisciplinaridade deste tipo de análise.

Quanto à delimitação da rede, suas fronteiras podem ser estabelecidas *a priori* ou surgirem no decorrer da pesquisa. Souza e Quandt (2008), ainda fundamentados em Wassermann e Faust, afirmam que os pesquisadores geralmente definem as fronteiras da rede observando a frequência de interações ou a intensidade nos elos entre os atores, na chamada abordagem realista, para a definição das fronteiras de uma rede social. Os estudos de redes, por sua vez, também de acordo com estes autores, podem ser realizados em um único nível ou em múltiplos níveis relacionais. Quando se leva em consideração um único tipo de relacionamento entre os integrantes da rede (a amizade, por exemplo), trata-se de *nível único*, quando se considera a amizade e a profissão, já se trata de uma rede *multirrelacional*. A seleção da amostra para a ARS, destacam os mesmos autores,

não está baseada nas características dos atores ou nos seus atributos individuais, mas nas relações entre eles.

Os principais métodos de levantamento de dados são os de *rede completa*, pelo qual se coletam informações sobre todos os elos de cada um dos atores da rede com todos os demais que a formam; e o a *bola de neve*, usado principalmente quando a população não é conhecida, partindo de um conjunto de atores e daí rastreando os demais nós da rede. Souza e Quandt (2008) destacam a importância e dificuldade da identificação do grupo (nó focal) pelo qual se deve iniciar este processo.

Quanto às escalas de medidas em ARS, Quandt e Souza (2008) as diferenciam das escalas das pesquisas (por meio de entrevistas) tradicionais somente no conteúdo do levantamento de dados focado nos relacionamentos entre os atores, sendo as principais medidas as *binárias*, ou seja, se existe ou não relação; as *nominais multicategorias*, nas quais o respondente pode selecionar por múltipla escolha uma ou mais opções de resposta sobre seu relacionamento com os atores relacionados; as *agrupadas ordinais*, que refletem uma escala de intensidade na relação; e, finalmente, as medidas *totais de relações ordinais*, mais complexas que as anteriores, também relacionam-se à intensidade da relação, porém revelam escalas de força ou das intensidades de força existentes entre os diferentes atores.

A aplicação da ARS abrange também as redes de gestão pública, ou *redes de políticas públicas*, que estão em expansão no mundo e no Brasil desde a década de 1990. Ansell (2008), por exemplo, incorpora as instituições e o jogo político nas suas ponderações sobre redes e ARS.

Uma rede é um conjunto de relacionamentos entre indivíduos, grupos ou organizações. Um relacionamento, por exemplo, pode ser a amizade entre dois membros do Parlamento ou o intercâmbio cooperativo entre duas agências públicas. Embora o conflito entre dois indivíduos ou organizações possa também ser considerado um relacionamento, o institucionalismo em rede tende a considerar os relacionamentos positivos. (ANSELL, 2008, p. 76-77)

Apesar desta tendência, a solidariedade citada por Ansell (2008) nem sempre é premissa para a existência de uma rede de política pública, uma vez que podem servir como cenário de disputas entre diferentes facções interessadas no mesmo tema. As redes de políticas públicas implicam em conexões condutoras de

informações, ideias e/ou recursos entre atores interdependentes, o que desencadeia processo de trocas que, quando eficiente, desenvolve normas fortes de obrigações mútuas e de reciprocidade. O processo de barganha nos relacionamentos políticos caracteriza-se bem como relacionamento em rede, ou como uma rede de definição e implantação de políticas públicas. A ciência política utiliza-se da análise de políticas públicas e da análise de redes de políticas públicas como um dos principais métodos de estudos. Estas técnicas serão apresentadas nas seções seguintes.

2.4.2 Análise de políticas públicas

Winship (2008) propõe a análise de políticas públicas inspirada na resolução de quebra-cabeças, uma analogia para significar que, ao final dos processos deliberativos envolvendo grupos diversificados com interesses díspares, deve-se chegar a uma disposição das “peças” que contemple uma lógica comum. Embora seja um processo racional e sistemático, diferencia-se da racionalidade instrumental tradicional por não ter, *a priori*, um resultado a ser escolhido entre algumas alternativas. O quebra-cabeças busca descobrir possibilidades, de que formas as diferentes peças podem ser dispostas em conjunto. Esta técnica caracteriza-se por evitar acordos que levem a compromissos definitivos e pela paciência e tolerância, abrindo assim ao surgimento de novas informações e opções.

A proposta de Forester (2008) para a análise de políticas públicas denomina-se “escuta crítica²¹”. Parte do princípio que os envolvidos na definição de políticas públicas estão permanentemente entrevistando pessoas para saber sobre reuniões recentes, sobre o posicionamento dos atores, sobre como proceder, sobre caminhos legais a seguir e sobre infinitos outros aspectos da deliberação política.

Para fazer acontecer coisas novas, para descobrir o que podemos fazer na definição de políticas incertas e fluidas, precisamos aprender – e para aprender, precisamos perguntar e ouvir atentamente. Fazendo isto somos planejadores e analistas políticos no senso mais geral: explorando o que é possível, descobrindo o que podemos e não podemos fazer. (FORESTER, 2008, p.124)

²¹ *Critical listening*, no original.

Para o autor, a entrevista é um ato de cooperação entre entrevistado e entrevistador, quando as particularidades da pessoa com que se fala e as especificidades daquele momento único devem ser consideradas, o que envolve valores tanto epistemológicos quanto éticos. O entrevistador deve buscar entender os valores do entrevistado e ter sensibilidade para captar estados emocionais e fatores culturais que interferem nos seus posicionamentos. A *escuta crítica* não deve ser realizada com o propósito de confirmar pressupostos, mas para verdadeiramente revelar fatos e visões novas, capazes de desencadear novas perspectivas a respeito do passado e do futuro. A seu ver, no contexto do planejamento e do estabelecimento de políticas públicas, quando se explora possibilidades futuras, a entrevista aberta obtém resultados superiores às entrevistas tradicionais, dedicadas à coleta de respostas a questões de múltipla escolha a questões previamente formuladas. A técnica da *escuta crítica*, portanto, abre possibilidades de ação e planejamento, negociação e resolução de conflitos, colaboração e modos de reconhecimento que vão além dos pressupostos iniciais dos entrevistadores (FORESTER, 2008).

A assessoria e a análise política destinadas à tomada de decisão voltada ao estabelecimento de políticas públicas, na visão de Wilson (2008), deveriam, em situação ideal, seguir o seguinte processo: pesquisa, análise, opções, consulta, propostas, e decisões” (p. 152). Este processo, a seu ver, deveria ser sempre abastecido por informações e acompanhado por consultoria. O processo, aliás, assemelha-se ao raciocínio corriqueiro dos consultores políticos no estabelecimento de caminhos que levem à decisão. Ele, porém, pondera que na prática as coisas não ocorrem de forma tão simples, uma vez que nem sempre estes passos acontecem nesta ordem ideal, e que o fazer político é impactado por fatores múltiplos, como a opinião externa influente, a mídia ou uma nova estatística. Sendo assim, a consultoria política abarca funções mais amplas que a análise política, vislumbrando as possibilidades e raios de ação dentro dos limites determinados aos governantes; ponderando em função de contextos. Wilson (2008) adverte que uma boa consultoria política, quer externa ou interna, não deve ater-se apenas àquilo que o político quer saber, mas também ao que ele precisa saber, mantendo um relacionamento baseado na verdade, fornecendo-a no tom que mais reflita a realidade. Desta forma minimiza-se o risco de decisões equivocadas. O autor

percebe que nos últimos anos os governos têm se preocupado mais com a qualidade e com o profissionalismo, porém alerta que, mesmo com boa análise e consultoria, não há garantias e o estabelecimento de políticas públicas permanece “um negócio incerto.” (p.166).

A análise de políticas públicas tem servido à democracia, tradicionalmente, segundo Ingram e Schneider (2008), quando aborda a eficiência e a eficácia de políticas públicas implantadas; quando utiliza-se da macroeconomia para a criação de sofisticadas avaliações e teorias sobre o papel adequado do governo diante do mercado; quando trata da capacidade de resposta do cidadão às políticas instauradas, quando avalia a maneira como as políticas são feitas para que haja acordo, ou quando verifica como a implementação de agências afeta o eleitorado. Atualmente, segundo elas, restringir as contribuições da análise de políticas públicas à eficiência, eficácia e viabilidade política é claramente inadequado.

Há um acúmulo de bons trabalhos tanto teóricos quanto empíricos demonstrando que políticas públicas, e os elementos de seus desenhos, têm efeitos importantes nos cidadãos, justiça e discurso. A importância das políticas públicas em criar uma sociedade mais justa está visível mundo afora. (INGRAM; SCHNEIDER, 2008, p.169)

Para Ingram e Schneider (2008), questões relacionadas à responsabilidade social e à liderança responsável não podem mais ficar restritas à academia e devem ocupar lugar de destaque no trabalho dos analistas políticos. No sentido de uma análise que beneficie melhor a democracia, elas sugerem atenção ao contexto no qual as políticas públicas estão inseridas, contexto caracterizado na atualidade por rápidas transformações, fator deixado de lado até agora pelos analistas. Sugerem também atenção às ligações entre as condições democráticas e o conteúdo das políticas públicas; e propõem mudanças nas ferramentas e propósitos dos analistas políticos contemporâneos para melhor servirem à democracia.

Ingram e Schneider (2008) vêm na governança forma de aprimoramento da democracia, processo inacabado em qualquer país. A governança aumenta a franquia, o escopo e legitimidade²² da democracia. A franquia se refere ao número de atores em qualquer definição de política pública; o escopo à abrangência do

²² *Authenticity* no original.

controle democrático, e a legitimidade ao grau ao qual o controle democrático é significativo, informado, e engajado. As autoras postulam também que as democracias precisam abrir fóruns de debates nos quais os cidadãos sejam estimulados a apresentarem os problemas públicos que os afetam, porém não apenas como clientes ou integrantes de grupos de interesse, mas para conhecer o posicionamento de outros e desenvolverem o senso do bem comum. Neste sentido, as democracias precisam levar em conta o ceticismo dos cidadãos com relação aos governos; e a prestação de contas, ou transparência, mas não da forma tradicional na qual os governos publicam seus atos, mas sim o cidadão tornando-se mais interessado em manter o processo de governança transparente.

Na visão de Dryzek (2008, p. 190), a análise de políticas públicas “engloba uma variedade de atividades relacionadas à criação, compilação, e aplicação das evidências, testemunhos, argumentos, e interpretação para examinar, avaliar, aprimorar o conteúdo e o processo das políticas públicas”. Ele aborda a análise de políticas públicas sob a ótica da *crítica*, fator que, a seu ver, é fundamental para o trabalho do analista. Para Dryzek (2008), o processo do estabelecimento de políticas públicas se trata de comunicação contextualizada com efeitos práticos, portanto passível de críticas objetivando correções que levem a aprimoramentos. Sendo assim, a crítica é um dos fundamentos da análise e serve como garantia peremptória que o problema social em questão não está sendo posto como em favor de interesse particulares. A análise crítica age no sentido oposto às análises de políticas públicas *tecnocrática* (aquela que busca identificar relacionamentos de causa e efeito que podem ser manipulados pelas políticas públicas sob comando central e coordenado) e *alojada*²³ (que busca vincular-se aos padrões de referência produtor das políticas públicas). “Por definição, uma teoria crítica é destinada a um público sofredor para deixar-lhes claro os motivos do seu sofrimento. É validada pela aceitação reflexiva por parte da audiência e, por fim, pela ação baseada nesta aceitação.” (DRYZEK, 2008, p. 192). Este tipo de análise, para o autor, se adequa perfeitamente à busca descentralizada pela solução de problemas da emergente sociedade em rede.

Uma das técnicas que vem ganhando adeptos para a análise de políticas públicas desde os anos 1990 é a análise de redes de políticas públicas, cuja base

²³ *Accommodative* no original.

está na existência de processos de governança em rede. Esta técnica será aprofundada da seção seguinte.

2.4.3 Modos de análise de redes de políticas públicas

Enquanto a análise de redes sociais foi desenvolvida mais acentuadamente na antropologia e na sociologia, a ciência política dedicou-se à análise de redes de políticas públicas, notadamente a partir da década de 1970 (ANSELL, 2008).

Dryzek apud Rhodes (2008) define redes de políticas públicas como:

[...] conjuntos de articulações formalmente institucionalizadas e informais compartilhadas entre atores governamentais e outros estruturados periféricamente no caso de negociações continuadas de interesses e crenças para a formulação e implementação de políticas públicas. (DRYZEK apud RHODES 2008, p. 426)

Estes atores são independentes e a política pública emerge da interação entre eles. Andrews (2005, p. 274) postula que “uma das finalidades da análise de políticas públicas é o desenvolvimento de instrumentos que possam aperfeiçoá-las.” A literatura sobre a análise de redes produtoras de políticas públicas governamentais pode ser segmentada, de forma geral, em três abordagens: *teórica*, *prescritiva* e *descritiva* (RHODES, 2008). Estas abordagens estão apresentadas, resumidamente, a seguir.

Quando se trata de redes de políticas públicas, na Europa e nos Estados Unidos, Rhodes (2008) percebe duas correntes teóricas: a da *dependência de recursos* e a *escolha racional*. A primeira delas encara rede de políticas públicas como “conjunto de organizações dependentes de recursos” (p. 431), cujo relacionamento pauta-se no fato de que uma organização depende de outras para obter recursos e que o meio para obtê-los é o intercâmbio. O processo de negociação, neste caso, assemelha-se a um jogo, baseado na confiança e regulado por normas estabelecidas em comum acordo pelos próprios participantes. A *escolha racional*, por sua vez, explica o funcionamento das redes de políticas públicas combinando a escolha racional ao novo institucionalismo, gerando assim o *institucionalismo centrado no ator*. Neste caso, “os elos entre os atores servem como

canais de comunicação e para a troca de informações, *expertise*, confiança e outros recursos políticos.” (p. 431). Além de enfatizar a dependência de recursos, o institucionalismo centrado no ator valoriza a diferenciação funcional, o tipo e a intensidade das ligações entre eles. A combinação entre o novo institucionalismo e a escolha racional para a formação do institucionalismo centrado no ator alicerça-se no fato de que instituições são sistemas de regras que estruturam as oportunidades para os atores (indivíduos ou corporações) fazerem valer suas preferências” (p. 431), o que levaria as políticas públicas a terem fortes conotações normativas institucionais.

Reconhecendo a governança como forma de limitar os atos do governo, Rhodes (2008) aponta tendência, nos estudos sobre redes de políticas públicas, voltada à prescrição de formas de manejo destas redes que facilitem e desencadeiam reformas no gerenciamento do setor público. Esta tendência prescritiva se evidencia em três vertentes principais: a *instrumental*, a *interativa* e a *institucional*. A *instrumental* foca em como os governos buscam exercer autoridade legitimada pela alternância de relacionamentos de dependência. A *interacionista* valoriza a negociação e não a hierarquia, e promove intensa comunicação entre os atores, que devem entender e reconhecer a percepção dos demais na deliberação sobre a política em questão. A negociação, neste caso, se dá pela persuasão. A terceira abordagem, a *institucional*, preocupa-se com as estruturas e regras institucionalizadas que permeiam as interações entre os atores. Visa ganhos culturais, normativos e em incentivos que facilitem a resolução de problemas em conjunto, três aspectos notadamente resistentes a mudanças, uma vez que as redes tendem a privilegiar alguns poucos atores bem posicionados e que colocam suas demandas setoriais como sendo de interesse público. Estudos neste sentido aparecem tanto nos Estados Unidos quanto na Europa.

A abordagem *descritiva*, na segmentação dos estudos internacionais sobre as redes de políticas públicas, delineada por Rhodes (2008), segmenta-se em três direções: *intermediação de interesses*, *análise interorganizacional* e *governança*. Abordar redes de políticas públicas como forma de intermediação de interesses remete ao pluralismo norte-americano e aos trabalhos sobre sub-governos, nos quais evidencia-se a formação de grupos de interessados em determinada política pública, compostos por membros do Senado, integrantes do Congresso, burocratas,

representantes de grupos privados e de organizações. Este pequeno grupo oligopolizado funciona de forma hierarquizada e deixa de fora deliberadamente outros atores. A ação e satisfação destes grupos são necessárias ao governo como forma de garantir que está atendendo aos seus objetivos políticos. Esta dinâmica forma uma rede de política pública baseada mais na consulta do que na barganha ou negociação. O segundo caso, *análise interorganizacional*, está mais afeito à literatura europeia e enfatiza menos as relações interpessoais nas instituições políticas e mais os relacionamentos estruturais entre estas instituições (RHODES, 2008). As redes formadas são complexas e dinâmicas, com sobreposições e multiplicidade de intrincados relacionamentos entre atores interdependentes em maior ou menor grau. As redes de políticas públicas como sinônimo de *governança* levam em consideração, quando em análise, a divisão de poder entre atores públicos e privados, geralmente envolvendo questões econômicas nas quais figuram atores representativos de ramos de negócios, de entidades trabalhistas e de governos. Este processo seria não apenas uma transição da forma de governo do estado unitário para a governança feita pela rede e por meio da rede.

A noção de uma rede de política pública pode ser descartada como mera metáfora. Não é uma metáfora porque não há nenhuma analogia. A elaboração de políticas públicas é um conjunto de eventos interconectados e de pessoas comunicando-se. Não é mais um termo metafórico tanto quanto não o é burocracia. A ressonância e longevidade do termo decorrem do simples fato que para muitos ele representa uma característica duradoura da elaboração de políticas públicas nas democracias industriais avançadas. (RHODES, 2008, p. 434)

Na visão de Zurbruggen (2006), a análise das redes de políticas públicas, quer sob a ótica da escola de intermediação de interesses, quer pela ótica da governança, se vale do institucionalismo centrado nos atores e serve de roteiro à busca por explicações para as políticas públicas.

Esta perspectiva analítica, nascida nos anos noventa, torna manifesto que cada setor da atividade pública conforma uma rede de atores públicos e privados interessados nestes âmbitos, cujas relações se dão em um marco institucional e influem no comportamento dos atores como nos resultados de políticas. (ZURBRIGGEN, 2006, p. 72)

Sob esta perspectiva, os atores não têm liberdade completa, uma vez que sua ação (possibilidades e restrições) está condicionada ao marco político-institucional

mais ou menos permanente espacial e temporalmente, o que torna a criação institucional processo ininterrupto baseado em regras socialmente construídas em contextos históricos e políticos determinados. Esta aparente rigidez, entretanto, não impede certas escolhas nem a quebra de regras, que não são permanentes, visto que podem mudar por decisões estratégicas dos atores dentro da estrutura. (ZURBRIGGEN, 2006)

Reconhecendo dificuldades em se estudar o impacto das instituições no comportamento dos atores e sua resultante, Zurbriggen (2006) propõe a análise institucional em três níveis: *macro*, relacionado às restrições e oportunidades para capacidades governamentais específicas; *médio*, relacionado à sua influência nas redes sociais; e *micro*, quando se trata das preferências e percepções. “Devido a isto, resulta fundamental o conceito de redes de políticas públicas como uma estratégia analítica útil para estudar os processos e canais através dos quais se produz a difusão das instituições.” (p. 73). Sob este ponto de vista de Zurbriggen (2006) as instituições só afetam os resultados de políticas públicas de forma indireta, por meio de “seu impacto nos processos de produção de políticas, a partir dos quais elas são desenhadas, aprovadas e implementadas pelos atores.” (p. 73). A autora aponta como desafio identificar e separar estas três dimensões analíticas em uma realidade complexa e explicitar as formas de relacionamentos entre os atores públicos e privados de determinada arena política e que estão contritos pelas regras da rede (nível médio), pelos determinantes históricos que se sente em um sistema político (nível macro) e pelo contexto mais geral no qual estão inseridos.

Zurbriggen (2006) vale-se do institucionalismo centrado no agente de Scharpf²⁴, que relaciona ator e estrutura, sendo que a segunda influi nas percepções, preferências e capacidades dos atores coletivos ou individuais, ou mesmo na forma como estes atores interagem. Para Zurbriggen (2006), as instituições são “a principal fonte de informação dos atores e o principal fator que influi sobre as suas decisões.” (p. 74). Não obstante as diferenças entre as instituições de diversos países e sociedades, ou mesmo as mudanças que lhes ocorrem com o tempo, uma vez instaladas, estas instituições só mudam com muito esforço e sua extinção é difícil, mesmo que já tenham perdido a razão pela qual

²⁴ Ver SCHARPF, F. W. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press, 1997.

foram criadas. O ator, nesta realidade, é institucionalmente constituído, uma vez que surge em função de regras pré-estabelecidas, que também garantem sua permanência e atuação. Assim o ator está capacitado a influenciar o resultado da deliberação em questão. Seus atributos pessoais, como poder econômico, recursos tecnológicos, informações privilegiadas, rede de contatos estratégicos, bem como preferências e forma de perceber as coisas, também influenciam nos resultados. Estes atributos acabam por diferenciar os atores e dimensionar seu poder de influência. Nesta linha de pensamento, não é um ator isolado que conduz o curso de ação que resultará em uma política pública, mas uma “constelação” de atores que comungam interesses e estratégias que moldarão o processo e os resultados. Esta dinâmica ocorre dentro um sistema institucional mais abrangente e sofre suas influências tanto no processo quanto na decisão final. Este sistema mais amplo inclui cenários anárquicos com mínimas instituições; redes, regimes, sistemas de decisões conjuntas; associações, grupos de dirigentes, assembleias representativas; e organizações hierárquicas e Estado. (ZURBRIGGEN, 2006)

A autora recorre à *lógica situacional* de Sharpf e ao *enfoque dialético* de Marsh e Smith²⁵ antes de propor sua forma de análise. Na lógica situacional,

[...] cada política pública determina um sistema de interação sociopolítica estabelecendo recursos a disposição dos atores, uma estrutura de oportunidades em específicos marcos institucionais (*institutional setting*) que fazem mais ou menos provável o desenvolvimento de determinados modos de interação (*modes of interaction*). (ZURBRIGGEN, 2006, p. 76-77)

Isto posto, Zurbriggen (2006) propõe uma análise de políticas públicas baseada no marco institucional, o que, a seu ver, é elemento fundamental à explicação da relação entre os modos de relacionamentos entre os atores e suas implicações no resultado. Os elementos básicos para a análise são:

- a) Atores: com suas preferências, percepções e capacidades.
- b) Marcos institucionais: conjunto de regras constitutivas que delimitam linhas de ação, modos de interação e resultados desejáveis.
- c) Constelações de atores: conjunto de atores que intervêm, suas oposições estratégicas, os resultados associados a elas e a percepção que delas se tem.

²⁵ Ver MARCH, D.; SMITH, M. Understanding policy networks: towards a dialectic approach. **Political Studies**, n. 48 (1), p. 4-21.

- d) Modos de interação: formas específicas nas quais os atores interagem em determinadas constelações situadas em marcos institucionais específicos. (ZURBRIGGEN, 2006, p. 77)

O *enfoque dialético*, segundo Zurbriggen (2006), vale-se de quatro elementos para estudar as redes de políticas públicas: o contexto estrutural, a estrutura da rede, a interação na rede, e o ator. Ela percebe semelhanças entre estes elementos e os elementos básicos da lógica situacional.

[...] o estudo se centra em analisar as redes de interação (*network interaction*) entre atores públicos e privados em uma arena de política ou assuntos, estas redes estão imersas em uma estrutura (*network structure*) e em um contexto mais amplo (*structural context*) que as condicionam. As mudanças em nível internacional, as tramas político-institucionais, as variáveis do processo político [...] condicionam a rede. Portanto, a conjunção destes fatores tem efeitos sobre o resultado da política pública, mas também a política pública tem efeitos no entorno. (ZURBRIGGEN, 2006, p. 78)

A melhor estratégia de pesquisa, ao ver de Zurbriggen (2006), é o estudo comparativo de casos de redes setoriais de políticas públicas de diferentes países ou de redes setoriais e sub-setoriais em um mesmo país; porém não restritos a verificar a forma em que a dinâmica entre ator e estrutura impacta nas políticas resultantes, mas também na melhora da qualidade destas políticas. Os estudos comparativos com enfoque dialético podem combinar técnicas qualitativas e quantitativas. Ao analisar estudos de casos comparativos internacionais, a autora percebe a presença de estratégias de análise basicamente qualitativas, com predomínio de técnicas como análise de discurso e de conteúdos. Técnicas quantitativas, porém, assinala Zurbriggen (2006), também são usadas, principalmente quando se analisa a literatura norte-americana, geralmente baseadas em técnicas de análise de estruturas de redes sociais. A questão deixada em aberto pela autora é até que ponto as medidas exatas impostas em uma análise de rede simplificam uma realidade complexa, quando se necessita mais detalhes de conexões intrincadas entre atores nos vários níveis organizacionais públicos e privados e sobre as relações de poder intrínsecas no processo de elaboração e estabelecimento de políticas públicas.

Quando se aborda o neo-institucionalismo sob a ótica das redes de políticas públicas, ou seja, pelo institucionalismo em rede, de acordo com Ansell (2008), abrem-se muitas possibilidades para o uso de técnicas quantitativas, que vão desde

a teoria dos grafos, que representa graficamente as redes, até métodos algébricos, que muitas vezes valem-se de programas de computadores, como o UCINET, um dos mais usados. Entre os fatores considerados nestas análises, segundo Ansell (2008), estão a centralidade, que aponta a proeminência do ator dentro da rede sob vários aspectos como os hierárquicos (níveis), a proximidade com outros atores e quantos nós existem entre um ator e outro (*betweenness*). Outras técnicas de análise de redes sociais evidenciam subgrupos, o que interessa para a identificação de facções ou correntes políticas. Nos subgrupos pode-se distinguir duas perspectivas, a *coesão* (com base na intensidade da relação entre dois atores) e a *equivalência* (atores com laços equivalentes para uma terceira parte em comum). Na *coesão*, quanto mais forte o laço diático entre os atores, mais coeso será o grupo. O força do laço, nestes casos, envolve fatores como frequência, intimidade e intensidade nas relações; ou no fato de estarem ligados por mais de um tipo de relação (multiplicidade). Na *equivalência* a ênfase está tanto nos laços indiretos quanto diretos; os atores assemelham-se não por terem laços fortes com um terceiro, mas por terem laços similares com outros (ANSELL, 2008).

Para Ansell (2008), uma das limitações da análise de redes sociais é a dificuldade em se obter dados. Para obtê-los, ele aponta duas possibilidades. A primeira é a *rede egocêntrica*, que parte de um ator (ego) para a coleta de dados sobre a rede com base em seus relacionamentos com os demais (alter). O problema, neste caso, é que, por ser método altamente seletivo, evidencia mais os dados da rede do ego. A outra categoria, a da *rede completa*, segundo o autor, favorece uma visão mais abrangente. Nesta segunda categoria, o levantamento de dados se dá com a identificação do grupo a ser estudado e depois verificando as relações entre seus componentes. As dificuldades na obtenção de dados, neste caso, estão relacionadas ao grande volume disponível, mesmo quando a rede tem poucos atores, e à delimitação desta rede, uma vez que há uma multiplicidade de relações entre os atores.

Como fica evidente na seção dedicada à governança e nesta voltada à análise de redes de políticas públicas, a questão institucional permeia de forma fundamental ambos os processos. Sendo assim, para que se chegue a bom termo no estabelecimento dos parâmetros necessários à análise comparativa entre processos de governança metropolitana, como pretende esta tese, faz-se necessário

um aprofundamento sobre o tema. A seção seguinte, portanto, discorre sobre o neo-institucionalismo, apresenta suas principais correntes e as confronta com a intenção de evidenciar a mais adequada ao estudo comparativo em questão.

2.5 INSTITUIÇÕES, NOVO E VELHO INSTITUCIONALISMO

O processo de elaboração de políticas públicas ou, de forma mais ampla, de governar, quando abordado pela ótica da governança, evidencia lapsos legais, normativos e institucionais de suporte à prática. A governança recorre a arranjos institucionais capazes de possibilitar sua consecução. No sentido de aprofundar a questão institucional como fator intrínseco à governança e para melhor compreensão da dinâmica do estabelecimento destes arranjos, a presente seção trata do institucionalismo, que servirá também para o estabelecimento de parâmetros para a análise comparativa entre processos de governança metropolitana latino-americanos, como pretende este trabalho.

A variável instituição, conforme Nascimento (2009), foi rejeitada pela ciência política norte-americana nas décadas de 1960 e 70 pela sua associação simplista ao conhecimento jurídico-formal, o que impossibilitaria estudos generalizantes, dedutivos e comparativos. Os estudos daquela época receberam a alcunha, nas décadas seguintes, de “velho institucionalismo” ou behaviorismo, porque foram realizados dentro da corrente comportamentalista, com caráter meramente descritivo e tendo a instituição como uma anátema para a lógica indutiva, para a qualificação e para a teorização (NASCIMENTO, 2009).

De forma geral, o velho institucionalismo considerava instituição somente os órgãos ligados ao governo ou, algumas vezes, aos sistemas partidários. Steinmo (2001) tem uma visão diferente e mais de acordo com o neo-institucionalismo, que surgiu no final dos anos 1970 e início dos 80, como reação ao velho institucionalismo. Ele considera como sendo instituições, em sentido amplo, simplesmente as regras, formais ou informais, que fundamentam o comportamento político. Para ele não existe política organizada sem instituições.

O neo-institucionalismo coloca o estudo das instituições no cerne da análise política, como determinante da ação social, justamente o oposto do “velho

institucionalismo” que explica o comportamento coletivo como a soma das preferências individuais.

March e Olsen (2008) percebem a questão institucional de alguma forma sempre presente na Ciência Política desde o início dos anos 1950, porém, sem força suficiente para caracterizar sua teoria. Sem a variável institucional em destaque, os conceitos dominantes desde então nas ciências políticas foram o *contextual*, o *reducionista*, o *utilitário*, o *funcionalista*, e o *instrumentalista*. O contextual tende a abordar as questões políticas inseridas no contexto da vida social, sem diferenciar significativamente o Estado como organização política. O reducionista encara os resultados políticos como derivados dos comportamentos individuais e não tanto das regras de comportamentos esperados ou das estruturas da organização política. O utilitário encara a ação política como resultado de interesses pessoais calculados e não como consequentes de obrigações e deveres dos atores políticos. O funcionalista percebe a história como mecanismo eficaz em atingir “equilíbrios singularmente adequados” (p. 122) e mostra-se pouco inclinado a valorizar possíveis inaptações e não singularidades no processo histórico. O conceito instrumentalista, por fim, posiciona tomada de decisões e alocação de recursos como fundamentais no processo político e não dá tanta importância ao desenvolvimento de significados por meio de símbolos, rituais e cerimônias (MARCH e OLSEN, 2008).

Neste estudo, publicado originalmente em 1984, March e Olsen (2008) captaram o renascimento da questão institucional na Ciência Política. Notaram que nas décadas precedentes as instituições formalmente organizadas funcionaram meramente como cenários onde a ação política se desenvolve, tirando a importância reservada às correntes anteriores que valorizavam as instituições políticas tradicionais, como o Estado, legislatura, sistema legal e instituições econômicas tais quais a firma.

De um ponto de vista normativo, idéias que embutiam moralidade nas instituições, tais como as da lei ou da burocracia, e que enfatizavam a cidadania como um fundamento para a identidade pessoal, deram lugar a idéias de moralismo individual e a uma ênfase em interesses conflitantes. (MARCH e OLSEN, 2008, p. 121)

Quadro 4 – Comparativo dos paradigmas da organização legislativa

Variável	Institucionalismo	Behaviorismo	Determinismo
<i>Interesses</i>	Origens diversas dos indivíduos e dos interesses coletivos; instituições influenciam sua articulação e expressão na políticas.	Subjetivo: preferências reveladas pelo comportamento; cada indivíduo julga como lhe convém seus interesses.	Objetivo: preferências e interesses são determinados <i>a priori</i> segundo grupo/classe social.
<i>Processo político</i>	Problemas de agregação: as formas do processo afetam a qualidade e os resultados da participação.	Agregação utilitária das preferências a partir de uma agregação perfeitamente eficiente.	Corresponde à posição ocupada pelo grupo/classe social dentro das macroestruturas.
<i>Pressuposto normativo</i>	Democracia Procedural: justiça substantiva sem procedimentos formais.	Democracia Formal: a imparcialidade do processo garante a justiça dos resultados.	Democracia Substantiva: harmonia social igual à solidariedade orgânica; fim da exploração de classes.
<i>Níveis de análise</i>	Micro-macro	Macro-micro	Macro-macro
<i>Natureza da explicação</i>	Complexidade causal e elementos interacionistas	Fundação da ação e conceito de papel social.	Efeito da composição das ações individuais (efeitos como resultados de ações não vinculadas/dialética)
<i>Exemplos</i>	Rousseau, Kant, Montesquieu, Toqueville, Weber, Rawls, Lowi, Habermas.	Bentham, James Mill, Milton Friedman, David Truman, Robert Dahl.	Durkheim, Marx.

Fonte: Adaptado de Nascimento (2009)

Após esta análise retrospectiva, March e Olsen (2008) perceberam que os estudos políticos e organizacionais do final dos anos 1970 e início dos 80 estavam mudando o foco e retomando a questão institucional. Esta retomada, a seu ver, seria consequência da modernização das instituições, do seu crescimento em tamanho e complexidade, por deterem mais recursos, e por serem objeto de observação constante e de comentários dos observadores. “A maioria dos principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais e as instituições da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea” (MARCH e OLSEN, 2008, p. 121-122). O Quadro 4 evidencia as

diferenças entre os paradigmas das organizações legislativas à luz do determinismo, behaviorismo e neo-institucionalismo, correntes que se sucederam nas ciências políticas.

2.5.1 As correntes do neo-institucionalismo

O surgimento do neo-institucionalismo, como método de análise nas ciências políticas, não representou, entretanto, unanimidade. Steinmo (2001) considera duas as correntes principais: o *institucionalismo da escolha racional* e o *institucionalismo histórico*. Hall e Taylor (2003) acrescentam uma terceira corrente, a do *institucionalismo sociológico*. Andrews (2005), por sua vez, considera o institucionalismo histórico como um meio termo entre o da escolha racional e o sociológico, ora pendendo para um, ora para outro. Os novos institucionalismos básicos seriam, então, a seu ver, a escolha racional e o sociológico. Em comum, todas as correntes reagem ao domínio behaviorista que marcou os anos 1960 e 70, e postulam elucidar o papel das instituições nos resultados sociais e políticos. Os conceitos de institucionalismo também se modificam a partir de então. Para Hall e Taylor (2003), por exemplo, são “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política.” (p. 58) Segundo Steinmo (2001), institucionalistas são aqueles que pensam teoricamente sobre as instituições e seus impactos nos comportamentos e resultados. O pressuposto básico do novo institucionalismo, na visão de Andrews (2005, p. 271), “é a idéia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais”.

Steinmo (2001) destaca a importância da instituição como estruturante do comportamento político e enfatiza não ser o grau de racionalidade do pesquisador o fator que diferencia os neo-institucionalistas racionais dos históricos. O que os diferencia, segundo o autor, é a abordagem própria de cada corrente. Os históricos investigam a maneira como as instituições moldaram e estruturaram o processo político e, em última análise, os resultados políticos. Podem basear suas análises em teorias marxistas, estrutural-funcionalistas, culturalistas e racionalistas. Esta corrente neo-institucionalista não coloca a instituição como variável única na análise

política, mas como estruturante das disputas de interesses, ideias e poder, e como fomentadora ou limitadora da ação dos atores políticos. Também de acordo com Steinmo (2001), os adeptos da corrente institucionalista da escolha racional têm como cerne dos seus estudos revelar os mecanismos do comportamento e da ação política. A descoberta destes mecanismos baliza o entendimento e a previsão dos comportamentos políticos. Trata-se de técnica dedutiva que observa o mundo real para ver se o modelo funciona, e não para buscar explicações para o fato observado. Busca mais uma teoria política para o fenômeno e menos entender seus resultados.

Na visão de Hall e Taylor (2003), o *institucionalismo histórico* parte do conflito entre grupos rivais na disputa por recursos escassos para explicar as desigualdades na distribuição do poder e recursos. Foca no modo como se dá o conflito entre a organização institucional da comunidade política com as estruturas econômicas, o que acarreta no privilégio de alguns interesses em detrimento de outros. Rejeita os postulados estruturo-funcionalistas de que características sociais, psicológicas e culturais dos indivíduos são parâmetros determinantes do funcionamento do sistema. Para os institucionalistas históricos, ao contrário, o principal fator estruturante do comportamento coletivo é a organização institucional da comunidade. Neste sentido, os estudos apresentam o Estado, de forma geral, não como entidade neutra capaz de intermediar negociações, mas como entidade complexa formada por instituições e capaz de determinar resultados. Quatro características são apontadas por Hall e Taylor (2003) como diferenciadoras desta escola com relação às outras duas: a forma pouco profunda como relacionam as instituições ao comportamento individual; a ênfase na assimetria de poder relacionada ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; a tendência a valorizar as trajetórias, situações críticas e consequências inesperadas; e a tendência a combinar explicações de contribuições de instituições a resultados políticos com contribuições de outros fatores alheios às instituições. Hall e Taylor (2003) destacam algumas propriedades que aparecem com frequência nas análises, relacionando instituições e ações, feitas sob a ótica do institucionalismo histórico: a indução ao estabelecimento das mesmas estratégias ao longo do tempo devido ao contexto institucional, que acabam por se tornar modeladoras da imagem da própria instituição e das preferências dos interessados; a importância atribuída às relações

assimétricas de poder; a rejeição ao postulado que as mesmas forças ativas produzem em qualquer lugar os mesmos resultados; e a defesa que os resultados são influenciados pela trajetória percorrida (*path dependency*), ou seja, que as instituições não são os únicos fatores determinantes dos resultados.

O *institucionalismo da escolha racional* surgiu paralelamente ao *histórico*, dentro do contexto dos estudos comportamentais dos congressistas norte-americanos, quando se evidenciou o seguinte paradoxo:

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202)

Em busca de explicação ao paradoxo, teóricos recorreram às instituições acreditando que a existência das maiorias devia-se à maneira pela qual as regras de procedimentos e as comissões parlamentares estruturam as escolhas e as informações de que dispõem os congressistas, o que limitaria o surgimento de questões polêmicas a serem decididas pelo voto. Outros teóricos da mesma corrente atribuem as maiorias ao fato das questões-chaves estarem sob responsabilidade de comissões estruturadas para servirem ou aos interesses eleitorais dos congressistas ou para desenvolverem formas de se adotar leis facilitadoras do entendimento entre eles. As instituições do Congresso também seriam responsáveis pela diminuição do custo para o estabelecimento de acordos. Além dos estudos tentando explicar como os regulamentos parlamentares afetam o comportamento dos congressistas e por que estes regulamentos foram adotados, outros trabalhos centraram-se em como os partidos políticos estruturaram as deliberações ou nas relações do Congresso com tribunais e com autoridades administrativas. (HALL; TAYLOR, 2003)

Esta escola da escolha racional apresenta algumas variantes, porém, segundo Hall e Taylor (2003), quatro propriedades aparecem em quase todas. A primeira delas é o emprego de pressupostos comportamentais, ou seja, que os atores compartilham preferências ou gostos, agindo de forma utilitária para satisfazê-los. A segunda é que os indivíduos agem em busca de maximizar suas

próprias satisfações, com resultados sub-ótimos para a coletividade, deixando, entretanto, a sensação de que ninguém foi lesado. A terceira se refere às interações estratégicas, ou seja, que o comportamento dos atores não é determinado por fatores históricos impessoais, mas por estratégias traçadas antevendo o comportamento provável de outros atores. A quarta e derradeira propriedade característica do institucionalismo da escolha racional busca explicar a origem das instituições: inicialmente vale-se da dedução para classificar as funções da instituição, explicando a seguir a existência da instituição sob a ótica do valor que estas funções têm para os atores por ela influenciados. O processo de criação destas instituições advém do acordo voluntário entre os atores interessados.

Hall e Taylor (2003) referem-se também ao desenvolvimento do neo-institucionalismo na sociologia, vinculado, de certa forma, à teoria das organizações, como uma terceira corrente neo-institucional. Esta corrente também surgiu no final dos anos 1970, quando sociólogos passaram a questionar a burocrática distinção entre a esfera do mundo social - como reflexo da racionalidade abstrata de fins e meios - e as esferas influenciadas por um conjunto de práticas associadas à cultura. Nesta linha de pensamento, passaram a sustentar que formas e procedimentos organizacionais eram adotados não porque se tratavam dos mais eficazes nas tarefas a cumprir, mas por serem práticas culturais semelhantes a mitos e cerimônias elaborados e estabelecidos em diversas sociedades. A problemática dos sociólogos institucionalistas é explicar porque as organizações adotam um dado conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, e como se dá a difusão destas práticas.

Hall e Taylor (2003) apontam algumas características que distinguem o neo-institucionalismo sociológico das duas outras variedades de neo-institucionalismo. Primeiramente, os adeptos da corrente incluem na definição de instituição não apenas as regras, procedimentos ou normatizações, como faz em geral a ciência política, mas também “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana.” (p. 209) Esta definição implica em rever as relações entre instituições e ação individual, agora não mais restritas à vinculação das instituições a papéis específicos com normas internalizadas (dimensão normativa), mas considerando de que forma as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e

modelos necessários à ação, sem os quais não se pode interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores (dimensão cognitiva). A própria identidade e autoimagem dos atores são encaradas como construídas a partir de formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. Daí a ênfase no aspecto interativo e simbiótico das relações entre a ação individual e as instituições e o campo de ação dos estudos extrapolatórios aos limites institucionais: “Para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 210). O neo-institucionalismo sociológico distingue-se das demais correntes também na forma de explicar o surgimento de novas práticas institucionais. Em oposição aos que adotam a escolha racional, que se baseia na eficácia da instituição em resolver problemas, os sociológicos defendem que as organizações adotam novos procedimentos por razões menos afetas à eficiência e mais ao reforço da legitimidade social de seus adeptos, ou porque “têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.” (p. 210)

Quadro 5 apresenta resumidamente os tipos de discussão a que se dedica cada tipo de institucionalismo em função da sua recorrência nos estudos publicados a partir do final dos anos 1970. Nele, Nascimento (2009, p. 113 e 114) elenca inicialmente como o “velho institucionalismo” e o neo-institucionalismo abordam cada uma das três correntes, resumindo, a seguir, suas bases teóricas, o tipo de comportamento presente nelas e sua origem; as características que as distinguem das demais, e, finalmente, a abordagem que lhes é característica.

Quadro 5 – Tipos de discussão a que se dedicam as três abordagens neo-institucionais

Tipo de institucionalismo	Discussão
Histórico	Velho Institucionalismo: a história das instituições sociais, políticas e econômicas
	Novo Institucionalismo: crítica aos usos do estrutural-funcionalismo na história. Combina um enfoque amplo com um estreito, ou seja, a análise das grandes instituições sociais (família, igreja, empresa, sindicato etc.) com a análise das agências estatais de forma mais estreita. Instituições são compreendidas aqui como procedimentos, normas e convenções editados por organizações formais da comunidade política ou da economia política
	Base teórica: estruturalismo, funcionalismo, teoria dos conflitos, neo-marxismo
	Comportamento e causalidade: estratégico (guiado por objetivos); identidade do ator é exógena e endógena; forças ativas são modificadas pelas

	<p>propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (<i>path dependency</i>).</p>
	<p>Característica distintiva: a questão distintiva desta perspectiva está na tentativa de agregar à análise uma dimensão temporal, interpretando como o passado incide sobre o presente e o futuro, sem perder de vista que indivíduos são dotados de escolhas. Ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos, o institucionalismo histórico prefere modelar um mundo onde as instituições conferem a certos grupos um acesso desproporcional sobre o processo de decisão.</p>
	<p>Abordagem: sua principal preocupação é a história de instituições particulares sob uma conjuntura histórica particular. Todavia, institucionalistas históricos não consideram que as instituições sejam os únicos fatores que influenciam na vida política. Esta abordagem procura situar as instituições dentro de uma cadeia causal que deixe também espaço para outros fatores, em particular, os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de ideias.</p>
<p>Sociológico</p>	<p>Velho Institucionalismo: as principais e mais tradicionais correntes teóricas da sociologia têm como objeto principal o estudo das instituições. Não obstante, sobre todas as versões de natureza marxista ou durkheiminiana, observa-se uma preponderância das estruturas sobre a configuração das condutas individuais.</p>
	<p>Novo Institucionalismo: retoma a preocupação clássica com as instituições, todavia, rompe com a posição conservadora de que a estabilidade social é uma função das estruturas sociais. O novo institucionalismo sociológico reconhece a autonomia dos indivíduos e assume que as ações e relações sociais dão-se numa dimensão intermediária entre os atores e as macroestruturas.</p>
	<p>Comportamento e causalidade: sociologizado (indivíduos e organizações estão em busca de definir ou de exprimir identidades, conforme os modelos socialmente aceitos); identidade do ator é exógena e a racionalidade dos indivíduos é socialmente construída.</p>
	<p>Característica distintiva: sua característica principal é a preocupação com o coletivo. O velho institucionalismo sociológico se preocupava em ver como as entidades coletivas criavam as instituições que modelavam as condutas. O novo institucionalismo sociológico se preocupa em compreender e explicar a forma como atores enraizados dentro de estruturas sociais moldam suas crenças e preferências.</p>
	<p>Abordagem: instituições são criadas e adotadas em um mundo que já as tem em abundância. Nesse sentido, esta tradição procura explicar a dimensão interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente construídas e o que confere a legitimidade dos arranjos institucionais.</p>
<p>Escolha racional</p>	<p>Velho Institucionalismo: está baseado, principalmente, no paradigma econômico neoclássico, na economia de atores egoístas, racionais, e, em síntese, maximizadores. Os principais antecedentes deste tipo de institucionalismo procuravam dar conta da maneira com que as instituições, enquanto direitos de propriedade, modelavam a vida econômica. E dessa maneira, derrubavam por terra os ideais de mercados livres, mostrando que a realidade é dominada por grupos que têm o poder de modelar os resultados do mercado.</p>
	<p>Novo Institucionalismo: representam um ressurgimento do interesse pelas instituições políticas e econômicas. Preocupam-se ainda em enfatizar que as decisões individuais (a partir de uma conduta de <i>rational choice</i>) não podem</p>

	ser explicadas sem referência ao marco institucional mais amplo sob o qual elas estão inseridas. As instituições são vistas aqui como reduzindo os custos de transação porque fazem previsíveis as condutas dos demais atores envolvidos.
	Base teórica: economia das organizações, teoria da escolha racional, teoria da firma, teoria da ação (modelos do tipo principal-agente).
	Comportamento e causalidade: estratégico (indivíduos querem maximizar seu bem-estar individual) e a identidade do ator é exógena.
	Característica distintiva: sua preocupação com o poder, ou seja, a capacidade de uma pessoa ou grupo de controlar as ações de outros. As instituições cumprem um papel determinante nesta área – elas tornam as coisas mais fáceis para uns e mais difíceis para outros.
	Abordagem: oferece uma explicação elegante das instituições, na medida em que se interessam pelas funções que estas cumprem e pelas vantagens que elas propiciam aos atores. Essa abordagem é ideal para explicar a permanência das instituições, visto que sua durabilidade depende das próprias vantagens que elas oferecem.

Fonte: Nascimento (2009)

Hall e Taylor (2003) avaliam que os estudiosos de cada uma das três correntes neo-institucionalistas ganhariam se conhecessem melhor as demais, assimilando aos seus próprios estudos alguns aspectos encontrados nas outras. Eles mesmos elencam pontos positivos e negativos de cada vertente e desenvolvem estudos comparativos, tendo como parâmetros as *relações entre instituições e comportamentos*, e a *explicação da origem e das modificações das instituições*.

Quanto as *relações entre instituições e comportamentos*, na visão de Hall e Taylor (2003), a corrente que oferece visão mais completa é o institucionalismo histórico, embora esta seja a que pior identifica as causas que levam as instituições a afetar o comportamento. A melhor identificação, segundo eles, é feita pela escola da escolha racional, que oferece conjunto generalizável de conceitos a este respeito, capazes de formatar uma teoria sistemática. A crítica maior, neste caso, refere-se à “imagem relativamente simplista das motivações humanas” (p. 213), o que pode levar a análises débeis e passíveis de modificações não raramente arbitrárias e sem fundamentos empíricos. Apesar disto, a escolha racional considera alguns aspectos negligenciados pelas demais, como a gestão da incerteza, fator fundamental quando, por exemplo, se demonstra a importância dos fluxos de informação nas relações de poder. A escolha racional também valoriza mais que as outras a intencionalidade humana na interação estratégica, apesar desta intencionalidade ter suporte em teoria débil da racionalidade humana. A identificação dos caminhos

pelos quais as instituições são capazes de influenciar as preferências ou identidades estratégicas dos atores é feita com mais propriedade, segundo os autores, pelos neo-institucionalistas históricos, tarefa que a escolha racional considera como dada.

Quanto a *explicação da origem e das modificações das instituições*, Hall e Taylor (2003) consideram a escolha racional como a escola mais adequada ao destacar, sobretudo, as funções e vantagens que as instituições oferecem, o que afeta sua sobrevivência. Esta abordagem, porém, apresenta algumas limitações, como em explicar a origem de uma instituição com base em seus efeitos, ou seja, de forma retrospectiva, o que pode confundir as explicações da sobrevivência com as da origem. Outra crítica a este tipo de análise é pelo seu caráter demasiado funcionalista ao postular que as instituições sobreviventes são as mais eficazes, sendo que a realidade mostra sobrevida de muitas ineficazes. Mais uma impropriedade apontada por Hall e Taylor (2003) refere-se à análise com forte teor de voluntarismo, apresentando instituições como se fossem criadas por acordos voluntários entre atores iguais e independentes, subestimando a assimetria de poder entre eles. Este tipo de análise, ainda na visão dos autores, também se mostra contraditório, pois se a situação inicial que leva à criação de uma instituição tende ao equilíbrio, não há explicação sobre o desequilíbrio gerador de novo acordo para mudar estas mesmas instituições. Embora concluam que o neo-institucionalismo da escolha racional seja útil para explicar a razão da continuidade da existência das instituições, Hall e Taylor (2003) consideram as explicações da escola à gênese das organizações aplicáveis satisfatoriamente em poucos casos. Por outro lado, tanto o institucionalismo histórico quanto o sociológico explicam o surgimento das instituições partindo do princípio de que sua criação e adoção se dá em contexto no qual há abundância de instituições. A corrente sociológica, segundo Hall e Taylor (2003) percebe que os atores, ao criarem instituições, emprestam elementos de modelos de instituições existentes, e que a razão da escolha de uma determinada instituição extrapola questões de eficácia, abrangendo outras como legitimidade social e o papel que esforços interativos exercem no processo criativo. Como pontos negativos da abordagem sociológica, os autores elencam o fato de deixar de lado o conflito de poder inerente à criação ou reforma de instituições, já que cada um está defendendo o seu lado. Os institucionalistas históricos, da mesma forma que os sociológicos, partem de um universo sobrecarregado de instituições para trazer à

tona as relações assimétricas de poder na criação de instituições, porém diferenciam-se ao reconhecer a importância da trajetória na criação e reforma institucionais. Ao final de suas análises, Hall e Taylor (2003) sugerem que “um melhor conhecimento recíproco permitiria aos praticantes de cada uma delas perceber melhor as questões subjacentes ao seu próprio paradigma.” (p. 219)

A questão da estabilidade e da mudança institucional é vista por Steimo (2001), como um dos principais diferenciais entre as duas correntes neo-institucionalistas que considera nos seus estudos, a da escolha racional e a do institucionalismo histórico. Ele parte do quase consenso entre os estudiosos de que as instituições não mudam com facilidade, e, diante do fato, diferencia os adeptos da escolha racional por terem no equilíbrio a norma, e que dela os atores se aproveitam para maximizar efeitos em proveito próprio por meio de estratégias, moldadas pelo mesmo equilíbrio e estabilidade das normas. As dificuldades em mudar as normas teriam origem nas incertezas dos resultados que a nova estrutura traria. Esta teoria dedicada à previsão, entretanto, segundo Steinmo (2001), não é suficiente para explicar por que um sistema muda de um equilíbrio para outro. A melhor explicação da escolha racional seria de que o equilíbrio de um sistema só muda por um choque externo. Este posicionamento, ainda segundo Steinmo (2001), não é aceito pelos institucionalistas históricos como única explicação para as mudanças. Eles entendem os resultados em qualquer momento do processo político como consequência de fatores múltiplos, e assim consideram suas pesquisas como análise da trajetória e/ou processo de rastreamento para entender por que a instituição se desenvolve ou não em determinados ambientes ou situações, e quais fatores teriam interferido neste processo.

2.5.2 Ponderações sobre o neo-institucionalismo

A compatibilização entre as três correntes argumentadas e propostas por Hall e Taylor (2003) como necessária e crucial é vista por Hay e Wincott (1998)²⁶ de forma bem mais limitada. Eles contestam a visão convergente de Hall e Taylor

²⁶ O artigo de Hall e Taylor consultado neste trabalho é uma versão em português da primeira publicação, em inglês, datada de 1996.

(2009) ao afirmar que a escolha racional e o institucionalismo sociológico se baseiam em premissas incompatíveis.

Além disto, ao identificarem duas ontologias sociais – as abordagens *calculadora* e *cultural* – dentro dos cânones do institucionalismo histórico (e conseqüentemente na reconstrução do institucionalismo histórico em termos da escolha racional e sociológico), nós argumentamos que Hall e Taylor prestam um considerável desserviço para esta abordagem distinta da análise institucional. (HAY e WINCOTT, 1998, p. 951)

A crítica enfatiza também que esta postura coloca o institucionalismo histórico como peça fundamental ao diálogo entre os institucionalismos, mas menospreza a ontologia social potencialmente diferenciadora desta abordagem. Para que o institucionalismo desenvolva toda sua potencialidade, Hay e Wincott (1998) propõem considerar central a relação entre *estrutura* e *agência*, que Hall e Taylor apenas citam. Entende-se agência como “a capacidade dos indivíduos de transformar e alterar a estrutura.” (NASCIMENTO, 2009, p. 98)

Sobre as inclinações estruturalistas presentes no institucionalismo sociológico, Hay e Wincott (1998) alinham-se à tendência geral dos estudos neste sentido; porém, fazem ressalvas à abordagem que coloca a escolha racional também como estruturalista, focada no calculismo autônomo (perspectiva calculista), que deixa de lado qualquer individualidade. Eles percebem um estruturalismo latente também em muitos estudos sobre institucionalismo histórico, porém acreditam que esta abordagem tem muitas chances de levar a falhas. Hall e Taylor (2003) colocam como fundamental na análise institucional a busca por responder de que forma as instituições afetam o comportamento individual, uma vez que, segundo eles, “é por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas.” (p. 197) As respostas dos neo-institucionalistas, ainda segundo Hall e Taylor (2003), viriam por meio de duas perspectivas: a *calculadora*, que enfatiza os “aspectos do comportamento humano que são orientados no sentido de um cálculo estratégico” (p. 197); e a *cultural*, na qual “o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo.” (p. 197)

Hay e Wincott (1998) prosseguem discordando da posição especial que Hall e Taylor (2003) atribuem ao institucionalismo histórico caracterizado como consequência contingencial e não intencional da ação estratégica e focado na *path*

dependency da mudança institucional, porém quando se trata do relacionamento entre instituições e comportamento, Hall e Taylor (2003) valem-se das perspectivas cultural e calculista, usadas da mesma forma para diferenciar a escolha racional do institucionalismo sociológico. Isto, ao ver de Hall e Taylor (1998) seria alinhar perspectivas opostas de análise institucional.

Hay e Wincott (1998), entretanto, concordam com Hall e Taylor (2003) quanto ao potencial do institucionalismo histórico na análise política, mas condicionam sua melhor consecução à necessidade dos institucionalistas recolocarem os “fundamentais e difíceis questionamentos sobre a relação entre agentes e estrutura, entre arquitetos institucionais, assuntos institucionalizados e ambientes institucionais.” (p. 957)

Assim como Hall e Taylor (2003), Zurbriggen (2006) aborda as correntes neo-institucionalistas pelas perspectivas *racionalista* e *culturalista*; e, da mesma forma como Hay e Wincott (1998), a autora considera central a variável “ator” ou “agente” ao ponto de propor um institucionalismo centrado nos atores como solução para as incompatibilidades entre os racionalistas e os culturalistas na análise de políticas públicas, uma vez que os primeiros focam nos agentes (individuais ou coletivos) e os segundos na estrutura, sem conseguir relacioná-los entre si. Seus estudos partem da constatação de que um mesmo questionamento básico – “até que ponto as instituições influem, condicionam, estruturam ou determinam as estratégias dos atores e os resultados do jogo político” (p. 68) – induz a diferentes respostas conforme as diferentes vertentes do neo-institucionalismo usadas para a análise. Nos seus estudos, Zurbriggen (2006) considera apenas dois institucionalismos, o *racionalista*, que abrange o escolha racional com ênfase no agente, e o *culturalista*, que abrange o histórico e o sociológico, focado na estrutura organizacional. A visão da autora sobre a interação entre ator e estrutura, especificamente, consta, de forma aprofundada, na seção 2.4.3, dentro da perspectiva de *análise de redes de políticas públicas*, a que se dedica aquela seção. Aqui serão apresentados, resumidamente, apenas suas argumentações sobre a variável ator inserida nos conceitos e características das duas correntes institucionalistas por ela consideradas.

Zurbriggen (2006) parte do princípio que na escolha racional o agente é ponto focal dos estudos e as instituições são fatores restringentes ou produtos da atuação dele na busca por satisfazer suas próprias necessidades. Neste cenário, cada ator

responde da melhor forma à atuação dos demais e pode mudar suas estratégias ou a estrutura institucional que transforma suas estratégias em resultados de políticas. Esta dinâmica tem regras formalizadas justamente para distingui-las das normas ou costumes, que acabam por moldar o comportamento dos agentes nos seus relacionamentos, que, por sua vez, podem criar regras ou optar por determinados procedimentos para realizar seus interesses. Se as instituições são produto da ação humana, os resultados políticos estão vinculados ao comportamentos dos atores. No institucionalismo histórico, por outro lado, ainda na visão da autora, são as instituições que determinam as estratégias e os objetivos dos atores, assim como servem de mediadoras nas mediam nas suas relações de conflito e de cenário para a cooperação, condicionando fortemente os resultados da deliberação política. “As instituições só podem ser entendidas como produto do contexto político, social e histórico, e, portanto, as ações dos indivíduos estão mais orientadas a satisfazer normas e valores do que maximizar benefícios.” (ZURBRIGGEN, 2006, p. 70). Ou seja, o importante não é analisar ação premeditada dos atores com suas influências externas dentro de determinadas estruturas, mas sim explicar a gênese das instituições e até que ponto elas interferem nas escolhas dos atores e no desenvolvimento histórico. Em suma, o que importa nesta perspectiva analítica não são as preferências individuais, mas as organizações e instituições. O comportamento individual está condicionado a fatores culturais e organizacionais. Daí derivam correntes que valorizam o Estado, outras a relação entre Estado e sociedade, e outras focam nos elementos constitutivos das instituições como normas, regras, valores, rotinas e ideias.

Ainda dentro da perspectiva institucional-culturalista, Zurbruggen (2006) apresenta sua visão pelo foco sociológico. Ela parte do princípio de que não existem atores com racionalidade limitada, descartando, desta forma, a possibilidade de manipulação das regras por parte de atores ou instituições, uma vez que os indivíduos são socializados e assimilam regras e comportamentos determinantes da construção da realidade. Sendo assim, ela não concorda que as instituições sejam apenas as regras formais, procedimentos e normas; e defende que são formadas pelas convenções sociais, símbolos, ritos, costumes e significados que servem de ambiente para a interpretação dos atores com aceitação ampla e incontestada.

Cada uma delas [das correntes institucionalistas culturalista ou da escolha racional] encontrou uma solução diferente para o dilema entre agente e estrutura. Se bem que a perspectiva racionalista reconheça a influência da estrutura nos resultados políticos, ela é produto do agente, enquanto que na perspectiva culturalista a estrutura existe independentemente dos indivíduos que a habitam (ZURBRUGGEN, 2006, p. 72).

A busca de soluções para as dificuldades teóricas evidentes nas três linhas neo-institucionalistas, especialmente quanto a sua utilização na análise de políticas públicas, tem uma abordagem diferenciada por Andrews (2005). Ela recorre inicialmente à Teoria Social Crítica de Habermas²⁷, na qual existem dois modos de ação social, a *estratégica* e a *comunicativa*. A estratégica tem a ação voltada para os fins, na qual o ator busca realizar suas metas e, para isto, precisa considerar a ação dos demais; enquanto a comunicativa procura o entendimento recíproco, por meio de discursos cujo objetivo é o consenso. Na estratégica a relação é sujeito-objeto, o que significa que para o ator social todos os elementos da sociedade, e entre eles os demais atores, são encarados como objetos/meios para alcançarem seus objetivos. Na comunicativa a relação é sujeito-sujeito e, assim, há interação e todos estão dotados da capacidade de discurso e entendimento.

Todo encontro no qual os atores não apenas se observam mutuamente mas assumem atitude de uma segunda pessoa, atribuindo-se reciprocamente liberdade comunicativa, desdobra-se em um espaço público linguisticamente constituído. Este espaço mantém-se aberto, em princípio, para interlocutores em potencial que estão presentes como espectadores ou poderiam surgir na cena e juntar-se aos presentes. (HABERMAS, 1996, p. 361)

Andrews (2005) recorre também à Teoria do Direito e da Democracia de Habermas, que se refere à tensão entre a facticidade e validade das leis. Sendo a facticidade referente ao aspecto coercitivo e a validade à legitimidade discursiva atribuída pelos cidadãos às leis, e sendo que nas democracias somente leis validadas podem aplicar sanções; então, “as leis precisam de procedimentos democráticos que as tornem legítimas, e a eficácia das leis depende não apenas de sua legitimidade, mas também da aplicação de sanções.” (ANDREWS, 2005, p. 274).

²⁷ Ver HABERMAS, J. **Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of Law and democracy.** Cambridge: The MIT Press, 1996.

Ao mesmo tempo em que aponta como principal problema do neo-institucionalismo a falta de um padrão de justiça a ser utilizado no aperfeiçoamento institucional, Andrews (2005) argumenta que este problema pode ser solucionado também com base em Habermas, segundo o qual é necessário o estabelecimento de um padrão de justiça capaz de sustentar críticas às limitações das instituições e propor alternativas, uma vez que qualquer instituição pode ser objeto de crítica e reforma, desde que haja um consenso ou “barganha” política justa dentro da comunidade política. “Em outras palavras, o padrão de justiça não é ‘externo’ aos atores sociais, mas é constituído por esses mesmos atores por meio de discursos práticos.” (ANDREWS, 2005, p. 276). Esta abordagem de Andrews (2005), ancorada em Habermas, contribuiu também para minimizar a questão das assimetrias de poder, não bem resolvida pela corrente da escolha racional.

Ansell (2008), por sua vez, relaciona dois termos aparentemente antagônicos, *redes* e *institucionalismo*, e aborda o neo-institucionalismo sob a perspectiva do “institucionalismo em rede”²⁸. Enquanto o termo *rede*, ou *rede de políticas públicas*, remete à informalidade e personalismo, e o termo *institucionalismo* remete à formalidade e impersonalismo, a perspectiva do institucionalismo em rede desfaz o aparente paradoxo ao considerar as redes de políticas públicas como instituições na medida em que representam um “padrão estável ou recorrente de interação comportamental ou de troca entre indivíduos ou organizações.” (p. 75) Este institucionalismo em rede apresenta quatro princípios, de acordo com Ansell (2008), aceitos pelas suas diversas variantes. O primeiro deles é a *perspectiva relacional* na ação política, social e econômica, cuja ênfase se dá nos relacionamentos entre atores que não são redutíveis aos atributos individuais. O segundo princípio é o da *presunção de complexidade* nos relacionamentos entre atores, grupos e organizações, no sentido de que suas ligações são sobrepostas e transversais, e que os grupos e organizações integrantes da rede não têm fronteiras bem definidas, não são unitários e se interpenetram. O terceiro é que as redes oferecem simultaneamente *recursos e limitações* à análise. Recursos por serem fontes de informação e ajudam na busca de ganhos certos; e limitações por serem estruturas de controle e de influência social que limitam a ação. O quarto princípio está no fato

²⁸ *Network institutionalism* no original.

de que as redes de políticas públicas mobilizam informação, influência social, recursos e capital social por meio de muitas *maneiras diferenciadas* (ANSELL, 2008). A perspectiva do institucionalismo em rede afina-se com a ciência política, ao ver do autor, em vários aspectos. Um deles é no grande interesse dos cientistas políticos na forma como o poder e a influência agem por meio dos canais de conexões pessoais; outro está nas barganhas complexas e na coordenação de relacionamentos entre os diversos grupos de interesse, agências públicas e nações. A perspectiva do institucionalismo em rede sugere que padrões de conexão precisos são necessários para explicar resultados políticos. Outro ponto de afinidade desta corrente com os cientistas políticos, conforme Ansell (2008), está no fato de que o institucionalismo em rede rejeita qualquer dicotomia entre explicações individualistas e grupo orientadas, ou seja, as atitudes individuais devem ser consideradas no contexto e os grupos não devem ser considerados como unitários.

Diante do exposto, fica evidente a importância da questão institucional na análise de políticas públicas, de uma forma geral. Porém, quando se pretende realizar análises comparativas entre políticas públicas da América Latina, e mais especificamente as relacionadas às suas metrópoles, nota-se carência de literatura que forneça parâmetros que considerem especificidades do continente. É mister, portanto, ponderar sobre a aplicabilidade dos parâmetros existentes à realidade latino-americana; tarefa a que se dedica a próxima seção.

2.6 PARÂMETROS PARA ANÁLISES COMPARATIVAS DE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Na década de 1990 a consolidação do neoliberalismo e a concomitante globalização da economia exacerbaram problemas nos grandes conglomerados urbanos, notadamente dos países emergentes. Esta nova realidade acentuou as discussões sobre a questão metropolitana quando, de acordo com Blatter (2006), o foco dos estudos acadêmicos migrou das *estruturas governamentais* para a *governança*. Os conflitos, de acordo com o autor, que até o início dos anos 1990 davam-se entre os regionalistas e os localistas, e entre os defensores da centralização/consolidação e os da descentralização/fragmentação, passaram a

enfocar novas tendências de reescalonamento da regulação política e da governança ou rumando a níveis institucionais superiores (como no caso do aumento dos poderes por parte da União Europeia) ou produzindo novas tendências simultaneamente centralizadoras e descentralizadoras. As divergências também migraram do governo de pequena escala *versus* governo de grande escala para governança de poucas ou muitas escalas, o que, segundo Frey (2009a) incita discussões sobre a governança multinível ou *multilevel governance*²⁹ e passaram a questionar sobre se seu escopo funcional deve ser amplo ou restrito. Não obstante tendências para escalas maiores ou menores, há certo consenso entre os pesquisadores de que as instituições clássicas de governo das cidades e Estados-nação não desaparecem, porém, segundo Blatter (2006), são complementadas por novas escalas de regulamentação e de governança.

As mudanças no rumo das discussões acadêmicas sobre a questão metropolitana e as diferentes visões e tendências dos estudos fizeram emergir novos parâmetros para a análise de governança, ao mesmo tempo em que desencadearam questionamentos sobre parâmetros consolidados até então. Estes parâmetros refletem o enfoque pelo qual cada pesquisador aborda o assunto e contempla de forma particular as realidades estudadas.

Se por um lado, como questiona Frey (2009a), os parâmetros mostram-se adequados para analisar certos casos, podem se revelar inadequados ou insuficientes em outros, principalmente quando se tenta analisar em profundidade a governança em regiões metropolitanas complexas, tais quais as localizadas em países emergentes. Tendo as concepções de governança sido desenvolvidas no contexto de países desenvolvidos, sobretudo na Europa, onde o fortalecimento da União Europeia contribuiu para uma nova opacidade nas estruturas institucionais e inclusive um fortalecimento das regiões e províncias, conforme Frey (2009b), torna-se necessária uma análise da pertinência de tais conceitos e abordagens analíticas em face das particularidades da América Latina, especialmente de suas estruturas institucionais frágeis em nível regional e metropolitano e de uma cultura político-

²⁹ BENZ, A. Multilevel governance. In BENZ, A. *et al.* (Eds.). **Handbuch Governance**. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. p. 297-310
MITCHELL-WEAVER, C., MILLER, D., DEAL, R. J. R. (2000). Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA. **Urban Studies**, 37(5-6), p. 851-876, 2000.

administrativa tradicionalmente pouco democrática e cooperativa. Também, segundo Frey (2009b) o arrefecimento da discussão sobre algumas questões na Europa e Estados Unidos, como a da fragmentação ou consolidação, não parecem em primeiro momento pertinentes à realidade latino-americana, onde o assunto merece atenção, principalmente quando se estuda a governança em suas metrópoles sob uma perspectiva comparativa. Outras peculiaridades latino-americanas e dos demais países em desenvolvimento também merecem cuidado quando analisadas sob os parâmetros adequados às metrópoles dos países desenvolvidos.

Na seção seguinte, serão apresentadas algumas tendências contemporâneas da pesquisa em governança metropolitana elaboradas por autores cujos estudos tiveram como cenário metrópoles europeias ou norte-americanas, justapondo-os a estudos mais focados na realidade latino-americana, para se estabelecer parâmetros para a análise comparativa de experiências de governança metropolitana internacional envolvendo metrópoles da América Latina. A primeira abordagem, baseada primordialmente nos trabalhos de Blatter (2006) e Frey (2009b), está focada nas mudanças da governança metropolitana em termos de escalas geográficas e escopo funcional decorrentes das transformações econômicas oriundas do processo de globalização. Esta abordagem vem acompanhada dos estudos de Cuadrado-Roura e Güel (2005) sobre os impactos da nova economia na governabilidade das metrópoles latino-americanas e dos seus modelos de governabilidade urbana diante desta nova realidade. A segunda vertente frisa o processo de transformação institucional em si, sobretudo baseado no princípio da *path dependency* ou trajetória dependente de North (1990 e 1993) como variável central de explicação de mudança institucional. Uma terceira contribuição é proposta por Feiock (2009) com a concepção de Ação Coletiva Institucional (ACI) aplicada aos dilemas da ação coletiva em processos de governança interinstitucional, acompanhada das propostas de Rojas (2005), que recorre aos princípios de bom governo subnacional adotados pelo BID³⁰ para delinear alguns fundamentos para um bom governo metropolitano. Em seguida, são apresentadas as contribuições de Lefèvre (2005) sobre os arranjos supra e intramunicipais de governança, e as de

³⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. **Estrategia de desarrollo subnacional**. Serie sobre políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, n. SOC-124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Oakerson (2004), que investiga, a partir da distinção básica entre modelos policêntrico e monocêntrico, as inter-relações entre a arquitetura, a estrutura e processos de governança. A seção seguinte encerra-se com algumas reflexões sobre a aplicabilidade dessas concepções e suas contribuições complementares para o estudo de experiências de governança metropolitana na América Latina.

2.6.1 Globalização, escala geográfica e escopo funcional

Um fator relevante capaz de diferenciar abordagens de governança metropolitana, conforme revelado pelos estudos relacionados à arquitetura da governança metropolitana desencadeados a partir do início da década de 1990 na Europa, é o grau de imbricação das regiões no processo de globalização econômica:

As regiões fortemente imbricadas no processo de globalização da economia tendem a privilegiar uma forma mais desterritorializada de governança metropolitana com instituições mais fracas caracterizadas por grandes escalas geográficas e especialização funcional. Em contraste, as regiões não tão imbricadas na economia global têm sido capazes de criar fortes instituições de governança em nível regional caracterizadas por uma abrangência geográfica menor e baseadas em uma lógica territorial de integração funcional e congruência geográfica (BLATTER, 2006, p 121).

Os questionamentos referentes à escala geográfica e ao escopo funcional da governança metropolitana podem, portanto, ser enfocados sob várias perspectivas. Enquanto na América Latina, segundo Frey (2009b), as preocupações foram tradicionalmente muito mais dirigidas para as possibilidades de um planejamento físico-territorial mais integrado, a dimensão econômica tem ganhado destaque nas últimas décadas de globalização econômica no mundo todo, inclusive no continente.

A nova economia impactou as regiões metropolitanas da América Latina em três dimensões, a saber, na visão de Cuadrado-Roura e Güel (2005): *institucional*, *social* e *espacial*. Institucionalmente, obrigou os países à adoção de políticas liberais desregulatórias e a realizarem reformas de estado unificando o discurso descentralizador no continente. Este discurso único, porém, foi aplicando de forma bastante díspar em termos de profundidade nos diferentes países. Socialmente, a reestruturação da relação capital-trabalho implicou no agravamento da pobreza e das desigualdades devido à redução dos postos de trabalho industriais por força das

terceirizações e da informalização das economias locais. Especialmente, os impactos da globalização da economia nas metrópoles latino-americanas resultaram em uma “cidade dual, marcada pela segregação residencial, delinquência e conflito social” (CUADRADO-ROURA; GÜEL, 2005, p. 92); na formatação da economia metropolitana altamente terceirizada e configurada em rede e nós; na especulação imobiliária impulsionada pelo mercado financeiro; na difusão da utilização do automóvel e das novas tecnologias comunicacionais, viabilizando a formação de sistemas produtivos centrais conectados a sub-sedes em localidades do entorno; e, também, nas mudanças na paisagem, como no caso de grandes centros comerciais ou corporativos.

Isto posto, o principal questionamento de Cuadrado-Roura e Güel (2005, p. 95) é quanto a eficiência deste modelo de desenvolvimento econômico metropolitano em grande escala adotado no continente: se ele é “necessário e conveniente, ou se, ao contrário, as grandes metrópoles só geram externalidades negativas ao ultrapassar com crescimento o tamanho ótimo funcional de uma cidade e, conseqüentemente, é um modelo a evitar”.

Os autores (2005, p. 110-118) delineiam três modelos básicos para a governabilidade econômica metropolitana inserida na economia global: *modelo público centralizado*, *modelo público fragmentado/setorizado* e o *modelo colaborativo público-privado*.

- *Modelo público centralizado*: Fortemente dirigista no qual o poder público tem a total responsabilidade pela definição, organização e gestão das políticas econômicas da metrópole; cuja vantagem relaciona-se à maior eficácia na atração de investimentos externos e na qual a desvantagem está na resistência à participação dos agentes econômicos e sociais, o que é um impedimento para sua aplicação em regimes democráticos.
- *Modelo público fragmentado/setorizado*: com forte participação do poder público, diferencia-se do modelo anterior por sua atuação setorizada. Tem como vantagens principais a flexibilidade e especialização, mas requer muito esforço de negociação para uma administração não impositiva.
- *Modelo colaborativo público-privado*: *joint-venture* entre o poder público e iniciativa privada em ações de interesse compartilhado quando há aportes financeiros de ambas as partes e utilização conjunta destes valores. As

responsabilidades são divididas e esforços complementam-se. Este modelo subdivide-se em três vertentes: a primeira é a desencadeada por entidades de caráter empresarial que desenvolvem estratégias de desenvolvimento econômico para a metrópole; a segunda é a contratação, pelos Estados, de empresas especializadas para realizar o marketing e promoção econômica de seus territórios, seguindo a tendência de desburocratização, encolhimento da estrutura pública e terceirização de serviços em busca de menores custos; e a terceira vertente é aquela em que há a presença de associações empresariais com voz e voto na direção e gestão de agências públicas dedicadas à promoção da atividade econômica.

Cuadrado-Roura e Güel (2005) postulam que a escolha de um modelo deve levar em conta as capacidades locais e as realidades metropolitanas, ou seja, não devem seguir um padrão homogêneo. Por outro lado, alertam para os riscos da guerra fiscal, doações de áreas e fundos perdidos, que, a seu ver, se constituem “um jogo de soma zero, ou inclusive negativo, para o desenvolvimento metropolitano” (p. 121). Defendem que a governabilidade deve estabelecer-se de baixo para cima e a competitividade resultar em melhor qualidade de vida e mais oportunidades econômicas e sociais para seus cidadãos.

Na visão de Blatter (2006) *reescalonar* a governança metropolitana evoca as perspectivas dos antigos debates dos *regionalistas*, porém agora o foco está na competitividade, com propostas de soluções menos exigentes em termos de mudanças estruturais e de criação de instituições formais em nível regional. A força da regionalização, a seu ver, agora está no acúmulo de capital e em um *salto de escalas* do nível local para o regional e do nacional para o continental, possibilitando acesso às benesses dos acordos internacionais/globais de livre comércio. Nesta perspectiva, cidades centrais e seus subúrbios são interdependentes e formam um único aglomerado econômico atraente a investimentos e à instalação de indústrias de bens de consumo que teriam nele um primeiro mercado; tornando a região metropolitana com estas características um marco representativo/simbólico diante da economia mundial.

De acordo com Blatter (2006), se há uma tendência dominante em relacionar a expansão geográfica das atividades socioeconômicas a uma expansão na escala

da regulamentação política e da governança, há também uma corrente discursiva contrária enfatizando a necessidade de adoção de escalas menores, na qual o fortalecimento regional e a emergência de uma governança fortalecida entre a cidade e o Estado seria consequência de um processo de descentralização e de enfraquecimento do Estado, assim como a expansão da economia pós-fordista colocou o regional como fórum regulatório das suas atividades. Dentro desta corrente, a regionalização também é defendida como forma de fortalecer a participação democrática, uma vez que as decisões podem ser mais legitimadas se tomadas em nível mais próximo ao cidadão. Nos Estados Unidos, conforme aponta Blatter (2006), o *espraiamento* das grandes cidades e a suburbanização extremadas levam a novas realidades, como a diminuição gradativa da dependência dos subúrbios em relação às cidades centrais³¹, e cidades periféricas³² que não necessitam juntar forças para serem bem-sucedidas. Há os que argumentam, entretanto, que apesar destas realidades, ainda há interdependências entre cidades e subúrbios que independem da consolidação política das regiões metropolitanas³³. Também evidenciam-se, no período abordado por Blatter (2006), pesquisas relacionadas à disseminação dos movimentos emancipatórios³⁴ de bairros, distritos e regiões de aglomerações metropolitanas, o que fortalece as associações de moradores dentro do sistema de governança local norte-americano³⁵ e leva à redescoberta da vizinhança como fórum de participação política e de integração³⁶.

Apesar das tendências para escalas maiores ou menores, os pesquisadores estão de acordo que, segundo Blatter (2006, p. 124), as instituições clássicas de governança permanecem. “A cidade e o Estado-Nação não desaparecem, porém

³¹ MICHAELL-WEAVER, C.; MILLER, D; DEAL, R. Jr. Multilevel governance and metropolitan regionalism in USA. **Urban Studies**, v. 37, n. 5-6, 2000, p. 851-876.

³² GARREAU, J. **Edge city: life on the new frontier**. New York: Doubleday, 1993.

³³ POST, S. S.; STEIN, R. M. State economies, metropolitan governance, and the urban suburban economic dependence. **Urban Affairs Review**, v. 36, n. 1, 2000, p. 46-60.

³⁴ HUSOCK, H. (1998). Braking up the cities? behind the new urban “secession” movements. **Discussion paper**, Tauban Center for State and Local Government, J. F. K. School of Government, Harward University, 1998.

SONENSHEIN, R. J. *The city at stake: secession, reform, and the battle of Los Angeles*. Princeton University Press, 2004.

³⁵ .HAWKINS, B. M., PERCY, S. L.; MONTREAL, S. R. Residential Community, associations and the american intergovernmental system. **Publius**, v. 27, n. 3, 1997, p. 61-74.

³⁶ BÄCK, H. et al. **Urban political centralizations: six scandinavian cities**. Wiesbaden: VSVerlag für Sozialwissenschaften, 2005.

GOLDSMITH, S. **Putting faith in neighborhoods: Making cities work through grassroots citizenships**. Washington, DC: Hudson Institute, 2002.

são complementadas por outras escalas de regulamentação e de governança”. Sendo assim, os pesquisadores vêm diagnosticando uma “*relativização* de escalas, o que significa uma proliferação de capacidades governamentais ao longo de uma variedade de escalas espaciais: vizinhança, municipalidade, metropolitana, regional, nacional, supranacional, continental e global³⁷” (p. 124). Dentro desta visão, há uma corrente que preconiza uma governança multinível, *reterritorializada*³⁸ em busca de novos parâmetros de espacialidade e de processos de *reterritorialização* em nível regional em escalas supra e subnacional³⁹. Blatter (2006) pondera que esta visão opõe-se à de um dos mais proeminentes defensores da *desterritorialização*, Castells⁴⁰ que aponta uma transformação fundamental na virada do milênio, qual seja, a multiplicidade dos *espaços de lugares* nacionais/locais sendo substituída por um único *espaço de fluxos* caracterizado por fluxos de informação através de modernas tecnologias telecomunicacionais.

Após delinear estas tendências na pesquisa contemporânea relacionadas à governança metropolitana, Blatter (2006) apresenta duas questões que nortearam suas próprias pesquisas sobre escala geográfica e escopo funcional na reforma da governança metropolitana na Alemanha, que abrangeram as regiões metropolitanas de Frankfurt, Munique, Hamburgo, Bremen, Stuttgart e Hannover. Estas questões, enumeradas a seguir, podem servir de base a novos estudos sobre processos de governança de regiões metropolitanas; e, se utilizadas como parâmetros de análise, possibilitam estudos comparativos entre os resultados obtidos por Blatter com os já obtidos por outros pesquisadores ou com os resultados de estudos futuros.

³⁷ BRENNER, N. Beyond state-centris? space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. **Theory and Society**, n. 28, 1999, 39-78.

BRENNER, N. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, v. 19, n. 1, 2002, p. 3-21.

COLLINGE, C. **Spatial articulations of the state. Reworking social relations and social regulation theory**. Birmingham: Centre of Urban and Regional Studies, 1996.

³⁸ MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K. European integration from the 1980s: State centric vs. multilevel governance. **Journal of Common Market Studies**, n. 34, 341-378.

³⁹BRENNER, N. **Global Cities, local states: global city formation and state territorial restructuring in contempory Europe**. **Review of International Economy**, v. 5, n. 1, 1998, p. 1-37.

BÄCK, H. et al . **Urban political centralizations: six Scandinavian cities**. Wiesbaden: VSVerlag für Sozialwissenschaften, 2005.

⁴⁰ CASTELLS, M. **The informal city: Information, technology, economic restructuring, and the urban-regional process**. Oxford: Blackwell, 1989. CASTELLS, M. The information age. **Economy, society and culture**. v. II. Malden, MA: Blackwell Publishers, 1997.

1) Podemos encontrar escalas ampliadas de governança tanto sob a forma de *expansão* geográfica de instituições de governança quanto sob a forma de *deslocamento* das capacidades de governo para níveis mais elevados ou será que a *multiplicação* de escalas/níveis é a forma mais adequada de descrever as transformações em curso?

2) Estamos testemunhando um processo de “desterritorialização” no qual o sistema de governo multifuncional abrangente está sendo substituído por um sistema funcionalmente diferenciado de unidades especializadas de governança, ou as novas escalas de governança são, da mesma maneira, caracterizadas pela lógica multifuncional e territorial de espaços de lugar?⁴¹ (BLATTER, 2006, p.125).⁴²

2.6.2 Trajetória institucional e contexto político-administrativo

Enquanto as abordagens anteriores, esboçadas por Cuadrado-Roura e Güel (2005) e por Blatter (2006), percebem as mudanças na governança metropolitana em função das transformações no âmbito econômico, as quais, por sua vez, levam a ajustes funcionais em consonância com projetos políticos diferenciados; outras abordagens, que serão apresentadas a seguir, enfocam a própria dinâmica do processo de transformação institucional, considerando tanto a herança institucional existente quanto o contexto político-ideológico e administrativo que acabam por condicionar as possibilidades de mudança institucional.

Frey (2009a) recorre à ideia de *trajetória dependente* de North (1993) para ressaltar que as escolhas institucionais do presente em diferentes países e regiões são necessariamente diferenciadas em função da influência que a herança institucional histórica, em parte compartilhada, em parte distinta, exerce sobre elas.

Aplicada à governança metropolitana na América Latina, na visão de Frey (2009a), esta abordagem parte da percepção de que apesar das graves transformações sofridas pelas cidades do continente nas últimas décadas e das dificuldades gerenciais e políticas relacionadas ao transbordamento de problemas relativos às fronteiras político-administrativas, houve apenas evoluções paulatinas

⁴² 1) Can we discover enlarged scales of governance either in the form of geographic *expansions* of governance institutions or in the form of shifting governing capacities to higher levels or is a *multiplication* of scales/levels a more adequated description of current transformation.

2) Are we witnessing a process of “deterritorializations” where the system of comprehensive, multi-functional government is being replaced by a functionally differentiated system of specialized units of governance, or are the newer scales of governance also characterized by multi-functional and territorial logic of space of place.

no que concerne aos arranjos institucionais em nível metropolitano. Além do mais, segundo o autor, a efetividade dos arranjos institucionais e das práticas de gestão têm se revelado muito aquém das necessidades de coordenação que tais fenômenos intermunicipais e setoriais demandam. Frey (2009a) questiona o porquê dessa inércia na busca de arranjos institucionais funcionais e eficientes para enfrentar adequadamente os desafios identificados e claramente reconhecidos. Em busca de explicações, recorre a North (1993) e ao conceito de *path dependency* – ou trajetória dependente, para quem trajetória dependente significa que a história é importante para que se entendam as escolhas no presente. Sendo assim, “a mudança se dará como resultado de adaptações marginais, e as margens afetadas serão aquelas em que os problemas imediatos requeiram solução, a qual será determinada pelo poder relativo de negociação dos participantes” (NORTH, 1993, p. 132). Para o autor, “o processo pelo qual chegamos às instituições atuais é pertinente e leva a escolhas futuras” (p. 122). North (1993) exemplifica este processo com os países latino-americanos que após a independência copiaram princípios da Constituição norte-americana, sem obter, entretanto, os mesmos resultados dos Estados Unidos. A causa desta diferença, para North (1993), seriam os pensamentos diferentes dominantes nos países ibéricos e anglo-saxões, que teriam originado “modelos subjetivos” diferentes nas respectivas ex-colônias na América. “Mesmo quando as regras são as mesmas, os mecanismos de cumprimento obrigatório, a forma em que se exerce a obrigatoriedade, as normas de conduta e os modelos subjetivos dos atores não o são” (p 132). Na visão de North (1993), a federalização e os modelos descentralizatórios não funcionaram pós independência nas ex-colônias ibéricas devido à “persistência da pauta institucional que havia sido imposta por Espanha e Portugal ter continuado desempenhando um papel fundamental na evolução das políticas latino-americanas e em suas percepções” (p. 135), que acarretaram na manutenção de padrões institucionais mais burocráticos e centralizados.

Frey (2009a), além de valer-se do conceito de *trajetória dependente*, extrapola o exemplo da falha das constituições semelhantes em obter o mesmo efeito em diferentes culturas, utilizado por North (1993), e com a mesma justificativa explica o porque dos países latino-americanos redemocratizados pós regimes militares na segunda metade do Século XX terem continuado com mentalidades

institucionais burocráticas centralizadoras e mantido cultura político-administrativa patrimonialista e clientelística. Frey (2009a) ressalva, entretanto, que experimentar novas institucionalidades democráticas poderiam, em consonância com os conceitos de *trajetória dependente*, contribuir para a consolidação de estruturas e práticas menos burocráticas e mais descentralizadas.

Um olhar sobre a evolução da urbanização no Brasil pode demonstrar como a herança burocrático-institucional se faz presente no país também em nível metropolitano. O acelerado crescimento das metrópoles latino-americanas no Século XX ocorreu em cenário socioeconômico e político-institucional de evasão populacional do campo rumo às cidades em industrialização voltada à substituição de importações e incentivada por reservas de mercado. Neste período quase inexisteram políticas voltadas às regiões metropolitanas, institucionalmente sob regimes políticos centralizados, impeditivos à participação dos atores locais no estabelecimento de políticas públicas urbanas. Da II Guerra Mundial aos anos 1960 houve o agravamento e o evidenciar das contradições sociais urbanas, que forçaram as metrópoles a elas próprias buscarem soluções para problemas até então fora da sua alçada, como a criação de empregos, salários e geração de riquezas. A década de 1960 marcou o início da preocupação com a gestão das regiões metropolitanas no Brasil, principalmente evidenciando a necessidade de “um maior alinhamento entre as estruturas funcionais e administrativas” (KLINK, 2005, p. 155). As primeiras discussões sobre estabelecer governos metropolitanos no país datam de 1963, quando um seminário de arquitetos debateu o tema, ao mesmo tempo em que em alguns estados realizavam experiências com governabilidade urbana.

Assim como nos demais países em desenvolvimento da América Latina, o crescimento desordenado das metrópoles brasileiras levou o regime militar a incluir as regiões metropolitanas na Constituição Federal em 1967 e, em 1973, a editar a Lei Complementar 1973, quando a população urbana do país já superava a rural. Esta lei criou nove regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém) com intenção de levar os municípios integrantes de cada uma a planejar e prestar serviços de forma conjunta. Na prática, houve mobilização de recursos significativos dos organismos de planejamento e financiamento para a construção de moradias e desenvolvimento. Já a década de 1980 foi marcada pelo questionamento da política

de industrialização para a substituição das importações, o que afetou a produção e levou à disseminação do desemprego. Esta estagnação econômica derrubou a arrecadação e, conseqüentemente, os repasses ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas. Na mesma década, assim como outros países latino-americanos, o Brasil passou de um regime autoritário para o democrático, o que contribuiria para o questionamento ao modelo desenvolvimentista metropolitano verticalizado adotado até então.

[...] Sob os impulsos da redemocratização e descentralização que haviam se acelerado a partir de 1985, o modelo vertical, fechado e ineficaz, de planejamento e gestão metropolitana foi severamente questionado pelos novos atores, tais como os governos locais e movimentos sociais. (KLINK, 2005, p. 157)

Na análise de Souza (2003), o modelo ditado pela Lei Complementar de 1973 teve como efeito principal o acirramento dos conflitos entre instâncias governamentais e entre atores da mesma instância, tanto que, como consequência, a questão metropolitana mereceu pouca atenção da Assembléia Nacional Constituinte de 1988.

A autora se vale justamente do conceito da *path dependency* de North, de que o existente influencia nas decisões futuras, para explicar a abstenção da Constituinte em legislar sobre a questão metropolitana, fato que, ao seu ver, foi uma forma de reação ao autoritarismo e centralismo daquela Lei Complementar, que atribuía aos Estados o comando e à União o financiamento de ações em instâncias metropolitanas. A Constituição de 1988, além da abstenção em relação à questão, garantiu maior autonomia aos municípios, o que levou ao arrefecimento dos assuntos metropolitanos na década de 1990. O tema, entretanto, ressurgiu no Brasil na primeira década do Século XXI, porém restrito aos ambientes técnicos e acadêmicos, uma vez que, embora as legislações pareçam avançar em sentido descentralizante, as práticas ainda estão de acordo com as tradições clientelísticas e de controle centralizado e burocrático, como sucede em outros países latino-americanos.

Frey (2009a) tenta, também baseado na abordagem da *path dependency*, buscar explicações pelas dificuldades de reforma institucional para o enfrentamento de problemas metropolitanos na América Latina, não obstante uma crescente

consciência sobre a calamidade da situação nas regiões metropolitanas e a necessidade urgente de rearranjos institucionais capazes de lidar com os problemas complexos de ordem regional.

O autor constatou que até mesmo dentro de um dado contexto nacional as variações de arranjos institucionais podem ser bem significativas, evidenciando que não são apenas as diferenças nas trajetórias institucionais que configuram os arranjos, mas também as concepções político-ideológicas presentes. Tendo como base o estudo de Blatter (2006) sobre a governança metropolitana na Alemanha, Frey (2009a) identificou três abordagens de governança: abordagem de caráter *econômico-gerencial*, orientada pelo princípio da escolha racional, detectada em Frankfurt e Munique; de orientação *político-democrática*, com órgãos representativos eleitos, como em Stuttgart e Hannover; e de *redes de instituições* baseadas em interações livres, atuantes em diferentes escalas, presentes em Bremen e Hamburgo.

Neste caso, uma visão conjunta de aspectos de herança institucional e das condições diferenciadas de cultura político-administrativa em cada uma das cidades permitiu explicar as diferenças no que tange às soluções institucionais encontradas em cada uma para enfrentar os desafios em âmbito regional/metropolitano.

2.6.3 Autoridade e grau de individualidade ou de coletividade

A abordagem proposta por Feiock (2009) enfatiza os dilemas da ação coletiva típicos em regiões metropolitanas, e se apoia no esquema referencial de Ação Coletiva Institucional (ACI) para estudar os arranjos de governança metropolitana. A ACI parte dos referenciais da análise centrada em atores (Scharpf)⁴³, e da análise institucional e desenvolvimento (Ostrom)⁴⁴; no entanto, tenta ampliar a aplicação dessas abordagens da ação coletiva entre atores individuais à atuação coletiva no âmbito de atores institucionais como cidades, jurisdições, agências e outras

⁴³ SCHARPF, F. **Games real actors play**: actor-centred institutionalism in policy research. Boulder: Westview Press, 1997

⁴⁴ OSTROM, E. 1998. A behavioral approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. **American political science review**, v. 92, n. 1, p 1-22.

organizações. Mais recentemente, segundo Feiock (2009), esta abordagem recebeu influências das teorias de redes sociais e de agência, estendendo sua aplicação a processos decisórios em diferentes áreas com a prestação de serviços urbanos ou o gerenciamento regional de recursos naturais.

Sendo assim, os problemas da ACI nascem diretamente da delegação de serviços a uma multiplicidade de governos locais e de autoridades, fenômeno que ocorreu em grande parte da América Latina na onda de redemocratização e descentralização administrativa a partir dos anos 1980. Instituições como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional prescreveram a descentralização como parte dos ajustes estruturais necessários para a restauração dos mercados, para criar e fortalecer a democracia e promover a boa governança. (CHEEMA; RONDINELLI, 2007).

Rojas (2005) recorre aos princípios de bom governo subnacional adotados pelo BID para delinear alguns fundamentos para um bom governo metropolitano, que, a seu ver, requer:

Um sistema de regras e incentivos bem desenhados, que induza a seus administradores a fazer um uso eficiente e transparente dos recursos disponíveis, de maneira que consigam satisfazer as necessidades da maioria da população. (ROJAS, 2005, p. 47 e 48)

Dentro deste princípio, o autor propõe quatro conjuntos de regras e recomendações, que considera cruciais à realização de um bom governo local.

- Os que derivam do sistema de relações intergovernamentais, que definem as responsabilidades e os recursos disponíveis para cada nível de governo.
- Os que se originam na estrutura de governo local, que determina o grau de participação da comunidade nas decisões, assim como o controle que exerce sobre os mandatários.
- Os relacionados com a capacidade institucional dos governos locais para desempenhar as funções que lhes são atribuídas.
- Os que se originam nos mecanismos de financiamento das atividades de investimentos dos governos locais. (ROJAS, 2005, p. 49)

Quanto às relações intergovernamentais, devem ser bem delineadas para a aplicação dos recursos onde houver maior ganho social, deixar bem claro as responsabilidades de cada instância e garantir-lhes os recursos suficientes para cumpri-las. Os mandatários, entretanto, devem submeter-se a restrições no sentido

de equilibrar a aplicação de recursos limitados entre as inúmeras demandas competitivas. A definição de um sistema de relações intergovernamentais deve, na visão de Rojas (2005, p.48), responder claramente as seguintes perguntas: Quem faz o quê? Quem cobra que impostos e taxas? Como resolver a inevitável falta de equilíbrio entre arrecadação e gastos nos governos locais? Como igualar os níveis de serviços entre jurisdições territoriais? Os governos locais devem se endividar?

Segundo o autor, a governabilidade das regiões metropolitanas deve ser baseada na transparência e na legitimidade dos governantes ou representantes, na participação da comunidade no estabelecimento de políticas públicas que lhes afetam e na supervisão efetiva, dentro da premissa de que um governo democrático serve melhor que o burocrático aos interesses da maioria. Rojas (2005) lista alguns fundamentos que considera essenciais à governabilidade, entre os quais estão sistema de eleição de mandatários que possibilite aos cidadãos pronunciarem-se regularmente sobre os problemas locais que lhes afetam e que lhes permita a responsabilização daqueles a quem cabe a solução; corpos colegiados representativos de todos os grupos de interesse e que estes grupos tenham poder de supervisionar o Executivo; instituições formais que acolham as exigências da comunidade, que recebam e forneçam informações; e regime regulatório que obrigue os governos locais a informar periódica e verdadeiramente sobre suas ações, prestação de serviços ou financiamentos.

Rojas (2005) também defende que os governos locais disponham de capacidade institucional, bases legais e operacionais, para a administração de pessoal, administração financeira e gestão criativa do desenvolvimento local. Ele postula um sistema de administração de pessoal que evite favorecimentos na designação de funcionários, fomente sua especialização e crescimento profissional; que seja flexível o suficiente para outorgar às autoridades eleitas o ajuste de dotações orçamentárias que permitam a execução das tarefas para as quais foram eleitas. Também defende sistemas eficientes de arrecadação, de planejamento e de provisões orçamentárias, com meios efetivos de fiscalização e controle capazes de aperfeiçoar o planejamento e execução financeira plurianual exigidos pelos investimentos e serviços advindos dos governos locais. A flexibilidade para a associação com a iniciativa privada, de cooperação com outros níveis de governo, de privatizações de serviços e de delegar funções a terceiros, de supervisionar e

regulamentar os provedores privados, na visão de Rojas (2005), fazem parte da estrutura institucional dos governos locais, e são “determinantes se seus administradores possuem ou não incentivos para atuar de forma criativa e audaz.” (p. 51)

O derradeiro aspecto abordado por Rojas (2005) para um bom governo local é o financiamento. Ele defende recursos próprios como os mais adequados, provenientes da arrecadação de impostos, de taxas e cobranças por serviços, e das transferências compensatórias de outros níveis governamentais. O endividamento é admissível, na visão do autor, em casos como a criação de ativos de longa vida útil, porém considerando os riscos desta prática, cujos benefícios serão atribuídos aos governantes que as contraem e as dívidas para administrações posteriores.

No entanto, essas políticas neoliberais atávicas às propostas de bom governo ou boa governança metropolitanos também acarretaram em fragmentação do Estado e da condução de políticas públicas. Falta de economia de escala, externalidades tanto positivas e quanto negativas, bem como problemas decorrentes da posse comum de recursos são características de estruturas descentralizadas de poder público, de difícil enfrentamento. Respostas colaborativas a tais condições são imprescindíveis e resultariam, a princípio, em ganhos coletivos, porém tais expectativas positivas não são necessariamente suficientes para motivar os atores a criar mecanismos capazes de gerar tais ganhos, estimulando a ACI.

Segundo Feiock (2009), as instituições surgidas para mitigar os problemas da ACI em escala regional podem ser melhor compreendidas conforme, primeiro, o grau de autonomia que conferem aos atores locais e, segundo, o foco específico dado pelos arranjos institucionais: ou nas relações multilaterais coletivas ou nas trocas bilaterais em rede.

Figura 3 – Mecanismos de governança regional

Coletiva (multilateral)	Autoridades regionais	Organizações regionais	Conselhos e grupos colaborativos
	Rede gerenciada	Redes baseadas	Rede de
TOMADA DE DECISÃO			

Individual (bilateral)	Em contrato	políticas públicas
Mecanismo externo ou prescrito por terceiros	Acordos delegados baseados em compromissos mútuos	Imbricação social (<i>embeddedness</i>)
(FACILIDADE DE SAIR) AUTONOMIA		

Fonte: Adaptado e traduzido de Feiock (2009, p. 360)

A Figura 3 mostra seis categorias de mecanismos considerando os parâmetros de escolha individual ou coletiva, de um lado, e o grau de autonomia das unidades individuais em entrar ou sair de relacionamentos, de outro. A parte superior da dimensão vertical se refere a relacionamentos de caráter multilateral em que decisões são tomadas de forma coletiva. A parte inferior reflete relacionamentos de redes de escolhas individuais feitas por unidades locais visando à entrada em trocas bilaterais.

A dimensão horizontal evidencia a natureza do mecanismo de coordenação regional. Nos mecanismos do lado mais de esquerda existe uma dependência de recursos externos e de autoridades de graus superiores de governo ou até de organizações exógenas. No meio estão casos em que unidades locais delegam algum grau de autoridade entrando de forma voluntária em organizações ou arranjos contratuais que criam interdependências, tendo como premissa o alcance de um consenso mútuo. Finalmente, no lado direito, estão os relacionamentos com maior grau de informalidade; nestes casos a coordenação é antes viabilizada pela mera força dos relacionamentos sociais, econômicos e políticos, dispensando a necessidade de uma autoridade formal reguladora.

Como se observa na Figura 3, os tipos de mecanismos para a governança regional variam da existência de uma autoridade regional formal (quadrante superior esquerdo), muitas vezes imposta por uma instância superior ou externa e que centraliza a autoridade decisória, à informalidade das redes de políticas públicas (quadrante inferior direito) que se valem exclusivamente do envolvimento voluntário para coordenar decisões, respeitando a autonomia dos atores envolvidos. A seguir

estão apresentados cada um destes mecanismos estabelecidos por Feiock (2009) e resumidamente suas características principais:

- *Autoridades regionais* – é o caso de sistemas de caráter federalista, em que instituições de níveis hierarquicamente mais elevadas dispõem de competências para alterar jurisdições geográficas ou funcionais ou de criar instituições de coordenação visando a internalização de externalidades e a promoção de ações coletivas na resolução de problemas comuns de municípios de uma dada região metropolitana. Um exemplo são as Coordenações de Regiões Metropolitanas, instituídas em muitas regiões metropolitanas no Brasil pelos governos estaduais, dotadas com poderes – embora bem limitados – de agir sobre os municípios da região. Porém, assim como autoridades regionais podem ser criadas e impostas, há também situações nas quais podem ser fruto de auto-organização ou cuja criação só se efetiva após referendo obrigatório dos eleitores. Tal rigidez favorece a argumentação de que a criação de governos metropolitanos acarretaria em maior racionalidade administrativa e eficiência nas políticas públicas. Feiock (2009) argumenta, entretanto, que os custos políticos e administrativos seriam tão altos que não justificariam sua criação.
- *Redes coordenadas ou gerenciadas* – trata-se de mecanismos planejados e implantados por terceiros, como governos federais e estaduais, que envolvem organizações sem fins lucrativos ou produtores privados de bens públicos, que geralmente assumem feições de redes de serviços gerenciadas ou planejadas nas quais uma entidade governamental de alto nível provém fundos e proporciona a formação de redes colaborativas entre atores de governos locais ou designa uma agência ou outro tipo de organização para gerenciar ou coordenar o fornecimento do serviço intergovernamental. Este mecanismo vem ganhando relevância nas últimas décadas à medida que o Estado reduz seu papel como prestador de serviços públicos, e também em projetos sociais torna-se cada vez mais freqüente sua limitação ao papel de financiador de iniciativas levadas a cabo por redes de instituições privadas, nas quais o Estado busca manter o controle do processo da implementação das iniciativas. A disseminação do modelo gerencial da administração pública contribuiu para o fortalecimento dessa prática de redes coordenadas.

- *Organizações regionais* – tendo um foco coletivo e multilateral, tais organizações são normalmente regidas por legislação estadual ou federal, podem assumir formas variadas, como agências públicas, semipúblicas ou organizações sem fins lucrativos. Estas organizações são facilitadoras na solução de problemas regionais que atingem várias jurisdições, em geral com uma finalidade específica. No Brasil, a figura do consórcio intermunicipal enquanto parceria entre prefeituras para enfrentar problemas comuns como a coleta e o tratamento de resíduos sólidos, a disponibilização de serviços de saúde ou serviços ambientais se tornou uma estratégia cada vez mais relevante face à fragilidade das autoridades regionais, porém assegurando aos municípios a sua autonomia municipal. A princípio, abertas à participação irrestrita de seus membros, submetem suas atividades à aprovação de um conselho administrativo constituído em geral pelos próprios prefeitos, conforme Vaz (1997).

- *Redes baseadas em contrato* – trata-se de uma cooperação entre organizações individuais por meio de *joint ventures*, estabelecendo acordos entre governos locais e contratos de serviços que requerem a aprovação dos envolvidos. Preservam igualmente a autonomia dos atores locais ao oferecer um mecanismo formal para resolver externalidades que dizem respeito aos envolvidos, e assim favorecem a integração regional. Podem ser aplicadas, por exemplo, quando as decisões de uma localidade impõem custos a outra, cuja compensação deve ser negociada. Em oposição às organizações regionais, tais redes estão baseadas em acordos e contratos bilaterais. Quando cada um dos parceiros firma outros acordos com outros atores institucionais acaba se formando uma rede de governança mais complexa, em nível macro. A prática da gestão por contratos que ganhou relevância no modelo gerencial da administração pública contribui para o surgimento de tais estruturas reticulares de governança baseadas em relações contratuais bilaterais.

- *Conselhos e grupos colaborativos* – São associações ou acordos multilaterais de caráter informal entre atores locais que criam mecanismos para facilitar a troca de informações, coordenar programas, projetos e ações conjuntas. Podem também assumir a forma de interações mais rotineiras entre associações profissionais ou assembleias comunitárias. Em ambos os casos as

decisões coletivas baseiam-se no consenso, sem intermediação por qualquer autoridade formal e sem mecanismo formal de execução. Tais estruturas e práticas informais parecem se tornar também mais frequentes na medida em que o Estado vem se retirando de antigas responsabilidades e a sociedade civil e a ação voluntária cidadã ganham importância no enfrentamento dos problemas sociais.

• *Redes de políticas públicas* – trata-se de articulações entre atores e instituições em torno de políticas públicas específicas. Hecló (1978, p. 102) definiu redes de políticas públicas como “interações das diferentes instituições e grupos tanto do Executivo, do Legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política”. Redes de políticas públicas atuam baseadas em normas de confiança e reciprocidade, minimizando desta maneira os custos da governança. Dispensando da distribuição concreta de papéis formais tais redes sociais ganham uma certa regularidade na medida em que a confiança entre os atores se fortalece e opiniões e valores comuns vem se formando, conforme Frey (2000b) e Milller (1994). As redes de políticas públicas funcionam muitas vezes como reforço ou complemento para outros mecanismos mais formalizados, justamente porque a informalidade nas relações entre os atores pode interferir em decisões nas esferas mais formalizadas. Este tipo de articulação interinstitucional e informal ganha relevância também com a disseminação das novas tecnologias de informação e comunicação, ao mesmo tempo em que as próprias redes e a existência de relações de confiança são premissa de uma governança eletrônica em redes.

Essa categorização de mecanismos de governança regional e metropolitana representa um esquema referencial interessante à compreensão das variadas estruturas e práticas de governança metropolitana, de caráter formal e informal, que vem se formando para facilitar a gestão de regiões metropolitanas em contextos de fragilidade institucional que encontramos em grande parte dos países da América Latina.

2.6.4 Arquitetura, estruturas e processos

Para Lefèvre (2005), a criação de instituições para a governabilidade metropolitana pode ser feita usando-se um dos dois tipos de arranjos: *supramunicipais* ou *intermunicipais*. O primeiro cria um novo escalão governamental independente dos governos locais; o segundo não cria novo nível de governo e depende de entidades locais para seu financiamento. Os arranjos *supramunicipais* são mais raros. Sharpe⁴⁵ os chama de “modelos metropolitanos” e os caracteriza pela criação de um governo metropolitano, geralmente com soberania coincidente com o território funcional da região metropolitana, legitimado como autoridade metropolitana por eleições diretas, dotado de independência financeira com recursos advindos de arrecadação própria, com responsabilidades e competências relevantes, dispondo de pessoal adequado para elaborar e executar políticas e ações públicas significativas. Quanto à intensidade, Lefèvre (2005) coloca a prática do modelo de governabilidade metropolitana variando entre dois parâmetros, *forte* ou *fraco*, sendo o grau de intensidade dependente da quantidade de características citadas neste parágrafo que nela estão presentes. Embora Blatter (2006) note um arrefecimento na discussão entre regionalistas e localistas nas últimas duas décadas, o assunto parece pertinente à realidade latino-americana atual.

Oakerson (2004) constata uma maior aceitação de que a governança metropolitana “pode e deve acontecer sem um governo metropolitano” (p. 17), mesmo quando se trata de áreas fragmentadas em numerosos e pequenos municípios, o que se contrapõe às tendências dominantes do debate norte-americano até a década de 1970, que defendia majoritariamente a consolidação de governos metropolitanos consolidados. Benéfico aos defensores da fragmentação, segundo Klink (2005), um levantamento⁴⁶ demonstrou que, no período entre 1947 e 1978, de 63 tentativas de criar algum tipo de organização consolidada, somente 18 obtiveram êxito, geralmente nas menores regiões metropolitanas. Diante destas constatações e com base na teoria da escolha social, a partir dos anos 1970, os partidários da fragmentação dominaram a discussão, apoiados principalmente em Tiebut, que alegava que uma estrutura fragmentada estimularia a governabilidade

⁴⁵ SHARPE, L. J. **The government of world cities**: the future of the metro model. Chichester: Wiley, 1995.

⁴⁶ WIKSTROM, N. Metropolitan government and governance. A research agenda for the mid 1990s. **Virginia Social Science Journal**, v. 32, 1977, p. 267-278.

porque os cidadãos votariam pressionando cada jurisdição para que esta oferecesse a combinação de impostos e serviços urbanos mais conveniente aos seus representados. Porém, na atualidade, os fragmentacionistas não são mais voz única. Os consolidacionistas ressurgiram a partir da segunda metade da década de 1990, questionando, no mínimo, a relação direta entre a fragmentação e eficiência, visível na literatura da escolha social; corrente que se alinha com a tendência atual dos norte-americanos em agrupar enfoques mais cooperativos e consolidacionistas sob a alcunha de Novo Regionalismo.

O cerne da discussão entre os consolidacionistas e fragmentacionistas, em consonância com Klink (2005), está na teoria da escolha social postular a fragmentação em estruturas menores como mais eficaz para a governabilidade metropolitana porque “estimula a competição entre os territórios locais” (p. 140), minimiza os custos da manutenção de grandes estruturas burocráticas da consolidação, facilita a fiscalização, e por ser mais acessível e flexível. Na visão oposta, o modelo de governabilidade metropolitana consolidado tem a grande vantagem da economia de escala. A crítica maior dos defensores da consolidação é que a fragmentação não garante a equidade em situações tais como comunidades com pouca arrecadação obrigando-se a cobrar tributos mais altos para financiar os mesmos serviços.

As autoridades conjuntas *intermunicipais* são o segundo modelo de governabilidade institucional na divisão feita por Lefèvre (2005). Nele, diferentemente do modelo metropolitano, não há a criação de nova instituição de governo, mas a formação de um ordenamento embasado na cooperação voluntária ou obrigatória entre as municipalidades metropolitanas. O autor divide este arranjo em três subgrupos:

- a) *Autoridades conjuntas intermunicipais com sentido metropolitano* – Caracterizadas por normativa forte e limitativa aos municípios e unidades de governo envolvidas, aproximam-se muito do modelo metropolitano (jurisdição coincidente com o território metropolitano, recursos próprios, responsabilidades significativas, pessoal apropriado etc.), porém são administradas por juntas não eleitas pelo voto direto, o que restringe sua legitimidade;

- b) *Autoridades conjuntas “inframetropolitanas”* – Sua principal característica é a abrangência limitada a alguns municípios, geralmente pela incapacidade do estabelecimento de acordo mais amplo. No mais das vezes multissetoriais, são limitadas a atuar dentro das funções delegadas às autoridades conjuntas e dos financiamentos disponíveis;
- c) *Autoridades conjuntas intermunicipais “monossetoriais” (potencialmente “plurissetoriais”)* – Atuação limitada a um setor e abrangência geralmente atingindo a toda a região metropolitana. Por força de sua atuação, podem requerer acordos com outros setores.

Além dos dois modelos de governabilidade institucional apresentados, Lefèvre (2005) refere-se também à governabilidade não institucional, quando se trata de:

Acordos tendentes a uma melhor coordenação de políticas em distintos setores e com um sentido local. Mesmo que não se considerem instituições nem tenham por objetivo a criação destas, estes convênios se formalizam mediante procedimentos precisos e instrumentos específicos. (LEFÈVRE, 2005, p. 212)

Excluindo acordos menos formais ou informais, os modos de colaboração não institucionais podem ser classificados em duas categorias: as coordenações de estruturas existentes e as que se referem a acordos formalizados. A primeira aparece em regiões metropolitanas nas quais não há uma instituição urbana e as políticas públicas são desenvolvidas por organismos mono ou plurissetoriais, sempre inframetropolitanos, sem jurisdição suficiente para o estabelecimento de política mais abrangente sem o estabelecimento de modo de cooperação mais amplo. A segunda categoria, a dos acordos formalizados, trata dos instrumentos criados por alguns países para fomentar a cooperação entre atores públicos e para ajudar na coordenação destas políticas. Estes acordos limitam-se a um propósito específico, no mais das vezes afeitos a atividades monossetoriais, cujo desenvolvimento está condicionado à vontade do poder político local, o que, segundo Lefèvre (2005, p. 213), “pode provocar que ditos instrumentos gozem de instabilidade, dependendo da continuidade política partidária”.

As pesquisas de Oakerson (2004) também podem ser bastante úteis no sentido de relacionar as estruturas de governança com os processos que nelas se desenrolam. A partir da observação de experiências de governança em regiões

metropolitanas altamente fragmentadas ele chega a identificar dois modelos de governança distintos: o *policêntrico* e o *monocêntrico*. No primeiro, o processo ocorre pela interação entre múltiplos e independentes atores que interagem e chegam a decisões necessariamente valorizadas por todos os envolvidos; o que contrasta com o modelo *monocêntrico*, no qual um único ator (ou um grupo coeso de atores) tende a dominar o processo político direcionando os demais atores. O modelo *monocêntrico* se diferencia dessa forma do *policêntrico* pelo fato de haver um centro de autoridade com poder de dominação sobre os demais atores. O modelo *policêntrico*, conforme Oakerson (2004), acarreta em estrutura de governança mais flexível, criando um “espaço cívico” para a atuação de múltiplos atores, inclusive não governamentais, em benefício da comunidade. A existência deste modelo, entretanto, depende de dois fatores institucionais relacionados aos arranjos governamentais: a existência de múltiplos centros de autoridade independentes, e que esta independência não seja absoluta; sendo ambas as condições observadas por Tocqueville⁴⁷ nos municípios americanos no Século XIX, situação favorecedora ao alto grau engajamento que constatou. Frey (2000a) acentua que foi a pluralidade de associações cívicas e a intensidade do associativismo local que Tocqueville identificou como de central importância para a vitalidade da democracia nos Estados Unidos.

Para realizar uma análise da atuação das instituições de governança metropolitana, Oakerson (2004) parte de duas variáveis básicas: a *arquitetura institucional* das organizações governamentais e as *estruturas de governança* que emergem internamente na estrutura governamental formal prevista pela arquitetura institucional.

Quanto à *arquitetura institucional*, nos Estados Unidos, ambiente dos estudos de Oakerson (2004), a maioria das regiões metropolitanas é formada por municipalidades com menos de 20 mil habitantes e raramente superam os 50 mil. Estas municipalidades gozam, dentro dos limites legais, de autonomia e têm autoridade suficiente para exercer poderes de governo sem serem subordinadas a instâncias hierarquicamente superiores, com exceção dos pequenos municípios, distritos ou distritos com propósitos especiais, que não dispõem de instituições

⁴⁷ TOQUEVILLE, A de. **Democracy in America**. New York: Vintage Books, 1835 (1945).

públicas garantidoras de autonomia governamental. O autogoverno dos municípios, porém, não significa soberania, e a falta de instituições governamentais nos pequenos também não significa falta de autoridade, que lhes é garantida por uma combinação de leis de diversos níveis.

A arquitetura institucional do governo está baseada em uma *estrutura de governança* alicerçada no engajamento da sociedade civil por meio do voluntariado e de associações cívicas, e pelo relacionamento entre governos municipais, realizado no âmbito de associações intergovernamentais. Sendo assim, a governança em regiões metropolitanas é definida e formatada pelo seu relacionamento com a sociedade civil, e ocorre tanto por meio da sociedade civil quanto pelo governo. De acordo com Oakerson “governança é o trabalho de pessoas de dentro e de fora dos governos”, ou são inclusive antes consequência da força da sociedade civil e menos produto de atos de vontades governamentais (2004, p. 20)

O autor evidencia a relação ou interdependência entre as estruturas de governança, os arranjos governamentais e os processos de governança.

Assim como os diferentes arranjos governamentais acarretam em diferentes estruturas de governança, também estruturas diferenciadas de governança acarretam em diferentes processos de governança, enquanto avaliados em múltiplas dimensões (OAKERSON, 2004, p. 30).

Desta forma, o tipo de estrutura de governança que tende a ser encontrado em uma metrópole policêntrica está associado a certos processos de governança que lhe são característicos. Destarte em metrópoles policêntricas costuma prevalecer um alto grau de participação popular, um estilo político mais orientado para o consenso, alta representatividade dos diferentes setores sociais, altos níveis de empreendedorismo público, diferenciação social entre comunidades, além de práticas de fiscalização e controle social que favorecem ao cidadão exercer a “autogovernança”. (OAKERSON, 2004).

Sobre a participação dos cidadãos no processo de governança, Oakerson (2004) parte das constatações de Toqueville de que esta se dá de forma inversamente proporcional à população do município e confirma este princípio com

estudos de Oliver⁴⁸, mesmo quando se trata de cidades inseridas em regiões metropolitanas. Oliver considerou em seus estudos aspectos como o contato do cidadão com governantes locais, participação em reuniões de conselhos, participação em encontros de organizações, engajamento em atividades cívicas informais, e voto nas eleições municipais, e concluiu que os pequenos municípios tornam a participação mais fácil, fazem os cidadãos sentirem-se mais “empoderados” (OAKERSON, 2004, p. 31) e interessados nas suas comunidades, favorecendo a união de vizinhança.

Oakerson (2004) observa que as bases institucionais dos pequenos municípios nas regiões metropolitanas americanas favorecem as políticas de consenso devido a uma relativa homogeneidade de interesses, fazendo com que as deliberações tendam a se basear mais em critérios técnicos, facilitando o firmar de parcerias entre instâncias governamentais nos processos de governança. Por outro lado, os limites de tais parcerias se manifestam quando instâncias de níveis mais altos estão envolvidas e uma diversidade maior de interesses precisa ser posta em acordo, dificultando aos governos a implantação de políticas públicas mais abrangentes.

Outro aspecto importante a considerar, segundo Oakerson (2004), é a influência da representatividade relativa encontrada em cada município para a estrutura de governança metropolitana. Como nos menores são necessários menos votos para eleger representantes aos parlamentos municipais e nos maiores o número exigido de votos é proporcionalmente maior, a representatividade nos pequenos é maior, sendo isto avaliado também como ponto vantajoso para a vitalidade democrática em municípios menores.

Entretanto, referindo-se aos diferentes processos de governança em regiões metropolitanas policêntricas, Oakerson (2004, p. 35) nota: “Uma representação forte, aliada a uma sociedade civil fortemente organizada e atuando em múltiplos níveis, proporciona um conjunto de pressões em prol de uma conduta de empreendedorismo público”. Um associativismo intenso é o solo fértil de que emergem “empreendedores públicos” capazes de detectar problemas públicos, apontar soluções, discutir e negociá-las nas arenas públicas, buscando consensos,

⁴⁸ OLIVER, J. E. **Democracy in suburbia**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

ao passo que a pluralidade e a independência legal das instituições públicas e de seus representantes garantam o dinamismo político em regiões metropolitanas policêntricas.

A diferenciação quanto ao tipo de residência, agrupando e distribuindo os habitantes nas regiões metropolitanas por classe social, estilo de vida e fatores semelhantes, resulta em grande diversidade, outro fator determinante de processos de governança. Entretanto, quando se observa os agrupamentos residenciais isoladamente, nota-se, ao contrário, homogeneidade. Ou seja, a multiplicidade no macro e a homogeneidade no micro implicam em diferenças no estilo de governança. Olhando-se em direção aos subúrbios, a diversidade vai aumentando e o tamanho das comunidades diminuindo, o que leva a certa competição entre os municípios e torna a satisfação com sua própria comunidade um fator relevante quando se trata da governança.

A capacidade de fiscalização e controle social (*accountability*) também é, na visão de Oakerson (2004), um elemento crucial do processo de governança determinado pelas estruturas de governança metropolitanas. Ele constata que a organização social em regiões metropolitanas começa de baixo para cima, levando a sobreposições e acúmulos de funções e responsabilidades, o que torna quase impossível a fiscalização pelo cidadão comum. Se voltarmos à questão do empreendedorismo, ficam evidentes as dificuldades ao se levar em conta e necessidade de consentimento em várias instâncias.

Diante do exposto, Oakerson (2004) conclui que governos metropolitanos em larga escala restringem a participação popular, predomina um estilo de política preponderantemente de oposição/conflicto; os níveis de representatividade tendem a ser baixos, os níveis de empreendedorismo público reduzidos e os processos de fiscalização pública e de prestação de contas muito débeis. Por outro lado, a fragmentação das regiões metropolitanas policêntricas e a ausência de governo metropolitano contrastam com uma robustez nos processos de governança, o que fortalece a sociedade civil e as instituições por ela criadas.

2.6.5 Aplicabilidade dos parâmetros às metrópoles latino-americanas

O foco que cada pesquisador dá aos seus estudos sobre governança metropolitana, alguns dos quais foram apresentados acima, pode servir de parâmetro para a análise de redes sociais de governança metropolitana internacional em perspectiva comparada, desde que, como alertam Frey e Barcellos (2010), sejam feitas ponderações considerando as particularidades decorrentes da localização das metrópoles, o que leva a diferenças decorrentes de aspectos histórico-culturais. Segundo os autores, fica evidente, por exemplo, que alguns estudos baseados em realidades econômicas europeias ou norte-americanas atuais resultam em parâmetros que não podem ser aplicados, ou, pelo menos, não sem cuidadosa ponderação, às metrópoles dos países emergentes, cujas características socioculturais, econômicas e político-institucionais são bem distintas, tanto devido aos processos tardios de industrialização e de democratização, quanto pelos efeitos contemporâneos do neoliberalismo, que atingem de forma bastante diferenciada as regiões metropolitanas do hemisfério Sul.

Da mesma forma, analisam Frey e Barcellos (2010), os arranjos institucionais, cujos efeitos, segundo Oakerson (2004), determinam as estruturas de governança metropolitana, diferem entre os países e podem até ser enganosos quando se aplicam no estudo das realidades dos emergentes.

Se nas metrópoles norte-americanas a característica dominante é o policentrismo com pequenos municípios homogêneos, nas latino-americanas a arquitetura institucional tende a ser semelhantemente de caráter policêntrico, porém os arranjos institucionais as tornam efetivamente monocêntricas devido à supremacia de um grande centro hegemônico econômica, cultural e politicamente, que acaba por determinar os rumos dos demais em muitos pontos, apesar da autonomia formal garantida, até constitucionalmente, aos municípios, como no caso brasileiro (FREY; BARCELLOS, 2010, p. 20).

Para os autores, este fato interfere na formatação das estruturas de governança e, da mesma forma, nos processos de governança. Ao se analisar as constatações de Blatter (2006) de que a discussão acadêmica mundial prioriza agora outros focos que não os da centralização *versus* fragmentação, dominantes até a década de 1990, na América Latina da atualidade a discussão entre centralização e a fragmentação parece bastante pertinente porque a arquitetura institucional de algumas das suas metrópoles mais significativas está formatada de forma centralizada (Quito e Caracas), enquanto a maioria está formatada de forma

fragmentada. Somente este diferencial seria campo aberto para pesquisas inéditas em perspectiva comparada, cujos resultados poderiam ser bastante úteis de forma geral, e principalmente para revelar novos aspectos próprios das metrópoles latino-americanas. Ainda a respeito das constatações de Blatter (2006) acerca da migração das discussões sobre a questão metropolitana de *estruturas governamentais* para a *governança*, Frey e Barcellos (2010) ponderam que, à época, enquanto nos países desenvolvidos as cidades se desindustrializavam optando por atividades mais sustentáveis relacionadas à prestação de serviços, a América Latina se redemocratizava e entrava em nova etapa de sua industrialização tardia, agora recebendo fábricas poluidoras já não bem-vindas na Europa e América do Norte, não mais para a substituição de importações, mas para abastecer com produtos de consumo os países desenvolvidos. Mesmo assim, ponderam, os estudos de Blatter (2010), podem servir como parâmetros comparativos entre realidades de governança envolvendo metrópoles latino-americanas ou de outras regiões em desenvolvimento, desde que estas diferenças sejam consideradas. Frey e Barcellos (2010) postulam que a análise não pode desconsiderar, no caso da América Latina, vícios históricos, como a monopolização do poder nas mãos de grupos políticos e econômicos restritos, o autoritarismo e o clientelismo, conforme apontados previamente por Frey (2009a), ou peculiaridades pós-redemocratização, como as tendências legais de horizontalização, que podem estar servindo antes à legitimação da economia globalizada do que significar progressos na participação cidadã em várias áreas, como no processo decisório das metrópoles.

Da mesma forma, conforme Frey e Barcellos (2010), os mecanismos de governança regional delineados por Feiock (2009) também, em primeiro momento, parecem aplicáveis em qualquer regime democrático, como o brasileiro, no qual a própria Constituição federal garante a autonomia municipal e impõe a criação de conselhos para a elaboração e implementação de políticas públicas.

Porém, o próprio caráter impositivo destes colegiados deliberativos os descaracteriza como formas de governança na conceituação proposta por Blatter (2006), que prevê, além da horizontalização, o princípio da voluntariedade; sem falar de questões relacionadas a deformidades políticas brasileiras e latino-americanas, tais quais patrimonialismo, clientelismo e corrupção, que ainda permeiam os processos deliberativos, conforme aponta Frey (2009a) e que necessariamente precisam ser levadas em conta. Esses dilemas demonstram a necessidade da adoção de uma perspectiva histórica, conforme a concepção da *path dependency* de North

(1993), para a explicação das transformações institucionais em curso. (FREY; BARCELLOS, 2010, p. 21)

Apesar dessas ressalvas em relação à validade dos resultados das pesquisas para a realidade latino-americana, Frey e Barcellos (2010) consideram válidas as abordagens de Blatter (2007), Feiock (2009) e Oakerson (2005), desde que ponderadas por estudos com vieses mais latino-americanos e considerando fatores limitantes como a herança institucional e dos valores e conceitos historicamente evoluídos, conforme as preocupações de North (1993). Para Frey e Barcellos (2010) a compreensão se torna ainda mais completa ao se analisar os padrões de governança interinstitucional relacionados ao enfrentamento de dilemas coletivos em conformidade com a concepção de Ação Coletiva Institucional (ACI) e os diferentes mecanismos de governança identificados no esquema proposto por Feiock (2009); e torna-se crucial a busca de uma melhor compreensão das inter-relações entre as diferentes arquiteturas institucionais existentes na América Latina e as estruturas e processos de governança por estas geradas em consonância com a concepção de Oakerson (2004).

Feitas estas ponderações sobre possíveis parâmetros para a realização de análises comparativas entre redes de governança assim como as ponderações necessárias quanto à aplicabilidade delas à realidade latino-americana, inicia-se a seguir a análise comparativa entre os processos de governança metropolitana relacionados ao transporte coletivo integrado de Bogotá e Curitiba.

3 PESQUISA EMPÍRICA

Este capítulo se dedica à análise comparativa entre a rede social de governança metropolitana que formula, implanta e gerencia as políticas públicas relacionadas à integração do transporte coletivo de passageiros realizado por ônibus da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) com a rede de governança correspondente da Região Metropolitana de Bogotá (RMB).

O processo de governança relacionado à integração do transporte coletivo da RMC foi escolhido como o foco de pesquisa por ser capaz de proporcionar visão de longo prazo, perspectiva histórica, pois está em implantação desde a década de 1970, quando inaugurou-se a primeira linha de ônibus expresso, com muitas implicações na estrutura da cidade e necessidade de arranjos político-institucionais para sua evolução. O sistema de transporte coletivo baseado em BRTs (*bus rapid transit*), com ônibus trafegando em pistas exclusivas, implantado pioneiramente em Curitiba, foi modelo para sistemas semelhantes em cidades de médio e grande porte no Brasil e exterior. O processo de governança relacionado à integração do transporte coletivo da RMB foi escolhido justamente por ser uma das metrópoles que, inspirada em Curitiba, vem implantando, desde o final da década de 1990, um sistema de transporte coletivo integrado baseado em BRTs, o que tornou possível um estudo comparativo eficaz.

As datas de inauguração do sistema de Curitiba, 20 de setembro de 1974, e de Bogotá, 18 de dezembro de 2000, foram consideradas os marcos iniciais da abrangência dos períodos de investigação sobre cada região, embora, de antemão, se soubesse que estes sistemas de BRTs resultam de evoluções e deliberações anteriores e difusas, cujas origens e datas são difíceis de precisar, e que até certo ponto foram abordadas nesta pesquisa, extrapolando, portanto, o período delimitado. O levantamento de dados sobre o transporte coletivo integrado da RMC encerrou-se em 31 de dezembro de 2011, e o da RMB em 30 de outubro de 2012.

Neste capítulo, o termo *sociedade civil* é utilizado para caracterizar atores não inseridos na estrutura formal dos governos; o termo *elite*, como frequentemente usado pelos entrevistados de Bogotá, para significar grupos ou classes dominantes social, econômica e politicamente; e os termos *mantenedor* ou *transformador do status quo* para diferenciar pessoas ou grupos com posicionamentos mais conservadores dos mais progressistas. Os conservadores seriam os que mantêm uma linha de atuação que não significa uma ruptura político-ideológica significativa.

No transcorrer do capítulo, estão expostos os procedimentos metodológicos adotados para o levantamento dos dados, as informações obtidas, as análises de cada pesquisa e, finalmente, a análise comparativa entre os processos de governança metropolitana de Bogotá e de Curitiba.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA E DESCRIÇÃO DOS MÉTODOS UTILIZADOS

A pesquisa empírica realizada para esta tese de doutoramento, qual seja, a análise comparativa entre os processos de governança relacionados ao transporte coletivo integrado de Curitiba e Bogotá, consiste em seis eixos, numerados abaixo, cujos delineamentos e métodos adotados serão apresentados nesta seção: 1) resgate e contextualização da evolução político-institucional do planejamento nas regiões metropolitanas de Curitiba e Bogotá; 2) levantamento dos fundamentos constitucionais, legais e normativos para a governança do transporte coletivo integrado das regiões metropolitanas de Bogotá e Curitiba; 3) estudo de caso sobre o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV); 4) análise comparativa entre os conteúdos relacionados à questão do transporte metropolitano dos sites dos jornais Gazeta do Povo e El Tiempo; 5) análise da rede de governança relacionada ao transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba; e, 6) análise da rede de governança do transporte coletivo integrado de Bogotá.

3.1.1 Evolução político-institucional do planejamento metropolitano

Um dos pontos de partida para o desenvolvimento da presente pesquisa empírica é o conhecimento das origens da questão metropolitana no Brasil e na Colômbia, cuja evolução levou o assunto a ser incluído nas Constituições dos dois países, o que permitiu a formulação de leis e normatizações específicas e a institucionalização de regiões metropolitanas. Partiu-se do pressuposto de que esta evolução se deu em meio a realidades sociais, econômicas e políticas que formam um contexto que acabou por influenciar ou mesmo determinar as características do planejamento urbano/metropolitano. O conhecimento deste processo é vital para o entendimento dos processos atuais de governança das duas metrópoles. Para tanto, recorreu-se a acadêmicos pesquisadores da área que forneceram alguns de seus estudos ou indicaram estudos realizados por outros; a técnicos que participaram da implantação de políticas públicas, que forneceram relatórios e/ou indicaram estudos confiáveis; às Constituições do Brasil e Colômbia; às leis e normatizações em nível

nacional, departamental, distrital de Bogotá, estadual, municipal de Curitiba e dos Municípios da RMC; às normatizações de órgãos públicos de abrangência metropolitana e a seus arquivos que apresentassem projetos e planos de todos os níveis que configurassem planejamento de políticas públicas de alcance metropolitano; e a estudos mais abertos que inserissem as perspectivas social, política e econômica desta evolução. Ao final da seção que apresenta os resultados deste levantamento, faz-se considerações sobre a evolução dos processos de governança metropolitana na Colômbia e no Brasil.

3.1.2 Levantamento dos fundamentos constitucionais, legais e normativos

Conhecer os princípios constitucionais, legais e normativos brasileiros e colombianos afeitos à territorialidade e suas implicações para a governança metropolitana é fundamental para esta tese, uma vez que busca-se comparar processos de governança metropolitana dos dois países para extrair características próprias da governança metropolitana da América Latina. Para esta tese em particular, também é importante conhecer como se dá a relação entre o governo central e as entidades territoriais quando se trata das políticas públicas afeitas ao transporte público metropolitano, por ser este setor o escolhido como foco da pesquisa de campo. O levantamento dos princípios constitucionais, legais e normativos nos dois países serviu como suporte para a elaboração dos roteiros dos questionários das entrevistas aplicadas aos *stakeholders* e como base para as interpretações, análises e comparações feitas para estas e demais pesquisas, e para o comparativo entre os dois processos de governança.

Os dados e informações foram obtidas desde maio de 2011 até dezembro de 2012, em paralelo às entrevistas, interpretações, análises e comparações, tendo como fontes bancos de dados de universidades, bibliotecas, artigos produzidos e/ou sugeridos por professores e *stakeholders*, brasileiros e colombianos. O levantamento foi incrementado de forma significativa, durante a estada do pesquisador em Bogotá, onde participou de grupos de pesquisas do Mestrado em Gestão Urbana da Universidad Piloto de Colombia, usufruindo assim dos resultados de investigações recentes, principalmente sobre as inferências das questões

constitucionais e legais nos processos de governança metropolitana relacionados aos transporte coletivo na Colômbia. Durante toda esta pesquisa, as Constituições dos dois países foram bastante consultadas, assim como a Constituição do Estado do Paraná, leis colombianas afeitas aos departamentos, leis colombianas e brasileiras relacionadas aos municípios, Lei Orgânica de Curitiba e leis colombianas que normatizam o Distrito Capital; sempre, evidentemente, sob a ótica da questão metropolitana e foco nas políticas do transporte público. Também se pesquisou nos bancos de dados das prefeituras de Bogotá e de Curitiba, da Câmara Municipal de Curitiba e do Conselho Distrital de Bogotá. Os bancos de dados do Ministério das Cidades (Brasil) e Ministério dos Transportes (Colômbia), e de órgãos a eles relacionados, assim como notícias de jornais, serviram de fonte para detectar especificamente as políticas públicas nacionais recentes e em vigência para o transporte coletivo e sua aplicação nas regiões em estudo.

O levantamento, além de servir às demais pesquisas empíricas, como dito, *per si* já serviu para evidenciar as lacunas legais e institucionais que obrigam as entidades, de diferentes níveis, a estabelecer arranjos em nível vertical e horizontal, público e privado, para a governabilidade metropolitana.

3.1.3 Estudo de caso sobre o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) e análise de conteúdo sobre a Gazeta do Povo e El Tiempo

Com o intuito de verificar a participação da imprensa e seu papel como ator no processo de governança metropolitana e a sua contribuição para a formação da esfera pública, e de detectar peculiaridades latino-americanas nesta possível atuação, escolheu-se três veículos de comunicação, dois de massa, Gazeta de Povo, de Curitiba (Brasil) e El Tiempo, de Bogotá (Colômbia), e outro setorizado, o site do Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV), que não tem semelhante em Curitiba, o que impossibilitou estudo comparativo.

Os dois primeiros são veículos de comunicação líderes em distribuição nas versões impressas dentro da sua área de abrangência de público (Paraná e Colômbia, respectivamente), com características editoriais e de audiência bastante semelhantes. Este trabalho faz, mais adiante, uma análise do conteúdo das notícias

relacionadas ao transporte coletivo urbano/metropolitano publicadas por cada um e os compara, para verificar se estes veículos especificamente e a imprensa em geral têm papel como ator nos processos de governança metropolitana em estudo e qual é este papel; bem como investigar sua interferência na formação da esfera pública. Além da análise de conteúdo, o editor chefe do El Tiempo e a chefe de Redação da Gazeta do Povo foram entrevistados em profundidade sobre as características das suas coberturas sobre o tema transporte metropolitano. Também foram formuladas perguntas sobre a atuação da imprensa neste setor a todos os *stakeholders* entrevistados para a formação da rede de governança de Bogotá e de Curitiba.

Já o estudo de caso, com análise de conteúdo, do site do BCV foi associado a entrevistas semiestruturadas com representantes de duas das suas três instituições mantenedoras (Jornal El Tiempo, Câmara de Comércio de Bogotá) e com a coordenadora do Programa. O estudo contou também com perguntas específicas a todos os *stakeholders* entrevistados para a formação da rede de governança de Bogotá, e outras especialmente feitas aos *stakeholders* jornalistas. Com as pesquisas relacionadas ao BCV, busca-se não só o papel da imprensa no processo de governança metropolitana, mas também da atuação do próprio Programa Bogotá Cómo Vamos como ator. Como se verá, o Programa BCV conta com cobertura intensa da Casa Editorial El Tiempo, principal grupo de mídia da Colômbia, e da imprensa colombiana de uma forma geral. O Quadro 6 resume os procedimentos de cada pesquisa parcial.

Optou-se por três veículos online porque a distribuição de seus conteúdos da produção aos receptores se dá por meio da rede mundial de computadores e porque o trabalho de produção jornalística se desenvolve, cada vez mais, em rede, um dos focos do estudo teórico deste trabalho, uma vez que a governança se dá em rede. A opção também se deu porque este é o tipo de mídia que mais cresce na atualidade, possibilita a produção de matérias jornalísticas em várias mídias e facilita a interatividade com o público. Em termos práticos, a escolha favoreceu o acompanhamento dos sites colombianos remotamente, embora a maior parte do levantamento sobre BCV tenha coincidido com a permanência do pesquisador em Bogotá.

Procedimentos de pesquisa associados para o BCV
Estudo de caso com análise de conteúdo do site
Entrevista em profundidade com representantes dos seus mantenedores: Ernesto Cortés – Editor chefe do jornal El Tiempo Plinio Alejandro Bernal Ramírez - Diretor de Projetos e Gestão Urbana da Câmara de Comércio de Bogotá.
Perguntas específicas para os <i>stakeholders</i> do transporte coletivo integrado da RMB entrevistados para a formação da rede de governança de Bogotá.
Perguntas específicas para jornalistas <i>stakeholders</i> do transporte coletivo integrado da RMB entrevistados para a formação da rede de governança de Bogotá.
Procedimentos de pesquisa associados para o comparativo entre Gazeta do Povo e El Tiempo
Análise de conteúdo dos dois sites.
Entrevista em profundidade com representantes dos dois veículos: Ernesto Cortés – Editor chefe do jornal El Tiempo; Maria Sandra Gonçalves - Diretora de Redação da Gazeta do Povo
Perguntas específicas todos os <i>stakeholders</i> do transporte coletivo integrado da RMB entrevistados para a formação da rede de governança de Bogotá e para a formação da rede de governança de Curitiba.
Estudo comparativo dos resultados.

Fonte: o autor (2013)

O site Bogotá Como Vamos foi escolhido como objeto de pesquisa porque seus objetivos, conforme consta na sua seção de apresentação, deixam claro a disposição da entidade da sociedade civil em acompanhar as políticas públicas, conforme está, entre outros textos do site, na seção intitulada “Quiénes somos”.

[...] é um exercício cidadão de acompanhamento periódico e sistemático das mudanças na qualidade de vida da cidade. Esta observação tem como ênfase o cumprimento do Plano de Desenvolvimento pela Administração Distrital e se realiza em termos de maior acesso a bens e serviços de maior qualidade, levando em conta tanto indicadores técnicos, quanto a percepção cidadã. (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2012)

O BCV é resultado de uma parceria entre instituições da sociedade civil: um grande grupo de comunicação, a Casa Editorial El Tiempo; a Fundación Corona (entidade privada sem fins lucrativos destinada a apoiar iniciativas fortalecedoras à capacidade institucional do país com vistas ao desenvolvimento local e comunitário, mantida pelo grupo industrial Corona); a Câmara de Comércio de Bogotá e a Pontificia Universidad Javeriana. Foi criado em 1997 durante a campanha eleitoral para acompanhar o processo e o desenvolvimento das propostas dos então candidatos após eleitos.

O site El Tiempo.com reflete o noticiário do jornal El Tiempo, com sede em Bogotá, que tem a maior circulação entre os diários do país. Estes veículos integram a Casa Editorial El Tiempo, principal grupo comunicacional colombiano, integrado por outros diários, semanários, revistas setorializadas e emissoras de televisão. O site tem uma seção chamada Bogotá, na qual, em geral, são publicadas as notícias sobre o transporte coletivo.

A Gazeta do Povo Online, por sua vez, é um site noticioso mantido pelo jornal impresso Gazeta do Povo, cuja tiragem é a mais expressiva do Paraná e circulação majoritária na RMC. Assim como o El Tiempo, é parte de um grande grupo de comunicação regional, o GRPCOM, integrado por outros títulos de jornais impressos, rádios, portal e canais de televisão. O GRPCOM, por sua vez, vincula-se ao maior conglomerado de comunicação do Brasil, as Organizações Globo. O site dedica-se à cobertura jornalística em geral, e tem uma seção chamada “Vida e Cidadania”, na qual publicam-se, entre outras notícias, as concernentes ao transporte coletivo da Capital e da Região Metropolitana.

3.1.3.1 Jornalismo Cidadão como parâmetro de análise

Os princípios do Bogotá Cómo Vamos, além de facilitarem estudos relacionados à governança pelos seus propósitos de atuação da sociedade civil nas políticas públicas, convergem com as bases do Jornalismo Comunitário, Jornalismo Cívico, Jornalismo Público ou Jornalismo Cidadão, sinônimos significantes da corrente jornalística apresentada no embasamento teórico e que serviu de parâmetro para a definição das categorias de análise no estudo de caso desenvolvido sobre o site, bem como para a análise de conteúdo da Gazeta do Povo Online e do El Tiempo.com. Esta prática jornalística voltada à cidadania, de acordo com Barcellos e Alvetti (2007), tenta retirar do jornalismo o caráter sensacionalista e mercadológico, minimizar as interferências dos poderes políticos e econômicos sobre a imprensa, e reaproximá-la da comunidade para recolocá-la na sua função de quarto poder nas sociedades democráticas. Embora, segundo Traquina (2003), os estudos sobre o Jornalismo Cidadão remontem à década de 1970, só alcançou relevância mundial no fazer diário da imprensa a partir dos anos 1990, quando

alguns diários norte-americanos, conscientes do seu afastamento do cidadão, desencadearam outro tipo de cobertura jornalística. Neste sentido,

[...] tentaram reaproximar-se da comunidade com a finalidade de retomar sua função de quarto poder em sociedades democráticas. Propuseram-se a colocar os direitos e deveres dos cidadãos no centro das suas preocupações. Queriam religar-se às comunidades e envolvê-las na busca da solução de seus problemas. Este posicionamento inicialmente de jornais dos Estados Unidos foi denominado de “jornalismo público”, “jornalismo cívico” e “jornalismo comunitário”, entre outros nomes. (BARCELLOS; ALVETTI, 2007, p. 4)

De acordo com Traquina (2003), um caso emblemático foi o do diário *Wichita Eagle*, dirigido por Davis Merritt⁴⁹, que, em 1990, em parceria com uma estação de rádio e uma de televisão do mesmo grupo, desencadeou o “Voter Project”. Este projeto valeu-se de pesquisas de opinião e *focus groups* para levantar as principais preocupações dos cidadãos, que passaram a nortear a cobertura eleitoral do *Wichita Eagle* e tiraram o foco dos ataques mútuos entre candidatos. Em outras palavras, a cobertura deixou de ser determinada pelos candidatos e passou a ser pautada pelos eleitores. As principais preocupações dos eleitores evidenciadas pelas pesquisas renderam artigos em profundidade ao final da campanha eleitoral, acompanhados do correspondente posicionamento dos candidatos a respeito delas. Segundo Barcellos e Alvetti (2007), no Brasil grandes jornais de alcance nacional e regional também tentaram implantar coberturas cidadãs a partir da campanha eleitoral de 1992. Entre eles, a *Gazeta do Povo*.

A partir da visão de Davis Merritt de que a relação entre democracia e jornalismo é simbiótica, e de que a vida pública demanda atenção e participação do cidadão, que hoje vive em sociedades integradas por indivíduos dispersos e saturados por informações descontextualizadas, o jornalismo cidadão funcionaria, de acordo com Traquina (2003), como ambiente de discussão sobre questões comunitárias, uma vez que a vida pública necessita de informação relevante, compartilhada e discutida por todos. Sendo assim, um dos propósitos do jornalismo público é:

⁴⁹ Davis Merritt foi editor do *Wichita Eagle* de 1995 a 1996. É considerado o pai do Jornalismo Cívico e escreveu três livros a respeito: *Public Journalism and Public Life*, *The Two W's of Journalism*, e *Knightfall: Knight Ridder and How the Erosion of Newspaper Journalism Is Putting Democracy at Risk*.

[...] ajudar a que a política “corra bem”, de modo que as comunidades possam “conhecer em comum”, o que os seus membros não conseguem conhecer sozinhos. Ao envolverem-se neste processo, os jornalistas públicos ganham um papel político positivo. Quebram uma ligação fatal entre jornalismo e uma classe política enfraquecida. (ROSEN, 2003, P 55).

Em consonância com os princípios adotados pela cobertura cidadã do *Wichita Eagle*, Traquina (2003) sistematizou as principais mudanças no jornalismo preconizadas por Merritt:

ir para além da missão de dar notícias para uma missão mais ampla de ajudar a melhorar a vida pública;
 deixar para trás a noção do “observador despreendido” e assumir o papel de “participante justo”;
 preocupar-se menos com as separações adequadas e mais com as ligações adequadas;
 conceber o público não como consumidores mas como atores na vida democrática, tornando assim prioritário para o jornalismo estabelecer ligações com os cidadãos. (TRAQUINA, 2003, p. 13).

Estes princípios do Jornalismo Cidadão aliados aos da governança serviram como base para o estabelecimento de parâmetros e definição de categorias de análise nas pesquisas sobre os sites jornalísticos citados, objetivando verificar o papel da imprensa como ator no processo de governança metropolitana. Para o estudo do BCV, optou-se pelo estudo de caso com análise de conteúdo como metodologia principal; e tanto para a *Gazeta do Povo Online* quanto para o *El Tiempo.com* a opção foi pela análise de conteúdo. As razões das opções e as diferenças nas metodologias estão explicadas a seguir.

3.1.3.2 Diferenciação de metodologias

Os objetivos das pesquisas nos sites *Gazeta do Povo Online* e *Bogotá Cómo Vamos* são em parte coincidentes: verificar o papel da imprensa como ator nos processos de governança metropolitana de Bogotá e de Curitiba; mas o estudo do BCV extrapola o do site como meio de comunicação e abrange o papel do Programa Bogotá Cómo Vamos, como um todo, como ator neste mesmo processo de governança. Isto justifica a opção por metodologias levemente diferenciadas.

Decidiu-se por análise de conteúdo tanto para o Bogotá Cómo Vamos quanto para a Gazeta do Povo Online, mas por um estudo de caso com aprofundamento qualitativo por meio de análise de conteúdo específico para o Bogotá Cómo Vamos, enquanto a análise de conteúdo comparativa entre a Gazeta do Povo e El Tiempo tem predomínio quantitativo. Todos estes estudos foram complementados por entrevistas em profundidade, como já exposto.

O site Bogotá Cómo Vamos é uma iniciativa peculiar no jornalismo. Sem fins lucrativos, aborda exclusivamente assuntos relacionados à gestão da metrópole e se propõe a servir à cidadania; enquanto a Gazeta do Povo Online e o El Tiempo.com são jornais semelhantes, comerciais de generalidades, que oferecem um leque amplo de informações para públicos segmentados e tratam as notícias sobre a metrópole ponderadamente em termos de relevância dentro de seu espectro de cobertura, cuja abrangência vai do noticiário internacional ao hiperlocal. A produção de notícias na Gazeta do Povo Online e no El Tiempo.com é intensa e apresentada, sempre que possível, em tempo real; no Bogotá Cómo Vamos o conteúdo é esporadicamente atualizado. O sistema de produção de conteúdos, de distribuição e a linha editorial da Gazeta do Povo Online e do El Tiempo.com assemelham-se aos seus pares do mundo inteiro, ou seja, jornalismo de massa padrão, enquanto o Bogotá Como Vamos caracteriza-se por linha editorial diferenciada, segmentada.

Este caráter diferenciado do Bogotá Cómo Vamos já seria suficiente para justificar um estudo de caso. Ser um site jornalístico específico para a cidadania e estar autocaracterizado como um ator em uma rede de governança metropolitana, entretanto, nos parece a melhor justificativa para desenvolvê-lo, e assim revelar se o objetivo foi alcançado 14 anos após sua inauguração. Como esta avaliação seria difícil quantitativamente, optou-se pelo estudo de caso porque:

[...] pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – problema da pesquisa -, o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa. (MARTINS, 2008, P. XI).

Além disto, o estudo de caso, segundo Yin (2005), permite a inclusão de entrevistas e observação direta dos acontecimentos, como realmente se procedeu.

[...] é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que normalmente não são incluídas no repertório do historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas. (YIN, 2005, P 26)

A abordagem qualitativa do site Bogotá Cómo Vamos valeu-se dele próprio como fonte de registros históricos sobre a governança relacionada ao transporte coletivo de Bogotá, já que o site vem registrando este processo há 14 anos. O estudo de caso também contou com observações do pesquisador em Bogotá e de entrevistas em profundidade semiestruturadas com seus colaboradores na Colômbia.

Na etapa final do estudo de caso foram feitas algumas considerações das informações levantadas à luz dos conceitos de rede, de governança e do jornalismo cidadão. A análise de estudos de casos, segundo Yin (2005), pode ser feita de forma razoavelmente livre e interpretativa.

O cronograma da pesquisa para os primeiros levantamentos de informações para o estudo de caso sobre o Bogotá Cómo Vamos constam do Quadro 7 e seguem procedimentos preconizados por Martins (2006). Estes levantamentos foram feitos de Curitiba, com acesso a bancos de dados, ao site do BCV, e por e-mails enviados à coordenadora, a *stakeholders* do transporte coletivo de Bogotá e a professores pesquisadores de universidades colombianas. Feitos os levantamentos preliminares, foi realizada a entrevista com a coordenadora do programa, em Bogotá; realizada a análise de conteúdo do site e as demais entrevistas.

Como se nota, análise de conteúdo aparece como uma etapa do estudo de caso sobre o Bogotá Cómo Vamos. Devido ao caráter corriqueiro da cobertura jornalística praticada pela Gazeta do Povo Online e pelo El Tiempo.com, dispensou-se a busca por peculiaridades e valorizou-se o aspecto quantitativo de aspectos afeitos à governança. O foco da investigação foi o conteúdo e como é apresentado ao leitor/receptor, com objetivo final de constatar se estes jornais e este tipo de

imprensa podem ser considerados atores relevantes nas respectivas redes de governança metropolitana.

Para Duarte e Barros (2006, p. 286), a análise de conteúdo é um método de investigação das ciências humanas e sociais “destinado à investigação de fenômenos simbólicos por meio de várias técnicas de pesquisa”. Os autores alertam que a análise de conteúdo se assemelha à análise semiológica ou análise de discurso, porém diferencia-se pela sistematicidade e a confiabilidade. Sistematicidade do procedimento padronizado e aplicado a todo o conteúdo analisável, e confiabilidade decorrente da possibilidade de diferentes investigadores aplicarem em separado as mesmas categorias à mesma amostra de mensagem e chegarem aos mesmos resultados.

Bardin (2008, p. 38) concebe a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Martins (2006), por sua vez, deixa claro na sua definição a possibilidade de seu uso em mensagens que se utilizam de diferentes mídias.

A análise de conteúdo é uma técnica para se estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa. Buscam-se inferências confiáveis de todas as informações com respeito a determinado contexto, a partir dos discursos escritos ou orais de seus atores. Análise de conteúdo pode ser aplicada virtualmente a qualquer forma de comunicação: programas de televisão, radio, artigos da imprensa, livros, poemas, conversas, discursos, cartas, regulamentos etc. (MARTINS 2006, P 33)

Bardin (2008, p. 39) enfatiza a necessidade de se evidenciar nas definições que a finalidade implícita ou explícita de qualquer análise de conteúdo é possibilitar a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”.

Quadro 7 – Cronograma e procedimentos para o levantamento de dados para do estudo de caso sobre o bogotá como vámos

Pergunta/Período de coleta de dados	Fontes de evidências	Procedimentos	Informações procuradas
Por que o site foi implantado? 01/07/2012 a	Registros no Bogotá Cómo Vamos	Acesso às diversas seções do site em busca de arquivos, links, artigos, matérias jornalísticas com conteúdos de interesse	Contexto político, econômico e social de Bogotá e da Colômbia à época Contexto do jornalismo e dos veículos de

20/07/2012	<i>Stakeholders</i>	Contato via email com o site e <i>stakeholders</i> solicitando arquivos com conteúdos de interesse	comunicação à época Contexto do transporte coletivo da metrópole à época Relação da fundação do site com este contexto
Como foi implantado 20/07/2012 a 31/07/2012	Registros no Bogotá Cómo Vamos <i>Stakeholders</i>	Acesso às seções de identificação e de apresentação do site Contato via email com o site e <i>stakeholders</i> solicitando arquivos com conteúdos de interesse	Relação de parceiros responsáveis pelo site Razões que levaram estes parceiros a participarem do projeto Que parceiro fez/faz o quê no site
Quais os resultados obtidos? 01/08/2012 a 30/09/2012	Registros do Bogotá Cómo Vamos Entrevistas semiestruturadas Observações diretas	Análise de conteúdo (1) Elaboração dos questionários Realização de entrevistas diretas com <i>stakeholders</i> Visita à sede do site	O que vem sendo publicado e como Esclarecimentos sobre questões pendentes das fases anteriores Erros e acertos Metas Atingiu os objetivos? Funciona como ator no processo de governança?
Análise e redação dos resultados	Dados e informações obtidas	Cruzamento de dados e informações	Papel do BCV e da imprensa como ator na governança.

Fonte: Adaptado de Martins (2006).

(1) A análise de conteúdo, de acordo com Martins (2006), pode integrar uma etapa de um estudo de caso. Este estudo de caso será melhor descrito na sequência desta sub-seção.

A ver de Bardin (2008), a descrição, ou seja, e enumeração resumida das características do texto, é a primeira etapa necessária. A interpretação, ou a significação concedida a estas características, é a última. O elo entre as duas, a seu ver, é a inferência, ou deduções lógicas, um “procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita ou controlada, de uma a outra” (BARDIN, 2008, P. 39).

A possibilidade de investigação virtual aventada por Martins (2008) minimiza as restrições causadas pela distância física para investigar o Bogotá Cómo Vamos e o El Tiempo.com nas suas sedes e possibilita as análises diretas dos sites remotamente de Curitiba ou Bogotá, o que também facilita o trabalho em relação à Gazeta do Povo Online. Por outro lado, a aplicabilidade desta metodologia a diversas formas de comunicação vem ao encontro de uma das principais características do jornalismo online, a sua multimidiaticidade: formatação, simultânea

ou não, dos seus conteúdos noticiosos em diferentes plataformas midiáticas; o que será, como detalhado adiante, uma das variáveis de pesquisa.

A sinergia entre a análise de conteúdo e o jornalismo é histórica. Esta metodologia de pesquisa desenvolveu-se nos primeiros 40 anos do século XX, nos Estados Unidos, sendo o material analisado essencialmente jornalístico (BARDIN, 1994). O desenvolvimento desta técnica, portanto, coincide temporal e geograficamente com o desenvolvimento do jornalismo como ciência e com a implantação dos primeiros cursos de jornalismo.

Nesta época o rigor científico invocado é o da medida, e o material analisado essencialmente jornalístico. A Escola de Jornalismo de Colúmbia dá o pontapé de saída e multiplicam-se assim os estudos quantitativos dos jornais. É feito um inventário das rubricas, segue-se a evolução de um órgão de imprensa, mede-se o grau de “sensacionalismo” de seus artigos, comparam-se os semanários rurais e os diários citadinos. Desencadeia-se um fascínio pela contagem e pela medida (superfície dos artigos, tamanho dos títulos, localização na página). (BARDIN, 1994, P. 15)

Franco (2008, p. 17) constata que a análise de conteúdo passou, cada vez mais, “a ser utilizada para produzir inferências acerca de dados, verbais e/ou simbólicos, mas obtidos a partir de perguntas e observações de interesse de um determinado pesquisador”. A seu ver, diante de uma perspectiva histórica, a análise de conteúdo evidencia tendências “contínuas e inter-relacionadas” (p. 17), entre as quais transcrevemos abaixo as mais afeitas à presente proposta de pesquisa:

- aplicação da análise de conteúdo a um espectro mais amplo de problemas, especialmente àqueles relativos aos antecedentes e efeitos da comunicação, das mensagens e dos discursos;
- uso crescente para testar hipóteses em oposição a pesquisas meramente descritivas;
- maior diversidade no que se refere aos materiais a serem estudados;
- uso em conexão com outras técnicas de pesquisas psico-sociais;
- utilização de computadores para a análise de conteúdos [...]. (FRANCO, 2008, P. 18)

As tendências apontadas por Franco (2008), a adequação à pesquisa relacionada a objetos jornalísticos constatadas por Bardin (1994), a possibilidade de se trabalhar com mídias diferenciadas aventada por Martins (2006), a possibilidade de sistematização e confiabilidade preconizadas por Duarte e Barros (2006), e a possibilidade de inferências da análise de conteúdo nos pareceram suficientes para

adotar a técnica nas pesquisas relacionadas à Gazeta do Povo Online, El Tiempo.com e ao Bogotá Cómo Vamos.

Conforme estabelecem Duarte e Barros (2006), as análises de conteúdo aplicadas especificamente à Gazeta do Povo e El Tiempo.com foram desenvolvidas em cinco etapas:

- 1) organização da análise por meio do que os autores chamam de “leitura flutuante” do material disponível. A etapa é tida por eles como a mais importante porque define a estrutura do trabalho e tamanho da amostragem;
- 2) codificação ou processo de enumeração, agregação e sistematização dos dados coletados. A enumeração e sistematização podem valer-se da recorrência de algum símbolo ou ideia, ou da ênfase a algum elemento que signifique tendência ou orientação do assunto;
- 3) categorização, um processo resultante da codificação no qual os elementos são organizados por semelhança;
- 4) inferência ou análise das mensagens implícitas como crenças, estereótipos sociais, representação de tipos e papéis sociais;
- 5) e tratamento informático, no qual programas de computador serão usados para categorizar, etiquetar e codificar os dados coletados.

As análises de conteúdos relacionadas à Gazeta do Povo Online, ao El Tiempo.com e ao Bogotá Cómo Vamos obedeceram aos cronogramas e procedimentos descritos no Quadro 8.

As categorias de análise escolhidas após leitura flutuante dos dois sites tiveram uma abrangência total para a Gazeta do Povo Online e El Tiempo, porém somente algumas puderam ser aplicadas ao Bogotá Cómo Vamos dadas as diferenças já apontadas, principalmente porque as coberturas da Gazeta do Povo e El Tiempo.com serem em tempo real, o que significa grande velocidade na produção e publicação das notícias, o que não se aplica ao Bogotá Cómo Vamos, cujo conteúdo é atualizado sem necessidade de instantaneidade. Outra diferença marcante é que, por não se tratar de um site comercial, o tratamento dado à homepage não contempla disputa de espaço ou de posições entre as notícias, como forma de chamar a atenção do leitor e sugerir-lhe hierarquias na importância das notícias e/ou na ordem de leitura. O número menor de categorias de análise

adequadas ao Bogotá Cómo Vamos foi compensado, acredita-se, com pesquisa mais ampla no estudo de caso, da qual esta análise de conteúdo é apenas etapa.

Quadro 8 – Análise de conteúdo dos sites da gazeta do povo online e do bogotá como vamos – cronograma e procedimentos

Período	Procedimentos
GAZETA DO POVO ONLINE E EL TIEMPO.COM	
1º/03/2012 a 31/03/2012	Leitura flutuante, estabelecimento da amostragem, definição das categorias de análise
1º/04/2012 a 04/07/2012	Coleta e sistematização de dados
05/07/2012 a 15/07/2012	Inferências
16/07/2012 a 30/07/2012	Tratamento informático
BOGOTÁ CÓMO VAMOS	
01/08/2012 a 07/08/2012	Leitura flutuante, estabelecimento da amostragem, definição das categorias de análise
07/08/2012 a 21/09/2012	Coleta e sistematização de dados
21/09/2012 a 27/09/2012	Inferências
27/09/2012 a 30/09/2012	Tratamento informático

Fonte: o autor (2012)

Na Gazeta do Povo e El Tiempo optou-se por analisar somente as notícias relacionadas ao transporte coletivo urbano e metropolitano porque os sites oferecem infinidade de assuntos que poderiam ser catalogados como metropolitanos, porém muitas vezes sua caracterização seria difícil dada a amplitude do tema, o que acarretaria em dificuldades de análise. Quanto ao Bogotá Cómo Vamos, foi analisado como um todo, partindo-se do princípio que todas as suas notícias são sobre a cidade e região metropolitana, e todas voltadas à cidadania, porém com olhar especial às relacionadas ao transporte coletivo.

Nos estudos sobre a Gazeta do Povo Online e El Tiempo.com, optou-se por analisar somente a homepage e a página à qual as eventuais notícias sobre o transporte coletivo estavam linkadas. Desta forma evitaram-se as matérias “não percíveis”, ou seja, aquelas que não são novas mas ainda não perderam a atualidade e permanecem no site por mais tempo, e as mais antigas que constam dos seus arquivos. Da mesma forma, descartou-se de antemão a análise de notícias

que assumiriam o protagonismo do noticiário; a exemplo de uma greve de ônibus, que ganha proporções anormais e acaba tomando conta do noticiário do dia; por se tratar de noticiário de difícil acompanhamento, com muitas ramificações, fora da normalidade necessária aos experimentos científicos. Nenhum evento de alta relevância ocorreu no período de observação.

O levantamento de dados na Gazeta do Povo Online e El Tiempo.com foi feito durante três meses, por amostragem, acessando-se os sites todos os dias da semana, em horários aleatórios. Como se sabe, durante o mesmo dia as notícias em sites noticiosos mudam de tamanho, de lugar, de intensidade, em função dos acontecimentos relacionados a ela e da disputa por relevância com outras notícias. A opção por horários diferenciados tentou garantir a aleatoriedade, que poderia não ocorrer se a observação tivesse horário específico, já que há horários em que são mais intensas. Nos primeiros dias foi feito um pré-teste, cujo resultado serviu para pequenos ajustes nas variáveis e planilhas, e cujos dados obtidos foram validados no computo geral.

O procedimento para a coleta de dados seguiu os seguintes passos:

- acessar ambos os sites em horários aleatórios uma vez ao dia desde 1º de abril de 2012 a 4 de julho de 2012;
- verificar se na *homepage* dos sites a existência de alguma chamada para notícia interna sobre qualquer assunto relacionado ao transporte coletivo urbano/metropolitano;
- no caso de existência de matéria na *homepage*, verificar a ocorrência das variáveis específicas a esta página e anotar suas características na planilha correspondente;
- acessar a matéria jornalística interna correspondente à chamada de *homepage*, verificar a ocorrência das variáveis específicas para este tipo de página e anotar suas características na planilha correspondente.

Quadro 9 – Categorias de análise para as análises de conteúdos da gazeta do povo online e el tiempo.com

Categoria de análise	Justificativa à luz do jornalismo, Jornalismo Cidadão e/ou governança
HOMEPAGE	
1. Quantas chamadas de homepage no dia/horário	O número de chamadas que um assunto tem na homepage reflete a importância que tem como notícia

2. Localização na homepage (*)	A localização da matéria na página, mais acima ou mais abaixo, se é preciso rolar a tela para vê-la ou não, refletem a importância que o site está dando para o assunto no momento
3. Número de colunas na homepage (**)	O número de colunas que uma matéria ocupa na página reflete a importância que o site atribuiu à notícia naquele momento
4. Diversidade de mídias utilizadas na chamada de homepage	Agregar diferentes mídias ao título de chamada significa que o site está dando maior importância ao assunto no momento
5. Quantidade de mídias na homepage e quais	A associação de mídias relacionadas ao mesmo assunto significa importância maior que o site está dando ao assunto naquele momento
6. Fotografia, quando associada à chamada, retrata o fato ou é apenas ilustrativa?	Pelo tipo da fotografia pode-se inferir se o veículo deu maior ou menor importância ao assunto noticiado
7. Quantidade de títulos secundários associados na homepage	O número de títulos partindo de uma chamada de homepage reflete a importância que o assunto tem para o site
8. Altura do título (corpo da fonte) (***)	Um título com letras em corpo maior ou menor mostra que o assunto tem importância maior ou menor para o site naquele momento
9. Presença de vinheta associada à matéria	A vinheta significa que naquela época o site está dando atenção especial ao assunto
PÁGINA INTERNA*	
10. Quantidade de entrevistados	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto e está relacionado à profundidade dada ao assunto.
11. Qualidade e quantidade dos entrevistados – governos e poder político	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de entrevistados oficiais pode significar alinhamento do veículo ao poder político
12. Qualidade e quantidade dos entrevistados – poder econômico	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de entrevistados representativos de grupos econômicos fortes pode significar alinhamento do site com poder econômico
13. Qualidade e quantidade dos entrevistados – mantenedores do status quo	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de entrevistados ligados a entidades tradicionalistas pode significar tendência do site ao conservadorismo
14. Qualidade e quantidade dos entrevistados – transformadores do status quo	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de entrevistados progressistas pode significar que o site está aberto a novas possibilidades com relação ao assunto
15. Qualidade e quantidade dos entrevistados – cidadão comum ou representante de	O número de entrevistados pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de cidadãos comuns ou representantes de entidades da sociedade civil como entrevistados pode revelar preocupação do site com os problemas do

entidade da sociedade civil	cidadão e que funciona como seu porta-voz na sociedade
16. Quantidade de fontes que não os entrevistados	O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto
17. Qualidade e quantidade de fontes que não os entrevistados – governos e poder político	O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de fontes oficiais pode significar submissão ou alinhamento do site ao poder político
18. Qualidade e quantidade de fontes que não os entrevistados – poder econômico	O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de fontes representativas de grupos econômicos fortes pode significar submissão ou alinhamento do site ao poder econômico
19. Qualidade e quantidade de fontes – mantenedores do <i>status quo</i>	O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de fontes conservadoras pode significar que o site não está aberto a novas possibilidades com relação ao assunto.
20. Qualidade e quantidade de fontes – transformadores do <i>status quo</i>	O número de fontes pode significar maior ou menor importância que o site dá para o assunto. A presença de fontes progressistas pode significar que o site está aberto a novas possibilidades com relação ao assunto
21. Tamanho da matéria interna – número de caracteres para textos	O tamanho da matéria geralmente é proporcional à importância que o site dá para o assunto
22. Existência de foto associada à matéria interna	Fotos associadas à matéria geralmente significam que o site está dando maior importância ao assunto
23. O que/quem a foto interna está mostrando	O objeto fotografado ou o teor da foto pode revelar tendência mais, ou menos, cidadã daquela cobertura.
24. Tamanho da matéria interna – tempo para vídeos	O tempo de duração de um vídeo pode significar a importância que o assunto noticiado tem para o site.
25. Tamanho da matéria interna – Tempo para áudios	O tempo de duração de um áudio pode significar a importância que o assunto noticiado tem para o site
26. Matérias correlatas associadas à matéria interna principal	A existência de matérias correlatas associadas à matéria principal na mesma página significa que o site está dando maior importância ao assunto
27. Multimídiação da matéria interna principal	A presença de mídias diferentes, na mesma página, relacionadas à matéria principal denota maior importância que o site está dando ao assunto
28. Existência de links da matéria para outras páginas/número de links	A existência de links da matéria principal para outras páginas do site significa que existem assuntos relacionados sendo cobertos; o que pode significar interesse maior pelo assunto por parte do veículo e abertura para outras visões sobre ele
29. Possibilidade de interação via redes sociotécnicas/quantas no momento	A instalação de botões facilitadores de linkagem do site para as redes sociotécnicas dá a opção do leitor participar da divulgação de algum assunto do seu interesse, e também possibilita comentar este assunto em outro ambiente virtual que lhe é mais próximo

30. Possibilidade de interação via pesquisas de opinião e sondagens	A veiculação de pesquisas ou enquetes em um site jornalístico suscita a participação e posicionamento dos leitores, geralmente a respeito de assuntos de interesse público
31. Possibilidade de interação com emissão de comentário	A oferta de espaço para a publicação de comentários dos leitores sobre as matérias publicadas denota incentivo ao debate e à cidadania. O número de comentários pode significar a importância que aquele assunto tem para os leitores
32. Número de comentários no momento	O número de comentários pode significar a importância que aquele assunto tem para os leitores

Fonte: o autor (2012)

(*) Para esta análise, dividiu-se a homepage em três posições aproximadas: superior, intermediária e inferior.

(**) Ambos os sites no período pesquisado utilizavam diagramação em cinco colunas.

(***) Ambos os sites no período pesquisado utilizavam majoritariamente cinco alturas de letras para títulos. Para esta análise, atribuiu-se valor 5 aos títulos com letras maiores e 1 aos com menores.

NOTA: Quanto ao número e qualidade de entrevistados e de fontes de informação, as páginas internas estão sendo consideradas como um todo, ou seja, não se distingue entre matérias principais, correlatas, infográficos, vídeos, mapas etc.

Obs.: O aspecto opcional denotado pela palavra “pode” nas justificativas de escolha das categorias de análise faculta a interpretação qualitativa do analista.

As variáveis buscadas como dados para esta pesquisa, homepage e página interna, foram estabelecidas pelo autor, com base no Jornalismo Cidadão, em preceitos básicos de jornalismo e de governança. As variáveis criadas estão listadas no Quadro 9, acompanhadas das respectivas justificativas e significados jornalísticos. Este trabalho considera matéria jornalística a produção destinada a informar notícias, que forma um conjunto contendo uma ou mais das seguintes mídias: texto, fotografia, vídeo, áudio e infografia. A pesquisa enquadra-se nas características de análise de conteúdo qualiquantitativa, porém sem considerar o teor/assunto das notícias, mas a forma como são valorizadas pelos veículos jornalísticos em questão.

3.1.4 Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e de Bogotá (RMB)

Para a obtenção de dados e informações confiáveis e suficientes para a análise comparativa das redes sociais de governança metropolitana de Curitiba (RMC) e de Bogotá (RMB) relacionadas à integração dos seus respectivos transportes coletivos metropolitanos, optou-se pela técnica de entrevistas

semiestruturadas em profundidade com *stakeholders*, detectados pela técnica bola de neve, explicada no embasamento teórico desta tese, que consiste na formação de uma rede na qual um ator sugere outros ao pesquisador, que os entrevista para conferir se realmente fazem parte da rede, obtém novos dados e sugestões de novos entrevistados. A escolha desta técnica partiu do pressuposto que no caso dos processos de planejamento, implantação e gerenciamento do transporte coletivo integrado nas duas regiões em estudo se trata de atividades realizadas por redes de governança metropolitana.

A técnica de entrevista em profundidade é aconselhada quando a pesquisa pretende retirar informações de experiências pessoais e profissionais “a partir de experiência subjetiva de uma fonte” (DUARTE; BARROS, 2006, p. 62), com suporte em teorias e pressuposto definidos pelo pesquisador.

Os entrevistados iniciais para a RMC foram escolhidos por sugestão de professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), em reuniões pessoais, e os da RMB por sugestão de professores da Maestría en Gestión Urbana da Universidad Piloto de Colombia (Unipiloto), por meio de troca de correios eletrônicos. Para as primeiras entrevistas, preferiram-se *stakeholders* capazes de propiciar perspectiva histórico-contextual da implantação dos sistemas, revelar aspectos político institucionais inerentes ao processo e visão estrutural do sistema na atualidade. Os primeiros entrevistados são fundamentais para o direcionamento de toda a coleta de informações. Para Martins (2008),

os informantes-chave são fundamentais para um estudo desta natureza, pois fornecem ao pesquisador percepções e interpretações de eventos, como também podem sugerir fontes, possibilitando, conforme a situação, o encadeamento de evidências [...]. Uma entrevista pode fornecer elementos para corroborar evidências coletadas por outras fontes, possibilitando triangulações e conseqüente aumento do grau de confiabilidade do estudo. (MARTINS, 2008, p. 27).

As primeiras entrevistas foram aplicadas com intenção exploratória ou como pré-teste para os primeiros roteiros de entrevista, que constam dos Apêndices deste trabalho.

Os estudos exploratórios têm como objetivo a formulação de um problema para efeito de uma pesquisa mais precisa, ou, ainda, para a elaboração de

hipóteses. [...] Podem ter outros aspectos, tais como o de possibilitar ao pesquisador fazer um levantamento provisório do fenômeno que deseja estudar de forma mais detalhada e estruturada posteriormente [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 135)

Os respectivos questionários de entrevista iniciais, aplicados como pré-teste aos primeiros entrevistados, foram aprovados tanto em Curitiba quanto em Bogotá e as informações obtidas nestas entrevistas consideradas validadas. Em ambos os casos, o pré-teste corroborou para a manutenção da hipótese e sinalizou que os procedimentos adotados levariam a pesquisa a resultados satisfatórios. Os questionários iniciais, então, foram transformados em roteiros flexíveis, levemente adaptados a cada novo entrevistado, buscando-se com a inserção, substituição ou transformação de perguntas esclarecimentos de determinados aspectos que os entrevistados anteriores deixaram em aberto, melhor aproveitamento dos conhecimentos afeitos à função específica de cada entrevistado dentro do processo de governança, surgimento de tópicos e retirada de dúvidas. Entrevistas com utilização de roteiros semiabertos, como neste caso, na visão de Trivinos (1998),

partem de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo a medida em que aparecem novas respostas do informante. (TRIVINOS, 1990, P. 146)

As entrevistas relacionadas à RMC foram feitas entre 1º de agosto e 31 de dezembro de 2011 e as relacionadas a Bogotá entre 1º de setembro e 27 de dezembro de 2012. Nas entrevistas, buscou-se captar as deliberações mais importantes dos respectivos processos de governança e seus principais atores, seus procedimentos, relacionamentos e arranjos institucionais necessários à governabilidade. Posteriormente, as informações obtidas balizaram o delineamento da rede de governança e embasaram análise de redes sociais (ANS) de cada rede a as análises comparativas entre os processos de governança das duas metrópoles. O Quadro 10 lista as informações buscadas *a priori* nas entrevistas, diferenciando alguns assuntos específicos para a RMC e RMB.

Somente duas entrevistas não foram gravadas e uma não foi feita presencialmente, mas respondida por escrito, por solicitação dos entrevistados. A maioria foi realizada individualmente, porém algumas feitas a pequenos grupos,

quando se tratava de pessoas afeitas a um mesmo setor e que tinham informações complementares ou quando o entrevistado principal valeu-se do auxílio de assessores. Só recorreu-se a outras fontes de informação, a exemplo de sites, documentos oficiais ou legais, resultados de pesquisas, para a confirmação de datas, números, textos de leis, normas e nomes não lembrados no momento das entrevistas.

As informações obtidas com as primeiras entrevistas foram suficientes para a redação de um texto inicial para cada região metropolitana, que passou a ser acrescido de novas informações ao final de cada entrevista. Considerou-se o número de entrevistados suficiente quando já não acrescentavam novidades relevantes e quando as principais questões estavam respondidas.

Quadro 10 – Principais informações buscadas pelas entrevistas com os *stakeholders* do transporte coletivo metropolitano da rmc e da rmb

Principais informações buscadas pelas entrevistas
• Aspectos históricos e a evolução institucional da integração do transporte coletivo metropolitano.
• Leis e arranjos institucionais.
• Atores envolvidos e relacionamento entre eles.
• Diretrizes anteriores e atuais.
• Relacionamento entre os atores municipais.
• Relacionamento entre os Municípios
• Relacionamento entre atores de diferentes níveis territoriais (nacionais, metropolitanos, estaduais/departamentais, municipais).
• Participação da sociedade civil.
• Atribuições administrativas de cada ator (tarifas, fiscalização, divisão de responsabilidades, manutenção da infraestrutura etc.).
• Relação entre Poderes (vertical e horizontal).
• Aspectos legais do transporte coletivo urbano e metropolitano.
• Posicionamento dos vereadores ou conselheiros da Região Metropolitana em relação à integração do transporte metropolitano.
• Relacionamento da Câmara Municipal de Curitiba e Conselho de Bogotá com a Prefeitura em relação ao transporte coletivo urbano./metropolitano.
• Relacionamento dos vereadores e da Câmara Municipal com órgãos municipais relacionados ao transporte coletivo. (*)
• Relacionamento dos conselheiros e do Conselho com órgãos distritais relacionados ao transporte coletivo. (**)
• Posicionamento dos prefeitos da Região Metropolitana de Curitiba em relação à integração do transporte coletivo metropolitano. (*)
• Atuação política dos prefeitos diante da Comec, Urbs, Assembleia Legislativa, Governo do Estado e Governo Federal. (*)
• Relacionamento dos prefeitos com entidades da sociedade civil relacionadas ao transporte coletivo. (*)

• Vantagens e desvantagens para os municípios com a integração do transporte coletivo.
• Relacionamento dos municípios da Região Metropolitana com a Capital do Estado.
• Posicionamento dos prefeitos com relação à tarifa unificada.
• Posicionamento dos deputados estaduais em relação à região Metropolitana de Curitiba. (*)
• Tendências do Legislativo Estadual em relação à inclusão de novos Municípios na Região Metropolitana de Curitiba. (*)
• Relacionamento entre a Assembleia Legislativa e entidades como a Comec, Assomec, Prefeituras e prefeitos da Região Metropolitana.
• Posicionamento dos operadores do transporte informal sobre o processo de integração de transporte coletivo em Bogotá e RMB (**)
• Posicionamento dos empresários sobre a integração do transporte metropolitano.

Fonte: O autor (2011).

(*) Especificamente para a RMC.

(**) Especificamente para a RMB.

Ao final do período de entrevistas na RMC e no início das análises, constatou-se que, embora tenham sido formuladas perguntas específicas sobre a participação da sociedade civil e da imprensa no processo de governança em estudo, as informações obtidas não se mostraram suficientes para embasar análises sobre estes assuntos. Optou-se por nova rodada de entrevistas com atores escolhidos representativos de entidades de setores produtivos, da imprensa e comunitários, o que foi feito entre 25 de janeiro e 2 de abril de 2013. Assim como ocorreu em Bogotá, novamente não se detectou nenhuma entidade caracterizada como comunitária (associação de bairro, associação de usuários do transporte coletivo ou assemelhadas) realmente atuante, legítima e representativa.

Conforme se perceberá nas seções que apresentarão e analisarão os resultados, as estruturas dos textos que descrevem as deliberações relacionadas aos processos de governança da RMC e da RMB adquiriram estruturas diferenciadas. O da RMC é mais histórico e prioriza questões políticas e legais e suas implicações no transporte metropolitano integrado; enquanto do da RMB enfatiza as deliberações recentes sobre a implantação de um novo modal de transporte de massa de grande capacidade. Se, por um lado, as entrevistas refletiram os momentos em que foram feitas, na RMC não havia no segundo semestre de 2011 um assunto dominante, ao contrário da RMB no segundo semestre de 2012, quando a implantação de um novo modal de transporte de massa de grande capacidade dominava o debate; por outro lado ficou evidente que a questão partidária afeta significativa e historicamente a integração na RMC, na qual

a visão histórica é mais possível, uma vez que o sistema está prestes a completar 40 anos. O texto relacionado a Curitiba, por isso, está eivado de trechos de leis, que mudaram competências e determinaram arranjos para a governabilidade do transporte coletivo integrado, com implicações político-partidárias. A seguir, nas próximas seções deste capítulo, procede-se a apresentação e análise das pesquisas aqui delineadas.

3.2 EVOLUÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA E BOGOTÁ

Esta seção relata o surgimento da questão metropolitana no Brasil e na Colômbia e sua inclusão nas respectivas Constituições. Relata também a emergência de outros marcos legais e normativos significativos. Ao mesmo tempo, a seção contextualiza a institucionalização da questão metropolitana inserindo-a em momentos econômicos, sociais e políticos, que marcaram, condicionaram ou influíram na tomada de decisões afeitas ao planejamento das metrópoles dos dois países, principalmente as duas em estudo. Desta forma, pretende-se compreender como se chegou aos respectivos atuais processos de governança metropolitana, em especial a relacionada ao transporte coletivo, e assim embasar as premissas e facilitar as análises das pesquisas empíricas subsequentes.

3.2.1 Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

O termo “região metropolitana” apareceu pela primeira vez na legislação brasileira no Artigo 164 da Carta Constitucional de 1967, que facultava à União o seu estabelecimento por meio de lei complementar vinculando municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica para a realização de serviços em comum. No ano seguinte foi editado o Ato Institucional nº 5 e em 1969 a Emenda Constitucional nº 1, que mantiveram quase inalterado o teor ao (do) Artigo 164.

A partir daí, a evolução legal com relação à questão metropolitana se deu com a Lei Complementar nº 14, de 8 de julho de 1973, que estabeleceu, no seu

Artigo 1º, com base no Artigo 164 da Constituição, nove regiões metropolitanas no país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, a Lei Complementar nº 20 incorporou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O Artigo 1º, Parágrafo 6º, da Lei Complementar nº 14 estabelecia a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) com 14 municípios, listados a seguir, com população atualizada pelo Censo de 2010 (IBGE, 2012): Curitiba (1.751.907 habitantes), Almirante Tamandaré (103.204), Araucária (119.123), Bocaiuva do Sul (10.987), Campo Largo (112.377), Colombo (212.967), Contenda (15.891), Piraquara (93.207), São José dos Pinhais (264.210), Rio Branco do Sul (30.650), Campina Grande do Sul (38.769), Quatro Barras (19.851), Mandirituba (22.220) e Balsa Nova (11.300 habitantes) (IBGE, 2010). O Artigo 5º da mesma lei colocou o transporte e o sistema viário como sendo de interesse metropolitano.

O número de municípios da Região Metropolitana subiu dos 14 iniciais para os atuais 29, com a aprovação pela Assembleia Legislativa da inclusão de Adrianópolis (atualmente com 6.376 habitantes), Agudos do Sul (8.270), Campo Magro (24.843), Cerro Azul (16.398), Doutor Ulysses (5.727), Fazenda Rio Grande (81.675), Itaperuçu (23.887), Lapa (44.932), Pinhais (117.008), Quitandinha (17.089), Tijucas do Sul (14.537), Tunas do Paraná (6.256), Rio Negro (31.274), Campo do Tenente (7.125) e Piên (11.236 habitantes) (IBGE, 2012). Somadas, as populações destes municípios perfazem 1.487.280 habitantes. Sendo assim, a população total da RMC, segundo o Censo de 2010, é de 3.239.187 habitantes (IBGE, 2012). Quinze municípios formam um núcleo central, no entorno de Curitiba, onde a conurbação é maior. O maior interesse dos municípios em serem incluídos na RMC nos últimos 15 anos, segundo *stakeholders* entrevistados pela pesquisa que será apresentada na sequência, é a integração do transporte coletivo.

3.2.1.1 Contexto nacional

Historicamente, o planejamento metropolitano no Brasil teve seu primeiro impulso em 1968, quando o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), vinculado ao Ministério da Interior, buscando embasar-se para o estabelecimento de

políticas urbanas adequadas, encomendou estudos localizados nas nove maiores cidades do país, Curitiba inclusive, cujos resultados gerais apontaram:

Baixa densidade de ocupação tornando ociosas ou onerosas as redes de infraestrutura e equipamentos; déficit habitacional; sobreposição de funções rodoviárias e urbanas em estradas já integradas à trama urbana ocasionando acidentes; insuficiência de infraestrutura de saneamento básico e insuficiência do sistema de telecomunicação. (COMEC, 2006, P. 31)

Os resultados dos estudos foram debatidos em seminário nacional e incorporados a alguns Planos de Desenvolvimento Regionais.

A carta constitucional de 1967 resulta de modificações na Constituição de 1946 elaboradas pelo Congresso Nacional, que foi transformado em Constituinte, porém sem os parlamentares de oposição. Além de legitimar o regime, a nova Constituição teve caráter bastante centralizador. A criação das Regiões Metropolitanas seria uma forma de viabilizar políticas nacionais nos grandes aglomerados urbanos, envolvendo diversos órgãos públicos, notadamente federais, com acordos firmados na origem, o que minimizaria os poderes estaduais e locais. Outrossim, à época, os governadores de Estado e prefeitos das capitais passaram a ser nomeados. Segundo Oliveira (2000), a recente construção de Brasília e o fato da população urbana ultrapassar pela primeira vez a rural, com o evidenciar de problemas metropolitanos, fez com que o período do regime de exceção (1964-1985) tentasse, sem sucesso, desenvolver um conjunto de projeto de planejamento e reforma urbana. Entre os mais afeitos a este trabalho, um voltado ao saneamento e habitação, a cargo do Banco Nacional de Habitação (BNH), outro para auxiliar os municípios no planejamento urbano, sob a responsabilidade do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e um terceiro afeito ao transporte coletivo, a cargo da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU). Os projetos, ainda segundo Oliveira (2000), foram marcados pela descoordenação já na origem, uma vez que estas agências pertenciam a ministérios diferentes. Ainda para o autor, não foi somente esta descoordenação entre os ministérios a causa do fracasso da primeira tentativa de desenvolver uma política urbana nacional, prevista no II PND, Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Mesmo que a Constituição contemplasse a criação de regiões metropolitanas e com sua efetivação em 1973, “não se conseguiu caminhar de forma consistente no sentido de se fazer da entidade

“metrópole” uma instância de poder reconhecida constitucionalmente” (p. 27) como instituição integrante da União, tal qual Estados e Municípios. Curitiba teria sido escolhida pelo Ministério do Interior para testar as políticas de planejamento, apesar da quase nula interação metropolitana com os municípios circunvizinhos, e teria sido uma exceção entre as demais metrópoles, na visão do próprio Ministério, com resultados positivos, desenvolvendo de forma integrada políticas de transporte coletivo, de sistema viário e de preservação de áreas verdes.

À época, o urbanista Jaime Lerner foi escolhido, por influência do ex-prefeito e ex-governador Ney Braga, como prefeito da cidade. Governou de 1971 a 1974, seguido por Saul Raiz, 1975 a 1979; recolocado para novo governo de 1979 a 1983, e, depois, eleito, administrou a cidade de 1989 a 1992. Mais tarde foi eleito governador do Paraná por dois mandatos sucessivos, 1995-1998 e 1999-2002. No período em que a Arena, partido de apoio ao regime militar, esteve no poder em Curitiba (1971-1983), foi aplicado o Plano Diretor da cidade, ainda em vigor, cuja origem é de 1965, criado em associação por reconhecidos escritórios de engenharia e de urbanismo.

3.2.1.2 Origens e implementação do Plano Diretor de Curitiba

Em suma, o Plano Diretor original dividia a cidade em zonas residenciais, comerciais e industriais ligadas por vias de trânsito rápido, com a valorização de espaços públicos tradicionais de encontro, criação de novos e priorização do transporte coletivo. O plano queria evitar o crescimento centralizado com a criação de vias estruturais (Norte-Sul, Leste-Oeste e Sudeste), com base nos históricos de crescimento, nas quais se incentivaria o adensamento populacional e onde se concentraria o transporte coletivo. A ideia inicial de avenidas largas foi substituída pelo sistema trinário, com uma via rápida no sentido centro-bairro e outra no sentido contrário, paralelas a uma via central com três pistas, duas de tráfego lento para automóveis, nos dois sentidos, e uma canaleta central exclusiva para ônibus. Ao longo destes eixos estruturais, o zoneamento permitiria a construção de torres residenciais com os andares inferiores reservados ao comércio e serviços. O centro da cidade privilegiaria o pedestre. Ao mesmo tempo, foi criada a Cidade Industrial

que, com incentivos, atraiu empreendimentos capazes para sustentar o crescimento econômico. Paralelamente, a cidade investiu em parques para criar novos pontos de encontro e aumentar sua área verde, muito restrita na década de 1970 (OLIVEIRA, 2000).

O Plano Diretor de Curitiba tem raízes no Plano Agache, de 1943. Alfred Agache foi um arquiteto francês que nas décadas de 1940 e 50 também realizou planejamentos urbanísticos para o Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife. Era seguidor da escola modernista de urbanismo, com raízes na Carta de Atenas, de 1930, cuja visão de cidade era funcionalista, setorizada em áreas de habitação, trabalho e circulação. Para Curitiba, Agache vislumbrou uma cidade dividida em regiões: administrativa (Centro Cívico), universitária (Centro Politécnico), militar (Bacacheri), comercial (Centro), industrial (Rebouças e Jardim Botânico) e de abastecimento (área onde situa-se hoje o Mercado Municipal). De acordo com Oliveira (2000), a fundação do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Paraná (UFPR) colaborou para a difusão da necessidade de planejamento urbano em Curitiba. Tanto que, no início da década de 1960, a Prefeitura solicitou financiamento à Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar) para a realização de obras de restauro no Centro da cidade, e recebeu como resposta que o financiamento só seria disponibilizado se o projeto fosse acompanhado de estudos urbanísticos. Os estudos foram financiados pela própria Codepar e realizados por escritórios de São Paulo. Após intenso debate a Câmara Municipal os transformou em lei, em 1965, em cujo texto também constava a criação de uma agência para colocar o Plano Diretor em prática, o Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), de onde o arquiteto Jaime Lerner sairia para a Prefeitura, e cujas inovações colocaram o Instituto, a cidade e Lerner em evidência nacional e internacional. Também no início da década, de acordo com Oliveira (2000), a obsolescência do Plano Agache e a iminência da implementação do Plano Diretor levaram a algumas reformulações na administração municipal. Caberia ao novo Departamento de Urbanismo a emissão de alvarás para construções, demolições e reformas; e ao Departamento de Obras Públicas as obras de infraestrutura para a implementação do Plano. O Departamento de Urbanismo continha uma divisão de planejamento. Assim que assumiu a Prefeitura em 1962, Ivo Arzua Pereira (1962-1967 e 1966-1967) colocou em prática suas promessas de campanha de revisar o

Plano Agache e criou a Companhia de Habitação de Curitiba (Cohab-CT) e a Companhia de Urbanização de Curitiba (Urbs), com função de realizar obras de saneamento, pavimentação e iluminação, majoritariamente financiadas pelos proprietários de imóveis e beneficiados. “Imediatamente a empresa se tornou o elemento-chave no processo de implantação da infra-estrutura urbana na cidade, angariando prestígio significativo. [...] acabando por se envolver também em atividades de planejamento”. (OLIVEIRA, 2000, P. 94) A atual Urbanização de Curitiba (Urbs) gerencia todo o transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba e assim, ao lado da Coordenação da Região Metropolitana (Comec) tem papel fundamental na governança da RMC.

Logo ao assumir, Omar Sabbag (1967-1971), o Ippuc passaria pelo seu primeiro período de ostracismo, uma vez que este prefeito considerava que a cidade tinha problemas mais importantes a serem solucionados que os considerados por ele “estéticos” dos urbanistas. Neste tempo, os técnicos do Ippuc dedicaram-se a pesquisas e estudos para embasar seus projetos. Quando, em 1971, Jaime Lerner, ex-diretor presidente do Ippuc, assumiu o Executivo Municipal, colocou nos cargos chave da Prefeitura integrantes do *staff* do Ippuc, que passou a comandar a implantação do Plano Diretor. O órgão extrapolou suas funções de planejamento e se sobrepôs ao Departamento de Obras, assumindo, inclusive, o gerenciamento do transporte coletivo.

Dentre estas inovações implantadas pelo Ippuc com base no Plano Diretor está o sistema de ônibus expressos (BRT), que começou a primeira linha, Norte-Sul, em 1974, inovando não só pelo tráfego em pistas exclusivas, mas por criar novos tipos de carros, capazes de andar em velocidade maior e de proporcionar embarques e desembarques mais rápidos. O sistema foi ampliado e adquiriu outras características, como terminais de integração que proporcionaram ao passageiro trocar de ônibus, expressos, alimentadores e interbairros, sem precisar pagar nova tarifa. Esta foi a origem da Rede Integrada de Transporte (RIT), que hoje transporta 2.290.000 passageiros ao dia, sendo 460 mil deles dos 11 municípios da Região Metropolitana cujos sistemas de transportes estão integrados física e tarifariamente ao da Capital. Em 18 municípios metropolitanos existem 81 linhas de ônibus intermunicipais não integradas à RIT, sob a coordenação da Comec, que transportam diariamente outros 158 mil passageiros.

O propósito desta rede era propiciar o uso integrado das diversas modalidades de ônibus em circulação na cidade. Ao longo dos eixos estruturais circulavam os ônibus expressos. Nas áreas intermediárias e extremidades destes eixos foram construídos terminais de integração, onde o passageiro poderia trocar de ônibus sem pagar novamente uma passagem. Ligando esses terminais uns com os outros, havia linhas de ônibus Interbairros; e, ligando a vizinhança com estes terminais de transporte, mantiveram-se as linhas convencionais de ônibus, ditos Alimentadores. Para o centro da cidade foi criada uma linha especial de micro-ônibus, que fazia um trajeto radial, os Circulares. (OLIVEIRA, 2000, P. 55)

Para Oliveira (2000), a implantação do Plano Diretor de Curitiba só foi possível pela continuidade administrativa, uma vez que o mesmo grupo político ficou no poder ininterruptamente por 12 anos. Até o primeiro opositor que governou na sequência, Maurício Fruet (1983-1985), fez poucas mudanças. Em termos de planejamento urbano, Fruet acrescentou aos itens que já faziam parte das áreas de abrangência do Plano – uso do solo, zoneamento e sistema viário, aspectos sociais, econômicos, administrativos e ambientais, que seriam a base do Plano Municipal de Desenvolvimento (PMDU). Na visão de Oliveira (2000), estes novos itens mais preservavam do que reviam o que fora feito por Lerner, tanto que Fruet nomeou para a presidência do Ippuc um dos seus membros mais antigos “e portanto mais identificados com o Plano Diretor” (p. 81). Mudanças mais significativas viriam com Roberto Requião, em cuja campanha eleitoral na disputa pela Prefeitura de Curitiba, enfatizou que o outro candidato, Jaime Lerner, nunca tinha sido eleito pelo povo e que suas administrações tinham sido tecnocratas. Requião venceu por margem pequena de votos, e suas administrações na Prefeitura (1986-1988) e no Governo do Estado (1991-1994 e 2007-2010) caracterizaram-se pela oposição ferrenha ao grupo político de Lerner, interrompendo ou mudando políticas associadas ao nome do seu adversário, como será visto em seção posterior.

Ao assumir a Prefeitura, Requião retirou do Ippuc suas principais funções executivas e o esvaziou. Mudando o discurso para o urbanismo inovador, que caracterizava seus adversários, para a questão social. Assim protagonizou novas instituições, como a Secretaria de Abastecimento, com seus programas de distribuição de alimentos a baixos custos, e a Secretaria do Bem Estar Social, com outros voltados aos meninos de rua e construção de creches. Paralelamente, criou

as “freguesias”, espécie de sub-prefeituras, para viabilizar a participação popular na administração. (OLIVEIRA, 2000)

As administrações de Lerner e Raiz poderiam ser caracterizadas como seguindo os modelos *gerenciais*, em contraposição às de Requião, que poderiam ser enquadradas no modelo *democrático-participativo*. Frey (2007) atribui ao modelo gerencial inspiração nas empresas privadas, de onde se trazem elementos gerenciais para a atuação pública; enquanto a democrática-participava se caracteriza “pelo aumento do controle social, pela democratização das relações Estado-sociedade e ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública”.

Na administração Requião, a Urbs passou a gerenciar o transporte coletivo, com a missão de criar uma frota pública, e assume o protagonismo entre as agências municipais. Segundo Oliveira (2010), nem a volta de Lerner à Prefeitura conseguiu restituir as forças do Ippuc ou minimizar os poderes da Urbs, para onde muitos dos integrantes do Ippuc haviam migrado, assim como migraram para as “freguesias”, secretarias e a recém-criada Secretaria do Meio Ambiente, cheia de recursos, inclusive internacionais, tornando-se a protagonista do período 1989-1992. “Não foi certamente por acaso que a partir daí a ênfase da terceira administração Jaime Lerner se deslocou do planejamento urbano para as questões ambientais.”(p. 105). A própria postura adotada nos anos em que os prefeitos da Arena estiveram no poder em Curitiba, entretanto, foi modificada a partir do primeiro mandato de Lerner como eleito. A abordagem de planejamento tecnocrática foi substituída, segundo Frey (2007), por uma mais inclusiva, “uma governança ampliada, com ênfase no âmbito comunitário” (p.144), cujas causas estariam em:

[...] pressões oriundas da globalização e do aumento da competitividade entre as regiões e as cidades, bem como da adoção de uma estratégia de modernização administrativa, orientada pelo modelo gerencial, de um lado, e das crescentes pressões e demandas sociais por parte da sociedade civil organizada. (FREY, 2007, p. 144)

A implantação do Plano Diretor de Curitiba durante as gestões dos prefeitos da Arena pouco considerou a existência da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), até porque, como dito, a princípio a interação de Curitiba com os municípios vizinhos era fraca e seus problemas quase não se confundiam. Porém, na mesma época, o

Paraná passou por transformações no seu perfil econômico e social que mudaram o perfil da RMC, levando o Governo do Estado considerar a passar a incluir as questões metropolitanas no seu planejamento.

3.2.1.3 Novo perfil econômico do Paraná e o papel da Comec

A partir dos anos 1970, a modernização da agricultura, queda na produção de café no Norte-Central do Estado e enfraquecimento da indústria e ele vinculada, associados ao estabelecimento da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e à instalação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas, em Araucária, transformaram o perfil industrial do Estado, levando à “supremacia de uma indústria pautada em novos segmentos e localizada em Curitiba e entorno” nos anos 1980 (MOURA, 2009 p. 133). A instalação desta indústria foi acompanhada de vertiginoso crescimento populacional na RMC, elevando-a à condição atual de uma das regiões metropolitanas que mais cresce no país.

O incremento de 721.045 novos habitantes no Paraná, entre 2000 e 2007, está distribuído da seguinte forma: 45,5% entre Curitiba (210 mil) e municípios vizinhos, como São José dos Pinhais (59,3 mil), Colombo (50,6 mil), Araucária (15,7 mil), Campo Largo (12,7 mil) e Fazenda rio Grande (12,1 mil), assim como Ponta Grossa (32,7 mil). (MOURA, 2009, P. 135)

O desenvolvimento deste polo industrial foi induzido por políticas municipais da Capital e estaduais, causando e valendo-se do fluxo migratório do interior e de outros estados rumo à RMC, que também trouxe um grande contingente de população de baixa renda (MOURA, 2009 e COMEC, 2006). A Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU), de 1972, segundo Moura (2009), ao mesmo tempo em que reconhecia o eixo Londrina-Apucarana-Maringá como centro urbano ao qual estavam ligadas várias outras cidades, com dinâmicas articuladas, prestes a formar uma metrópole linear; também reconhecia a existência de outra área forte, a de Curitiba, “subordinando um vasto sistema que gravita em seu entorno” (p. 133), à qual se somava o potencial da indústria de transformação de Ponta Grossa. Outra área apontada pelo PDU era o eixo Cascavel-Guaíra. Para Moura (2009), a nova industrialização, voltada a segmentos que não os tradicionais

e direcionada ao comércio nacional e internacional, com apoio financeiro de entidades estatais como o Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), comprovam a indução do Estado na consolidação do espaço metropolitano. Esta indução, ainda segundo a autora, está presente na atual política estadual de desenvolvimento, que visa consolidar o “espaço metropolitano de Curitiba como elo principal da inserção do Paraná na divisão social do trabalho” (p. 134).

O reconhecimento do agrupamento urbano de Curitiba pelo Governo Federal, que a inseriu nas políticas metropolitanas nacionais, os suportes constitucionais e o vislumbre das potencialidades da Capital para a economia estadual levaram o governador Emílio Gomes (1973-1975) a criar a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), formalizada pela Lei nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974, com base na Lei Complementar nº 14, para a formulação e execução de políticas públicas ligadas aos interesses metropolitanos. As competências da Comec estão relacionadas da seguinte forma no texto desta lei:

1. cumprir o disposto no artigo 167 da Constituição Federal, nos termos de sua legislação complementar;
2. promover, elaborar, aprovar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado da região;
3. promover, coordenar e elaborar estudos, projetos e programas, harmonizando-os com os das diretrizes do planejamento regional;
4. realizar pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao planejamento integrado da região;
5. coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano compreendidos pelo estado e municípios da região;
6. articular-se com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;
7. coordenar a elaboração de programas e projetos de obras, atividades e serviços de interesse metropolitano, consubstanciados em orçamentos anuais e plurianuais.
8. propor aos poderes competentes expedição de medidas legislativas e administrativas;
9. estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios em sua elaboração, visando a sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana;
10. propor desapropriações e estabelecer limitações e servidões administrativas necessárias as suas atividades e finalidades;
11. opinar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse metropolitano;
12. obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para consecução de seus objetivos;
13. promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana,

- ultrapassarem a capacidade executiva dos municípios;
14. celebrar convênios, constituir consórcios e delegar atribuições de competência a órgãos regionais, setoriais e locais;
 15. providenciar transferências ou alienações de bens e desapropriações para fins de renovação urbana;
 16. exercer todos os poderes de administração da entidade.
- (PARANÁ, 1974, Art. 7º)

A Lei Estadual estabeleceu que o processo de decisão caberia a dois Conselhos, Deliberativo e Consultivo, sendo o primeiro instância superiora presidida pelo secretário de Estado de Planejamento, representante do Governo do Paraná, e por outros cinco integrantes, um indicado pelo prefeito da capital e outro pelos demais prefeitos. A Lei estabeleceu como funções do Conselho Deliberativo:

1. promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana;
 2. promover a programação dos serviços comuns aos Municípios da Região;
 3. coordenar a execução de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, objetivando sempre que possível, a unificação quanto aos serviços;
 4. formular as diretrizes da política de desenvolvimento da Região;
 5. aprovar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, bem como os planos setoriais e relativos aos serviços comuns;
 6. propor alterações na área territorial da Região;
 7. aprovar os critérios de contratação de serviços técnicos especializados;
 8. deliberar sobre a criação de empresa de âmbito metropolitano.
- (PARANÁ, 1974, Art. 8º)

O Conselho Consultivo, pela mesma lei, também seria presidido pelo secretário de Estado do Planejamento e integrado pelos prefeitos de todos os municípios. As funções do Conselho Consultivo, estabelecidas na Lei 6517, estão a seguir:

1. opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da Região Metropolitana;
2. sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução de serviços comuns;
3. opinar sobre qualquer matéria que lhe for submetida pelo Conselho Deliberativo;
4. opinar sobre os planos de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana bem como os planos setoriais decorrentes e relativos aos serviços comuns. (PARANÁ, 1974, Art. 9º)

Para operacionalizar as atividades destes Conselhos, o governo estadual inicialmente criou uma Secretaria Administrativa vinculada diretamente à Secretaria de Estado do Planejamento e definiu-se o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) como responsável pelo planejamento metropolitano e de assentar os dois Conselhos.

Observa-se aqui um aspecto peculiar da lei paranaense de criação do órgão metropolitano, ao definir que, para contribuir com as responsabilidades da Secretaria Executiva dos Conselhos, fosse contratado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC, para desenvolver as atividades de planejamento regional e de assentamento dos Conselhos, o que na prática acabou não acontecendo. (COMEC, 2012)

Como a atuação prevista para o Ippuc não se concretizou, para a realização das suas funções o governo estadual contratou técnicos, que vieram a se tornar a equipe própria da Comec, o que diferencia a formatação do órgão metropolitano da região de Curitiba dos seus pares. Estes técnicos, durante os governos estaduais que colocaram a Comec como principal entidade planejadora da RMC, tiveram plenos poderes em realizar o planejamento técnico da região.

Nos seus primeiros anos de existência, a atuação da Comec esteve alinhada às políticas nacionais determinadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), principalmente nas áreas de saneamento básico, sistemas de transporte público, equipamentos urbanos e sistema viário metropolitano, que contavam com financiamentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU). Nesta época, a Comec condicionava a liberação de financiamentos à adequação do ordenamento territorial dos Municípios em acordo com os preceitos da entidade. Este tipo de pressão é praxe até hoje.

Em 1978, durante o governo de Jaime Canet Júnior (1975-1979) foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com as seguintes premissas:

- a preservação dos recursos hídricos e outros de caráter ecológico;
- a geração de riqueza, mediante a otimização da exploração mineral e da exploração agropecuária, além do desenvolvimento industrial;
- a melhoria da condição de vida da população metropolitana mediante a orientação do crescimento urbano e a criação de subcentros regionais de forma a estruturar uma rede urbana hierarquizada de serviços e funções urbanas. (COMEC, 2009)

Alicerçado nestas premissas, o PDI priorizava o desenvolvimento da região Oeste da RMC, embora a Leste fosse e ainda seja a mais habitada, para evitar adensamentos nas áreas de mananciais, e porque ao Sul estavam áreas de inundação; previa a exploração mineral ao Norte; horticultura na faixa Nordeste-Sudeste; bacia leiteira ao Leste e exploração agrícola ao Sul. O eixo industrial abrangeria da CIC a Araucária, com possibilidades de desenvolvimento industrial em Campo Largo e São José dos Pinhais, e uma área de industrialização mineral entre Almirante Tamandaré e Rio Branco do Sul. A Capital desenvolveria sua vocação de polo prestador de serviços. O PDI previa também a implantação de um sistema viário circulando a região central que integrasse as cidades mais próximas a Curitiba e interligasse as rodovias radiais (COMEC, 2009).

Para Gorsdorf (2009) “a história do planejamento metropolitano não se mostra satisfatória” porque “este plano tornou-se defasado antes mesmo de ser concluído diante das céleres mudanças provocadas pela metropolização” (p. 366), e admitia a centralização em único município. Segundo o autor, reavaliações dos resultados do PDI feitas no início da década de 1980 concordaram que havia um descompasso entre as dinâmicas metropolitanas e o planejamento. O PDI foi encerrado em 1982. De 1985 a 1987, a Comec, durante os governos João Elísio Ferraz de Campos e Álvaro Dias (1987-1991) dedicou-se a levantamentos e projetos que integrariam o Plano de Investimentos na RMC (PI-RM), que contaria com recursos do Banco Mundial (BM). Este plano envolveria projetos em diversas áreas, incluindo-se elevação de padrão urbanístico de áreas ocupadas sem planejamento e outros de cunho social, associados a obras viárias e de infraestrutura urbana, conforme normas do BM. Ao reassumir o governo para seus segundo e terceiro mandatos, Roberto Requião (2003-2006 e 2007-2010), engavetou o PI-RMC.

Os levantamentos feitos pela Comec para o PDI diagnosticaram a RMC como tendo uma malha viária que expandia as vias da Curitiba, denotando a centralização exercida pela Capital; e que suas áreas periféricas, geralmente ocupadas pela população de baixa renda, derramavam-se sobre territórios de municípios limítrofes, o que caracteriza a conurbação e o compartilhamento de problemas inexistentes quando da oficialização da RMC nos anos 1970. Estes estudos, mesmo sem a implementação do PDI-RMC, serviram para a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano (Pedu). Somente as obras viárias previstas foram

realizadas, com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF). Durante estes dois governos de Roberto Requião a Comec quase foi extinta e perdeu técnicos. Como será abordado na pesquisa de formação da rede de governança da RMC, em seção seguinte, o governador preferiu protagonizar a Companhia Paranaense de Energia (Copel) e a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), que levariam os serviços básicos às populações metropolitanas mais carentes.

A Constituição de 1988, no seu Artigo 25º, por sua vez, transferiu aos Estados a responsabilidade de criar regiões metropolitanas por meio de Lei Complementar. Diz o texto:

Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988, Art. 25º)

A Constituição não avançou quanto à organização político-administrativa e nada prescreveu sobre a gestão destas regiões.

Diante deste Artigo Constitucional, o Paraná criou, por meio da Leis Complementares Estaduais nº 81 e nº 83, ambas de 17 de junho de 1988, as Regiões Metropolitanas de Londrina e de Maringá, respectivamente. A primeira com 8 municípios e a segunda com 13. Em 2005 foi editada outra Lei Complementar, a de nº 111, que normatizou o funcionamento das regiões metropolitanas no Estado.

O Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado à Presidência da República, aponta que a partir da segunda metade dos anos 1990 houve a difusão, no país, do que chama de metropolização institucional, ou seja, a criação de Regiões Metropolitanas em atendimento exclusivo aos interesses e motivações dos Estados, justamente devido à carência de legislação federal específica (IPEA, 2011). O número de regiões metropolitanas no país subiu, em consequência da Constituição de 1988, das 8 originais de 1974 para as atuais 37, além de mais três regiões integradas de desenvolvimento (metrópoles que ultrapassam fronteiras estaduais). O número total de municípios metropolitanos, por sua vez, subiu de 113 para 482 no mesmo período, o que significa 11% dos municípios do País, nos quais vive 44% da população brasileira.

Nos anos 1990, a Comec, passa a ser encarada com órgão de apoio ao Executivo na solução de problemas metropolitanos pontuais, entre os quais os relacionados aos recursos hídricos, industrialização e transporte coletivo (COMEC, 2009). Na década, havia, segundo Moura (2010, p. 141), “uma aglomeração metropolitana consolidada e qualificada às exigências do capital”. Um bom exemplo desta dinâmica metropolitana é que na década o movimento pendular relacionado ao trabalho (pessoas que moram em uma cidade e trabalham em outra) chegou a 151 mil pessoas, 127 mil com destino a Curitiba (DESCHAMPS; CINTRA, 2010). Estes números corroboram para comprovar também a centralidade de Curitiba.

Em 1994, a Lei Estadual nº 11.027 reformulou a Comec, que passou de órgão de regime especial da administração direta para autarquia de administração indireta do Poder Executivo, e modificou o Conselho Deliberativo, criando a Diretoria de Transporte Metropolitano. O Decreto Estadual nº 22, de 2003, criou o cargo de secretário especial para assuntos da Região Metropolitana com a função de assessorar o governador nos assuntos relacionados à RMC e estabeleceu a Comec como suporte técnico-administrativo. Este Decreto foi revogado por outro, o nº 6.384, de 2006, em vigor, vinculando a Comec à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu). (COMEC, 2011)

As dinâmicas metropolitanas ficaram mais fortes na década de 2000 e, embora a Capital ainda predomine fortemente, alguns centros regional passaram a destacar-se e exercer atratividade à população de Curitiba. Prova disto são os deslocamentos pendulares a trabalho que subiram para 318.298, sendo que 248.493 dos municípios metropolitanos para Curitiba; e o total de deslocamentos na RMC, a trabalho ou estudo, chegou a 384.754 mil pessoas. O fato marcante deste estudo do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), foi o acréscimo de 185% no fluxo de estudantes e/ou trabalhadores de Curitiba para municípios metropolitanos em relação à década anterior, o que, segundo o Observatório das Metrôpoles (2012), revela um fenômeno importante: “que os Municípios do entorno de Curitiba estão se fortalecendo e se qualificando em termos de ofertas de trabalho ou opções de estudos, passando a exercer atratividade para a população residente na Capital”. (OBERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012)

Os principais contribuintes da RMC com fluxos para Curitiba em 2010 são os 13 municípios do Núcleo Urbano Central (NUC⁵⁰), além de Mandirituba e Bocaiuva do Sul, todos com mais de mil pessoas [...]; os outros 12 municípios da RMC⁵¹ apresentam movimento que totaliza 3.355 pessoas. De Colombo, entra o maior número de pessoas (56.992), de São José dos Pinhais e Almirante Tamandaré entram mais de 30 mil, e de Pinhais, 28 mil. Fazenda Rio Grande, Piraquara, Campo Largo e Araucária contribuem com fluxos entre 10 e 20 mil pessoas. Em todos eles a variação 2000/2010 é superior a 40%, à exceção de Pinhais (31%). (CINTRA; DELGADO; MOURA, 2012).

Também na década de 2000, 11 municípios⁵², todos integrantes do NUC, aprovaram seus Planos Diretores, sempre contemplando, de formas diferentes, a questão metropolitana. No geral, os planos abrem-se à implementação de políticas e projetos metropolitanos de interesse comum, entre os quais é comum a previsão de integração viária e do transporte coletivo (GORS DORF, 2010). Em 2004, a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto das Cidades coloca o Eixo Metropolitano, antigo leito da rodovia federal BR-116/476, denominada atualmente de Linha Verde e parcialmente sob administração municipal, como o eixo de adensamento metropolitano, e o coloca como corredor de transporte coletivo metropolitano com pistas exclusivas para ônibus (CURITIBA, 2004). A adequação do plano se deu na administração de Cassio Taniguchi (1997-2004) e a primeira fase da Linha Verde na de Beto Richa (2004-2010), ambos podem ser considerados da linha política de Jaime Lerner.

3.2.2 Região Metropolitana de Bogotá (RMB)

Historicamente, o primeiro ato oficial impactante relacionado à integração de Bogotá com territórios vizinhos deu-se em 1954, quando o Governo Nacional decidiu transformar a Capital do país em Distrito Especial e promulgou o Decreto Legislativo 3.640 incorporando a Bogotá seis municípios conurbados: Engavitá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén. A decisão, de acordo com Pineda (2009), desencadeou

⁵⁰ Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

⁵¹ Número de Municípios relativos à década de 2000. Atualmente são 29.

⁵² Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

ambiente tenso e dificuldades históricas para trabalhos conjuntos de Bogotá com municípios vizinhos e o Departamento de Cundinamarca, no qual a maioria se situa. A criação de uma autoridade metropolitana e de corporações de desenvolvimento visando viabilizar projetos regionais, entretanto, somente veio à tona na Fase II do estudo Alternativas para o Desenvolvimento de Bogotá (1974), cuja Fase I é datada de 1969.

Pelo Censo de 2005, com dados ajustados até 30 de junho de 2005, Bogotá é uma cidade de 6.778.691 habitantes (DANE, 2008, p. 474). Sendo a capital da República, tem uma administração autônoma. Está situada geograficamente dentro do Departamento de Cundinamarca, do qual também é a capital. A população de Cundinamarca, sem computar Bogotá, em 2005 atingiu os 2.228.682 habitantes (DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2008, p. 482). Embora ainda não seja uma região metropolitana formalizada e não haja consenso entre autores e programas governamentais sobre o número de municípios que a integram, considerando-se o estudo Fase II, a região metropolitana inclui mais 17 municípios, sendo Soacha o mais populoso (402.007 habitantes) e único considerado conurbado com a Capital. Os demais municípios são: Facatativá (107.452), Zapaquirá (101.551), Chía (97.896), Mosquera (63.226), Madrid (62.425), Funza (61.380), Cajicá, (45.391), Sibaté (31.675), Tocancipá (24.154), Sopó (21.223), Tabio (20.850), Cota (19.909), La Calera (23.768), Tenjo (18.446), Gachancipá (10.886), Bojocá (8.879 habitantes) (DANE, 2008, p. 482-484). Assim, a soma das populações dos municípios metropolitanos perfaz 1.039.230 habitantes. Se acrescentarmos a população da capital, a população metropolitana é de 7.817.921 de habitantes.

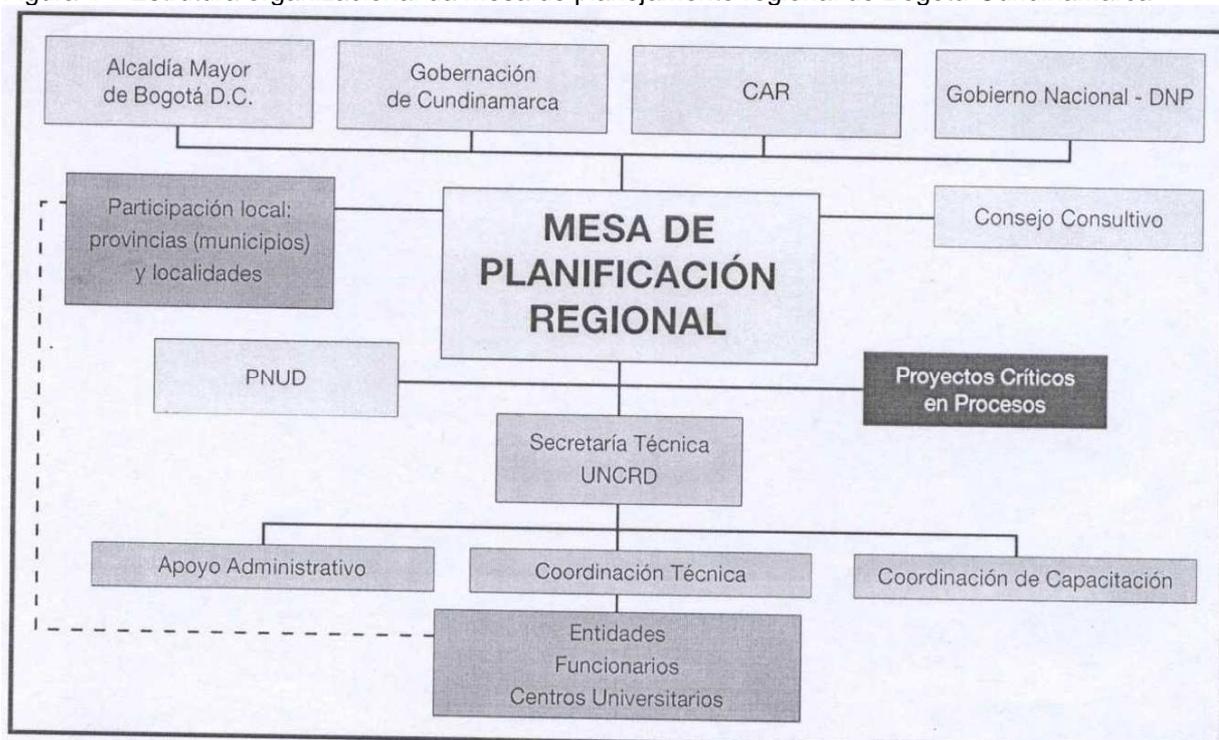
3.2.2.1 Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC)

De acordo com Pineda (2009), um estudo feito por uma missão do Banco Mundial entre 1977 e 1981 analisou o futuro crescimento populacional da região e considerou a fórmula de anexação de municípios como a mais difícil, porém a melhor para minimizar problemas decorrentes da fragmentação jurisdicional, como diferentes impostos, regulamentações de construções, zoneamento de atividades, e prestação de serviços. O estudo do Banco Mundial focou cinco setores urbanos:

moradia, localização do emprego, mercado de trabalho, finanças públicas e transporte. O próximo estudo significativo em termos de planejamento metropolitano foi feito entre 1990 e 1992. Trata-se do Missão Bogotá Século XXI, que resultou na publicação em 1994 do documento “Estudo prospectivo das relações de Santafé de Bogotá com Cundinamarca”, que agrupa os fatores de integração em seis categorias, população, meio ambiente, serviços públicos, economia, saúde e educação; e trata das maneiras como esta integração pode se dar institucionalmente dentro da administração pública. Segundo Pineda (2009), a administração do prefeito Jaime Castro (1992-1994) convidou representantes dos setores acadêmico, empresarial, político e civil para o estabelecimento de projetos estratégicos para a cidade, o que resultou no Plano Estratégico Bogotá 2000”. O plano colocou Bogotá como carro-chefe do desenvolvimento equitativo da região a partir da cooperação com os municípios vizinhos. Mais diretamente relacionado à integração do transporte público, um marco foi o estudo incluindo os 17 municípios feito entre 1996 e 1997 pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica), que no Plano Diretor de Transportes destacou a necessidade da criação de uma autoridade única para gerenciar o transporte na região metropolitana. Este plano seria a base para futuros arranjos institucionais para regulamentar planos de mobilidade.

Outro marco importante na evolução dos arranjos institucionais para a governabilidade da região metropolitana, ainda segundo Pineda (2009), foi o acordo firmado em 2001 entre o prefeito de Bogotá, o governador de Cundinamarca e o diretor da Corporação Autônoma Regional de Cundinamarca (CAR), entidade que trata das questões ambientais, para a criação da Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), com o objetivo de fortalecer os laços de cooperação entre Bogotá e Cundinamarca visando o desenvolvimento econômico e social e tornar a região mais produtiva e competitiva. A MPRBC seria a responsável pelo desenvolvimento do projeto “Construção de Capacidade Técnica e Institucional para o Planejamento e Gestão do Desenvolvimento integrado da Região”. Os acordos institucionais para a formação da MPRBC são particularmente interessantes porque envolveram vertical e horizontalmente instituições governamentais, públicas, privadas e da sociedade civil. Ao final das discussões do projeto, a MPRBC foi mantida e decidiu pela sua própria continuidade nas administrações seguintes. A Figura 4 mostra o organograma representativo da estrutura da MPRBC.

Figura 4 – Estrutura organizacional da mesa de planejamento regional de Bogotá-Cundinamarca



FONTE: Pineda (2009, p. 99)

Em termos nacionais, a evolução institucional relacionada ao desenvolvimento regional e metropolitano assemelha-se cronologicamente à brasileira e demais países latino-americanos. Na década de 1960, o governo do presidente Lleras Restrepo (1966-1970) incorporou ao planejamento nacional a questão do desenvolvimento regional e formulou políticas que buscavam conter a migração campo-cidade, pela reforma agrária e fortalecimento da infraestrutura e dos equipamentos produtivos das cidades médias, o que minimizaria o crescimento das grandes cidades (PINEDA, 2009).

3.2.2.2 Políticas metropolitanas nacionais

Porém, a reforma constitucional de 1968, ao contrário da brasileira de 1967, teve algumas características descentralizadoras. Deu autonomia aos departamentos para a formulação de projetos e programas de desenvolvimento regional e transferiu

dos ministros aos governadores distritais funções administrativas e de prestação de serviços. Para o desempenho das novas funções, a reforma estabeleceu transferências de recursos do governo central aos departamentos. Neste ano, o Ato Administrativo nº 1 instituiu a figura das regiões metropolitanas com regime jurídico diferenciado dos municípios; e facultou aos municípios em geral a possibilidade de associação. A regulamentação para a criação das regiões metropolitanas, entretanto, somente ocorreu durante a presidência de Turbay Ayalla (1978-1982), pelo Decreto-Lei 3104 de 1979, que possibilitou o estabelecimento da primeira delas, Medellín, no ano seguinte. Na sequência foram criadas as de Cali, Barranquilla, Bucaramanga e Pereira. Os entendimentos para a criação da Região Metropolitana de Bogotá ainda não chegaram a bom termo até agora (PINEDA, 2009).

A administração do presidente Belisario Betancur (1982-1986) caracterizou-se pela descentralização fiscal e administrativa em substituição às políticas de desenvolvimento territoriais, quando os municípios foram alçados ao papel de atores principais no desenvolvimento, o que levou os Departamentos à mera condição de coordenadores e de suporte aos planejamentos locais. As Leis 14, 50, 55 e 12, respectivamente de 1983, 1984, 1985 e 1986, fortaleceram a arrecadação fiscal territorial e repassaram aos Departamentos as responsabilidades pela educação, saúde, abastecimento de água e saneamento. Durante o mesmo governo, o Ato Legislativo nº 1 de 1986 estabeleceu eleições diretas para os municípios e Departamentos, decisão confirmada pela Constituição de 1991. O planejamento urbano e territorial foi incentivado a partir da Lei de Reforma Urbana, ou a Lei nº 9, que viria a ser complementada pela Lei 398, de 1997, cujo teor normatizou a elaboração do Plano de Gestão Territorial dos municípios (PINEDA, 2009).

Apesar destes marcos legais, na visão de Pineda (2009), eles não foram suficientes para, nos últimos 20 anos para respaldar com legislação nacional alianças entre entidades territoriais, o que tem dificultado avanços institucionais e fiscais em todas as regiões do país. Segundo ele, a exceção está na região Bogotá-Cundinamarca, pelo tratamento diferenciado na Constituição de 1991, que no seu Artigo 325 estabelece que a Capital pode firmar uma região Metropolitana com os municípios circunvizinhos para o desenvolvimento de planos e programas de desenvolvimento integral e para a prestação de serviços. Este artigo constitucional,

contudo, ainda não foi regulamentada pelo Legislativo. Outra premissa constitucional ainda não regulamentada, segundo Pineda (2009), é a Lei Orgânica de Ordenamento Territorial (LOOT), que estabeleceria as competências territoriais, mas permanece em debate no Congresso Nacional. A falta desta lei, na visão do autor, restringe as políticas de desenvolvimento às esferas setoriais, sem enfoques regionais, causando duplicidades de competências e dificultando a integração de propostas verticais e horizontais. Ainda segundo o autor, a característica descentralizadora da Constituição de 1991 levou a que as transferências para as entidades territoriais somassem, em primeiro momento, 50% da arrecadação nacional, percentual que os Atos Legislativos nº 1, de 2001, e nº 4, de 2007, restringiram para 35% e 30,4%, respectivamente.

3.2.2.3. Arranjos locais para a implantação do Transmilenio

Especificamente para Bogotá, conforme Copello (2009), a Constituição de 1991 determinou a divisão territorial do município em localidades, figura administrativa sem *status* de município, porém com autoridades próprias, competências e recursos. Esta descentralização, entretanto, foi minimizada ao máximo, segundo o autor, pelo Estatuto Orgânico da cidade, redigido na sequência (Decreto Lei 1421 de 1993), que criou 20 localidades cujas configurações são passíveis de mudanças pelo Conselho Distrital.

A integração do transporte coletivo de passageiros de Bogotá teve início em 1998 durante a administração de prefeito Enrique Peñalosa (1998-2000), como parte de um projeto maior de mobilidade que, entre outras propostas, priorizava o transporte público sobre o particular e a instalação de sistema de transporte público em ônibus rápidos, BRT (Bus Rapid Transit), associados e outros modais como metrô e trens. A primeira linha começou a funcionar em 18 de dezembro de 2000.

O projeto do prefeito foi aprovado pelo Conselho Distrital, de acordo com Hidalgo (2007), após ampla discussão, em março de 1998. A participação da sociedade civil não foi significativa nas discussões pré implementação, segundo o estudo de Hidalgo (2007), porém houve campanhas educativas e atuação do poder público junto à sociedade civil nas diversas fases de implantação.

Inicialmente, a proposta de implantação do BRT em Bogotá não foi bem vista pela comunidade, de uma forma geral, de acordo com Hidalgo (2007), uma vez que um corredor exclusivo para ônibus já havia sido implantado em 1990-1991 na Avenida Caracas, porém não acompanhada de qualquer outra mudança no sistema tradicional de transporte coletivo, o que levou à deterioração urbana, a altos índices de acidentes, crimes e poluição. Para mudar esta percepção do público, a equipe de planejamento do BRT atuou diretamente na mídia, realizando visitas às redações e apresentações de experiências semelhantes bem-sucedidas em Quito, Curitiba e outras cidades brasileiras. Internamente no Governo Distrital houve resistência de alguns setores, evidenciadas por ações tais como diretores de agências públicas retardando a emissão de autorizações ou gerando outros entraves burocráticos para a implementação do projeto. A ação do prefeito Peñalosa, conforme o relatório de Hidalgo (2007), foi firme contra as resistências internas, tanto que, por exemplo, mudou de secretário de Tráfego e Transportes três vezes na sua administração de três anos. As concessões para a exploração das linhas de ônibus tradicionais até então eram fornecidas por esta Secretaria, muitas vezes atendendo a indicações políticas ou pactuando com a corrupção. Por ação de Peñalosa, a Secretaria de Tráfego e Transportes continuou a administrar apenas o sistema antigo, enquanto o novo passou à responsabilidade da Transmilenio, uma companhia municipal com autonomia de recursos e de contratação de serviços, criada por ele em 1999, encarregada do planejamento, desenvolvimento e controle do sistema integrado. Atualmente a Transmilenio administra concomitantemente o sistema antigo e o novo, e trabalha pela sua integração, e pela integração do sistema da Capital ao do Município de Soacha.

A implementação do BRT em Bogotá, segundo Hidalgo (2007), poderia ter sido melhor organizada com relação ao sistema de transporte tradicional, cujas rotas foram readequadas e a capacidade diminuída. O sistema de transporte tradicional de Bogotá era operado por 64 empresas privadas, formadas pela associação de pequenos proprietários de ônibus, geralmente cada um com um único ônibus, disputando roteiros e tentando obter o maior número de passageiros possível, competindo mesmo com os veículos da sua própria empresa, causando excesso de oferta, excesso de ônibus nas ruas, agravando problemas de trânsito e de poluição. Esta competição excessiva entre os ônibus tradicionais é conhecida em Bogotá

como a “Guerra do Centavo”. Para a operacionalização do novo sistema, ainda de acordo com Hidalgo (2007), por regulamentação da Transmilenio, as empresas reuniram-se em consórcios, nos quais os operadores tradicionais foram priorizados. Há cinco grupos privados com sete concessões para operação de linhas tronco e seis concessões para linhas alimentadoras, além de outra concessão para a coleta de tarifas, que vão para um fundo único, um sistema auto-suficiente cujo montante é rateado entre os participantes, inclusive a Transmilenio. As concessões resultam de processos licitatórios. (HILDALGO, 2007). A ação contrária dos empresários de ônibus, conforme pesquisa de Hidalgo (2007), foi dos principais entraves ao novo sistema. Entre as muitas manifestações de desacordo, houve, por exemplo, uma interrupção temporária de serviços tradicionais de ônibus coincidindo com a entrada em operação de uma das etapas do BRT, com o intuito de sobrecarregar o novo sistema e assim prejudicar sua imagem de modernidade e eficiência.

A despeito das diferenças políticas, o projeto de mobilidade iniciado por Peñalosa teve continuidade nos governos municipais subsequentes de Antanas Mockus (2001-2003), Luis Eduardo Garzón (2003-2007) e Samuel Moreno Rojas (2008-2011). Estas administrações municipais, de acordo com Jamarillo (2010), fazem parte de uma sequência de “los alcaldes innovadores” (p. 14), que governaram a Capital da República após 1988, quando os prefeitos colombianos passaram a ser eleitos diretamente e não mais nomeados pelo governo central, um processo de descentralização que coincide com a expansão neoliberal e de privatizações de serviços públicos. Nesta época, segundo o autor, muitos dos serviços públicos, entre os quais o transporte coletivo, eram considerados de baixa qualidade, sujeitos à corrupção e ao clientelismo. A imagem que o cidadão tinha de Bogotá não era boa, com tendências a piorar. A percepção atual da cidade, quer entre seus habitantes, quer internamente na Colômbia, ou mesmo internacionalmente, é bastante positiva. Esta evolução é considerada o “milagro bogotano” (JARAMILLO, 2010, P. 10). O autor apresenta Jaime Castro (1992-1994) como o primeiro dos prefeitos inovadores. Apesar de ser político de carreira e de ter participado do governo central em cargos como o de ministro, e de sua filiação ao Partido Liberal, surpreendeu ao preparar e apresentar ao Congresso Nacional uma proposta de reforma da estrutura jurídico-administrativa que deu maior autonomia ao Executivo municipal em relação ao Conselho Distrital. Até então, os

conselheiros podiam apoderar-se dos principais órgãos executores da cidade, amarrando o Executivo e favorecendo a corrupção e o clientelismo. Criou alguns institutos semiautônomos para dar maior eficiência a alguns setores. Descentralizou a administração concedendo mais autonomia às 20 subprefeituras (alcaldías menores). O segundo prefeito inovador, na visão de Jaramillo (2010), foi Antanas Mockus (1995-1997). Com discurso contrário à política tradicional e ao clientelismo, o acadêmico, ex-reitor da Universidade Nacional, foi eleito de forma independente contra candidato do tradicionalmente vencedor Partido Liberal. Atuou difundindo a cultura da cidadania e sua administração ficou marcada pelas campanhas educativas, como uma relacionada à mobilidade, que educou os bogotanos para o trânsito. Este prefeito também desencadeou ações restritivas à circulação de automóveis. O próximo foi Enrique Peñalosa, derrotado na eleição anterior por Mockus. Nesta eleição, não se apresentou como Liberal, mas concorreu como independente, candidato da continuidade, tanto que na sua administração manteve integrantes da equipe do antecessor. Acentuou medidas restritivas aos automóveis e agravou penalidades para infrações de trânsito. Revitalizou o centro da cidade, criou parques e vias para pedestres, construiu equipamentos culturais, urbanizou áreas pobres e construiu moradias populares. Na sua gestão foi aprovado o Plano de Ordenamento Territorial, possível pela então nova Lei de Reforma Urbana. Também identificado com a continuidade à sua primeira gestão e à do seu antecessor, Antanas Mockus foi eleito novamente para o período 2001-2003. Manteve boa parte da equipe administrativa, continuou as iniciativas culturais e de cidadania e inaugurou a segunda etapa do Transmilênio, com 63 quilômetros. A primeira etapa inaugurada por Peñalosa tem 43 quilômetros e a terceira, em fase final de construção, 49. A sequência de prefeitos inovadores de Jaramillo (2010) inclui Luis Eduardo Garzón (2004-2007) e Eduardo Moreno (2008-2011). A eleição de Garzón é considerada pelo autor nova surpresa por se tratar de ex-sindicalista, integrante de um partido recém fundado, de esquerda, ainda sem resultados positivos em Bogotá, e que competiu com um candidato considerado favorito, com grande apoio do presidente da República e do ex-prefeito Peñalosa. Para Jaramillo (2010), a eleição de Garzón foi uma sinalização do eleitorado das classes mais desfavorecidas de que, apesar dos evidentes resultados na modernização administrativa da Capital, não houve os mesmos progressos na questão social. Garzón dedicou-se a

programas contra a fome, segurança e construção de escolas de qualidade. Ao contrário do esperado, deu continuidade aos principais programas urbanísticos dos antecessores, iniciando, inclusive, a terceira fase do Transmilenio. Foi este prefeito quem primeiro desenvolveu dispositivos de articulação do Distrito da Capital com as cidades vizinhas, percebendo a manifestação tardia da metropolização da região de Bogotá. Da mesma forma, segundo Jamarillo (2010), a eleição de Moreno foi inesperada. O então senador da República, do partido de Garzón, concorreu contra o então muito prestigiado, nacional e internacionalmente, ex-prefeito Peñalosa, que contava com forte apoio do governo nacional, altamente interessado em recuperar a Prefeitura da Capital. Moreno tinha como principal plataforma a construção do metrô, o que, na análise de Jamarillo (2010), mesmo que o candidato não o colocasse como alternativa ao Transmilenio, na prática o era; sendo sua eleição um sinal da crescente insatisfação com este último meio de transporte” (JARAMILLO, 2010, P. 26). Na sua administração foram continuadas as obras da terceira etapa do Transmilenio. Acusado de corrupção relacionada a estas obras, Moreno foi condenado e preso.

Segundo Hidalgo (2008), os arranjos institucionais feitos em Bogotá dividiram de forma adequada responsabilidades, incentivos e riscos, quer no processo de implementação do projeto Transmilenio, quer na sua operacionalização, com o poder público responsável pela supervisão da infraestrutura, planejamento e controle das operações, e a iniciativa privada pela operacionalização dos ônibus e coleta de tarifas.

A construção de toda a infraestrutura para a implantação do sistema, canaletas de ônibus, faixas para os demais veículos, estações, terminais, garagens, passarelas para pedestres, calçadas, ciclovias e ruas para os alimentadores ficaram a cargo do Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), com verbas locais e nacionais, além de financiamento do Banco Mundial. O IDU é uma agência municipal com autonomia orçamentária e liberdade para a assinatura de contratos. (HIDALGO, 2008)

De acordo com o estudo de Hidalgo (2008), as negociações políticas iniciais com o Conselho Distrital não se resumiram à aprovação geral do projeto do sistema integrado de transporte público baseado em ônibus rápidos (BRT). Foi necessária muita barganha do próprio prefeito, dos membros do seu gabinete e da sua equipe de planejadores para estabelecer a origem das verbas necessárias e para a criação

da agência municipal encarregada do projeto, a Transmilenio. O Conselho aprovou o uso da metade da sobretaxa de 20% cobrada na cidade sobre o preço da bomba de gasolina para o financiamento do transporte de massa; aprovou a criação da agência, desde que os antigos operadores do sistema fossem privilegiados na operação do novo, e ainda criou mais um fundo para mitigar os problemas causados aos operadores pela implantação do BRT. Na instância nacional, o governo do presidente Ernesto Samper (1994-1998) estava interessado em bancar um sistema de transporte público integrado em Bogotá, baseado em metrô. Para tanto, havia um fundo aprovado desde 1996 que cobriria 70% das despesas. O governo central também havia encomendado estudos de viabilidade para um sistema baseado em trens. Não houve acordo sobre a melhor opção nem com o prefeito Antanas Mockus (1995-1997), nem com Paul Bromberg (1997). O acordo fechado por Peñalosa com o presidente seguinte, Andrés Pestrana (1998-2002), contemplava a construção do metrô e também corredores exclusivos para ônibus, porém, alegando falta de recursos, o governo central assinou acordo em 2002 apenas para os corredores de ônibus. Este fundo foi acrescido em 2002 pela administração do presidente Alvaro Uribe (2002-2006). O projeto de transporte integrado da Capital, entretanto, ainda prevê a construção de metrô, integração com trens regionais e a total integração do sistema de ônibus.

3.2.3 Considerações sobre o planejamento metropolitano na Colômbia e Brasil

Como se pode notar, a origem do planejamento das metrópoles, tanto na Colômbia quanto no Brasil, sofreu influências tanto de fatores nacionais quanto de internacionais, cujos impactos se fizeram sentir nas regiões metropolitana de Curitiba e Bogotá. O estilo do planejamento urbano de Curitiba, cujas origens estão no Plano Agache, está carregado de tendência internacional daquela época. O Plano, da década de 1940, adaptado por técnicos nacionais nos anos 1960, discutido e aprovado pelos técnicos locais, acabou aprovado politicamente e se tornou o Plano Diretor de Curitiba que, por sua vez, vem determinando muito do planejamento metropolitano, principalmente em termos urbanísticos. Outro fator importante em termos de influência internacional no planejamento metropolitano,

para ambas as metrópoles, está nos financiamentos internacionais. Agências deste tipo realizam estudos que balizam projetos, e/ou ofertam linhas de crédito que em seu bojo contêm prerrogativas ou condições que acabam determinando políticas públicas e até áreas prioritárias de desenvolvimento. Isto ocorreu na implantação do BRT em Curitiba e vem ocorrendo no BRT de Bogotá. Este fator determinou que as políticas públicas em Curitiba fossem prioritariamente voltadas ao transporte coletivo em uma época e ambientais em outra; e também balizou a priorização de projetos do Governo do Estado. Em ambos os casos, com reflexos metropolitanos. A própria mal cumprida necessidade de aval popular para a implementação de projetos que afetam diretamente a população, constante de normas e leis em todos os níveis no Brasil e Colômbia, deriva de exigências internacionais para a liberação de fundos. Tudo indica que o nascimento das preocupações com o planejamento metropolitano no governo federal, acompanhadas do desenvolvimento e aplicação de políticas nacionais para as metrópoles e da regulamentação das RMs também tenham impulso nos financiamentos internacionais, uma vez que os grandes projetos habitacionais, de saneamento, sistema viário e transporte público dos anos 1970 valeram-se do endividamento internacional. O mesmo ocorreu na Colômbia, na segunda metade da década de 1970 até hoje. Embora as Constituições e leis nos dois países contemplassem a descentralização a partir do final dos anos 1980 e início dos 90, com aberturas ao planejamento metropolitano em instâncias mais regionais e maior autonomia aos Municípios, a realidade da centralização de recursos ainda se mantém, em muitos casos, mais fortemente na Colômbia do que no Brasil, uma vez que o centro impõe, no mínimo, adequações para a liberação de recursos. Por outro lado, o presente levantamento mostra tentativas de realizar planejamentos metropolitanos mais horizontalizados, como a Comec e a MPRBC, nos quais se minimizasse a hegemonia histórica das Capitais sobre os demais Municípios. Apesar destas tentativas, os projetos, empreendimentos, leis e normatizações de Curitiba e Bogotá acabam, de uma forma ou de outra, se impondo aos demais municípios metropolitanos, na integração dos sistemas de transporte coletivo, o que será aprofundado na próxima seção, que trata da estruturação legal e territorial do Estado na Colômbia e no Brasil e dos seus impactos na governança metropolitana do transporte coletivo na RMC e RMB, com foco último na aplicação das políticas públicas nacionais de transporte público nestas regiões.

3.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E NORMATIVOS PARA A GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BOGOTÁ E CURITIBA

Este sub-capítulo resume e caracteriza a institucionalização político-administrativa e territorial da Colômbia e do Brasil do nível nacional ao local, passando pelos intermediários, com um olhar voltado à governabilidade metropolitana, em especial a relacionada ao transporte coletivo. O capítulo também levanta os principais processos e organismos envolvidos na definição e aplicação das políticas públicas relacionadas ao transporte coletivo urbano/metropolitano em vigor nos dois países; traça um perfil das suas políticas nacionais para o setor e analisa comparativamente os processos colombiano e brasileiro, particularizando as regiões metropolitanas de Curitiba e Bogotá.

3.3.1 A estrutura territorial colombiana

O governo da Colômbia é formado pelo presidente da República, ministros e diretores de departamentos (aqui entendidos como órgãos públicos), sendo o presidente chefe de Estado e de Governo. A República é formada por três Poderes: O Executivo, integrado pelo presidente e ministros por ele nomeados, pelos governos dos Departamentos (agora entendidos como entidades territoriais), prefeituras, superintendências, estabelecimentos públicos e empresas comerciais ou industriais públicas. O Legislativo, por sua vez, é formado pelo Congresso, subdividido em Senado e Câmara de Representantes; Assembleias Departamentais e Conselhos Municipais. O terceiro Poder é o Judiciário (COLÔMBIA, 1991).

O texto constitucional colombiano contempla como entidades territoriais os Departamentos, Distritos, Municípios e Territórios Indígenas. A criação dos Departamentos cabe ao Congresso Nacional. Atualmente, são 32 Departamentos⁵³.

⁵³ Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés e Vichada.

Além deles, existe um único distrito, o da capital, Bogotá. Estas entidades têm autonomia de gestão para administrar recursos e estabelecer os tributos necessários para o exercício de suas funções, com direito a participar das rendas nacionais. Também têm autonomia na administração de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social dentro de seus territórios; e lhes cabe administrar de forma complementar e conciliatória com ações municipais e nacionais (COLÔMBIA, 1991).

Os departamentos elegem por voto popular uma “Assembleia Departamental” autônoma e com verbas para exercer controle político sobre a Administração Departamental. Cabe aos deputados departamentais, conforme o Artigo 300º da Constituição, dispor, entre outros assuntos, sobre transporte, obras públicas e vias de comunicação. Também lhes cabe a criação e extinção de municípios, seccionar seus territórios, agregar-lhes áreas e organizá-los em províncias. Além disto, têm a prerrogativa de autorizar o governador a firmar contratos e negociar empréstimos (COLÔMBIA, 1991).

Ainda segundo a Constituição, o governador é o chefe da administração seccional e representante legal do Departamento, um agente do presidente da República para a manutenção da ordem pública, para a execução da política econômica em geral e dos convênios firmados entre a Nação e os Departamentos. Em 2002, um ato legislativo estabeleceu eleição por voto popular, deixando, portanto, de serem indicados pelo presidente da República. Os mandatos são de quatro anos. Pelo Artigo 305º da Constituição, cabe aos governadores, entre outras atribuições, gerir e promover o desenvolvimento integral do território, dirigir e coordenar os serviços nacionais delegados pelo presidente da República, apresentar à Assembleia Departamental os projetos de planos e programas de desenvolvimento social e econômico, obras públicas e previsão anual de rendas e gastos; fomentar acordos para o desenvolvimento cultural, social e econômico, suprimir e fundir entidades departamentais, e velar pela arrecadação de rendas do departamento, de entidades descentralizadas e das que recebem repasses da Nação (COLÔMBIA, 1991).

O Capítulo IV da Constituição colombiana trata dos regimes territoriais especiais, entre eles o da organização da capital da República e capital do Departamento de Cundinamarca, Bogotá, como Distrito Capital. Do Artigo 322º ao

327º, estabelece, entre outras coisas, que o Conselho Distrital (Legislativo Municipal), por iniciativa do prefeito, dividirá o território distrital em “Localidades”, de acordo com as características sociais dos seus moradores, e fará com elas as devidas divisões de competências e funções administrativas (COLOMBIA, 1991). Bogotá subdivide-se em vinte localidades.⁵⁴

O Artigo 322º da Constituição atribui às autoridades distritais garantir o desenvolvimento harmônico da cidade e a prestação de serviços eficientes. O Conselho Distrital, pela Constituição, é formado por 45 conselheiros (vereadores) eleitos por quatro anos. Para cada Localidade é eleita uma junta administrativa também por quatro anos e com mínimo de sete conselheiros, número que cresce proporcionalmente à população local. As eleições dos conselheiros distritais e locais são simultâneas à do prefeito, que não pode ser reeleito para o período seguinte. Os prefeitos locais são designados pelo prefeito, obedecendo a lista formulada pelo Conselho Local. De acordo com a Constituição, as administrações locais se apropriarão dos valores destinados pela Prefeitura às Localidades e os distribuirão de acordo com a necessidades da comunidade (COLOMBIA, 1991).

O Município é considerado unidade fundamental na divisão político-administrativa do Estado, conforme o Artigo 311º do Capítulo III da Constituição, que lhe atribui a prestação de serviços públicos, construção de obras, organização do desenvolvimento territorial, incentivo à participação popular e melhoramento sociocultural de seus habitantes, entre outras funções. O Artigo seguinte diz que a cada quadriênio será eleito um Conselho Municipal por voto popular, formado pelo mínimo de 7 e máximo de 21 membros. O Artigo 313º estabelece as funções do Conselho, entre as quais regulamentar a prestação de serviços municipais, adotar planos e programas de desenvolvimento econômico, social e de obras públicas; autorizar o prefeito a celebrar contratos; normatizar a elaboração do orçamento e expedir as previsões orçamentárias anuais; determinar a estrutura da administração municipal, autorizar o prefeito a criar estabelecimentos e empresas públicas, e a constituir sociedades de economia mista (COLÔMBIA, 1991). Cabe destacar que os

⁵⁴ Usaquén, Chapinero, Santa Fé, San Cristóbal, Usme, Tanjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar e Sumapaz (BOGOTÁ, 2012).

Conselhos municipais não têm função legislativa na Colômbia, como têm as Câmaras Municipais no Brasil.

O Artigo 314º, por sua vez, estabelece que em cada Município haverá um prefeito, chefe da administração local e seu representante legal, eleito por voto popular por quatro anos, sem direito à reeleição para o período seguinte. O Artigo 315º apresenta as funções do prefeito. Entre elas, a nomeação e exoneração de funcionários e gerentes de empresas e estabelecimentos públicos; suprimir e fundir entidades; apresentar ao Conselho os planos e programas de desenvolvimento e de obras; criar e extinguir cargos, e tratar das finanças municipais.

A formação de regiões metropolitanas está prevista no Artigo 319º do Capítulo III, que permite sua organização como unidade administrativa quando dois ou mais municípios tenham relações econômicas, sociais e físicas afins, e assim possam programar e coordenar o desenvolvimento harmônico e racionalizar a prestação de serviços públicos e realização de obras. Este tipo de conformação territorial passa pelo voto popular. A formalização de Áreas Metropolitanas está regulamentada pela Lei 128, de 1994, ou Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas, que em seu Artigo 1º diz:

Las Areas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. (COLOMBIA, 1994, Art. 1º)

Os Artigos 7º e 8º da mesma Lei tratam da formação da Junta Metropolitana, integrada pelo prefeito de cada município, pelo governador do Departamento ou secretário chefe de Planejamento Distrital como representante; por um representante do município principal; por um representante dos Conselhos Municipais que não o principal, eleito entre seus presidentes. A Junta será presidida pelo Prefeito Metropolitano, cargo reservado, segundo o Artigo 16º, ao prefeito do Município principal. A rigor, trata-se de uma delegação de autoridade dos municípios menores ao principal.

O Artigo 325º do Capítulo IV da Constituição, por sua vez, faculta especificamente ao Distrito Capital integrar região metropolitana com municípios circunvizinhos e formar uma região com outras entidades territoriais de caráter

departamental para garantir a execução de planos e programas de desenvolvimento integrais e prestação de serviços. Bogotá ainda não formalizou região metropolitana mas, no final de 2012, iniciou processo formal junto com o Município de Soacha configurar uma região metropolitana. Na sequência, o Artigo 326º faculta aos municípios sua incorporação à Capital, desde que o Conselho Distrital tenha manifestado seu acordo com a vinculação e que seja referendada por voto popular (COLÔMBIA, 1991).

Atualmente, estão configuradas as seguintes regiões metropolitanas na Colômbia: Armenia, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín e Pereira (Alfonso, 2010). Destas, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta e Medellín e Pereira estão formalmente constituídas.

Diferentemente dos demais municípios, Bogotá conta com autonomia administrativa graças ao Artigo 1º do Decreto Presidencial 1.421 de julho de 1993 que estabeleceu o Distrito Capital. No Artigo 8º, o mesmo Decreto coloca o Conselho Distrital como autoridade suprema da administração municipal, e confere-lhe poderes normativos. Entre as atribuições do Conselho, previstas no Artigo 12º, estão a adoção de plano de desenvolvimento econômico e social e de obras públicas, com suas respectivas previsões orçamentárias; adoção de plano geral de ordenamento do uso do solo, com normatização da urbanização, construção de vias e equipamentos urbanos; criação e extinção de estabelecimentos públicos e empresas distritais; autorização para a criação de sociedades de economia mista; e autorização para o endividamento do Distrito e das suas entidades descentralizadas (COLÔMBIA, 1993).

O Artigo 30º do mesmo Decreto Presidencial trata das atribuições do prefeito distrital. Entre elas estão assegurar a prestação de serviços públicos, construção de obras, distribuição de atividades entre as Secretarias, Localidades e entidades descentralizadas; coordenar e vigiar o desempenho das entidades nacionais atuantes no Distrito; nomear e destituir secretários e demais dirigentes de entidades distritais; apresentar ao Conselho projetos relacionados ao desenvolvimento econômico e social e de obras públicas, previsão de gastos e rendas anuais; firmar contratos com a administração nacional, e garantir o respeito ao espaço público e sua destinação ao uso comum (COLÔMBIA, 1993).

O Artigo 95º estabelece que as juntas administradoras das Localidades e

seus sub-prefeitos devem promover a participação da cidadania e da comunidade organizada no cumprimento das funções das Localidades, controle de gestão e dos funcionários; e o Artigo 100º cria a figura do supervisor cidadão (*veedor ciudadano*), com atribuição de velar pelo cumprimento das leis e acordos, receber queixas dos cidadãos e outras relacionadas (COLOMBIA, 1993).

No Distrito Capital, o órgão gestor do transporte de massas, por ser o pioneiro e ter inspirado a política nacional para as cidades com mais de 600 mil habitantes, foi criado não em função de normatizações do governo central, mas pelo Acordo 04 de 1999 do Conselho Distrital, que, pelo Artigo 1º, autorizou o prefeito a criar a Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S/A, uma sociedade por ações de ordem distrital da qual poderiam participar como acionistas exclusivamente entidades públicas. O mesmo Artigo autorizou a participação da Prefeitura e demais órgãos distritais. O Artigo 2º estabeleceu as funções, gestão, organização de planejamento do transporte massivo urbano de passageiros no Distrito Capital e suas áreas de influência (Artigo usado para justificar a atuação da Transmilenio no Município de Soacha). Os demais artigos delineiam as funções e atribuições da empresa, entre as quais está o poder de estabelecer sua própria normatização. Embora com acionistas públicos, a Transmilenio S/A terceiriza a operação das linhas principais e alimentadoras para consórcios de empresas de ônibus por meio de licitações, assim como os serviços de cobrança de tarifa, limpeza, vigilância, sistema de comunicação, informática e outros (BOGOTÁ, 1999). Fazem parte da Junta Diretiva da Transmilenio S/A um representante do Governo Nacional, um do Governo Distrital e um das empresas operadoras do sistema.

3.3.2 A estrutura territorial brasileira

O Título III, Capítulo I, Artigo 18º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece o País integrado político-administrativamente pela União, Estados⁵⁵, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos. Estados podem, pelo

⁵⁵ Os 26 Estados são: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco,

Parágrafo 3º, incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para formar novos Estados ou Territórios Federais, porém referendados por plebiscito e com aprovação do Congresso Nacional. Os Municípios, por sua vez, também podem desmembrar-se, fundir-se e incorporar-se, conforme o Parágrafo 4º do mesmo Artigo 18º, por meio de lei estadual e plebiscito envolvendo os cidadãos afetados (BRASIL, 1988).

O Título IV da Constituição, por sua vez, organiza os Poderes da República: O Legislativo exercido pelo Congresso Nacional, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República; o Executivo, pelo presidente, auxiliado pelos ministros; e Judiciário com suas várias instâncias. Cabe ao Congresso Nacional, conforme o Artigo 45º da Seção II, Capítulo I deste Título, dispor sobre alguns assuntos afeitos às competências da União, como os relacionados ao sistema tributário, plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. Na Seção IV, alguns Incisos do Artigo 53º colocam como competência exclusiva do Senado Federal questões relacionadas ao endividamento da União, Estados e Municípios, limites para suas operações de crédito, para as autarquias e demais entidades controladas pelo Governo Federal, e regula operações de crédito nacional e internacional, dívidas mobiliárias de Estados, Distrito Federal e Municípios. O Capítulo II do Título IV, Seção II, delinea as atribuições do Presidente da República, entre elas nomear e exonerar ministros e exercer junto com eles a direção da Administração Federal; sancionar, promulgar leis, expedir decretos e regulamentos e vetar, total ou parcialmente, projetos de lei.

Entre as competências da União estabelecidas no Capítulo II, Artigo 21º, estão elaborar e executar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social; explorar diretamente, sob concessão ou permissão, serviços de transporte ferroviários ou aquaviários entre portos e fronteiras nacionais ou que ultrapassem limites dos Estados ou territórios, serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e estabelecer as diretrizes de desenvolvimento urbano, incluindo-se as de transportes urbanos. O Artigo 22º do mesmo Capítulo diz que cabe exclusivamente à União legislar sobre a política

nacional de transportes e o sobre trânsito e transporte (BRASIL, 1988).

O Capítulo III da Constituição diz que os Estados federados devem se organizar por Constituições próprias, em harmonia com a Federal; e o Artigo 25º, Parágrafo 3º, delega aos Estados a formulação de leis complementares para a conformação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, integradas por municípios limítrofes, visando organização, planejamento e execução de atividades públicas de forma compartilhada. O Capítulo seguinte, Artigo 29º, estabelece que os Municípios devem reger-se por Lei Orgânica promulgada pela Câmara Municipal, em consonância com os princípios das Constituições da República e do Estado, votada em dois turnos e aprovada por dois terços da Câmara Municipal. O mesmo Artigo determina alguns princípios relacionados a eleição de prefeitos e vereadores. O Artigo 30º, por sua vez, estabelece as competências dos Municípios, como arrecadação, aplicação de rendas e prestação de contas. Seu Inciso V diz que cabe aos Municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988, Artigo 30º, Inciso V).

A criação de regiões metropolitanas no Paraná, especificamente, é tratada na Constituição Estadual no Capítulo III, dedicado também às aglomerações urbanas e microrregiões. Diz seu Artigo 21º:

O Estado instituirá, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional. (PARANÁ, 1989, Art. 21º)

Os artigos seguintes facultam, mediante lei estadual, a criação de entidades ou órgãos de apoio técnico com abrangência regional para o planejamento e execução de funções públicas em comum; permitem a alocação de verbas estaduais e municipais previstas nos respectivos orçamentos anuais; e a associação de municípios integrantes das regiões metropolitanas ou microrregiões para o fornecimento conjunto de serviços públicos (PARANÁ, 1989). O Paraná tem

atualmente quatro regiões metropolitanas⁵⁶ legalmente constituídas. A da Capital e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, Comec, foram criadas quando as áreas metropolitanas estavam sujeitas unicamente à legislação federal, conforme será detalhado em seção subsequente.

A Lei Orgânica de Curitiba, Título I, que versa sobre a organização do município, em seu Capítulo I, Disposições Preliminares, Artigo 2º, contempla a possibilidade de ações conjuntas com cidades da Região Metropolitana. O Artigo diz que “o Município promoverá a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba, nos termos da lei”. O Artigo seguinte “garante ao Município de Curitiba firmar convênios ou consórcios com a União, Estados ou Municípios para a execução de lei, serviço ou decisão” (CURITIBA, 1990, Artigo 3º), e o Artigo 4º prevê a “participação popular nas decisões governamentais”. O Artigo 10º do Capítulo II deste mesmo Título, por sua vez, diz que uma das competências do Municípios é “organizar e prestar diretamente, ou submeter ao regime de concessão ou permissão, mediante licitação, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Curitiba passou, em 2010, tardiamente, a atender determinação de legislação federal e submeter a prestação do serviço de transporte coletivo local/regional integrado a licitação pública, passando do regime de permissão para o de concessão. A Comec está desencadeando o mesmo processo em relação ao transporte coletivo metropolitano não integrado ao da Capital. A Lei Orgânica, entretanto, já estava adequada à Constituição Federal e previa a licitação no Artigo 104º, cujo texto diz que “o Município prestará diretamente, ou sob regime de permissão ou concessão, sempre por meio de licitação, os serviços públicos de sua competência, disciplinando e organizando-os mediante lei [...]”. A Lei 1247 que autoriza o Poder Público Municipal a delegar a execução do transporte coletivo em parceria público-privada e traça suas diretrizes gerais, entretanto, só foi sancionada em 2008 e reafirmou a Urbs como ente gestor do sistema.

Compete à Urbs - Urbanização de Curitiba S/A, a regulação, o gerenciamento, a operação, o planejamento e a fiscalização do Sistema de

⁵⁶ Curitiba, Londrina, Maringá e Umuarama. (IPARDES, 2012)

Transporte coletivo de passageiros do Município de Curitiba. (CURITIBA, 2008a, Art. 2º)

No tocante à exploração e execução do transporte coletivo, esta lei foi regulamentada pelo Decreto 1356, também de 2008. O documento repete o texto Artigo 2º da Lei 1247 sobre a Urbs como órgão gestor e acrescenta Parágrafo Único: “Através de instrumento legal próprio, as atribuições da Urbs poderão ter abrangência metropolitana” (CURITIBA, 2008b, Art. 2º, § único). De forma geral, o Decreto delinea as atribuições da Urbs e das empresas licitadas.

As políticas de desenvolvimento harmônico com a Região Metropolitana e do transporte coletivo integrado estão garantidos pelo Título IV, Capítulo I, da Lei Orgânica, dedicado à Ordem Econômica. A Seção II trata especificamente da política urbana. O Artigo 145º submete a política de desenvolvimento urbano ao Plano Diretor e traça como objetivo “melhorar as condições de desenvolvimento integrado e sustentável e o bem-estar social da comunidade de Curitiba, integrada com a Região Metropolitana” (CURITIBA, 1990, Artigo 145º). No Inciso III do Artigo 147º está assegurada a prioridade ao transporte coletivo, acessibilidade, universalização da mobilidade e diversidade de modais. O Artigo 149º especifica que a elaboração do Plano Diretor deve hierarquizar o sistema viário para oferecer melhor deslocamento de veículos, pedestres, em observância às necessidades da população, do sistema de transporte coletivo, individual e de bens; assim como consolidar a integração do Município com os demais da área metropolitana por meio de organização territorial que contemple o interesse comum (CURITIBA, 1990).

No Capítulo II, Título I, em diferentes artigos, a Lei Orgânica de Curitiba trata das competências do Poder Legislativo, entre as quais estão deliberar sobre projetos de lei; questões financeiras, tributárias, orçamentárias, abertura de créditos, remissão de dívidas, isenções, auxílios e subvenções; matérias urbanísticas, em especial do Plano Diretor; e criação de órgãos da administração direta e indireta e de cargos.

As atribuições do prefeito estão no Capítulo III. Entre as quais, prestação de contas anual; envio à Câmara das Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual; e celebração de convênios ou consórcios com entidades públicas ou privadas (CURITIBA, 1990). O Capítulo IV trata da organização do governo municipal, e nele o Artigo 78º vincula e subordina hierarquicamente ao prefeito os órgão da

administração direta e, por linha de tutela, os da administração indireta, mantendo-os sob controle legal, político, institucional, administrativo e financeiro. O Artigo 79º, por sua vez, contempla a participação popular na administração pública:

O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:

Parágrafo único. Os Conselhos Municipais funcionarão de forma independente da Administração Municipal, sendo que a participação nos mesmos será considerada de caráter público relevante; exercida gratuitamente, à exceção dos Conselheiros Tutelares, cujo exercício do mandato será remunerado, nos termos estabelecidos em Lei Municipal (CURITIBA, 1990, Artigo 79º).

O Artigo 110º deste Capítulo, com texto de 2011, diz que a criação do Conselho Municipal de Transportes dependerá de lei, que estabelecerá sua composição, caráter e funcionamento. A Lei 1.247, já citada, criou o Conselho, que foi regulamentado pelo Decreto 1.356, também já citado, e a nomeação dos primeiros integrantes se deu em abril de 2009, com representantes da Prefeitura, Câmara de Vereadores, empresas de ônibus, empregados das empresas, usuários, universidades, municípios da Região Metropolitana e Urbs.

A Urbs, por sua vez, foi criada em 1963 com a função de administrar o Fundo de Urbanização de Curitiba, FUC, destinado ao financiamento de obras de infraestrutura, como pavimentação, iluminação, saneamento e paisagismo. Atualmente é uma sociedade de economia mista voltada ao urbanismo, gerenciamento do transporte coletivo, táxis e transporte escolar. De 2007 a 2011 a Urbs foi autoridade de trânsito, função agora desempenhada pela Secretaria Municipal de Trânsito (URBS, 2012). Como administradora do FUC pode investir em projetos e programas de desenvolvimento urbano de Curitiba e da Região Metropolitana e agir como concessionária de serviços públicos (URBS, 1980), e pode “participar de empresas subsidiárias, na qualidade de acionista, ou de outras instituições julgadas de interesse para o Executivo Municipal ou Região Metropolitana de Curitiba” (URBS, 1980, Livro de Atas de Assembleias Gerais nº 3 às fls. 129 a 95 do Livro nº 4).

3.3.3 As políticas nacionais de transporte coletivo para as grandes cidades e seus impactos na Região Metropolitana de Bogotá

A política nacional colombiana para o transporte de massa nas cidades com mais de 600 mil habitantes foi inspirada no sistema de BRTs implantado em Bogotá no final da década de 1990. A transformação do modelo de transporte de massas bogotano em política nacional deve-se em parte à simpatia do ex-presidente Álvaro Uribe (2002-2006/2006-2010) pelo projeto do ex-prefeito bogotano Enrique Peñalosa. O Plano Nacional de Desenvolvimento de Uribe para seu segundo quadriênio de governo, constante da Lei 1.151 de 2007, criou o Programa Cidades Gentis (*Ciudades Amables*), que resultou em duas políticas nacionais para o transporte coletivo, ainda em vigência: SITM, Sistemas Integrados de Transporte Massivo, para metrópoles com mais de 600 mil habitantes, e SETP, Sistemas Estratégicos de Transporte Público, para as com população entre 250 mil e 600 mil. Assim como em Bogotá, inicialmente a política nacional de transporte coletivo tinha abrangência setorial, sem contemplar visão mais integral das metrópoles, o que foi mudando com o tempo, até que a Lei 1.151 determinou a articulação das políticas de transporte urbano com as demais atuações urbanísticas (COLÔMBIA, 2007).

Os principais marcos regulatórios das políticas nacionais colombianas são os “Documentos Conpes”, elaborados pelo Conselho Nacional de Políticas Econômicas e Sociais, do Departamento Nacional de Planejamento, DNP, o que torna a entidade o órgão responsável pela elaboração e acompanhamento das políticas nacionais de transporte de massa.

[O Conpes] É a máxima autoridade nacional de planejamento e se desempenha como organismo assessor do Governo em todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento econômico e social do país. Para consegui-lo, coordena e orienta aos organismos encarregados da direção econômica e social do Governo, através do estudo e aprovação de documentos sobre o desenvolvimento de políticas gerais que são apresentados em seção (CONPES, 2012, disponível em: <<http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2012)

Os procedimentos e responsabilidades para a implantação dos SITM têm como base o Documento Conpes 3.465, de 2007. A partir dele se institucionalizou a participação do Banco Mundial e alguns de seus critérios (compra de prédios,

reassentamentos e preservação ambiental, entre os principais) no processo de implantação dos SITM; a existência de uma Unidade Coordenadora do Programa (UCP) dentro do Ministério dos Transportes, e de um órgão coordenador do Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) com sua Secretaria Técnica de Projeto (STP) instalada dentro do Departamento Nacional de Planejamento (DNP); e de um Comitê Técnico de Acompanhamento do PNTU funcionando dentro do Ministério da Fazenda (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2007). A institucionalização destes órgãos configurou a estrutura de entidades apresentada pelo Quadro 11 para a implementação de sistemas de transporte de massas nas grandes cidades.

O Documento Conpes 3.657, o mais recente relacionado ao transporte coletivo, traz parecer favorável da Nação a empréstimos externos junto a bancos e organismo multilaterais, entidades de fomento e governos, de até US\$ 2.006 bilhões para integrar parcialmente os aportes do Governo Nacional nos projetos SITM Bogotá-Transmilenio, AMCO-Megabus, Cartagena-Transcaribe, Cali-Metrocali, Barranquilla-Transmetro, Bucaramanga-Metrolinea, Vale do Abarrura-Metroplus, Soacha-Transmilenio, e Cucuta; e de SETP para os Municípios médios de Pasto, Armenia, Santa Marta, Popayán, Sincelejo, Mentería e Valledupar (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2010).

Quadro 11 - Entidades relacionadas às políticas públicas nacionais de transporte coletivo urbano-metropolitano na colômbia e suas funções

Entidade	Nível	Atribuições
Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)	Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Financiam. • Estabelecem condições para o financiamento.
Departamento Nacional de Planejamento (DNP)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Formula políticas. • Fiscaliza execução. • Avalia desempenho das entidades territoriais. • Abriga Secretaria Técnica de Projeto (STP)
Ministério dos Transportes (MT)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Formula políticas. • Autoridade nacional de trânsito. • Abriga a Unidade Coordenadora de Projeto (UCP)

Ministério da Fazenda e Crédito Público (MHCP)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Avalia econômica e financeiramente os projetos. • Avalia a capacidade financeira dos Municípios; • Programa as contrapartidas nacionais. • Abriga o Comitê Técnico de Acompanhamento do PNTU.
Ente Gestor*	Nacional Departamental Regional Local	<ul style="list-style-type: none"> • Planeja, gerencia e fiscaliza. • Gerencia construção, operação e manutenção da infraestrutura. • Contrata operadores, estabelece tarifas e contrata empresas de coleta. • Promove participação comunitária e presta atendimento ao usuário. • Realiza reassentamentos.
Autoridade de Planejamento**	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolve programas locais de transporte. • Articula programas de transporte com programas de desenvolvimento territorial.
Autoridade de Obras Públicas**	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Projeta e constrói a infraestrutura.
Autoridade de Trânsito**	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamenta os operadores. • Gerencia o trânsito. • Reorganiza os serviços tradicionais de transporte coletivo remanescentes.

Fonte: Adaptado de Tarazona, Ruiz e Ospina (2012) e Departamento Nacional de Planeación (2007)

* No caso de Bogotá, o ente gestor é a Transmilenio S/A.

** No caso de Bogotá, as funções de planejamento dividem-se, sobrepõem-se e confundem-se nos âmbitos da Secretarias do Planejamento, Secretaria da Mobilidade, Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU) e Transmilenio S/A, conforme será detalhado no Capítulo X.

Segundo Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), a implantação de BRTs obedece, em geral, partilha de financiamentos na qual o Governo Central participa com 70% do valor total, ficando os outros 30% com os governos locais; que costumam sobretaxar a gasolina para cumprir sua parte.

A primeira iniciativa para integrar um Município metropolitano ao sistema de BRTs de Bogotá tem se mostrado bastante complicada. Com obras iniciadas em 2009 e prontas em 2011, os ônibus ainda não circulavam no final de 2012. O Plano de Ordenamento Territorial de Soacha (Acordo Municipal nº 46) do ano 2000 foi o primeiro marco regulatório prevendo alguma integração do sistema de transporte coletivo local com o de Bogotá e já tratava no seu Artigo 169 de um acordo com o Governo Distrital para estender a Linha Sul do Transmilenio de Bogotá até os limites

do município, o que levou a uma conversa entre os prefeitos de então, Jorge Ramirez e Henrique Peñalosa, que contrataram estudos técnicos sobre a viabilidade do sistema. Um documento Conpes de 2000 incluiu a extensão dentro dos planos de expansão do Transmilenio de Bogotá e arrolou o Departamento de Cundinamarca no processo, como cofinanciador, além de entidades relacionadas ao transporte do Distrito, Município e Nação. Em 2004, o Ministério dos Transportes oficializou o território de Soacha como área de influência para o Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, SITP, constantes do seu Plano de Ordenamento Territorial como extensão do SITM de Bogotá, e também em 2004, outro Conpes colocou as autoridades do Distrito Capital como as dos projeto. Em 2008 foi assinado um convênio reafirmando o Transmilenio como gestor e estabelecendo os percentuais de financiamento de cada instância governamental: Nação 70%, Governo Departamental 10% e Município 20%. Em 2010, novo Conpes autorizou que a extensão adentrasse o município em 5,6 quilômetros, com construção de duas outras estações e um pátio de estacionamento para ônibus no Município conurbado (TARAZONA; RUIZ; OSPINA, 2012).

Segundo estudo realizado por Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), entre as causas do atraso estão questões políticas como a troca de quatro prefeitos de Soacha em quatro anos (2008-2011), as constantes demoras do Conselho na aprovação de gastos, e os escândalos de corrupção na Transmilenio S/A na construção da Fase III, que envolveram o Grupo Nule, também concessionário da estrada entre Bogotá e Giraldot, pela qual passa a pista da extensão a Soacha. O processo foi tumultuado também por falta de sincronia entre a construção de um aqueduto e as obras de contenção de enchentes com as obras relacionadas ao Transmilênio no mesmo local, limite entre os municípios, mesmo que ambas estivessem sob responsabilidade de Bogotá; e ainda por discordâncias na paridade de investimentos entre Bogotá e Soacha. Por este e por outros motivos, ambos Bogotá e Soacha, em dezembro de 2012, iniciaram processo de formalização de uma Região Metropolitana dentro do que permite a legislação colombiana, envolvendo apenas os dois Municípios.

3.3.4 Políticas nacionais de transporte coletivo para as grandes cidades e seus impactos na Região Metropolitana de Curitiba

As diretrizes básicas da política nacional para o transporte público no Brasil estão na Lei 12.587, de janeiro de 2012. O Governo Federal não pode impor aos Municípios suas diretrizes, uma vez que são constitucionalmente autônomos para definir suas políticas de mobilidade, mas o alinhamento dos projetos locais às políticas nacionais é facilitador na obtenção dos financiamentos que o Ministério das Cidades disponibiliza através de alguns programas. Em linhas gerais, as diretrizes nacionais valorizam a integração física, tarifária e operacional entre diferentes modais, a primazia do transporte coletivo sobre o privado e a harmonização das políticas de mobilidade com outras de desenvolvimento urbano. A Lei 12.587 valoriza também a integração dos sistemas de transporte dos municípios metropolitanos: “A União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana (BRASIL, 2012, Art. 16, Inciso VII, § 1º). No Artigo seguinte, atribuiu aos Estados incentivar e promover integração dos serviços em áreas que ultrapassem limites municipais, faculta-lhes delegar aos Municípios a organização e prestação de transporte intermunicipal de passageiros, desde que seja constituído consórcio público ou convênio de operação (BRASIL, 2012).

Desde 2008, dentro do âmbito da política nacional de transporte público, o Ministério das Cidades desenvolve o Programa Mobilidade Grandes Cidades (Pró Cidade), cuja finalidade é melhorar a mobilidade urbana, acessibilidade dos transportes coletivos e aumentar a eficiência dos prestadores de serviços nas cidades com população superior a 700 mil habitantes. As entidades do setor público que podem requerer financiamentos são Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos gestores; e, do setor privado, concessionárias e permissionárias de transporte público. Os financiamentos cobrem até 95% dos custos e podem ser usados para modernização ou readequação de infraestrutura do transporte coletivo urbano (obras civis, equipamentos, tecnologia, sinalização, aquisição de veículos, pavimentação de ruas e outras ações). As verbas provêm do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS, e o financiamento é administrado pela Caixa Econômica

Federal. Cabe à entidade que deseja o crédito enviar projeto ao Ministério, que analisa e escolhe os contemplados, de acordo com a adaptação das propostas aos seus critérios. O Ministério das Cidades tem um programa semelhante para as cidades médias, com população entre 250 mil e 700 mil habitantes, o Mobilidade Cidades Médias; e outro que também serve para o transporte coletivo, o Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas.

Os três estão relacionados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mais abrangente, que tem com subdivisão o PAC da Copa, voltado a empreendimentos relacionados à infraestrutura das áreas que sediarão o Campeonato Mundial de Futebol em 2014 (BRASIL, 2012b). Outros Ministérios, como o dos Transportes, também têm programas que beneficiam o transporte coletivo, principalmente o metropolitano. As entidades relacionadas às políticas públicas de transporte coletivo para as cidades médias e grandes no Brasil estão no Quadro 12. O Município de Curitiba conta com financiamento aprovado dentro do Programa Pró-Cidade (PAC da Mobilidade) para a construção da linha Sul do Metrô, a primeira da cidade. Dos R\$ 2,33 bilhões necessários; R\$ 1 bilhão virá do Governo Federal; R\$ 300 milhões do Governo do Estado e o restante do Município e da iniciativa privada (METRÔ CURITIBANO, 2012). Entretanto, a principal obra em andamento relacionada à mobilidade metropolitana é a Linha Verde, que vem sendo desenvolvida pelo Município de Curitiba. A etapa Sul está pronta com BRTs em circulação e a Norte em fase de readequação e construção de infraestrutura. Os recursos provêm, além do PAC/Ministério das Cidades, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, da Agência Francesa de Desenvolvimento, AFD, do Município de Curitiba e da venda de títulos de valores mobiliários emitidos pelos Municípios metropolitanos, que garantem ao portador potencial construtivo maior que o permitido na região (BRANCO, s/d). Outras obras de mobilidade, que podem ser consideradas metropolitanas, estão sendo realizadas em Curitiba, principalmente com recursos do PAC da Copa, como as readequações dos acesso ao Aeroporto Internacional Afonso Pena pela Av. Das Torres e Av. Marechal Floriano, com continuidade no Município de São José dos Pinhais (DA REDAÇÃO, 2012; CURITIBA, 2011).

Quadro 12 – Entidades relacionadas às políticas públicas de transporte coletivo urbano-metropolitano e suas funções no Brasil

Entidade	Nível	Atribuições
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD)	Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fonte dos recursos. • Financiamento. • Diretrizes básicas.
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fonte de recursos.
Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fonte de recursos. • Financiamento.
Caixa Econômica Federal (CEF)	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento.
Ministério das Cidades	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Formulação das diretrizes nacionais de transporte coletivo. • Desenvolvimento de programas de transporte coletivo para cidades médias e grandes.
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano/Comec, Urbs, Prefeituras metropolitanas	Estadual/ Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projetos. • Solicitação de financiamentos. • Realização de licitações. • Realização de obras. • Financiamento. • Operação dos sistemas de transporte coletivo.
Prefeituras/ Secretarias Municipais	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de projetos. • Solicitação de financiamentos. • Realização de licitações. • Realização de obras.

Fonte: o autor (2012)

Da mesma forma o Governo do Paraná, por meio da Comec, vale-se destes programas para obras para melhorar a fluidez e segurança do trânsito. Atualmente desenvolve melhorias em vias de ligação do Afonso Pena ao Centro de Curitiba, em São José dos Pinhais; constrói o “Corredor Metropolitano” ligando sete cidades metropolitanas; constrói vias de integração Colombo-Curitiba e Pinhais-Curitiba, e implanta um sistema integrado de monitoramento do trânsito metropolitano (PARANÁ, 2012a).

O Município de São José dos Pinhais, de forma independente, valeu-se do Pró

Cidade/PAC da Copa específico para cidades médias e obteve financiamento para a construção de um sistema de trem leve ligando o Contorno Leste (BR-116) aos limites de Curitiba (Avenida do Trabalhador), passando próximo ao Aeroporto, e para reestruturação da Avenida Rui Barbosa, uma das principais da cidade (BREMBATTI, 2012).

O Governo do Paraná, também por meio da Comec, desenvolveu, de 2005 a 2011, outra série de obras relacionadas ao Programa de Integração do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba, PIT-RMC, com aproximadamente 60% do valor bancado pelo Governo Federal com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento, BNDES, e contrapartida do Governo Estadual. As obras foram realizadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, Sedu/Comec. O programa requalificou vias em Curitiba e outros Municípios metropolitanos; construiu sete terminais e um miniterminal em Municípios metropolitanos; ampliou o Terminal do Cabral, na Capital, e Maracanã, em Colombo, e construiu três trincheiras (PARANÁ, 2012b; REDAÇÃO, 2012).

A construção do Terminal Guaraituba e a reforma e ampliação do Terminal do Alto Maracanã, ambos no Município de Colombo, levaram a impasse entre a Urbs e a Comec, o que retardou em um ano após concluídas as obras o início de operação do Terminal Guaraituba e a integração de linhas locais e intermunicipais à Rede Integrada de Transporte Coletivo, RIT. Os desentendimentos começaram em abril de 2008 na decisão pelo fechamento ou não do Terminal Maracanã durante a reforma; continuaram na definição de quem arcaria com os custos de compra dos ônibus necessários à ampliação do sistema e com os custos da quilometragem maior a ser percorrida, que aumentariam o valor das passagens da RIT. Outros desentendimentos relacionados a responsabilidades ocorreram para a construção de acessos e implantação de sinalização necessários à operacionalização do Terminal Guaraituba e na definição de quem arcaria com suas despesas de pessoal operacional. Obras construídas com recursos públicos sem utilização levaram a investigações do Ministério Público, que culminaram com a formalização de um acordo entre a Urbs e a Comec, o qual incluiu repasses estaduais para pagar parte das reformas do Terminal do Cabral, em Curitiba, impactado pelo aumento do fluxo em direção aos dois terminais de Colombo (ANGELI, 2008, 2008a, 2008b; AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS, 2008).

3.3.5 Arranjos para a governança metropolitana do transporte coletivo

Embora a Constituição Política da Colômbia tenha viés claramente municipalista, a política pública de transporte coletivo para as grandes cidades e regiões metropolitanas a partir do final dos anos 1990, hoje representada pelo Sistema Integrado de Transporte Massivo, SITM, tem características centralizadoras. Municípios e Regiões Metropolitanas que desejarem financiamentos para investir na resolução de seus problemas de transporte coletivo devem adequar-se a ela. A implantação do Transmilenio em Bogotá no final da década de 1990 com participação do Governo Nacional e a posterior elevação do sistema a política nacional de transporte de massas marcaram retorno da centralização.

O contexto político-institucional do país reflete todavia uma dependência forte do nível nacional, o que explica em parte as particularidades da gestão dos SITM [Sistemas Massivos de Transporte Público] não como grandes projetos em escala metropolitana mas como casos de aplicação de um programa nacional. Nestas condições, os conceitos de “governança metropolitana” e “gestão interjurisdicional”, característicos nas visões teóricas de grandes projetos urbanos, não se manifestam de maneira clara nos contextos locais. (TARAZONA, RUIZ e OSPINA, 2012, p. 75)

Por outro lado, segundo Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), estes grandes projetos nacionais aplicados aos Municípios também revelaram a ausência de institucionalidade para ações que necessitam de coordenação entre vários níveis governamentais, entre o público e o privado, entre o internacional e o nacional, e horizontalmente entre entidades locais. Esta falta de institucionalidade vem sendo enfrentada no decorrer dos processos, obrigando a arranjos institucionais nem sempre simples, muitas vezes levando a atrasos e retrocessos no desenvolvimento de programas.

Da mesma forma a Constituição brasileira de 1988 é municipalista. Embora o Governo Federal não defina políticas públicas tão fechadas para o transporte coletivo, como faz o colombiano, e se restrinja a diretrizes, a falta de autonomia financeira dos municípios para grandes programas também os leva à submissão às políticas da União, em processos que pouco diferem dos colombianos. Institucionalmente, porém, o desenvolvimento de programas de transporte coletivo no Brasil parece mais fluido que na Colômbia. Embora a legislação brasileira não contemple territorialmente as Regiões Metropolitanas, como faz a colombiana, a

Constituição Federal, Constituição do Paraná e a Lei Orgânica de Curitiba abrem muitas brechas para o desenvolvimento de projetos e prestação de serviços envolvendo Municípios metropolitanos, favorecendo os arranjos institucionais neste sentido. Na área de transporte a abertura de brechas é bem evidente. Por outro lado, as prerrogativas constitucionais favoráveis à governabilidade das regiões metropolitanas na Colômbia, conforme Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), não significa necessariamente mais facilidade para a realização de projetos de transporte público envolvendo mais de um Município metropolitano.

O sub-capítulo evidenciou semelhança institucional entre Colômbia e Brasil relacionada à territorialidade, à governabilidade referente ao transporte de massas nas metrópoles; e aos projetos e processos para a implantação de sistemas massivos de transporte público metropolitanos. A principal diferença constitucional está no fato da Colômbia prever uma territorialidade metropolitana, que na prática, no Brasil, existe na instância estadual, nível governamental pouco significativo na Colômbia, com as entidades de coordenação metropolitana, como a Comec no Paraná; e nas aberturas na Constituição Federal, aproveitada pela Constituição Estadual e a Lei Orgânica de Curitiba, para ações em nível regional. A inexistência da figura de prefeito metropolitano, papel assumido na Colômbia pelo prefeito da cidade dominante, se configura de forma semelhante na Região Metropolitana de Curitiba quando o prefeito da Capital assume papel preponderante nos Conselhos Administrativo e Consultivo da Comec, embora tenha verticalmente uma autoridade forte antes da federal, o governador do Estado. Para Barcellos e Frey (2012), comparando-se os processos de governança metropolitana há uma estrutura institucional mais desenvolvida na RMC que na Região de Bogotá, devido ao papel desempenhado pela Comec como planejadora e financiadora de projetos institucionais, entre eles os referentes ao transporte público.

As obras da extensão do Transmilenio e dos Terminais Maracanã e Guaraituba da RIT prontos e a demora na operação dos sistemas integrados de transporte metropolitano em Soacha e Colombo, porém, são emblemáticas. Revelam falta de institucionalidade na execução de obras e na operacionalização de ações envolvendo diferentes municípios relacionadas ao transporte coletivo metropolitano tanto na Região Metropolitana de Curitiba quanto na de Bogotá.

3.4 O PROGRAMA BOGOTÁ CÓMO VAMOS NO PROCESSO DE GOVERNANÇA

O estudo de caso a seguir verifica se o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) atua como ator no processo de governança municipal. Para tanto, explica suas origens e propósitos; descreve a diagramação e a navegabilidade do seu site; verifica o conteúdo dos textos, fotos e gráficos; analisa o teor crítico-analítico das suas matérias; delibera com *stakeholders* sobre o papel do programa na governança municipal; traça perspectivas e concluiu sobre seu papel neste processo.

3.4.1 Propósitos, abrangência, estratégia e parceiros

O BCV foi criado em 1997 durante a disputa eleitoral pela prefeitura para monitorar o cumprimento das promessas de campanha durante o mandato, produzir e divulgar prestação de contas e medir as consequências das políticas públicas na qualidade de vida da capital, direito garantido pela Constituição de 1991 (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2009). O programa é mantido pela Casa Editorial El Tiempo, Câmara de Comércio de Bogotá e Fundação Corona, apoiado pela Pontifícia Universidad Javeriana.

A iniciativa pretende impactar positivamente a qualidade de vida pelo conhecimento sobre a cidade, análise de resultados da administração e debates sobre políticas públicas envolvendo o governo distrital, experts e comunidade; promovendo administração eficaz e transparente; ao mesmo tempo que a divulgação dos resultados abre canal não oficial de informações para a comunidade e para o próprio poder público. Desta forma gera espaço de debate permanente e políticas públicas voltadas à qualidade de vida (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2009).

Como se percebe pela disposição dos elementos de navegação no site, os setores atendidos formam leque amplo: Cultura, Recreação e Desporte; Demografia; Dinâmica Empresarial; Educação; Entorno Macroeconômico; Espaço Público e Densidade; Família, Mulher e Infância; Finanças Públicas; Gestão Pública; Meio Ambiente; Mercado de Trabalho; Mobilidade; Pobreza e Equidade; Saúde; Setores

Sociais Específicos; Vida e Segurança; Moradia e Serviços Públicos (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2012).

A estratégia, segundo Bogotá Cómo Vamos (2009), prevê duas vertentes: avaliação e divulgação. A avaliação da administração pública tem como base qualidade de vida, conjunto de direitos dos cidadãos/deveres do Estado previstos na Constituição, como serviços públicos de qualidade em educação, saúde, habitação e meio ambiente. O conceito de qualidade é maleável de acordo com a situação. A avaliação, de acordo com o Bogotá Cómo Vamos (2009), vale-se menos de dados técnicos, como número de colégios ou vias construídas, e mais de dados como variação efetiva de matrículas escolares ou tempo de deslocamento do trânsito. Estes indicativos, assim como uma pesquisa anual ampla de percepção cidadã, passam pela análise de especialistas. A percepção cidadã provém de pesquisa por amostragem sócio-geográfica, possibilitando análise de tendências por ser feita anualmente desde 1998. Faz parte da estratégia tornar pública as informações, qualificadas pelos cidadãos, para que sirvam à análise de peritos, formadores de opinião e administração pública (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2009).

Para Fierro⁵⁷ (2012) a adesão da Casa Editorial El Tiempo ao projeto BCV se deu porque em 1998 iniciava-se a administração do prefeito Enrique Peñalosa e Bogotá passava por transformações significativas e seu desenvolvimento precisava ser acompanhado de forma técnica. O jornal El Tiempo assumiu função de visibilizar o projeto e resultados, e beneficia-se ao “nutrir-se de todas informações” (FIERRO, 2012, entrevista concedida) advindas das pesquisas, mesas de discussões, fóruns e outras atividades do BCV envolvendo experts e integrantes da administração municipal. Segundo ele, há muita sinergia entre o trabalho do BCV e o El Tiempo. “Quando há um problema de conjuntura da cidade, sobre o transporte, sobre segurança, sobre serviços públicos, o BCV se pronuncia e nós lhe damos respaldo no jornal. Então permanentemente estamos em contato com eles” (FIERRO, 2012, entrevista concedida).

⁵⁷ Ernesto Cortés Fierro, editor chefe do jornal El Tiempo e membro do Conselho Técnico do Bogotá Cómo Vamos concedeu entrevista ao autor desta tese na Redação do El Tiempo em 4/10/2012.

Atenção às mudanças na cidade e suas implicações na qualidade de vida também foram as razões da adesão da Câmara de Comércio de Bogotá ao programa em 1998, conforme Ramírez⁵⁸ (2012).

Várias das entidades que tinham algum tipo de preocupação com o acompanhamento da qualidade de vida da cidade quiseram apostar neste programa como algo que tivesse independência, técnica e clareza sobre os temas; que estivesse vinculado com a cidadania, que se apropriasse de conteúdos. Esta foi a grande aposta da Câmara de Comércio porque a cidadania não acreditaria se só ela (a Câmara) falasse, pois pareceria estar defendendo seus próprios interesses. Mas haver um ente, neste caso o BCV, que pode ser considerado neutro, que tem capacidade técnica, que tem o rigor das cifras, que acompanhando constantemente (as políticas públicas) há muito tempo, com quem a sociedade pode contar, é muito valioso para os processos de participação e cidadania (RAMÍREZ, 2012, entrevista concedida).

A parceria entre um grande conglomerado de comunicação, a entidade representativa dos grandes comerciantes, uma fundação mantida por grande indústria e a maior universidade privada da Colômbia, segundo Gallego⁵⁹ (2012), não afeta a independência do projeto nem o afasta dos interesses cidadãos. De acordo com a coordenadora do projeto, o BCV não tem nenhum outro objetivo político além de contribuir efetivamente para que cada cidadão seja informado e assim fazer parte ativa da formação da cidadania.

3.4.2 Conteúdo, navegabilidade, diagramação e interatividade

O site do BCV sofreu reforma gráfica em 2012. Segundo Gallego (2012), agora está mais voltado a ofertar de forma simples, clara e direta, dados técnicos ou relacionados à percepção cidadã sobre vários aspectos da cidade do que em difundir seus próprios posicionamentos. Outra novidade é a incorporação do projeto Consejo Cómo Vamos (CCV), antes à parte, dedicado às atividades da Conselho Distrital de Bogotá, “porque todas as discussões sobre as políticas públicas da cidade passam por lá”, justifica Gallego (2012).

⁵⁸ Plínio Alejandro Bernal Ramírez, diretor de projetos e gestão urbana da Câmara de Comércio de Bogotá, concedeu entrevista ao autor desta tese na sede da entidade em 4/10/2012.

⁵⁹ Alexandra Rodríguez del Gallego é professora da Pontifícia Universidad Javeriana e coordenadora do Programa Bogotá Cómo Vamos. Concedeu entrevista ao autor desta tese em 22/08/2012, na sede do BGV.

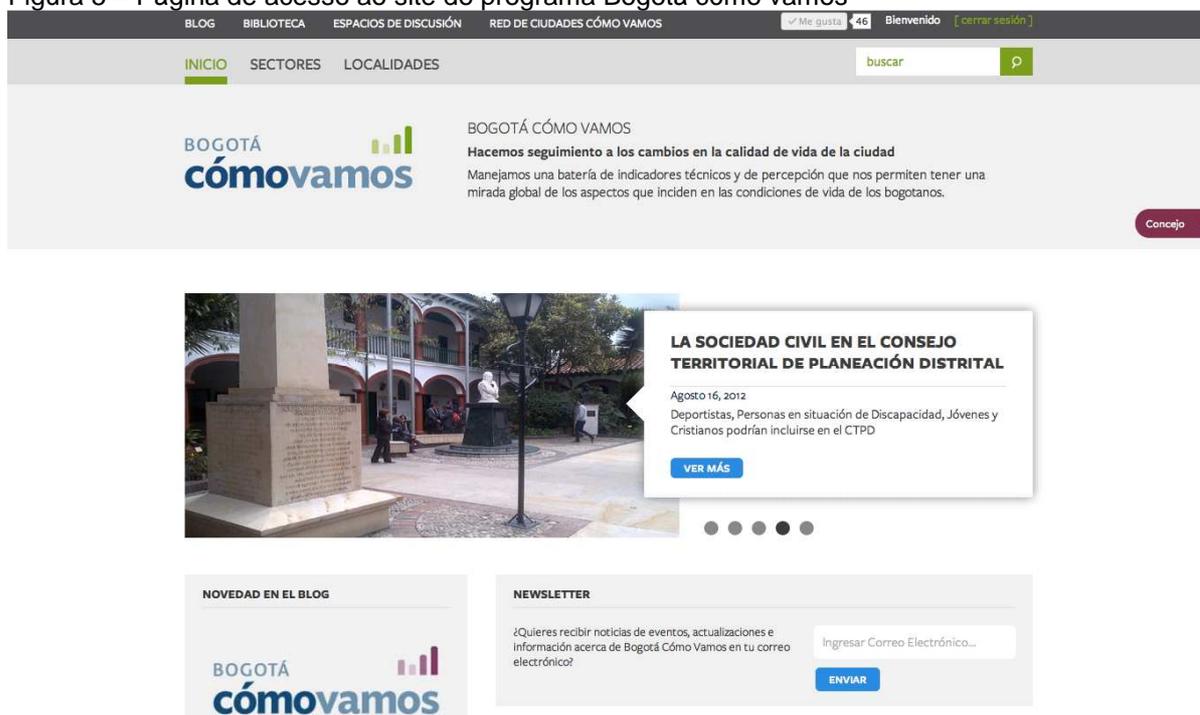
A nova programação visual do site tem fundo branco, títulos predominantemente em tons de azul, ou verde, com textos em tipos pretos. Tons de verde aparecem também nas ilustrações e gráficos.

O site apresenta, na *homepage* (Figura 5) e em todas as páginas interiores, uma faixa superior em cinza escuro, na qual botões remetem às seções Blog, Biblioteca, Espaço de Discussão e Rede de Cidades Como Vamos. Em faixa estreita colada a esta, logo abaixo, em cinza claro, estão os botões Início, Setores e Localidades. Logo abaixo faixa mais larga em cinza mais claro apresenta à esquerda a logomarca do site e à direita descreve o conteúdo da seção em que se está. A disposição dos conteúdos no espaço central varia conforme a página, porém todas apresentam abaixo botões que remetem às seções Quem Somos, Redes de Cidades, Patrocinadores, Aliados e Contato. Ao pé da página, em faixa verde, larga, estilizando a *skyline* da metrópole, em destaque, escrita em branco, encontra-se a frase resumo da proposta do projeto: “Bogotá Cómo Vamos é um programa de controle cidadão que avalia as mudanças da qualidade de vida na cidade através dos indicadores técnicos de percepção” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <http://www.bogotacomovamos.org/>. Acesso em: 23 ago. 2012). Nesta faixa há botões de conexão para as seções Blog, Documentos (correspondente à Biblioteca), Espaço de Discussão, Localidades e Setores; e lista dos temas abordados pelo site, já elencados.

O espaço Blog, informa a parte superior da sua página inicial, destina-se a “diferentes opiniões sobre Bogotá” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/blog/>>. Acesso em: 22 ago. 2012), e convida a inteirar-se sobre “as discussões sobre a qualidade de vida na cidade por meio de vozes cidadãs, de especialistas e vereadores que se preocupam com o bem-estar de Bogotá” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/blog/>>. Acesso em: 22 ago. 2012). Acesso exploratório em 22 de agosto de 2012 mostrou na página inicial desta seção quatro textos atribuídos ao CCV, tratando de assuntos em trâmite ou discussão no Conselho Distrital; formato que se repetiu nas 11 páginas de arquivos desta seção, nas quais havia material colecionado desde março de 2012, porém com alguns textos atribuídos ao BCV e não ao CCV, nos quais havia pareceres técnicos mais aprofundados e posicionamentos. Ao pé dos textos,

ferramentas para compartilhamento nas redes sociotécnicas e postagem de comentários no site.

Figura 5 – Página de acesso ao site do programa Bogotá cómo vamos



Fonte: Bogotá Cómo Vamos (2012)

Analisando-se o conteúdo da seção Blog, percebe-se que as matérias refletem as discussões do Conselho Distrital e visão dos conselheiros, com abertura a posicionamentos de entidades da sociedade civil. Estas matérias são produzidas pela assessoria de imprensa do Conselho ou assessores dos conselheiros, e diante da quantidade, os textos com análises técnicas ou discussões aprofundadas são raros. Assim proporcionam um panorama das discussões sobre as políticas públicas, mas sem a presença de vozes de especialistas, cidadãos e dos vereadores que se preocupam com o futuro de Bogotá, como prevê a proposta do programa. A colaboração do Blog com a discussão sobre assuntos de interesse público se dá mais como difusor do que se discute e menos como ambiente de discussão ou de análise.

A seção Biblioteca propõe-se a lidar com diferentes indicadores técnicos e de percepção que permitem ao programa “ter uma visão global dos aspectos que incidem nas condições de vida dos bogotanos” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/>>. Acesso em: 22 ago. 2012). A

seção, na data, continha 76 arquivos datados de 1998 a 2012, entre notas à imprensa, documentos de posicionamento com sugestões técnicas e relatórios de pesquisas de percepção. A ferramenta de busca da página oferecia três opções: Notas para a Imprensa, na qual, apareceram sete arquivos; Documentos Biblioteca, 69 arquivos; e Informe Conselho, vazio. As Notas para a Imprensa, como tal, são textos com uma a duas páginas com posicionamentos ou recomendações do BCV ao Conselho Distrital e/ou Prefeitura sobre políticas públicas. Todas as notas no dia acessado eram de 2012. Os Documentos Biblioteca são publicações do BCV, geralmente em formato revista, diagramados, em cores, com fotografias, gráficos e infográficos, contendo posicionamentos e análises profundas sobre pesquisas e/ou mesas de debates, caracterizados por rigor metodológico e participação de especialistas. Como exemplo, cita-se o documento intitulado “Recomendações ao plano de desenvolvimento ‘Bogotá Humana’ 2012-2016”, ou seja, ao plano de governo da atual administração (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/recomendaciones-al-plan-de-desarrollo-bogota-human>>. Acesso em: 24 ago. 2012), com 41 páginas, que no Editorial explica resultar de nove mesas de trabalho com representantes das Secretarias Municipais, Institutos e Unidades Administrativas, nas quais suas políticas foram inquiridas, criticadas e, a partir das mesas se desencadearam outros encontros externos para que o maior número de atores fosse ouvido, processo que contou voluntariamente com acadêmicos, estudiosos e especialistas. Na mesma seção há publicações dedicadas a relatórios semelhantes voltados às “Localidades” em que se divide administrativamente Bogotá. Um sobre Ciudad Kennedy, por exemplo, de 2010, contém quatro páginas diagramadas, com gráficos e ilustrações. Também nesta seção estão as pesquisas anuais de percepção cidadã, com as quais se pode verificar tendências pois, segundo Gallego (2012), muitas das perguntas se repetem anualmente desde a criação do programa. As pesquisas, de acordo com ela, são por amostragem estratificada da população e abrangem as 20 Localidades e todos os setores da vida pública a que se dedica o BCV. A seção apresenta ferramentas para a difusão dos conteúdos via redes sociotécnicas e postagem de comentários no próprio site, porém estas ferramentas ainda não estavam ativadas na data de análise.

A seção Espaços de Discussão convida o leitor, na apresentação, a inteirar-se como participar dos eventos do BCV. “Conheça todas as informações sobre as mesas de trabalho, foros, colóquios e demais eventos que se realizam em Bogotá. Reveja os principais resultados das discussões” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/espacios-de-discusion/>>. Acesso em: 23 ago. 2012). No dia constavam dois eventos: o primeiro sem o local e com data de 3 de julho de 2012, tratando do novo sistema de restrição ao tráfego de veículos em certos dias e horários como forma de melhorar o trânsito; o segundo sobre o papel da mulher na “Bogotá Humana”, também com data vencida, 26 de junho. Cada tópico ilustrado por logomarcas ou cartazes de divulgação e pequeno texto explicativo. A página tem três links: Foros, Mesa de Trabalho e Espaços de Discussão. A relacionada ao primeiro repetiu as informações da abertura do Espaço de Discussão, enquanto as referentes à Mesa de Trabalho e Espaço de Discussão revelaram áreas centrais vazias.

As bordas direitas e inferiores de todas as páginas do site exibem frases soltas de cidadãos retiradas recentemente do Twitter contendo ou o nome @bogotacomovamos ou @consejocomovamos ou ambos. Segundo Gallego (2012), a intenção é transformar o site em espaço realmente interativo estimulado por temas relevantes a serem debatidos com pessoas-chave, facultando compartilhamento e emissão de opiniões.

Por meio do link Rede de Cidades Cómo Vamos se acessa página na qual, no topo, há mapa da Colômbia com todas as cidades onde existem réplicas do BCV. Na faixa cinza claro, subtítulo convoca o leitor a conhecer as iniciativas destas cidades, da Colômbia e América Latina, embora na listagem só apareçam as colombianas Medellín, Pereira, Bucaramanga, Ibagué, Valledupar, Barranquilla, Cartagena e Cali, com links para o site de cada uma e pequeno texto explicativo dos respectivos programas. Nos dias 23 e 25/8/2012 o espaço para o texto sobre Bucaramanga estava em branco e os links para ela e Valledupar não remetiam a qualquer site. Os demais links acessaram sites dos programas das respectivas cidades. Conforme explicou Gallego (2012), a postura atual é que estes programas tenham mais independência do BCV e trabalhem “realmente como uma rede” (GALLEGO, 2012, entrevista concedida). À direita da mesma faixa mais escura onde encontram-se os botões descritos, uma pequena janela possibilita “curtir”, compartilhar o endereço e

comentar o site no Facebook; e um botão menos destacado chamado Bem-Vindo que remete a página em construção, com área central em branco, com links também em construção para o Conselho CCV. Na faixa cinza mais claro, abaixo da recém abordada, há link à seção Início também presente nas páginas internas e remete à *homepage*.

Na parte superior da área reservada a conteúdos variáveis, a página Início abre uma apresentação automática de cinco slides acompanhados do respectivo título e de pequena chamada abaixo, com data de publicação variando, no dia 23/8/2012, de 14 a 17 de agosto de 2012. O link Ver Mais associado ao conjunto foto, título, chamada e data remetia a matérias sobre assuntos em debate no Conselho Distrital, parte da ala CCV do site. As fotos ilustrativas não retratavam cenas dos assuntos abordados nas matérias internas, cujo estilo já foi comentado. Para se ter ideia do teor, naquele dia os títulos eram: “Mudanças no regulamento interno do Conselho de Bogotá”, “A sociedade civil no Conselho Territorial de Planejamento Distrital”; “Bogotá precisa começar o Programa de Habitação”; “O Conselho de Bogotá pede investigação sobre o presidente da ETB” (Empresa de Telecomunicações de Bogotá), e “40% dos fundos das localidades serão destinados à conservação da malha viária”. Um pouco abaixo das fotos com chamadas, à esquerda, um bloco com título, chamada e logomarca da ala CCV remetia a matéria sobre as propostas de amortização de verbas da Prefeitura para realização de projetos de diversas secretarias e setores, constantes do Plano de Desenvolvimento da administração. À mesma altura, a *homepage* apresentava o link Newsletter, oferecendo, envio de notícias e publicações do BCV por correio eletrônico. Um teste em 16 de agosto solicitou o envio, mas resultou em nenhum email nas semanas subsequentes. Novo acesso em 25 de agosto mostrou que a *homepage* mantinha as mesmas manchetes rotativas, porém o do bloco relacionado ao CCV agora chamava para uma visita de entidades relacionadas à comunicação e ao comércio ao Conselho Distrital para manifestar posição sobre a regulamentação da publicidade visual exterior na cidade.

Na mesma faixa cinza claro há o botão Setores e na primeira metade da parte inferior do espaço destinado aos conteúdos variáveis da homepage o mesmo título se repete, sob o qual há espaço dividido em quatro colunas. Na primeira consta pequena janela onde se pode escolher um dos setores aos quais o BCV se dedica.

Ao agir desta forma, abre-se a respectiva página interna, descrita mais adiante, ao mesmo tempo em que muda a configuração da homepage, que passa a mostrar nas três outras colunas manchetes relacionadas ao tema escolhido. Estas três colunas estão sob “suspensório” chamado Indicadores Destacados, e cada uma contém pequeno gráfico, seu título, número de visitas, número de comentários e resumo do que trata. Ao se clicar sobre o conjunto o gráfico aparece maior. A título de exemplo, em 27/8/2012 acessou-se o setor Mobilidade e escolheu-se o gráfico Velocidade Média de Transporte Particular, processo que revelou gráfico ocupando a metade esquerda da área útil contendo a velocidade média anual desde o ano 2000 até 2011, citando como fonte as Secretarias de Transporte, de Mobilidade e do Ministério dos Transportes. Na área à direita do gráfico algumas explicações, como o assunto tratado, unidades de medida usadas, abrangência e 216órum216a. As ferramentas de interatividade vinculadas ao gráfico mostraram índice zero para a opção gostar (representada por um pequeno coração vermelho), 100 visitas, nenhum comentário (possível pelas principais redes sociotécnicas). Também faz parte do conjunto de interatividade a opção Agregar à Lista e dentro dela a opção Agregar Novo Informe. A ferramenta não estava ativada no dia de análise, porém, segundo Gallego (2012), a intenção é permitir ao usuário criar seus próprios gráficos. Incurções por outros gráficos mostraram formatação de página semelhante, porém com alguns gráficos estavam atualizados até 2011. Esta forma de interação e apresentação direta dos dados de pesquisas do BCV ou de outras fontes, sem textos interpretativos, para Gallego (2012), faz parte da nova proposta e atende o desejo de usuários, que reclamavam mais interatividade e facilidade no acesso às informações puras. Quando se clica sobre o botão Setores na faixa superior em cinza claro, abre-se página interna referente a esta seção. Em 24/8/2012, ao se proceder desta forma, a página interna abria em setor aleatório, sem permitindo escolha, como foi possível pela pequena janela descrita. As páginas internas da seção Setores têm, na parte superior, apelo ao conhecimento da bateria de dados técnicos do BCV. “Revise todos os indicadores técnicos do Bogotá Cómo Vamos em matéria de Segurança, Mobilidade, Educação, Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Econômico, entre outros. Encontrará informação e dados atualizados periodicamente” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/sectores/>>. Acesso em 24 ago. 2012). Mais

abaixo, em duas das quatro colunas, sobressai-se a gravata Setor Destacado, e sob ela o nome do setor, e, sob este, pequeno título: Artigos Relacionados, que mostra as primeiras frases de dois artigos sobre o assunto. Alguns setores, entretanto, não tinham listado nenhum artigo associado. No acesso para análise, o setor destacado foi Meio Ambiente: um artigos referia-se ao lixo nas ruas e o outro debate no Conselho Distrital sobre hidrelétrica municipal. Ao lado das chamadas para artigos, cada uma das demais colunas apresentava pequeno gráfico, conforme os já descritos presentes na homepage. Um deles tratava do percentual anual de partículas de pó no ar da cidade e outro da poluição por resíduos sólidos no Rio Bogotá. Abaixo do conjunto de chamadas e gráficos, o espaço destinado a conteúdos variáveis da página estava dividido em três colunas, cada uma com seis gráficos, que formavam panorama dos setores e assuntos abordados e serviam de link às respectivas seções. Para se ter ideia da abrangência do BCV, a seguir estão os setores e os temas abordados pelos gráficos da página Setores, cujo assunto mestre Meio Ambiente abriu-se aleatoriamente para este estudo: Cultura, Recreação e Desporte: Índice de atividade física em maiores de 13 anos; Dinâmica Empresarial: Empresas fechadas; Educação: Taxa de reprovação oficial; Entorno macroeconômico: Porcentagem de conexões à internet por domicílio; Espaço público e densidade: Habitantes por quilômetro quadrado; Finanças públicas: Total de recursos próprios por ano; Gestão pública: Índice de desempenho fiscal; Justiça: Número de sentenças por arquivo; Meio ambiente: Árvores por cada 100 mil habitantes; Mercado de trabalho: Taxa global de participação; Mobilidade: Estado da malha viária regular; Pobreza e equidade: Índice de condições de vida; Responsabilidade cidadã: Total de vítimas fatais anuais por condição; Saúde: Taxa de mortalidade de menores de cinco anos; Vida e segurança: Taxa de mortalidade violenta (este gráfico apareceu repetido); e, por fim, Moradia e serviços públicos: Titulação da moradia. Os gráficos funcionam como links para as páginas específicas de cada setor. Ainda a título de verificação de conteúdos, clicando-se sobre gráfico relacionado ao Meio ambiente em 24/8/2012 abriu-se página com sete gráficos dispostos em quatro colunas, cujos títulos e assuntos eram: Reciclagem/Lixo reciclado (%): Porcentagem de lixo reciclado em relação ao total de lixo; Áreas verdes acessíveis ao cidadão/Árvores por hectare: Número de árvores por hectare; Qualidade da água/Poluição hídrica por resíduos sólidos presentes no Rio Bogotá:

Mede a carga poluente de sólidos suspensos, transportados ao Rio Bogotá; Qualidade da água/Poluição hídrica orgânica DBO5 transportada ao Rio Bogotá; Mede a quantidade da carga poluente de matéria orgânica DBO5 (Quantidade de oxigênio necessária para decompor biologicamente a matéria orgânica carbonácea) no Rio Bogotá; Áreas verdes acessíveis aos cidadãos/Árvores por cada 100 mil habitantes; Áreas verdes acessíveis aos cidadãos/Área verde por habitante (m2): Metros quadrados de área verde por habitante; Qualidade do ar/Concentração média anual de partículas de pó em 10 micras (PM10): Mede o nível de material articulado de 10 micras presente em área específica da cidade em determinado momento. Uma pequena janela na página oferecia opções para apresentar os gráficos por categorias, a saber: Áreas verdes acessíveis aos cidadãos, Qualidade da água, qualidade do ar, Poluição e reciclagem. As páginas dos demais setores repetem este formato e tratam, evidentemente, de assuntos a eles pertinentes.

Localidades é último botão da segunda faixa horizontal. Clicando-se nele abre-se aleatoriamente uma das 20 localidades. Na terceira faixa horizontal título conclama a conhecer as transformações na qualidade de vida da sua Localidade e, abaixo dele, pequeno texto: “Conheça os indicadores que impactam a qualidade de vida no interior das 20 localidades de Bogotá. Você também encontrará informação demográfica e de atualidade sobre as localidades” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/localidades/ciudad-kennedy>>. Acesso em: 26 ago. 2012). O lado esquerdo das páginas internas da seção contém texto explicando a divisão da cidade em 20 localidades, 1.200 bairros e que, “devido às suas diferenças e problemáticas particulares, cada Localidade conta com Prefeitura Local, que se converte no centro de contato mais próximo do cidadão com a Administração Distrital” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/localidades/ciudad-kennedy>>. Acesso em: 26 ago. 2012). O lado O texto também diz que na seção serão encontrados indicadores particularizados para cada Localidade, o que facilita verificar avanços e retrocessos e compará-las, para que o cidadão tenha panorâmica dos aspectos que afetam a qualidade de vida na cidade (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, 2012). Em posição central do espaço para conteúdos mapa da cidade em cor verde dividido em localidades com uma destacada em tom escuro. Ao se clicar sobre qualquer delas no mapa seu nome aparece destacado na lista das vinte na coluna seguinte. Da mesma forma,

colocando-se o cursor sobre qualquer localidade da lista, ela aparecerá destacada no mapa. Sob o texto descrito, à esquerda, na primeira coluna, há o botão azul escuro “Ver mais sobre esta localidade”, link à página na qual há na parte superior esquerda da área de conteúdos, mapa interativo do Google com nomes de ruas, parques, estações do Transmilenio, principais atividades do bairro, população e outros dados. Abaixo, texto explicando a localização geográfica da Localidade e relação de ruas, avenidas e acidentes geográficos que demarcam seus limites. O mapa e o texto ocupam a metade esquerda da área útil superior da página e a outra metade contém formas de contato com a Administração: endereço, endereço do site, página no Face Book, Twitter, email e telefone. As formas de contato web oferecem links diretos. Acima deste bloco de contato existe botão azul escuro, link para divulgar a página nas redes sociotécnicas. O conjunto de colunas descrito fica na parte superior da área útil da página e ocupa totalmente a tela no momento de acesso. A metade inferior tem dois títulos, que funcionam como links: Indicadores e Que Dizem os Cidadãos?. O segundo eleva para a posição central o pé da página, com frases do Twitter contendo @bogotacomovamos. O Indicadores relaciona à esquerda da página alguns setores a que se dedica o BCV e, à direita, títulos remetem à página com o gráfico grande de dados sobre o assunto ocupando toda a área central. Como exemplo, em 27/8/2012 acessou-se a página da Localidade de Chapinero, que listou os seguintes setores e respectivos títulos-links de gráficos:

- Educação: Taxa de analfabetismo nas pessoas com 15 anos ou mais; Taxa de deserção não oficial; Taxa de deserção oficial; Taxa de repetência oficial; Taxa de repetência não oficial; Taxa de reprovação oficial; Taxa de reprovação não oficial; e Taxa global de cobertura bruta em educação;
- Mobilidade: Porcentagem da malha viária em bom estado; Porcentagem da malha viária em mau estado; Porcentagem da malha viária em estado regular;
- Pobreza e equidade: Índice de condições de vida; Índice de Gini; Porcentagem de moradias com necessidades básicas insatisfeitas; Porcentagem de moradias por método integrado de pobreza; Porcentagem de pessoas pobres por renda;
- Saúde: Porcentagem de cobertura no regime contributivo; Porcentagem de cobertura no regime subsidiado; Porcentagem de

desnutrição global; Taxa de mortalidade de menores de um ano (razão por 1.000 NV);

- Vida e segurança: Taxa de mortalidade violenta. (BOGOTÁ COMO VAMOS, 2012).

O acesso aos gráficos descritos apresentou todos os relacionados a Chapinero datados de 2007, defasagem de cinco anos, bastante significativa por trata-se de deliberação sobre políticas públicas. Passagem aleatória pelos gráficos referentes às outras localidades mostrou o mesmo ano de referência.

Outra forma de acessar a sessão Localidades é pela parte inferior da homepage, que, conforme dito, divide sua área de conteúdos mutáveis em três faixas. A terceira se chama Localidades e subdivide-se verticalmente em três colunas. A primeira traz no título o nome da localidade, que aparece aleatoriamente quando se acessa o site, e a parte inicial de um texto descrevendo-a, abaixo do qual há janela onde se pode escolher acessar qualquer das 20 localidades. A coluna do meio tem mapa interativo, conforme descrito, no qual se destaca uma das localidades e pelo qual se pode migrar para qualquer outra. À direita, três gráficos sobre setores evidenciando dados sobre a mesma localidade, que também servem de links ao gráfico ampliado, já detalhado.

Todas as páginas do site têm, no limite entre a terceira faixa cinza horizontal e a área dos conteúdos variáveis, à direita, pequeno botão vinho com a inscrição Concejo remissivo à seção Concejo Cómo Vamos Concejo, conforme explicado, trata-se de programa incorporado ao BCV e seu site. Na parte superior da página de abertura do CCV, a frase título resume os propósitos: “Monitoramos as bancadas, os conselheiros e o Conselho de Bogotá”. Logo abaixo, o complemento: “Nossa avaliação leva em conta tanto a atividade normativa como o controle político que realiza o Conselho e seu impacto na qualidade de vida da cidade” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/concejo/>>. Acesso em: 28 ago. 2012).

Inicialmente este estudo de caso não contemplava o CCV. A 220órum220a-lo em profundidade resultaria repetições pela semelhança de propósitos, diagramação, propostas de interatividade e pelo compartilhamento de páginas na trama de navegação. Os slides com fotos e manchetes da homepage do BCV, por exemplo, se repetem na abertura do CCV. Assim, optou-se por apresentar somente os aspectos próprios do CCV. Sua página de abertura, entretanto, será vista em

detalhes por refletir o conteúdo e por remeter aos aspectos internos próprios, facilitando a análise.

Abaixo dos slides-manchetes na página de abertura estão os links Conselheiros, Projetos de Acordo, Controle Político e Agenda. O primeiro remete à biografia de cada conselheiro, resumo do currículo, fotografia, partido, posicionamentos em votações; presenças, ausências, abstinências; votos com o partido, projetos aprovados, artigos relacionados si no Blog, telefone e endereço de Twitter. Muitos destes tópicos linkam a novas páginas. A seção Projetos de Acordo lista-os, descreve conteúdos e relembra os trâmites dos projetos aprovados. A seção Controle Político reflete as atividades relacionadas à fiscalização à atuação da Prefeitura; e a Agenda se propõe a apresentar em tempo real o que ocorre no Conselho, porém, em 28/8/2012, esta seção estava se conteúdo. Estas e as seções Comissões e Partidos estão na faixa superior das páginas do CCV. A seção Partidos lista as agremiações representadas no Conselho e seus conselheiros com número de propostas aprovadas e arquivadas; apresenta histórico do partido, seu estatuto e gráfico de desempenho. A página inicial do CCV contém, na parte inferior, chamadas de matérias recentes publicadas no Blog. Dela se pode baixar um levantamento do desempenho de cada vereador.

3.4.3 Posicionamento crítico-analítico

Em setembro e outubro o site BCV foi prospectado especificamente para a análise do teor crítico-analítico das matérias, não encontradas com data recente na prospecção de agosto. Este tipo de matéria, nos parece, seria a mais adequada aos propósitos do programa. Partindo-se das chamadas rotativas com fotos presentes na *homepage*, foram escolhidas as seguintes matérias analítico-opinativas para análise: “Bonde pela 7ª não está em discussão”, “Os bogotanos estão otimistas, mas não confiam em suas instituições”, “O Estado sou eu” e “Bogotá Cómo Vamos avaliou pela primeira vez o atual Conselho de Bogotá”.

A primeira, “Bonde pela 7ª não está em discussão” (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://www.bogotacomovamos.org/blog/como-va-bogota/post/el-tranvia-por-la-carrera-septima-no-esta-en-discusion>>. Acesso em: 03 out. 2012), reflete o

fórum “Carrera 7ª, Cómo Vamos?”, mesa de discussão à qual compareceram a diretora do Instituto de Desenvolvimento Urbano, a então gerente do Transmilenio, quatro experts em mobilidade bogotana, um representante dos usuários e uma conselheira distrital ligada ao assunto. A discussão foi mediada pelo editor chefe do jornal El Tiempo e por uma decana universitária. A matéria faz no título uma crítica à postura do prefeito Gustavo Petro de não discutir sua decisão de implantar nesta importante via um sistema de bonde ou trem leve, embora haja setores que defendam o Transmilenio ou o metrô como melhor solução ao transporte massivo da região. A postura do prefeito transparece no texto quando a gerente do Transmilenio diz que o assunto bonde na Carrera 7ª não está em discussão, o que desautorizaria discussões como aquele fórum, típico do BCV, no qual estudiosos de mobilidade das principais universidades da Colômbia apresentaram argumentos técnicos contrários ao bonde. A crítica à postura da Prefeitura também fica evidente nas matérias do El Tiempo sobre este assunto. Segundo disse o editor-chefe do El Tiempo e membro do Comitê Técnico do BCV na entrevista a este pesquisador, o prefeito não gosta do projeto BCV. “O vê como um projeto de ricos, que não reflete bem a cidade. Temos muitas discrepâncias com ele, mas este projeto não é para agradar os prefeitos, é um projeto para exercer controle cidadão sobre os prefeitos” (FIERRO, 2012).

O pouco caso da administração municipal com BCV também ficou evidente em um dos principais eventos do programa, a divulgação da Pesquisa Anual sobre a Percepção Cidadã de 2012 (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana>>. Acesso em: 07 out. 2012), ao qual nem o prefeito nem seus secretários e diretores compareceram. A Prefeitura limitou-se a enviar um auxiliar do Prefeito, mesmo que a pesquisa revelasse as tendências em 2012 da percepção cidadã dos últimos 12 anos nas áreas administrativas mais significativas do município. A matéria publicada pelo BCV sobre o evento no geral tem tom neutro (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://bogotacomovamos.org/blog/como-va-bogota/post/los-bogotanos-estan-optimistas-pero-no-confian-en-sus-instituciones>>. Acesso em: 05 out. 2012), porém destaca no primeiro parágrafo o baixo índice de aprovação aos primeiros nove meses da administração de Gustavo Petro e nos demais relata os presentes à reunião de divulgação e os principais resultados nas áreas de interesse. El Tiempo publicou concomitantemente com o BCV uma matéria com os resultados, sem

análise ou opinião, porém, no dia seguinte publicou uma crítica ao não comparecimento assinada pelo seu editor chefe, na qual cada secretário ou diretor ausente foi cobrado a explicar os índices relacionados à sua pasta revelados pela pesquisa BCV (EL TIEMPO, <http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/una-oportunidad-perdida-ernesto-cortes-fierro-editor-jefe-de-el-tiempo_12286825-4>.

Acesso em: 06 out. 2012). O desprestígio do prefeito e seu primeiro escalão mereceram estilo de edição pouco frequente no site do programa, com linkagem direta de duas das cinco chamadas rotativas da *homepage* para outros sites: uma para a crítica do El Tiempo e outra para a revista Dinero (Dinero.Com), do grupo Publicaciones Semana, matéria intitulada “O estado sou eu”, crítica à postura do prefeito, acompanhada de fotomontagem sobrepondo o rosto de Gustavo Petro no retrato do rei absolutista franco-navarro Luís XIV, pintado por Hiacynte Rigau de no Século XVII (DINERO, <<http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/el-estado/161663>>. Acesso em: 11 out. 2012).

O Conselho Distrital e seus conselheiros, cujos mandatos iniciaram junto com o do prefeito em 1º de janeiro de 2012, foram avaliados pelo BCV-CCV e os resultados publicados no site do programa em 16 de setembro (BOGOTÁ CÓMO VAMOS, <<http://bogotacomovamos.org/blog/noticias-del-concejo-de-bogota/post/bogota-como-vamos-evaluo-por-primera-vez-el-actual-concejo-de-bogota>>. Acesso em: 17 out. 2012). A avaliação apontou como principais atividades do semestre a discussão e aprovação do plano de desenvolvimento da Prefeitura e as eleições da Controladoria Fiscal Distrital e da Defensoria dos Direitos Humanos Distrital, que receberam atenção especial devido aos casos de corrupção da gestão anterior. Segundo a avaliação, os debates mais intensos centraram-se na mobilidade, gestão pública e meio-ambiente. A avaliação desce a detalhes como o aumento do uso de pesquisas e estudos realizados por terceiros nas argumentações dos conselheiros; enumera por bancada as propostas apresentadas, discutidas, aprovadas ou arquivadas; lista os melhores conselheiros por número de propostas apresentadas e aprovadas, e os com maior e menor frequência às seções. No final do texto, links para uma publicação de 28 páginas contendo os critérios de avaliação; para o conteúdo completo da avaliação (página não encontrada no dia 19/10/2012), e para os setores do BCV que, no dia acessado para esta observação,

remetiam todos à mesma matéria da pesquisa 2012 de percepção popular sobre as políticas públicas de Bogotá.

3.4.4 BCV como ator no processo de governança: alcance e perspectivas

A coordenadora do projeto acredita que o BCV “tem cumprido, de forma indireta, papel de ator no processo de governança de Bogotá” (GALLEGO, 2012, entrevista concedida), ao fomentar discussão cidadã sobre diversos setores de políticas públicas. O diretor de Projetos e Gestão Urbana da Câmara de Comércio o também o avalia positivamente. “Obviamente consideramos que a ferramenta tem servido à cidade, por isso continuamos participando depois de tantos anos” (RAMÍREZ, 2012, entrevista concedida). Conforme o editor chefe do *El Tiempo*, o projeto está “bem situado” na governança da capital, sendo ator “muito importante” no processo. Para ilustrar esta importância, lembrou o posicionamento de alguns prefeitos quanto ao programa:

Um prefeito chegou à Prefeitura graças a este projeto, que também é fórum de discussão. Lembro-me de Lucho Garzón, que foi prefeito há duas administrações... Fizemos um fórum sobre pobreza em Bogotá e ele assistiu, pois era candidato. Pegou todas as cifras e montou toda sua campanha sobre o que disse *Cómo Vamos*, e venceu a eleição para a Prefeitura. Ele reconhece e diz que deve a Prefeitura ao BCV. Mas assim como há prefeitos que foram muito receptivos ao BCV, há outros que foram muito críticos. (Enrique) Peñalosa foi muito crítico à medição da pobreza que faz o projeto; Samuel Moreno tinha certas críticas e Gustavo Petro não gosta do projeto (FIERRO, 2012, entrevista concedida).

Para Ramírez (2012, entrevista concedida), espaços como o BCV “permitem gerar opinião sobre as diferentes situações da cidade”, particularmente sobre mobilidade, tema proeminente dos últimos tempos. “O que se busca fazer é que as pessoas conheçam os prós e contras das diferentes soluções, das diferentes problemáticas da cidade” (RAMÍREZ, 2012, entrevista concedida). Os meios de comunicação, segundo ele, geralmente cobrem os eventos do BCV o que permite que se tenha conhecimento um pouco acima que o tradicional sobre os temas em debate. Gallego (2012) classifica a participação da imprensa no processo de alçar o BCV como ator da governança como fundamental, pois, segundo ela, todos os

veículos publicam os seus relatórios e posicionamentos, alargando assim a abrangência deliberativa. Fierro (2012) diz que este é um dos motivos por que a Casa Editorial El Tiempo participa do BCV. Para ele, é importante um meio de comunicação forte acompanhar o projeto para dar-lhe visibilidade e assim informar à população sobre o que se passa na cidade.

Gallego (2012) explica que a influência indireta do BCV na tomada de decisões sobre políticas públicas se processa, por exemplo, quando a divulgação de relatórios impacta na opinião pública e influencia aos posicionamentos dos tomadores de decisão sobre políticas públicas. O mesmo ocorre com a publicação dos posicionamentos das mesas de discussão entre integrantes da administração pública, estudiosos e especialistas. Nestes casos, segundo Gallego (2012) o BVC influi na governança municipal ao acrescentar atores não oficiais às deliberações; além do que os debates destas mesas questionam propostas oficiais, apresentam outras e posicionamentos que chegarão aos tomadores de decisões, que podem por eles serem influenciados. A participação cidadã neste processo também é possível via site, onde é facultado ao cidadão interagir sobre assuntos em pauta e mesmo diretamente com os políticos, notadamente os do Conselho Distrital. A interação é incentivada pelas ferramentas de interatividade e difusão da nova configuração do site, mediada nas postagens diretas para “respeitar a diversidade e acolher posicionamentos de todas correntes possíveis” (GALLEGO, 2012, entrevista concedida). A maior atenção da página web à interatividade, segundo a coordenadora, atende apelo dos usuários.

Temos uma base de dados com 30 mil usuários que recebem nosso boletins virtuais. No ano passado fizemos uma consulta pela internet com eles para saber como nos viam e não mais para saber como viam nossa página web e nosso boletins. O que com mais frequência se dizia era que fazia falta um espaço de interatividade e o site se reconstruiu de forma a que em cada página se tivesse a oportunidade de dizer algo; e, por isto, em cada uma das seções há formas de interação. Se entro na seção Indicadores, por exemplo, cada indicador tem a possibilidade de ser compartilhado em redes e ademais a possibilidade de se agregar alguma mensagem sobre esta informação, que é precisamente o que se quer. Além disto, tratamos de incluir fóruns e espaços de discussão para ofertar temas específicos que valem a pena ser discutidos com especialistas. No caso específico do CCV, dentro do micro-site de cada um dos conselheiros distritais há espaços de discussão específico no qual ele pode responder diretamente ao cidadão. A grande mudança do site tem a ver completamente com o tema interatividade (GALLEGO, 2012, Entrevista concedida).

Apesar da pouca simpatia do prefeito em exercício pelo programa, da falta de abertura da administração vigente às suas posições, do fraco comparecimento de autoridades significativas aos seus eventos, do engessamento das opiniões dos que comparecem e das tentativas da Prefeitura em realizar seus próprios debates com a sociedade civil, integrantes da Alcaldía Mayor reconhecem o trabalho do BVC, sem deixar de criticá-lo em determinados aspectos. Para López⁶⁰ (2012) a Casa Editorial El Tiempo e da Câmara de Comércio como mantenedores do projeto significa “uma linha editorial política tomada” (LÓPEZ, 2012, entrevista concedida). A entrada da Universidade Javeriana no grupo, a seu ver, seria uma tentativa de minimizar este fato com a neutralidade acadêmica.

Creio que uma instituição desta natureza existe justamente para dar informação sistemática e permanente, coerente, medida com a mesma metodologia, e gerar espaços de discussão e não ter uma posição política tomada. [...] Se este espaço pudesse gerar o encontro de experts independentes, para analisar os dados obtidos sistematicamente, creio que faria um grande serviço ao país. Mas quando se submete a uma ideologia é um desserviço (LÓPEZ, 2012, entrevista concedida).

Mesmo com as críticas, LÓPEZ (2012) classifica o projeto como um bom esforço e valoriza nele sobretudo as pesquisas de percepção pública anuais que identificam problemas-chave possibilitando acompanhá-los de forma sistemática e sustentável, pois, a seu ver, os dados são a base principal para a tomada de decisões sobre políticas públicas. Rojas⁶¹ (2012) considera o BCV uma boa iniciativa que “quando fala o poder público leva em consideração”, que, porém “já foi mais atuante” (ROJAS, 2012, entrevista concedida); e assim como López (2012, entrevista concedida) acredita que quando começou “era mais transparente”.

Quanto à possibilidade que o BCV sirva mais à classe dominante que à maioria, Gallego (2012) disse que o programa tem como princípio, desde que foi criado, completa independência dos seus sócios, tanto que não está instalado na

⁶⁰ María Victoria Duque López é assessora da Secretaria de Mobilidade e vice-diretora da Revista digital Razón Pública, dedicada a artigos analítico-opinativos sobre assuntos da atualidade produzidos principalmente pela intelectualidade acadêmica colombiana, publicados em linguagem acessível ao público em geral. A entrevista a este pesquisador tese foi no seu escritório, em 22/09/2012.

⁶¹ A jornalista María Fernanda Rojas é diretora do Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU), órgão responsável por todas as obras públicas, inclusive as relacionadas ao Transmilênio e, à época desta pesquisa, era a responsável pelos assuntos relacionados ao metrô. A entrevista foi concedida a este pesquisador no Restaurante X, em 30/09/2012.

sede ou escritório de nenhum, mas em local próprio. O vínculo com os patrocinadores, conforme explicou, ocorre pelos comitês técnicos, que não determinam o que o fazer. O programa, segundo ela, consta de uma comissão criada com aportes financeiros dos sócios, aos quais cabe apresentar planos de trabalho e cumprir metas. “Mas não há aporte ideológico nem representação frente aos nossos sócios”, declarou Gallego (2012, entrevista concedida). Como exemplo de independência, citou que na Colômbia a legislação permite que dez dias antes das eleições os jornais se posicionem em qual candidato se deve votar, o que sempre é feito pelo *El Tiempo*, que “nunca sequer sugeriu direcionamento ao BCV em relação a algum candidato em disputa”. Da mesma forma, ainda de acordo com Gallego (2012, entrevista concedida), o BCV não tem posicionamento partidário ou ideológico, sendo sua função informar o cidadão que assim será parte ativa na formação da cidadania.

Se por uma lado a coordenadora do projeto descarta interferências político-partidárias ou do poder econômico, por outro admite relações fracas do programa com os movimentos sociais de base, “por falta de maior capacidade de trabalho para contemplá-los melhor”. Mesmo assim, segundo ela, algumas organizações de base encontram no BCV “um bom aliado” em termos de informação (GALLEGO, 2012, entrevista concedida). Melhorar esta relação, conforme declarou, está entre as metas:

Esta é nossa grande meta e nossa página web está planejada neste sentido, de fazer todo nosso trabalho, toda nossa estratégia, voltada para o cidadão de base. E, obviamente, a melhor forma de encurtar este caminho é pelas organizações de base estruturadas (GALLEGO, 2012, Entrevista concedida).

Fierro (2012) crê que o BCV pode acrescentar ainda mais às políticas públicas indo além da deliberação e propondo projetos de lei.

Se se observa com cuidado, se se olha com parcimônia o que dizem as mesas dos experts e o que estão pensando os cidadãos, se contribui para melhorar as políticas públicas, a que o governo tenha mais em conta as advertências que estão fazendo os cidadãos; esta é basicamente nossa contribuição. Mas queremos ir mais além e fazer, como fazem no Brasil, inclusive projetos de lei. Queremos ser mais influentes; não só seguir mas atuar: promover iniciativas inspiradas no BCV e planteá-las no Conselho da Cidade (FIERRO, 2012, entrevista concedida).

Outro desejo, o de aproximar mais o BCV das comunidades, evidencia-se quando Fierro (2012, entrevista concedida) revela que uma das metas “é ir do macro para o micro”, da abordagem da cidade como um todo à abordagem por bairros, e criar um *Cómo Vamos* específico para todas as 20 Localidades de Bogotá e assim acompanhar separadamente o governo de cada uma. O programa também pretende fazer o caminho contrário e extrapolar os limites do Distrito Capital em direção à Região Metropolitana, conforme Ramírez (2012). Neste caso, não se trata de criar *Cómo Vamos* específicos para cada município, mas que o BCV passe a tratar de temas comuns, como trânsito, transporte, moradia e água. Segundo ele, a Câmara de Comércio também gostaria de, conforme seu planejamento estratégico, incluir o tema competitividade e produtividade de Bogotá no cenário internacional entre os abordados pelo BCV.

3.4.5 Considerações gerais sobre o BCV

A proposta do BCV reflete-se na edição, diagramação e navegabilidade do seu site quando cria nele ambiente próprio para a geração e difusão de informações, análises e opiniões técnicas e de percepção cidadã sobre políticas públicas; embora no período analisado houvesse muitas falhas, que se podem atribuir ao novo formato em construção. Porém, este estilo, que se pretende mais aberto à participação virtual, exclui os sem acesso às tecnologias e os sem habilidade no trato com a internet; comuns justamente nas comunidades o programa ressenete-se em envolver. Falta ao site valer-se de vídeos e áudios, transmissões ao vivo e outros recursos multimidiáticos corriqueiros na comunicação massiva via internet, o que atrairia público maior e comunicaria mais eficazmente. Embora seja rico em gráficos, tabelas e textos, carece de mais interpretação, relacionando ao dia a dia do cidadão e à sua qualidade às discussões na Prefeitura e Conselho Municipal, à atuação dos conselheiros, prefeito, secretários e demais atores públicos, como objetiva o programa. A nova proposta de divulgar menos suas análises e conclusões e mais dados puros nos parece equivocada e dicotômica em relação aos princípios do BCV.

Em termos de participantes nas mesas de discussão, que acabam por moldar pontos de vista do programa, o BCV varia pouco, privilegia as autoridades em postos relacionados ao tema em voga: experts geralmente de universidades, políticos ou lideranças afeitas ao assunto. É indubitável a capacidade dos escolhidos, porém novamente o cidadão comum, cuja voz indireta é a pesquisa anual, com metodologia, esta sim, inclusiva por privilegiar a percepção sobre os dados técnicos.

Para concluir se o BCV é ator no processo de governança, é necessário lembrar a função do El Tiempo de difundir resultados de fóruns, debates, pesquisas e outras atividades. O jornal atinge as classes média e alta da Colômbia, os formadores da opinião pública; é referência para os demais meios de comunicação do seu grupo empresarial e demais veículos do país, mimetismo midiático (RAMONET, 2004 e BOURDIÉ 1997) que potencializa os assuntos gerados no BCV na formação da esfera pública e da opinião pública (HABERMAS, 1984 e 1996; CASTELLS, 2011). Pelos preceitos de Castells (2011), embora a imprensa não tenha a capacidade de determinar o que as pessoas pensam, influencia grandemente no seu pensamento, principalmente sobre assuntos políticos. Ou seja, a opinião pública sobre os políticos está diretamente ligada à intensidade e à qualidade da cobertura que lhes prestam os meios de comunicação. Segundo Castells (2011), os assuntos mais atrativos são os relacionadas ao dia a dia do espectador; as fontes oficiais são prioritárias; os próprios jornais estabelecem os critérios de avaliação da dos políticos; e a publicação diferentes pontos de vistas só ocorre quando não há acordo na elite sobre o assunto. Por outro lado, governança que pressupõem deliberação entre todos os atores interessados em determinada política pública. Levando-se em consideração este estudo de caso, precisar o grupo de interesse que o BCV defenderia realmente neste processo. Pelos seus princípios, seria a cidadania bogotana, mas sua falta de articulação com as sociedades de base e com o cidadão comum e ligação estreita com entidades da elite colocam em xeque sua representatividade cidadã. O mesmo se passa com a imprensa, cujos pressupostos a colocam a serviço da sociedade democrática, aos interesses da maioria; o que na verdade não ocorre, conforme Traquina (2003) e Moraes (2001 e 2003), que a veem corrompida pelos poderes políticos e econômicos.

Nesta linha de raciocínio, o BCV abastece os meios com informações carregadas da credibilidade auferida por fontes supostamente isentas e representativas. A mídia as difunde mimeticamente acentuando pontos de vistas da elite intelectual, econômica e política. Estes pensamentos afetam a formação da esfera pública e a opinião pública que, impacta nos tomadores de decisões sobre as políticas públicas de Bogotá.

O BCV, portanto, faz parte do processo de governança, não como ator direto, pois não toma as decisões, mas indiretamente via opinião pública que ajuda a formar em função da elite, colaborando para a manutenção do *status quo*.

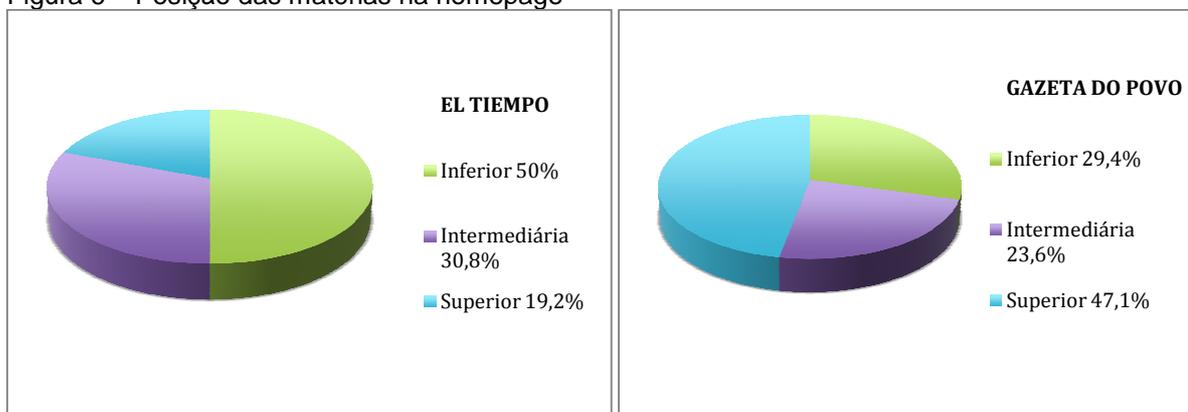
3.5 GAZETA DO POVO E EL TIEMPO COMO ATORES NA GOVERNANÇA METROPOLITANA

Os dados obtidos para a análise comparativa entre os conteúdos das matérias jornalísticas relacionadas ao transporte coletivo nas regiões metropolitanas de Curitiba e de Bogotá, publicadas respectivamente pelos sites dos jornais Gazeta do Povo e do El Tiempo, estão apresentados nesta seção, acompanhados de análises comparativas sobre cada aspecto pesquisado. Ao final da seção verifica-se, à luz do jornalismo cidadão e de alguns teóricos da comunicação, a atuação destes veículos e da imprensa em geral como atores no processo de governança metropolitana relacionada ao transporte coletivo nas regiões em estudo.

3.5.1 Recursos tipográficos de diagramação

O levantamento de dados detectou 26 chamadas de homepage de matérias jornalísticas no site do El Tiempo e 17 no da Gazeta do Povo no período observado. No site El Tiempo, 50% destas chamadas no momento da observação estavam localizados em posição inferior, 30,8% em posição intermediária e 19,2% em posição superior. Na Gazeta do Povo, 29% estavam em posição inferior, 23,6% na intermediária e 47,1% na superior (Figura 6). Nota-se que, embora El Tiempo tenha realizado uma cobertura maior sobre o transporte coletivo metropolitano, a Gazeta do Povo destacou mais as matérias realizadas.

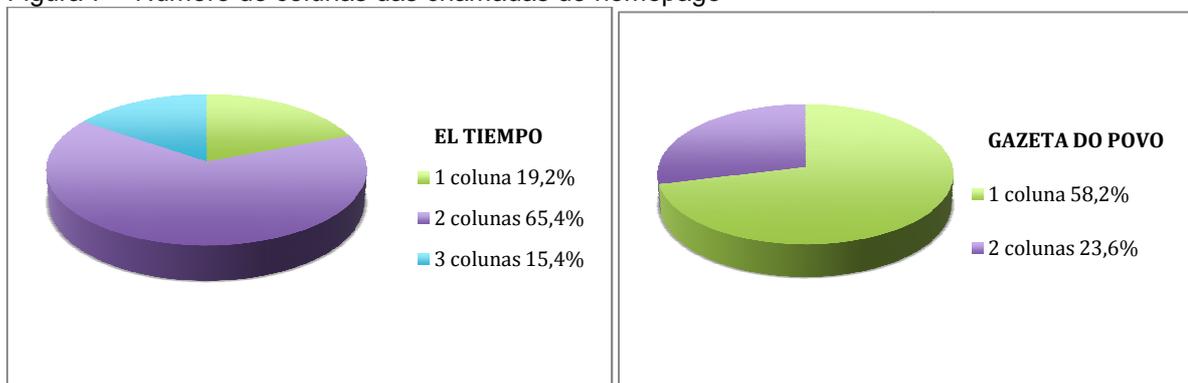
Figura 6 – Posição das matérias na homepage



Fonte: o autor (2012)

Quanto ao número de colunas utilizadas na homepage para as chamadas, El Tiempo publicou 15,4% delas em três colunas, 65,4% em duas e 19,2% em uma coluna. A Gazeta do Povo não publicou nenhuma em três colunas, 41,1% em duas e 58,2% em uma coluna (Figura 7). Neste quesito, El Tiempo valorizou mais as matérias sobre o assunto.

Figura 7 – Número de colunas das chamadas de homepage



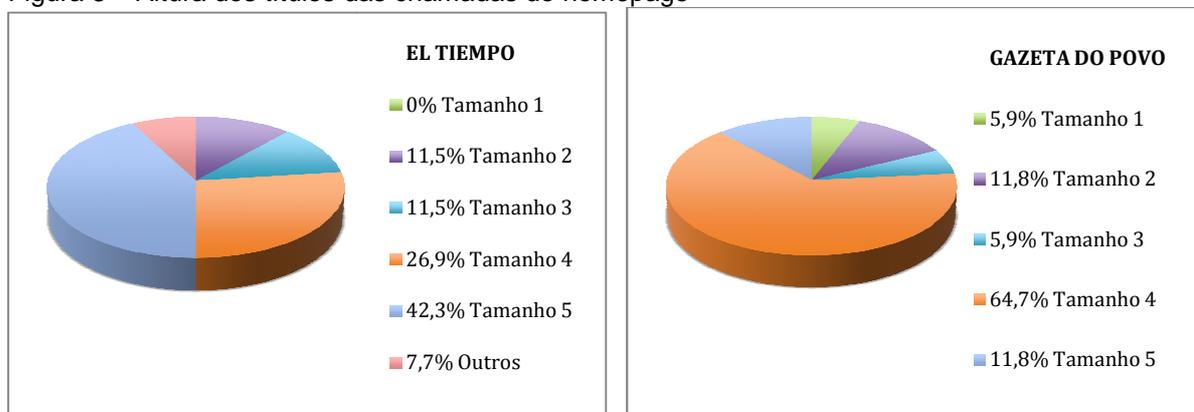
Fonte: o autor (2012)

Acerca do tamanho das fontes utilizadas (altura das letras), El Tiempo publicou 42,3% das suas chamadas no tamanho 5; 26,9% no tamanho 4; 11,5% no tamanho 3; 11,5% no 2, e nenhuma no tamanho 1. O site apresentou duas chamadas (7,7%) cujos tamanho dos títulos não se enquadraram nos padrões adotados para esta análise. Na Gazeta do Povo, 64,7% das chamadas foram publicadas no tamanho 4; 29,4% no 5; 11,8% no 2, e apenas 5,9% no 1 (Figura 8).

O predomínio, em ambos os sites, foi de títulos de altura baixa para as matérias sobre o transporte coletivo.

De uma forma geral, os recursos tipográficos e a diagramação de ambos os sites valorizaram as matérias sobre o transporte coletivo de forma mediana para baixo nas suas respectivas homepage, o que pode denotar grau de importância semelhante, no geral, às matérias relacionadas ao transporte coletivo metropolitano em comparação a outros assuntos.

Figura 8 – Altura dos títulos das chamadas de homepage



Fonte: o autor (2012)

3.5.2 Recursos midiáticos

Quanto à presença de diferentes recursos midiáticos, 47,1% das chamadas da Gazeta do Povo utilizaram-se de título e texto; 29% de título, texto e foto; 17,6% apenas título e 5,9% título e imagem inicial de vídeo parada. Nenhuma chamada utilizou título, texto e imagem inicial de vídeo e também nenhuma somente título e foto associados. Nem a Gazeta do Povo nem El Tiempo apresentaram matérias somente com áudio. O site El Tiempo apresentou 26,9% das suas chamadas de homepage somente com títulos, percentual igual às chamadas com título e texto, e também igual às com título e foto; 11,5% associando título, texto e foto; e 7,7% com título, texto e imagem inicial de vídeo congelada. Como se nota, em ambos os sites predominou o uso de títulos apenas ou de títulos e textos nas chamadas (53,8% no El Tiempo e 64,7% na Gazeta do Povo) sem recursos fotográficos ou audiovisuais. No computo geral, a El Tiempo valeu-se de duas mídias em 50% das chamadas, de

somente uma em 42,3 delas, e de três mídias em apenas 7,7%; enquanto a Gazeta do Povo fez 64,7% das suas chamadas de homepage com apenas uma mídia; 35,3% com duas e nenhuma com três ou mais. Sendo assim, pode-se dizer que ambos os sites utilizaram-se de poucos recursos midiáticos para melhor valorizar os assuntos relacionados ao transporte coletivo metropolitano, como fica evidenciado nas Tabelas 1 e 2. Pela pesquisa realizada, não se pode comparar a utilização de recursos multimídia sobre o assunto em questão com outros assuntos cobertos pelos sites. Pode-se afirmar, entretanto, que El Tiempo vale-se mais de vídeos do que a Gazeta do Povo nas suas coberturas, de forma geral.

Tabela 1 – Tipo de mídias por chamada

TIPO DE MÍDIA/VEÍCULO	NÚMERO DE CHAMADAS		% DE CHAMADAS	
	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO
TÍTULO	3	7	17,6	26,9
TÍTULO/TEXTO	8	7	47,1	26,9
TÍTULO/TEXTO/VÍDEO	0	2	0	7,7
TÍTULO/TEXTO/FOTO	5	3	29,4	11,5
TÍTULO/FOTO	0	7	0	26,9
TÍTULO/VÍDEO	1	0	5,9	0
TOTAL	17	26	100	100

Fonte: o autor (2012)

Tabela 2 – Quantidade de mídias por chamada

Nº MÍDIA/VEÍCULO	NÚMERO DE CHAMADAS		% DE CHAMADAS	
	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO
1	11	11	64,7	42,3
2	6	13	35,3	50
3	0	2	0	7,7

Fonte: o autor (2012)

A Tabela 1 mostra a ocorrência, em número e percentual, das diferentes e possíveis combinações de mídias nas chamadas de homepage sobre o transporte coletivo de ambos sites; e a Tabela 2 apresenta, em número e percentual, a quantidade de chamadas por número de mídias utilizadas.

No site El Tiempo, 61,6% das fotografias tinham caráter ilustrativo e 19,2% delas retratavam o fato noticiado. Na Gazeta do Povo, 80% das fotografias retratavam o fato e 20% eram ilustrativas. Mesmo com estes índices, não se pode afirmar que a Gazeta do Povo valorizou mais suas chamadas que El Tiempo com fotografias jornalísticas, dado ao fato de ter publicado poucas fotos.

Quando se considera a quantidade de títulos secundários (links ou chamadas para matérias correlatas) associados à chamada de homepage, a Gazeta do Povo utilizou-se deste recurso em apenas 5,9% dos casos. El tiempo não se utilizou deste recurso. Da mesma forma, a vinheta só foi utilizada em 5,9% das chamadas na Gazeta do Povo e não se fez presente no El Tiempo. A presença de mais de uma chamada na homepage de assunto relacionado ao transporte coletivo somente ocorreu uma vez na Gazeta do Povo (5,9%), quando apareceram três chamadas concomitantemente; e duas vezes no El Tiempo (11,8%), com duas chamadas simultâneas.

3.5.3 Qualidade dos entrevistados

Nas suas páginas internas, El Tiempo entrevistou 50 pessoas para produzir 26 matérias, 19 delas (73,1%) com entrevistados, o que perfaz média de 1,92 entrevistados por matéria; ou 2,63 se forem consideradas apenas as matérias que têm entrevistados. A Gazeta do Povo, por sua vez, entrevistou 49 pessoas e produziu 17 matérias, 12 delas (70,1%) com entrevistados, perfazendo média de 2,9 entrevistados por matéria e 4,08 quando se considera apenas as com entrevistados. Na Gazeta do Povo, 35,3% das matérias ouviram apenas uma pessoa, enquanto no El Tiempo este índice foi de 23,1%. A Tabela 3 mostra nos dois veículos a quantidade de matérias por número de entrevistados, o número total de entrevistados em cada categoria (número de entrevistados), o percentual de entrevistados por categoria e o percentual de entrevistados por categoria considerando-se apenas as matérias com entrevistados. Embora o percentual de matérias com entrevistados em ambos os jornais tenha sido próximo (73,1% e 70,1%), a média de entrevistados da Gazeta do Povo foi superior, porém o site tem alto percentual de matérias com apenas um entrevistado. Da mesma forma, ambos os sites caracterizam-se por grande percentual de matérias com nenhum ou apenas um entrevistado: 64,7% na Gazeta do Povo e 50% no El Tiempo. De forma geral, pode-se afirmar que ambos os sites recorreram a pouco entrevistados (menos de um) na maioria das suas matérias.

Tabela 3 – Número e percentual de entrevistados por matéria

VEÍCULO/Nº DE ENTREVISTADOS	QUANTIDADE DE MATÉRIAS POR Nº DE ENTREVISTADOS		TOTAL DE ENTREVISTADOS POR CATEGORIA		% DE MATÉRIAS POR NÚMERO DE ENTREVISTADOS		ENTREVISTADOS P/ MATÉRIA COM ENTREVISTADO (%)	
	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO	GAZETA DO POVO	EL TIEMPO
0	5	7	0	0	29,4	26,9	X	X
1	6	6	6	6	35,3	23,1	50	31,6
2	1	5	2	10	5,9	19,2	8,3	26,3
3	1	4	3	12	5,9	15,4	8,3	21,1
4	1	1	4	4	5,9	3,8	8,3	5,3
5	0	2	0	10	0	7,7	8,3	10,5
6	1	0	6	0	5,9	0	8,3	0
8	0	1	0	8	0	3,8	0	5,3
13	1	0	13	0	5,9	0	8,3	0
15	1	0	15	0	5,9	0	8,3	0
TOTAL	17	26	49	50	100	100	100	100

Fonte: o autor (2012)

Das 26 matérias publicadas sobre transporte coletivo pelo site El Tiempo, 14 (53,8%) entrevistaram representantes do poder político. Quando se leva em consideração apenas aquelas que tinham entrevistados governamentais, nota-se que 61,5% se restringiram a apenas um entrevistado. Do total das 19 matérias com entrevistados, 73,7% ouviram representantes do poder político. A média do site no geral foi de 1,08 entrevistado governamental por matéria, índice que sobe para 1,47 quando se consideram só as matérias com entrevistados. Do total de entrevistados, 56% representavam o poder político.

Na Gazeta do Povo, 9 das 17 matérias entrevistaram fontes relacionadas ao poder político, ou seja, 53,8% do total de matérias. Quando se leva em consideração apenas aquelas que tinham entrevistados governamentais, nota-se que 55,6% se restringiram a apenas entrevistado. Se evidenciado o total de matérias com entrevistados, 75% delas tinham representante oficial. A média geral de entrevistados políticos por matéria foi de 1,53 e de 2,17 quando se considera apenas aquelas com entrevistados. Do total de entrevistados da Gazeta do Povo, 53,06% representavam o poder político.

Quanto ao poder econômico, seus representantes apareceram como entrevistados em 17,6% do total de matérias da Gazeta do Povo e em 25% das com entrevistados. Os entrevistados deste poder representam 8,2% do total de entrevistados. A média de entrevistados do poder econômico por matéria ficou em 0,24 e em 0,33 quando se considerou somente as matérias com entrevistados.

No El Tiempo, os entrevistados do poder econômico aparecem em 11,5% do total de matérias e em 15,8% das que têm entrevistados. Do total de entrevistados, representam 16%. A média de entrevistados por matéria foi de 0,31 e de 0,42 quando se leva em conta somente as matérias com entrevistados.

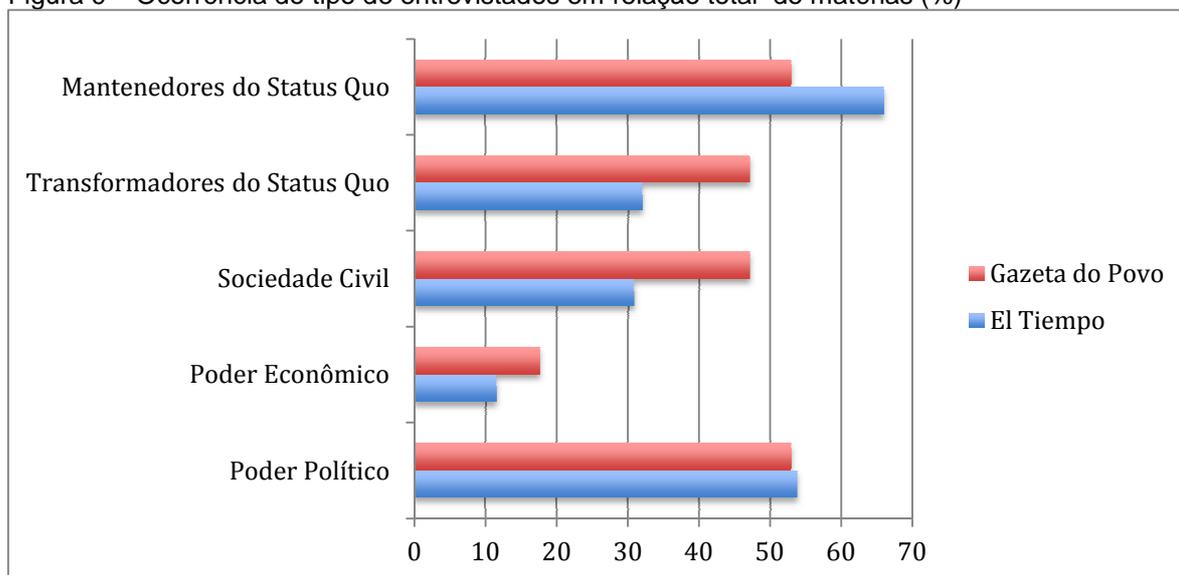
O cidadão comum ou representante de entidade da sociedade civil aparece como entrevistado em 47,1% das matérias na Gazeta do Povo e em 30,8% do El Tiempo. Figuram em 66,7% das matérias com entrevistados na Gazeta do Povo em 36,8% no El Tiempo. Os entrevistados desta categoria perfazem 38,8% do total na Gazeta do Povo e 30% no El Tiempo. A média de entrevistados cidadãos comuns ou representantes da sociedade civil por matéria na Gazeta do Povo foi de 1,12 e no El Tiempo 0,58; índices que sobem respectivamente para 1,58 e 0,84 quando consideradas somente as matérias com entrevistados.

Ao se considerar os entrevistados mantenedores do *status quo*, nota-se que El Tiempo os entrevistou em 66% das matérias e em 78,9% das matérias com entrevistados. Este tipo de entrevistado significa 64% do total no El Tiempo. Na Gazeta do Povo esta qualidade de entrevistados apareceu em 52,9% das matérias, em 75% das com entrevistados. Esta categoria de entrevistados perfaz 61,2% do total de entrevistados na Gazeta do Povo. A média deste tipo de entrevistado por matéria na Gazeta do Povo ficou em 2,5 das matérias com entrevistado e em 1,76 do total de matérias; no El Tiempo, estes índices são de 1,73 e 1,27 respectivamente.

Por outro lado, ao se computar os entrevistados transformadores do *status quo*, El Tiempo os entrevistou em 32% das matérias, perfazendo 32% do total dos entrevistados. Este tipo de fonte apareceu em 31,6% das matérias com entrevistados. Na Gazeta do Povo esta qualidade de entrevistados apareceu em 47,1% das matérias, 67,7% daquelas com entrevistados, perfazendo 38,8% do total de entrevistados. A média de entrevistados transformadores do *status quo* na Gazeta do Povo foi de 1,12 por matéria no geral e de 1,58 quando se considera

apenas aquelas com entrevistados; índices que no El Tiempo, respectivamente, são de 0,73 e 0,84.

Figura 9 – Ocorrência do tipo de entrevistados em relação total de matérias (%)

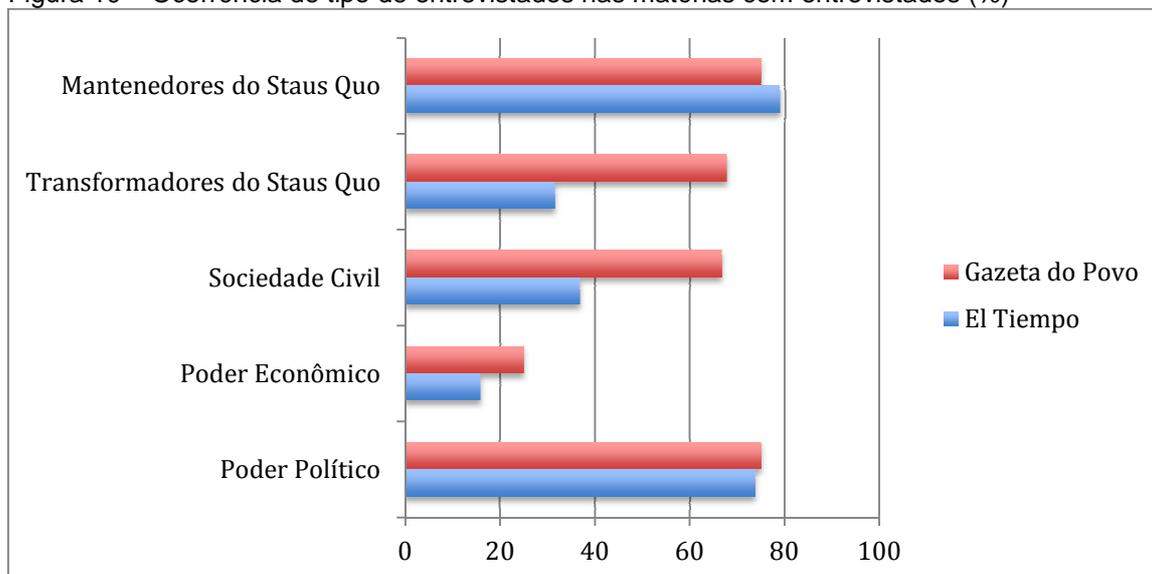


Fonte: o autor (2012)

A Figura 9 evidencia o percentual dos entrevistados, quando se considera o total de matérias publicadas sobre transporte coletivo, mantenedores do *status quo* e compara os índices encontrados para ambos os sites; faz o mesmo em relação aos entrevistados transformadores do *status quo*; e evidencia, da mesma forma, separadamente, a presença de entrevistados representativos dos poderes econômico, político e da sociedade civil. Levando-se em consideração os índices encontrados, fica evidente a predominância da voz dos mantenedores do *status quo* em ambos os veículos de comunicação, principalmente do poder político, o que denota disparidade em termos deliberativos.

A Figura 10 estampa o percentual de ocorrência dos diferentes tipos de entrevistados quando se considera somente as matérias em que havia pelo menos um entrevistado. Nestes casos também sobressaltam-se os entrevistados mantenedores do *status quo*, principalmente do poder político; embora a sociedade civil e os transformadores do *status quo* apareçam com índices razoáveis na Gazeta do Povo.

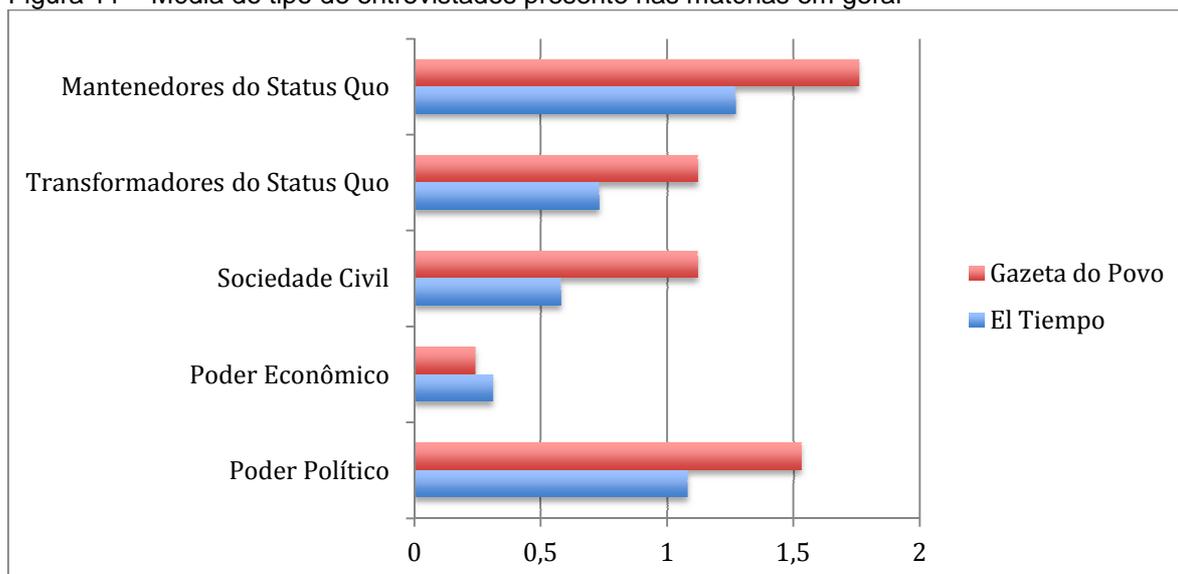
Figura 10 – Ocorrência do tipo de entrevistados nas matérias com entrevistados (%)



Fonte: o autor (2012)

A Figura 11 apresenta comparativamente a média de entrevistados, segundo o tipo, presentes no total de matérias sobre o transporte coletivo publicadas por ambos os sites. As médias evidenciam também a predominância dos entrevistados mantenedores do *status quo*, notadamente os políticos, e que, de forma geral, a Gazeta do Povo tem média maior de entrevistados.

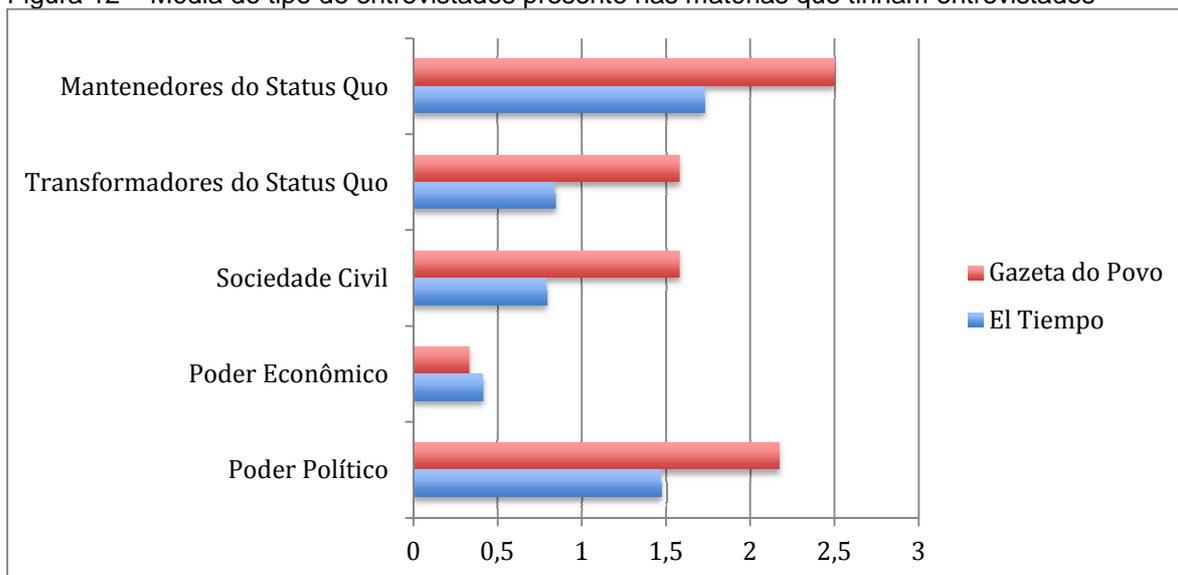
Figura 11 – Média do tipo de entrevistados presente nas matérias em geral



Fonte: o autor (2012)

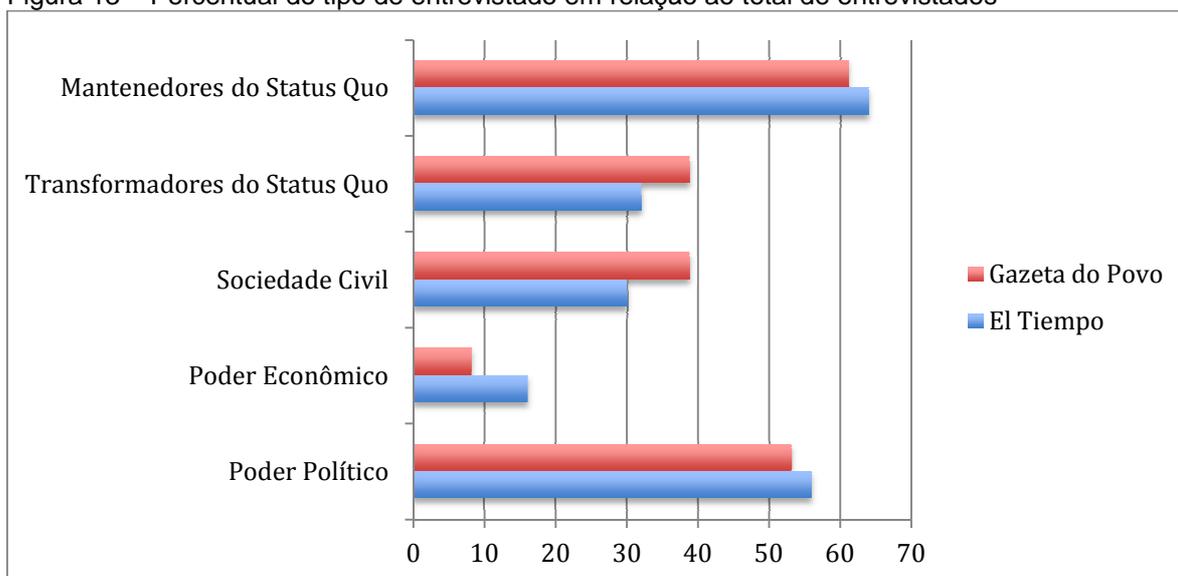
A Figura 12 mostra a média de entrevistados quando consideradas apenas aquelas matérias que tinham pelo menos um entrevistado. O gráfico comparativo também evidencia em ambos os jornais a predominância de entrevistados mantenedores do *status quo*, notadamente do poder político; e média superior de entrevistados na Gazeta do Povo.

Figura 12 – Média do tipo de entrevistados presente nas matérias que tinham entrevistados



Fonte: o autor (2012)

Figura 13 – Percentual do tipo de entrevistado em relação ao total de entrevistados



Fonte: o autor (2012)

A Figura 13, por sua vez, mostra o percentual de entrevistados de cada gênero em relação ao total dos entrevistados de cada site. O gráfico evidencia que os mantenedores do *status quo* são aproximadamente o dobro dos transformadores em ambos os sites, a predominância dos oriundos do poder político e percentuais bastante próximos para todos os tipos de entrevistados nos dois sites.

3.5.4 Qualidade das fontes de informação

A quantidade de matérias que atribuíram informações, direta ou indiretamente, a fontes que não entrevistados (entidades, organizações e outras, públicas ou privadas) chegou a 17 das 26 no El Tiempo, ou seja, 65,4% do total de matérias. O total de fontes que não entrevistados chegou a 35, o que implica em média de 1,34 fontes por matéria ou 2,05 quando se considera apenas aquelas que têm fontes.

Na Gazeta do Povo, 11 das 17 matérias publicadas recorram a informações de fontes que não entrevistados, o que corresponde a um percentual de 64,7%. O total de fontes chegou a 26, perfazendo média de 1,53 fontes que não entrevistados por matéria, ou 2,36 quando se considera somente as matérias com fontes que não pessoas.

O site da Gazeta do Povo recorreu a 23 fontes políticas que não entrevistados para realizar 10 do total de 17 matérias, o que dá uma média de 1,53 fontes por matéria no geral e 2,3 quando se consideram só as matérias com fontes. Este veículo publicou 38,5% das matérias sobre o transporte coletivo de Curitiba com dados advindos de fontes políticas ou oficiais e 90,9% se consideradas somente as matérias com fontes que não os entrevistados. 65,3% de todas as fontes são oficiais.

O site da El Tiempo recorreu a 24 fontes políticas ou governamentais que não entrevistados para realizar 16 do total de 26 matérias, o que dá uma média de 0,93 fontes deste tipo por matéria no geral e 1,5 quando se consideram só as matérias com fontes. Este veículo publicou 61,5% das matérias sobre o transporte coletivo de Bogotá contendo dados advindos de fontes políticas ou oficiais, ou 94,1% quando se

considera apenas as matérias com fontes. 68,5% de todas as fontes são governamentais.

Quanto às fontes relacionadas ao poder econômico, a Gazeta do Povo recorreu a elas em 11,8% das matérias em geral e 18,9% daquelas que têm fontes que não os entrevistados. Isto representa média de 0,12 fontes deste gênero por matéria no geral e 0,18 só nas que têm fontes. As fontes do poder econômico representam 18,2% do total na Gazeta do Povo. El Tiempo, por sua vez valeu-se deste tipo de fonte em 19,2% das matérias no geral e em 29,4% das que têm fontes. A média de fontes do poder econômico por matéria, no geral, ficou em 0,23 e quando se considera somente as matérias com fonte ficou em 0,35. Este tipo de fonte representa 17,2% do total de fontes no El Tiempo.

Não se analisou separadamente as fontes oriundas de entidades da sociedade civil, uma vez serem pouco significativas no cômputo geral.

Ao se considerar as fontes que não os entrevistados mantenedores do *status quo*, nota-se que El Tiempo recorreu a elas em 65,4% das matérias no geral e em 100% das matérias com fontes. Este tipo de fonte significa 85,7% do total no El Tiempo. Na Gazeta do Povo estas fontes apareceram em 58,8% das matérias, e somam 90,9% das com fontes que não os entrevistados. Esta categoria de fontes perfaz 96,2% do total de fontes na Gazeta do Povo. A média deste tipo de fonte na Gazeta do Povo ficou em 2,27 das matérias com fontes e em 1,47 do total de matérias; no El Tiempo, estes índices são de 1,76 e 1,15 respectivamente.

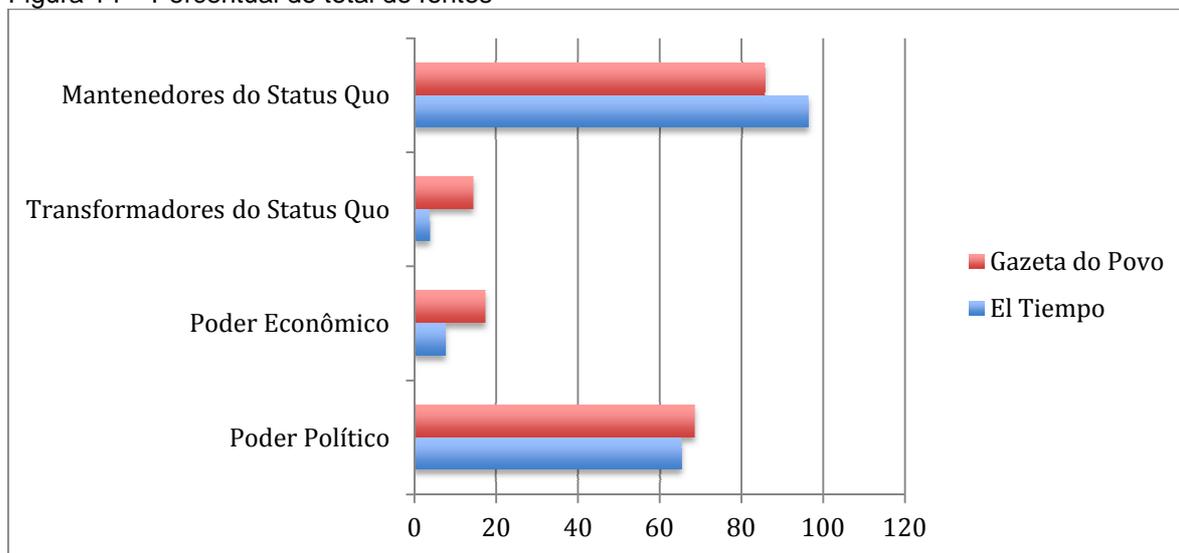
Por outro lado, ao se computar as fontes transformadoras do *status quo*, El Tiempo as utilizou em 11,5% das matérias. Este tipo de fonte apareceu em 17,6% das matérias com fontes e significa 14,3% do total de fontes do site. Na Gazeta do Povo esta qualidade de fontes apareceu em 5,88% das matérias, 9,09% daquelas com fontes, perfazendo 3,84% do total de fontes.

A média de fontes transformadoras do *status quo* na Gazeta do Povo foi de 0,06 por matéria no geral e de 0,09 quando se considera apenas aquelas com fontes; índices que no El Tiempo, respectivamente, são de 0,19 e 0,29.

A Figura 14 evidencia o percentual de cada tipo de fontes considerando-se o total de fontes presentes nas matérias sobre o transporte coletivo publicadas pelos dois veículos de comunicação objetos da pesquisa. Ao observá-la, fica bem evidente a supremacia das fontes mantenedoras do *status quo* em ambos os veículos, com

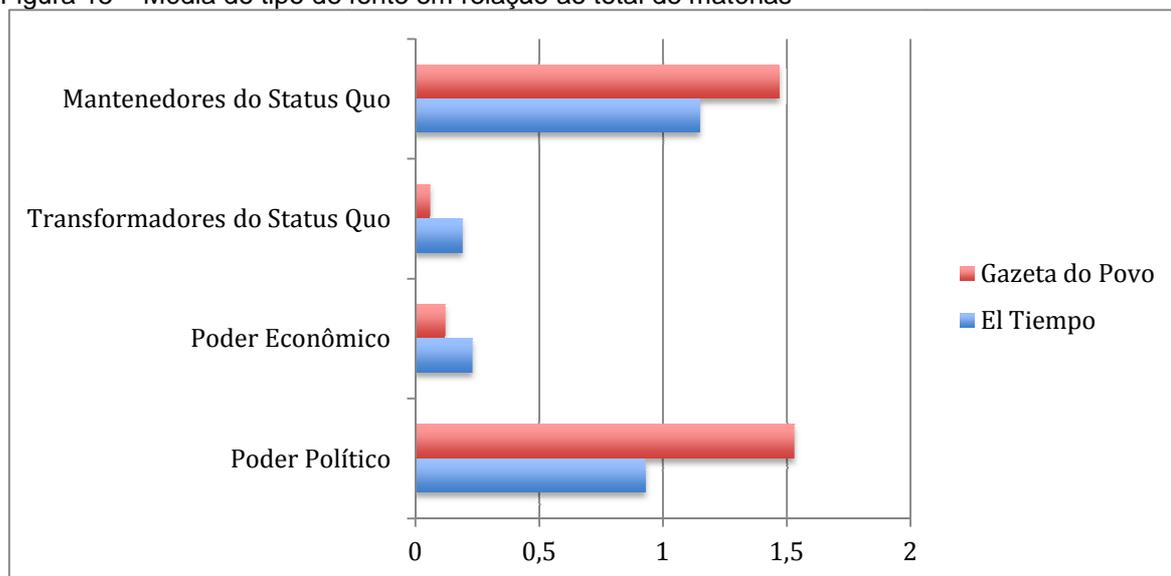
destaque às políticas. Quando se analisam as fontes em comparação com os entrevistados, nota-se uma diferença maior de supremacia das mantenedoras sobre as transformadoras do *status quo*.

Figura 14 – Percentual do total de fontes



Fonte: o autor (2012)

Figura 15 – Média do tipo de fonte em relação ao total de matérias



Fonte: o autor (2012)

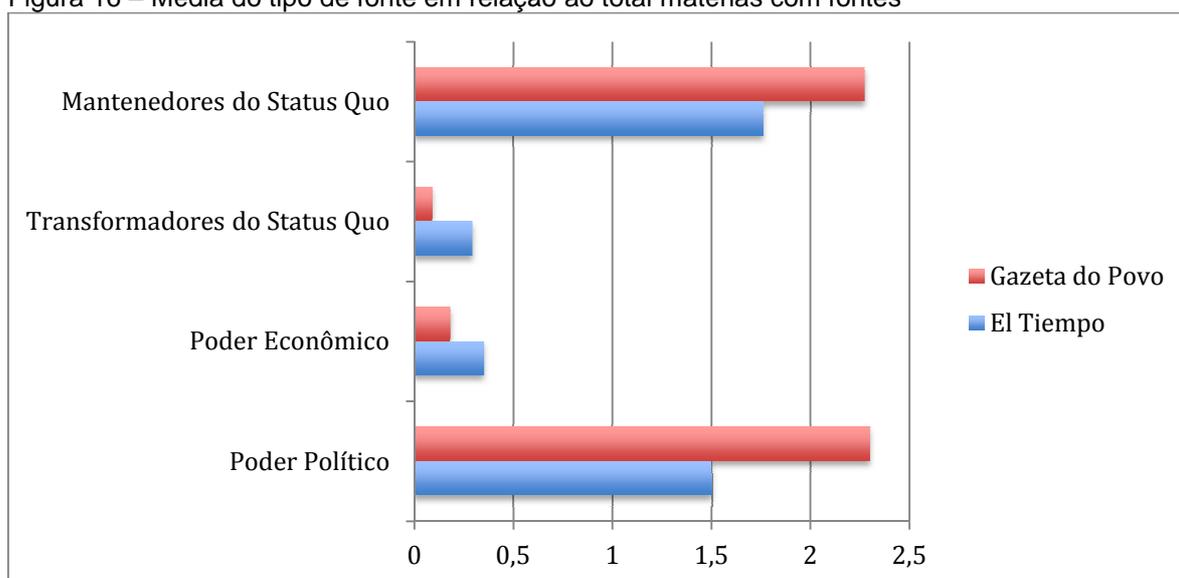
A Figura 15 apresenta gráfico comparativo da média de ocorrência dos diferentes tipos de fontes no total de matérias publicadas por ambos os sites. A média das fontes transformadoras do *status quo* é muito inferior à das fontes

políticas e pouco inferior às fontes econômicas, o que leva a grande predominância de fontes mantenedoras do *status quo* em ambas as publicações. Neste caso, ao contrário do que ocorreu quando se analisou a qualidade dos entrevistados, quando El Tiempo recorreu mais a entrevistados oficiais, agora é a Gazeta do Povo que recorre mais a fontes oficiais.

A média do tipo de fonte que ocorreu em relação ao total de matérias, conforme está na Figura 16, confirma no geral a grande predominância das fontes mantenedoras do *status quo* sobre as transformadoras, cujos índices são inferiores, em ambos os jornais, até às fontes do poder econômico. Neste gráfico também está bem visível a predominância de dados oriundos de fontes relacionadas ao poder político.

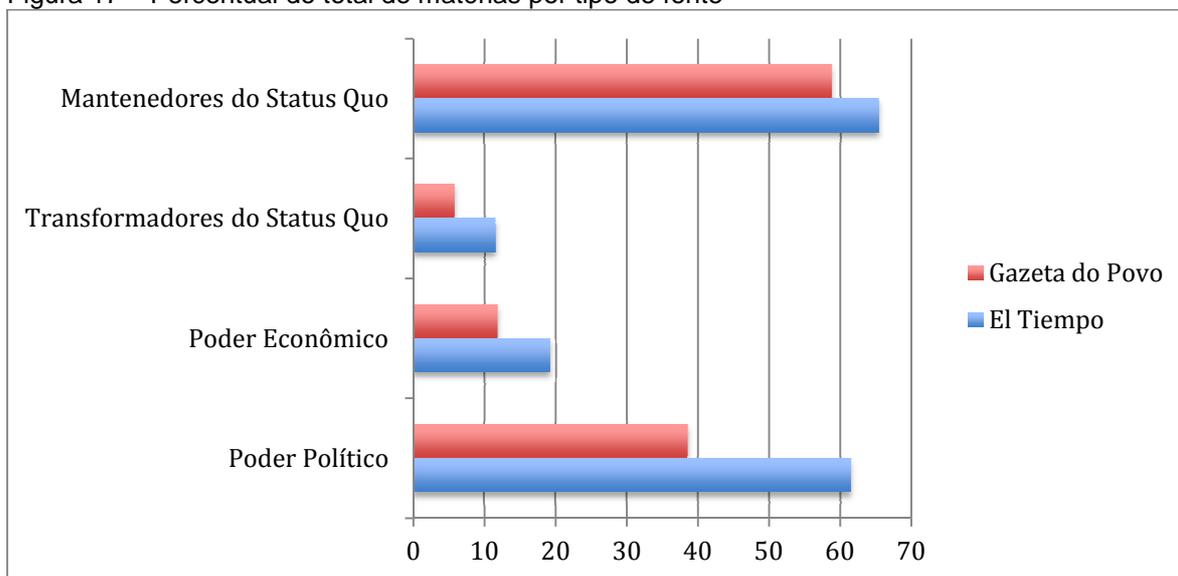
As Figuras 17 e 18 apresentam gráficos comparativos do percentual de matérias que continham informações advindas dos diferentes tipos de fontes nos dois sites. A Figura 12 considera a presença de fontes em relação ao total de matérias que cada site publicou e a Figura 13 considera sua presença somente nas matérias com fontes. Os gráficos confirmam a hegemonia das fontes mantenedoras do *status quo* sobre as transformadoras, e seu alto percentual de ocorrência, que chega à totalidade das matérias com fonte do El Tiempo e a 91% na Gazeta do Povo.

Figura 16 – Média do tipo de fonte em relação ao total matérias com fontes



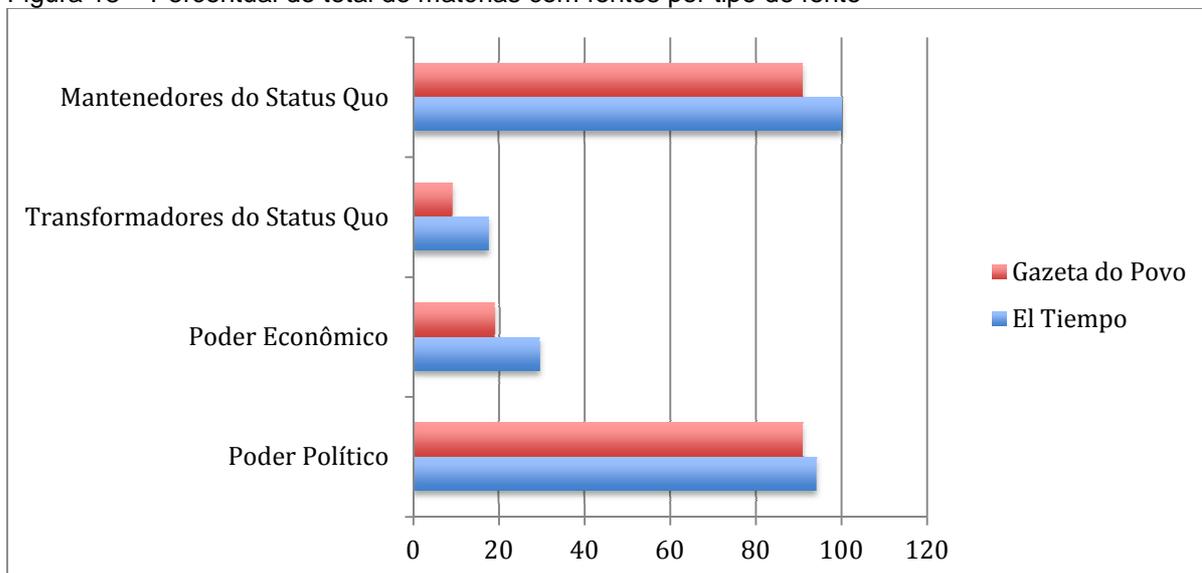
Fonte: o autor (2012)

Figura 17 – Percentual do total de matérias por tipo de fonte



Fonte: o autor (2012)

Figura 18 – Percentual do total de matérias com fontes por tipo de fonte



Fonte: o autor (2012)

3.5.5 Tamanho das matérias

O tamanho médio dos textos das matérias internas do El Tiempo ficou em 2.779 caracteres, contando-se também os espaços, enquanto a média da Gazeta do Povo foi de 3.025. Vale ressaltar que a Gazeta do Povo, não raro, agrega matérias correlatas à principal na mesma página interna. Nestes casos, computou-se o total de caracteres da página, uma vez tratar-se da mesma cobertura. O resultado obtido nos dois veículos mostra que as matérias do El Tiempo têm um tamanho médio de matéria corriqueira de jornal impresso. Na Gazeta do Povo o tamanho varia desde pequenas, com menos de mil caracteres, até coberturas com mais de 8 mil, embora nestes casos se trate de mais de uma matéria na mesma página. No geral, pode dizer que também a Gazeta do Povo publicou matérias de tamanho padrão sobre o transporte coletivo de Curitiba e Região Metropolitana. Quanto às matérias de vídeo, o tempo médio foi de 2min20seg no El Tiempo, o que pode ser considerado tempo mediano para matérias de televisão. A Gazeta do Povo publicou, no período pesquisado, somente uma entrevista em vídeo, de 3min46seg. Nenhum dos dois sites publicou matérias somente em áudio.

A Gazeta do Povo publicou cinco matérias acompanhadas de correlatas (29,4%), sendo duas com uma correlata, uma com duas e duas com três. El Tiempo não publica correlatas, mas publica constantemente links do interior do texto, partindo de palavras-chaves, que remetem a matérias correlacionadas publicadas em dias anteriores ou postadas no mesmo dia pelo site ou sites de veículos do grupo. Levantou-se 10 matérias com links (38,5%), cada uma com 2,7 links em média. A Gazeta do Povo publicou apenas três matérias com link, mas com linkagem via títulos ao final do texto, remetendo a outra página ou blog sobre o mesmo assunto. Um destes links foi para uma transmissão ao vivo, com vídeo e áudio (*stream*).

As coberturas contempladas com matérias correlatas feitas pela Gazeta do Povo proporcionam maior profundidade aos assuntos noticiados e gama maior e diferenciada de opiniões e posicionamentos sobre o assunto, diferenciando-se basicamente do El Tiempo, neste sentido, pois a simples linkagem feita por este site nem sempre correlaciona os assuntos de forma lógica e fácil para o leitor.

3.5.6 Interatividade

Tanto El Tiempo como a Gazeta do Povo oferecem links diretos para os leitores que queiram compartilhar suas matérias nas principais redes sociotécnicas.

A média de compartilhamentos na Gazeta do Povo, foi 15,8 por matéria, enquanto no El Tiempo foi de 67,3, considerando-se todas as redes sociais utilizadas pelo veículo, uma diferença bastante expressiva, que tanto pode significar leitores mais participativos quanto número maior de leitores. Quanto ao leitor publicar seus comentários junto às matérias, a Gazeta do Povo ofertou esta possibilidade em apenas três delas e, nos momentos verificados, não havia nenhum comentário. O El Tiempo, por sua vez, ofertou esta possibilidade em todas as matérias, e a média de comentários obtida foi de 35,19 por matéria. Nenhum dos veículos realizou pesquisas de opinião online nas matérias sobre transporte coletivo no período pesquisado.

3.5.7 Análise comparativa e papel na governança

Comparando-se os dados obtidos pela pesquisa nota-se que o tipo de cobertura feita pelos dois jornais é bem semelhante, tanto em conteúdo quanto na forma de apresentá-los aos leitores. No período pesquisado, entretanto, o site do El Tiempo cobriu o transporte público de forma mais intensa que a Gazeta do Povo, refletindo que o assunto estava mais em voga em Bogotá, onde se discutia qual modal de transporte de massa deveria ser implantado na importante Carrera 7ª, se BRT, metrô ou bonde; enquanto em Curitiba não havia tema de tal porte em voga. Embora trate-se de veículos de comunicação generalistas, cujo noticiário sobre o transporte público disputa espaço e ênfase com infinidade de outros temas, pode-se dizer que neles o transporte público não é assunto preferencial, pois raramente ocupa posições privilegiadas na homepage, quase nunca se destaca em várias colunas, poucas vezes merece títulos em caracteres maiores, tampouco é apresentado de forma multimidiática ou merece matérias internas em tamanho superior à média.

A interatividade se dá por ferramentas que permitem ao leitor inserir comentários sobre as matérias no próprio site do jornal e pelas que possibilitam-lhe divulgar e comentar as matérias em redes sociotécnicas, onde se abrem a outros comentários e servem como links de acesso às matérias originais nos sites jornalísticos. Estas ferramentas tornam-se multiplicadores de leitura e ampliam a deliberação na esfera pública, até internacionalizada, ambientada no ciberespaço de Levy (1999). A deliberação na *ágora* ciberespacializada é facilitada pela quebra de barreiras de tempo e espaço preconizadas por Gotved (2002). Este processo, em consonância com os dados da pesquisa, mostra-se mais intenso em Bogotá, uma vez que este tipo de interatividade é numericamente superior no El Tiempo do que na Gazeta do Povo.

Os dados coletados revelam também que ambos os veículos recorrem a pequeno número de fontes, entrevistados ou entidades, para a produção das matérias jornalísticas relacionadas ao transporte coletivo das respectivas metrópoles, que as fontes são majoritariamente vinculadas à administração pública, e que a maioria das matérias com entrevistados recorre a apenas um, no geral proveniente do poder político. Quando se distribui os entrevistados em três categorias (oriundos do poder político, do poder econômico ou da comunidade de usuários), pouco mais da metade em ambos os sites provêm do poder político. Levando-se em conta as entidades que serviram como fontes de informação para a produção das matérias nas quais as fontes são identificáveis, tanto na Gazeta do Povo quanto no El Tiempo, entre 90 e 100% das notícias tinham entidades relacionadas ao poder político como fonte de informação (não necessariamente única).

Diante das ponderações de Castells (2011) de que a imprensa não tem a capacidade de determinar o que as pessoas pensam, mas influencia grandemente no pensamento delas quando se trata de assuntos políticos, de que o conhecimento destes assuntos está relacionado fortemente à cobertura que lhes prestam os veículos, e que os assuntos se tornam particularmente chamativos quando se relacionam ao cotidiano do espectador, pode-se estabelecer algumas relações lógicas com presente estudo comparativo e auferir algumas conclusões: Os sites El Tiempo e Gazeta do Povo servem para formatar na mente dos seus espectadores pensamentos em acordo com a mentalidade político-econômica dominante, e que

pensamentos diferenciados do *status quo* vigente têm pouca ressonância. O processo é reforçado pelo fato dos conteúdos relacionados ao transporte público serem produzidos e veiculados sinergicamente pelos jornais impressos de referência dos respectivos conglomerados e outros veículos de diversas mídias de cada grupo. Como se não bastasse, os veículos impressos de referência desencadeiam coberturas miméticas, como denominam Ramonet (2003) e Bourdieu (1999), por veículos de outros grupos ou independentes, o que corrobora com a formação da opinião pública em consonância com o pensamento político-econômico vigente, até porque, novamente de acordo com Castells (2011), é a própria imprensa que estabelece os critérios de julgamento da ação política (valoração), e quando não há discordância de pensamento entre os grupos de elite, ela não publica outras visões, mais uma vez reforçando a manutenção do *status quo*. O reforço da ideologia vigente também se dá pelo enquadramento (Castells, 2011), ou seja, correlações entre assuntos estabelecidas nos textos jornalísticos para induzir a determinadas interpretações, soluções ou avaliações. A preponderância das fontes políticas em ambos os veículos é reforçada, mais uma vez, pela indexação (Castells, 2011), que valoriza mais o pensamento das elites e assim considera as informações oriundas da esfera governamental preponderantes, quando não únicas, nos veículos analisados.

Sendo assim, pode-se afirmar que este desequilíbrio evidente entre as origens das fontes de informação coloca em questionamento o papel da imprensa como Quarto Poder nos processos democráticos referentes às políticas públicas do transporte coletivo nas regiões de Curitiba e Bogotá. Esta afirmação se respalda em Moraes (2001 e 2003), Traquina (2003), Ramonet (2004) e Bourdieu (1997), para quem a convivência da imprensa com os poderes político-econômicos deturpa seu papel como Quarto Poder nas democracias.

Ao se considerarem os preceitos do Jornalismo Cívico ou Jornalismo Cidadão (Traquina, 2003) na análise dos dados encontrados nas matérias, afixa-se que ambos os veículos não vitalizam a vida pública por não encorajarem a participação do cidadão comum; não tomam partido abertamente em relação a assuntos do interesse dos usuários do transporte coletivo; não contextualizam os assuntos e publicam matérias desconexas e até divergentes sobre o tema em estudo; além da

falta de pluralidade de opiniões, privilegiando as das elites (mesmo considerando-se opiniões acadêmicas como comunitárias).

Diante do exposto, fica evidente que a escolha das fontes de informação, a frequência e intensidade das coberturas da imprensa afetam a esfera pública e a formatação da opinião pública em relação aos políticos e às políticas públicas nas democracias. Como o processo de governança envolve deliberação entre todos os interessados na implantação de políticas públicas e como neste caso as opiniões também são influenciadas, embasadas, formadas na esfera pública, em boa parte determinada pela imprensa; pode-se concluir que as fontes de informação escolhidas pela Gazeta do Povo e pelo El Tiempo afetam o processo de governança metropolitana relacionado ao transporte coletivo integrado das metrópoles centralizadas por Curitiba e Bogotá; porém de forma desequilibrada pois pouco contemplam o grupo majoritário e mais afetado, qual seja, os usuários.

3.6 REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Esta seção resume as principais deliberações do processo de governança metropolitana relacionada ao transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). De acordo com metodologia descrita em seção anterior, as informações provêm de entrevistas pessoais com *stakeholders* feitas pelo pesquisador e o texto de apresentação de resultados busca refletir seus posicionamentos. Nas divergências, buscou-se ouvir terceiros e, quando não foi possível a convergência, registrou-se os pensamentos contrários. O anonimato de fontes buscou garantir profundidade, liberdade, isenção e fidedignidade. Assim as informações não são atribuídas, porém os nomes dos entrevistados e seus vínculos com o transporte coletivo constam do Quadro 13, conforme todos concordaram, o que conferiu credibilidade ao processo. Cabe registrar que à época da pesquisa, no segundo semestre de 2011, a possibilidade de construção do metrô não estava em voga, nem houve debates sobre tarifas ou outro fato que gerasse controvérsias.

Quadro 13 – Stakeholders do transporte coletivo da rmc entrevistados

Stakeholder	Relação com transporte coletivo
Alexandre Teixeira	<ul style="list-style-type: none"> Assessor de Comunicação do Setransp - Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros de Curitiba e Região Metropolitana.
Carlos de Rego Almeida Filho	<ul style="list-style-type: none"> Diretor de Transportes da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec).
Francisco Luís dos Santos	<ul style="list-style-type: none"> Prefeito de Fazenda Rio Grande. Encarregado da área de transporte coletivo da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Assomec). Representante da Assomec na Urbanização de Curitiba S/A (Urbs). Representante dos prefeitos na Comec.
Gil Fernando Bueno Polidoro	<ul style="list-style-type: none"> Diretor-presidente da Comec. Engenheiro técnico desde a criação da entidade.
Jairo Marcelino	<ul style="list-style-type: none"> Vereador de Curitiba atuante na área de transporte coletivo. Ex-motorista de ônibus. Ex-cobrador de ônibus.
José Antônio Camargo	<ul style="list-style-type: none"> Presidente da Assomec.. Prefeito de Colombo.
José Rubel	<ul style="list-style-type: none"> Coordenador de Planejamento e Projetos da Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema). Ex-engenheiro técnico da Comec. Fundador da Comec.
Luiz Filla	<ul style="list-style-type: none"> Gerente de Operação do Transporte Coletivo de Curitiba (Urbs).
Luiz Gilberto Pavin	<ul style="list-style-type: none"> Engenheiro técnico da área de transportes da Comec.
Marcelo Rangel	<ul style="list-style-type: none"> Deputado estadual. Presidente da Comissão Legislativa de Obras Públicas, Transporte e Comunicação.
Paulo Eduardo Graichen	<ul style="list-style-type: none"> Engenheiro técnico da área de transportes da Comec.
Pedro Darci	<ul style="list-style-type: none"> Técnico de Operação da Rede Integrada do Transporte Coletivo Metropolitano (RIT) da Urbs.
Rui Hara	<ul style="list-style-type: none"> Coordenador da Comec. Ex-vereador de Curitiba. Ex-deputado estadual. Ex-secretário municipal de Governo.
Tadeu Venéri	<ul style="list-style-type: none"> Deputado estadual de oposição eleito pela RMC. Suplente na Comissão Legislativa de Assuntos Metropolitanos. Ex-vereador de Curitiba.

Fonte: o autor (2011)

O levantamento, como se perceberá, adquiriu conotação histórica com viés político, o que reflete os quase 40 anos de existência do sistema de BRTs em Curitiba e da criação da RMC, e a concomitante polarização política entre duas correntes em disputa pelo Governo do Estado e Prefeitura da Capital que permeiam a evolução dos dois processos. Também cabe antecipar que o levantamento de dados inicial não revelou participação significativa da sociedade civil no processo de governança em estudo, o que levou à realização de nova rodada de entrevistas, com quatro *stakeholders* escolhidos pela sua representatividade nas áreas de comunicação, universidade, indústria e comércio (Quadro 14). Nesta segunda etapa, vieram a tona assuntos mais polêmicos, como a possibilidade de construção do metrô e novo impasse entre Governo do Estado e Prefeitura de Curitiba sobre tarifas.

Quadro 14 – *Stakeholders* do transporte coletivo da rmc complementares entrevistados

Stakeholder	Relação com transporte coletivo
Sandra Gonçalves	Diretora de Redação Jornal Gazeta do Povo/Grupo Paranaense de Comunicação (GRPCom).
Fábio Duarte	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU-PUCPR).
Carlos Eduardo Gonçalves	Vice-presidente da Associação Comercial do Paraná (ACP).
Hélio Bampi	<ul style="list-style-type: none"> • Vice-diretor Federação das Indústrias do Paraná (Fiep). • Representante do setor produtivo no Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba).

Fonte: o autor (2013)

Das informações obtidas nas entrevistas, relatadas a seguir, e com inferências, se extraíram os atores do processo de governança em estudo e se estabeleceram as relações entre eles, possibilitando o desenho da rede de governança relacionada ao transporte público metropolitano de Curitiba e sua análise.

3.6.1 Apresentação das informações obtidas com os entrevistados

3.6.1.1 Evolução das deliberações para a integração físico-tarifária

Em 1983, quando assumiu o primeiro governo estadual eleito após o regime de exceção, José Richa/João Elísio Ferraz de Campos, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), a Comec, as prefeituras, o Departamento de Serviços de Utilidade Pública de Curitiba (DSUP) e a Urbanização de Curitiba S/A (Urbs) começaram os entendimentos para o planejamento da integração do transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba. A coordenação dos trabalhos foi da Comec e os atores estavam restritos aos órgãos governamentais afeitos ao assunto, dos municípios envolvidos, do Estado e da União. Nesta época o poder de decisão sobre obras e programas a serem implantados era do corpo técnico da Comec, que planejava e decidia em qual investir. Não havia participação popular no processo decisório de uma forma geral e a discussão via imprensa era escassa. A participação de entidades da sociedade civil neste processo passou a ocorrer somente após 1986, por exigência do Banco Mundial (BM), que tinha nela um dos requisitos para a liberação de financiamentos. Esta participação, entretanto, ficou restrita a eventos, nos quais entidades civis e jornalistas eram convidados a participar de palestras e debates. A exigência do Banco Mundial inicialmente atingia financiamentos a obras de engenharia, o que envolvia também projetos relacionados ao transporte coletivo. O transporte coletivo foi usado pelas esferas governamentais, à época, como argumento em favor da liberação de recursos para muitas obras, uma vez que tem um forte apelo social, por ser utilizado por muitas pessoas; e mesmo como argumento econômico, uma vez que a redução no tempo de trajeto de um passageiro multiplicada por todos os usuários durante um período significa economia bastante expressiva em termos de produção (produtividade do trabalhador), além de economia em termos de autopeças e combustíveis, e do apelo mais recente favorável ao meio ambiente. À época, o pensamento dominante em termos de governo federal, disseminado por Estados, municípios e sociedade em geral, era a valorização do transporte público. Esta era a filosofia da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e de entidades civis, com a então

bastante atuante e influente organização não governamental Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP). Em decorrência destes fatos, naquela década, aproximadamente 90% das Ações da Comec se relacionavam a obras de infraestrutura afeitas ao transporte urbano e metropolitano. Os impostos garantiam as obras e não faltavam recursos no período compreendido entre 1980 e 1986 (governo José Richa/João Elísio Ferraz de Campos). Praticamente toda a infraestrutura de transportes das cidades da RMC era realizada pela Comec. As prefeituras dependiam muito dela, e este era um grande diferencial das cidades que pertenciam à Região Metropolitana. A Comec negociava a realização de obras no município com os prefeitos, e, em troca, exigia a aderência às diretrizes metropolitanas.

As verbas para obras realizadas pela Comec devem estar previstas na Lei Orçamentária do Estado, que precisa ser aprovada anualmente pela Assembleia Legislativa. Na Lei Orçamentária também devem estar previstas as fontes de verbas, que atualmente provêm somente a Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sempre com uma contrapartida do Estado. Os recursos vindos destas fontes referem-se a programas em desenvolvimento pelo Governo Federal. Da mesma forma, as verbas destinadas às obras realizadas pela Comec podem estar previstas no Plano Plurianual do Governo do Estado, de quatro anos, cujos processos de aprovação e fontes de recursos assemelham-se aos do Orçamento. O Plano Plurianual não coincide com as gestões dos governadores, uma vez que as diretrizes são estabelecidas e aprovadas pelo Legislativo em uma gestão e sua aplicação ocorre na outra. Mudanças podem ser feitas pelo governo que vai aplicar o Plano, porém com a aprovação da Assembleia Legislativa.

Em 1980, Curitiba implantou a Rede Integrada de Transporte (RIT), que possibilitou a integração físico-tarifária entre linhas expressas, interbairros e alimentadoras. Desta forma os passageiros passaram a trocar de ônibus e prosseguir viagem dentro de terminais com pagamento de tarifa única. O modelo implantado está vigente até hoje, com pequenas evoluções, como a integração dentro das chamadas estações-tubo.

Este tipo de integração, com pagamento de passagem única e possibilidade de continuidade de viagem em outro município metropolitano só teve início em 1992

com um acordo entre os municípios de Curitiba e Pinhais. O acordo foi formalizado apenas em 1996. A partir de então outros municípios, por pressão popular, começaram a pleitear a integração dos seus sistemas de transporte com a RIT.

3.6.1.2 Questões político-partidárias

O paulatino processo de integração do sistema de transporte coletivo da Capital com os das cidades circunvizinhas, com a adesão de municípios, sempre foi e ainda é influenciado por questões político-partidárias, consideradas determinantes a tal ponto que o fechamento de acordos entre a capital e os municípios depende de muita negociação política, que é favorecida quando há do alinhamento político-partidário entre os prefeitos com o da capital, entre os prefeitos e o governador, e, principalmente, quando há o alinhamento entre o prefeito da Capital e o governador do Estado. Pode-se dizer que todos os acordos fechados dependeram deste alinhamento partidário.

O transporte coletivo urbano da Capital esteve oficialmente sob a responsabilidade do Departamento de Serviços de Utilidade Pública (DSUP) até 1985, embora desde a implantação da primeira linha de ônibus expresso o sistema estivesse, na prática, sob a coordenação efetiva do Ippuc. O DSUP era responsável também por outros serviços públicos, como o funerário. Naquele ano, enquanto Roberto Requião era prefeito, foi criada a Secretaria Municipal dos Transportes (SMT), que assumiu o transporte coletivo com a missão de fazer sua migração para a Urbs, o que se concretizou em 1986, quando a entidade também assumiu o gerenciamento do transporte coletivo metropolitano em função de um convênio assinado com a Comec. O gerenciamento do transporte coletivo metropolitano, por sua vez, esteve a cargo do Ippuc até então. A Urbs é uma empresa de economia mista, existente desde 1963, tendo como acionista majoritário a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), com 99,91% das ações, sendo responsável pelo planejamento e fiscalização dos serviços de transporte e trânsito, bem como pelo gerenciamento e administração de estabelecimentos de uso comercial instalados em bens públicos.

No primeiro governo Roberto Requião/Mário Pereira (1991/1994) foram marcantes as divergências políticas entre o Governo do Estado e a Prefeitura. O

Governo desenvolveu ações voltadas à formação de uma frota pública de ônibus metropolitanos, em contrariedade à frota de permissionários atuante Curitiba. Neste período o prefeito de Curitiba era Jaime Lerner, de grupo político adversário. O antagonismo entre as duas correntes políticas freou a continuidade do processo de integração do transporte coletivo metropolitano. Naquele governo, a Comec foi relegada como planejadora da RMC, função assumida pela Campanha de Saneamento do Paraná (Sanepar), enquanto o gerenciamento do transporte coletivo metropolitano integrado continuou com a Urbs. No período de 8 anos que se inicia com o governo Álvaro Dias (1987/1991) até o final do governo Roberto Requião/Mário Pereira, a Comec perdeu técnicos, poder e verbas.

Atualmente, todos os 15 municípios formadores do núcleo central da RMC estão com o transporte coletivo integrado, total ou parcialmente, direta ou indiretamente. O modelo seguido é o de Curitiba. Os municípios não integrados, em geral, são aqueles que não têm “mancha urbana” contínua com o núcleo central. Em outras palavras, regiões sem densidade demográfica suficiente que viabilize economicamente o sistema não estão integradas.

O transporte coletivo de passageiros urbano é de responsabilidade das prefeituras. O metropolitano não integrado é considerado “transporte rodoviário”, cuja responsabilidade é do Governo do Estado, por meio do Departamento Estadual de Rodovias (DER), enquanto o transporte coletivo metropolitano integrado é de responsabilidade do Governo do Estado (Comec), que repassou o gerenciamento à Urbs.

As negociações para a integração são feitas entre Curitiba e cada município, mais especificamente entre a Urbs e as empresas de transporte metropolitano, e algumas vezes entre Estado e Municípios. Os municípios negociam esta integração com as empresas de ônibus, já que cabe às prefeituras licitar as linhas urbanas e metropolitanas e às empresas operá-las. A criação de linhas metropolitanas precisa do aval da Comec. Não há a participação de entidades não governamentais representativas da sociedade civil no processo, mas os prefeitos dos municípios metropolitanos sofrem pressão popular em favor da integração com o transporte da capital, e das empresas geralmente no sentido oposto. A população dos municípios metropolitanos tem como vantagem principal com a integração a possibilidade de multiplicar destinos pagando única passagem pela integrações com outras linhas, o

que torna o percurso mais barato. As instituições ligadas ao comércio das cidades maiores geralmente posicionam-se contrariamente à integração porque isto facilita as compras em lojas da Capital, esvaziando os comércios locais. Para o sistema da Capital, haveria perdas porque as linhas integradas, para alguns municípios, percorrem percursos mais longo e têm número menor de passageiros; e ganhos quando o passageiro metropolitano desembarca na Capital e precisa usar outra linha, não integrada. Devido a cálculos tarifários diferenciados, curiosamente algumas linhas não integradas de cidades metropolitanas à Capital têm valor de passagem menor que os da RIT.

Atualmente, para aderir à Rede Integrada de Transportes Metropolitanos, a Prefeitura do município precisa comprovar a origem do dinheiro com o qual fará a compensação de valores para que a tarifa seja a mesma da rede integrada. Os valores coletados pela cobrança de tarifas em toda a RIT vão para um cofre único para posterior partilha proporcional à participação de cada empresa. O cálculo do valor da tarifa integrada era feito até recentemente com base no número de passageiros transportados, agora a base é a quilometragem.

Embora os cálculos da tarifa integrada obedçam aos procedimentos determinados pela Urbs, que obriga todas as linhas metropolitanas integradas a adotarem a tarifa vigente na rede de Curitiba, a competência do estabelecimento da tarifa é do governo do Estado. O valor é estabelecido por meio de decreto governamental, uma vez que a Urbs (Prefeitura de Curitiba) só teria competência de fazê-lo dentro do território da capital. Se o prefeito da capital e o governador não estiverem em acordo, o valor da tarifa pode ser fonte de discordâncias e conflitos. Algumas outras questões legais ainda não estão bem resolvidas quanto às competências, no caso da integração, como considerar uma linha alimentadora que só circula dentro de um município como metropolitana e não municipal, uma vez que é parte de um sistema integrado metropolitano que garante ao passageiro viajar entre municípios pagando tarifa única. Outra questão não bem resolvida é o repasse compensatório que os municípios com transporte integrado deveriam pagar a Curitiba, uma vez que a integração, segundo os cálculos da Urbs, obriga a Capital a cobrar tarifa 8% mais cara para manter a RIT operacional. Um Termo Aditivo com Anuência da Justiça Federal ao convênio URBS/Comec de 1996, datado de 2008, é que determina que a integração do transporte coletivo metropolitano deva ser

firmada entre os municípios devidamente acompanhada de relato das fontes dos recursos capazes de manter o preço da passagem no mesmo patamar do cobrado na Capital. Este termo é assinado pelos prefeitos, Urbs, Comec e governador.

Quem constrói os terminais de ônibus, normalmente, é a Comec, com verbas do Governo do Estado, que, por sua vez, pode utilizar-se de verbas federais e/ou convênios internacionais como com o Banco Mundial. A Comec pode participar de obras de infraestrutura até mesmo dentro do território da Capital, quando estes servem à integração de linhas metropolitanas. Um caso recente neste sentido foi a reforma do Terminal do Cabral, em Curitiba, para favorecer a integração de linhas metropolitanas do Município de Colombo, onde também foram construídos e reformados terminais. O processo de integração do transporte coletivo na RMC não conta com a participação de entidades não governamentais nem com representação direta da comunidade; porém, o valor da tarifa, os horários dos ônibus, os traçados das linhas e a implantação de novas sofrem pressão da opinião pública, que é influenciada pela publicação de notícias a este respeito na imprensa; e das empresas de ônibus e consórcios de empresas, cujos proprietários se repetem tanto nas que servem ao transporte coletivo da Capital quanto nas demais cidades metropolitanas. Esta deliberação entre Comec, prefeituras, Prefeitura de Curitiba, empresas de ônibus e outras entidades, durante o período de realização da presente pesquisa, esteve facilitada pelo alinhamento partidário entre o prefeito da capital e o governador (Luciano Ducci e Beto Richa), que mantiveram as tarifas congeladas graças a um subsídio do Governo do Estado às passagens da RIT, o que significa alinhamento também das políticas públicas relacionadas ao transporte coletivo.

O convênio Urbs/Comec de 1996 passou o gerenciamento, planejamento operacional e fiscalização do transporte coletivo metropolitano da Comec para a Urbs. Cabe à última o estabelecimento de horários, definição de trajetos das linhas, estabelecimentos dos pontos de paradas. Este trabalho é feito junto às empresas. Com as prefeituras, a Urbs trata da infraestrutura relacionada a terminais de pontos de ônibus dentro dos Municípios. Há deliberações também junto a instituições federais como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Denit), estaduais, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER) e concessionárias de rodovias, quando se trata da construção e manutenção de infraestrutura.

3.6.1.3 Planejamento multinível

O planejamento geral da RMC realizado pela Comec, não só o relacionado ao transporte coletivo, privilegia o adensamento urbano, humano e a ocupação do solo. Porém o adensamento está relacionado de várias formas ao transporte coletivo. Esta política de privilegiar o adensamento encontra entraves quando se trata de planejamento geral, uma vez que a Constituição de 1988 garante a autonomia municipal. Estes problemas são minimizados pela a lei federal 6.766 de 1979, que reforçou a de 1974 atribuindo ao órgão metropolitano a incumbência de aprovar a ocupação do solo, obrigando assim a todos os municípios metropolitanos a submeterem ao aval da Comec as suas iniciativas relacionadas ao assunto, bem como o Plano Diretor do Município. Estas obrigações, entretanto, assim como o repasse dos valores compensatórios das tarifas à Urbs, nem sempre são cumpridas pelos municípios, o que pode deixá-los de fora de investimentos originários da Comec. Da mesma forma, atualmente percebe-se a falta de melhor integração do planejamento da Comec relacionado à ocupação do solo com órgãos como a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) e com a Sanepar, embora as três instituições estejam afeitas ao Governo estadual.

Apesar de que em alguns governos não teve papel preponderante no planejamento da RMC e de ter sua estrutura diminuída, a Comec preservou seus princípios em função da sua tradição, histórico e formação, conseguindo salvaguardar as diretrizes metropolitanas, principalmente porque conservou parte do seu corpo técnico inicial, que manteve a cultura organizacional da instituição. As diretrizes básicas foram revisadas entre 2000 e 2002, durante o segundo governo Jaime Lerner (1999-2003), e em 2002 resultou em um documento base que se transformaria no II Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PDI), e que acabou recebendo o nome de Plano Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (PI-RMC). O plano recolocaria a Comec como o órgão de planejamento metropolitano previsto nas lei federais. Este PI-RMC foi renegado pelos gestões seguintes do governo estadual (Roberto Requião/Hermas Brandão, Roberto Requião/Orlando Pessuti, 2003/2011). A elaboração do Plano teve a participação das prefeituras, universidades, imprensa, órgãos federais como o Departamento Nacional de Infra-estrutura (Denit) e Empresa Brasileira de

Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), e de outras entidades da sociedade civil. Eventos relacionados a esta elaboração foram feitos na forma de reuniões públicas, encontros de debates, alguns deles com a presença de pessoas renomadas mundialmente. Contou com a assessoria de imprensa do governo estadual (Secretaria Estadual da Comunicação), serviços de relações públicas governamentais, Cerimonial do Palácio Iguazu, e publicidade convocatória e institucional nos meios de comunicação. Lideranças da sociedade de uma forma geral e expoentes da imprensa paranaense foram convidadas a participar dos debates e a prestar depoimentos. Apesar de pronto em 2002, o PI-RMC só foi publicado pelo governador Roberto Requião em 2006, por pressão dos prefeitos, que por sua vez eram pressionados pelas bases técnicas das prefeituras. Os técnicos se ressentiam de diretrizes mais amplas para a RMC para que pudessem fazer um planejamento municipal mais efetivo. Mesmo publicado o PI-RMC, na prática a Sanepar continuou pautando o planejamento metropolitano e agora a Comec, ao retomar as discussões sobre o Plano de Desenvolvimento Integrado, começa a retomar sua função. O PI-RMC, na questão da integração do transporte coletivo metropolitano, pretendia atingir diretamente as empresas de ônibus, atualmente permissionárias, e transformá-las em concessionárias, assim como aconteceu em Curitiba, em processo recente e que levou três anos. Desta forma, como ocorreu na Capital, as linhas de ônibus, por se tratarem de concessão de serviços públicos, devem obedecer à legislação federal que determina a abertura de licitação.

3.6.1.4 A atuação dos prefeitos metropolitanos

A Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Assomec) é um ator importante em relação às políticas públicas metropolitanas porque é uma instituição essencialmente política, formada pelos prefeitos, que podem pressionar ou reivindicar diretamente com o governador. Além disto, a Assomec, como já foi visto, tem assento no Conselho Deliberativo da Comec e todos os prefeitos têm acesso ao Conselho Consultivo. Geralmente as ações ocorrem em acordo entre Comec e Assomec. Da mesma forma, a Assomec tem representantes na Urbs.

Embora o transporte coletivo integrado não seja uma pauta permanente nos encontros dos prefeitos metropolitanos e mesmo sem uma significativa atuação conjunta deles junto à Prefeitura de Curitiba ou ao governo do Estado, de uma forma geral, os prefeitos dos municípios metropolitanos são favoráveis à integração do transporte coletivo dos seus respectivos municípios com a RIT, e aqueles cujo município ainda não está integrado, posicionam-se favoravelmente à integração, cobrada pelos eleitores. Há diferenças marcantes entre as realidades de cada município no tocante à integração. Os principais fatores que os diferenciam são a distância da Capital, o número de habitantes e o conseqüente número de passageiros, o grau de conurbação e o grau de integração. Estas diferentes realidades levam a diferentes negociações com a Urbs para a integração. Os municípios mais distantes e não constantes do grupo dos 15 mais conurbados têm nenhuma ou pouca integração, uma vez que esta acarretaria acréscimos à tarifa cobrada na capital e na RIT, que leva em consideração o número de passageiros e o quilômetro rodado. Municípios maiores precisam repassar à Urbs valores compensatórios para que a tarifa nas linhas integradas seja a mesma da capital, ou seja, para que a capital não tenha que aumentar sua própria tarifa para compensar esta integração. Esta compensação não vem sendo paga por alguns municípios e sua cobrança é contestada pela Assomec. E há municípios cujo transporte coletivo está totalmente integrado à RIT e que não precisam pagar qualquer compensação a Curitiba. Alguns prefeitos apontam somente vantagens para a Capital na integração porque, a seu ver, se há qualquer desvantagem na tarifa para a RIT, a rede transporta trabalhadores que atuam na capital e que alimentam o comércio e outros serviços de Curitiba. Nos municípios maiores, entidades ligadas aos proprietários de estabelecimentos comerciais pressionam contrariamente à integração alegando perda de consumidores para a Capital. Não há participação comunitária nas negociações para a integração, nem em assuntos relacionados à tarifa. Na Assembleia Legislativa, há a visão de que deve haver algum tipo de compensação tarifária entre Curitiba e os demais municípios integrados, porém se questiona a melhor fórmula de compensação e as fórmulas que calculam o preço das passagens. Esta submissão dos municípios metropolitanos à fórmula de transporte coletivo desenvolvida por Curitiba e aos termos determinados pela Urbs para a integração do seu município à RIT não é considerada pela Assomec uma ingerência

da Capital na sua administração nem perda da autonomia municipal. Os prefeitos metropolitanos, de uma forma geral, veem vantagens na integração e consideram acatar os termos propostos pela Urbs como parte da negociação. Da mesma forma, os prefeitos não consideram que o planejamento metropolitano macro centralizado na Comec e o fato de serem obrigados por lei a submeterem à entidade seu planejamento municipal acarrete prejuízos aos municípios. Por outro lado, consideram que embora tenham participação nos Conselhos da Comec e representação da Assomec na Urbs, não têm participação significativa das decisões sobre o planejamento metropolitano. Porém ponderam que se há alguma perda na autonomia municipal, por outro lado seu município beneficia-se com programas e verbas advindas dos empreendimentos sob a responsabilidade da Comec, e que há necessidade de um planejamento global da região, uma vez que a conurbação leva à realidade de que a situação de um município interfere no outro.

3.6.1.5 Legislativos sem atuação metropolitana

Os prefeitos dos Municípios metropolitanos não atuam politicamente em conjunto na Assembleia Legislativa em favor de aprovação de verbas, leis e projetos relacionados à RMC. Cada um atua individualmente, quando for o caso. Quanto à Câmara Federal, também não há uma atuação conjunta e também não há nenhum deputado federal representante dos interesses da região ou dos seus prefeitos. A necessidade de representatividade federal, entretanto, vem sendo notada pela Assomec. O mesmo se dá na Assembleia Legislativa, onde não há nenhum deputado caracterizado como representante dos interesses da RMC como um todo, embora a representação regional seja uma característica da atuação da maioria dos parlamentares, em geral eleitos geograficamente por regiões do interior. Há deputados estaduais eleitos por Curitiba ou que fizeram muitos votos na RMC mas, como norma, são representantes classistas ou estão ligados politicamente a algum dos Municípios metropolitanos isoladamente .

Os deputados estaduais, por sua vez, mostram-se, de maneira geral, alheios às questões metropolitanas quando a RMC é vista como um todo ou quando se trata de assuntos de longo prazo. O Legislativo estadual, entretanto, tem duas comissões

permanentes às quais o transporte coletivo metropolitano estaria afeito: a Comissão de Assuntos Metropolitanos e a Comissão de Obras Públicas, Transporte e Comunicação. Estimativas dos deputados apontam que embora a RMC tenha aproximadamente 35% do eleitorado do Estado, apenas 20% dos deputados foram eleitos pela região. Os deputados estaduais também não sofrem pressão política conjunta dos prefeitos metropolitanos. Quando existe, a pressão política vem individualmente de prefeitos, como no caso recente de três que estavam pleiteando a inclusão de seus Municípios na RMC. Os deputados notam a falta de projetos do governo do Estado, a ausência da Comec e do planejamento da RMC no Legislativo, ao mesmo tempo em que apontam a necessidade do desenvolvimento de projetos macro para a região.

Da mesma forma, as Câmaras Municipais pouco atuam em relação ao transporte coletivo metropolitano integrado, mesmo a de Curitiba. Por se tratar de serviço público essencial, as prefeituras, os Estados e a União precisam fazer licitação para repassar à iniciativa privada a exploração do transporte coletivo. Diz a Constituição Federal, no Artigo 30º, Inciso V, que cabe aos municípios o transporte público de passageiro. A concessão de serviços públicos à iniciativa privada está regulamentada na Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. O assunto se faz presente na Lei Orgânica de Curitiba no Artigo 104. As licitações, entretanto, não vinham sendo feitas nem no transporte urbano de Curitiba e nem do Estado, responsável pelo transporte metropolitano. O transporte relacionado à RIT não era repassado à iniciativa privada por meio de licitação, mas pelo sistema de concessões. Historicamente as empresas foram criadas com a união de exploradores dos chamados lotações, e cada empresa explorava o transporte em ônibus de uma região da cidade. Isto fez com que a cidade ficasse dividida em uma dezena de regiões, cada qual servida por uma empresa de ônibus. A integração do transporte coletivo e a tarifa única obrigaram as empresas ao compartilhamento de linhas e ao rateamento de arrecadação, feitos de forma proporcional. Foi somente em 24 de março de 2008 que a Câmara Municipal aprovou a Lei Nº 12.597 regulamentando o sistema de concessões às empresas da iniciativa privada, e a primeira licitação ocorreu em 2010. Esta lei e a licitação realizada vêm sendo criticadas por vereadores e deputados opositores, que consideram favorecer o rearranjo das mesmas empresas, agora agrupadas em consórcios. A Comec, no

final de 2011 e início de 2012, preparava uma licitação, em termos parecidos com a aprovada pela Câmara Municipal de Curitiba, para o transporte metropolitano.

A Lei 12.597 determina, entre outras coisas, que o transporte de passageiros em Curitiba deve integrar diferentes modais e a Região Metropolitana, estimular a participação do usuário no acompanhamento da prestação dos serviços e delegar a operação, total ou parcialmente, a terceiros, por licitação. A mesma Lei atribui à Urbs a organização dos horários, pontos de parada, a fiscalização e o gerenciamento das tarifas e receitas; bem como estabelecer convênios, consórcios ou contratos de integração com RMC, com o Estado ou com municípios em separado. Estabelece também a formação do Conselho Municipal de Transporte, com representantes do Estado, Curitiba, Municípios da RMC, empresas, empregados, usuários, universidades e outras entidades (CURITIBA, 2008). Alguns parlamentares, principalmente estaduais, apontam as associações de moradores e entidades que seriam representativas dos trabalhadores no transporte coletivo estão, de certa forma, alinhadas à Prefeitura, que o Conselho Municipal de Transporte previsto na lei 12.597 não tem ação efetiva, e que falta transparência na elaboração da planilha de custos das passagens.

O período de discussão e votação desta lei na Câmara Municipal de Curitiba foi intenso, o que não reflete a atenção que o transporte coletivo tem normalmente no Legislativo Municipal, onde a atividade mais comum com relação ao assunto é o recebimento de reclamações sobre frequência, trajetos e superlotação de ônibus.

3.6.1.6 Rateio entre as empresas operadoras

Todas as 26 empresas de ônibus que fazem o transporte de passageiros na RMC estão associadas ao Setransp - Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado do Paraná. Algumas delas têm os mesmos proprietários, 11 delas reuniram-se em três consórcios para participarem da primeira licitação para a operacionalização do transporte integrado (RIT), realizada em 2010. As empresas não participam diretamente na elaboração das planilhas que estabelecem o preço das passagens, nem da planilha que estabelece a remuneração das empresas. Estas planilhas são elaboradas pela Urbs e são validadas por meio de um decreto

municipal anual. A remuneração das empresas é feita por fórmulas complicadas, nas quais há rateios em que considera-se a proporcionalidade entre o número de veículos de cada empresa e a região da Capital ou da RMC que a empresa domina. Esta proporcionalidade evidencia-se quando uma linha perpassa territórios de mais de uma empresa. Os salários de motoristas, cobradores e demais funcionários são estabelecidos por convenções coletivas de trabalho. As empresas mantêm contato permanente com a Urbs quando se trata de assuntos gerenciais, como números de ônibus em linhas, horários e outros. Assuntos macro também são debatidos, mas com frequência menor. Os empresários não consideram o sistema integrado com tarifa única adotado pela RIT como o melhor negócio para eles, que dividem com outras empresas o valor pago por um passageiro quando este utiliza mais de um ônibus. Sua preferência seria por tarifação por bilhetagem em anéis tarifários, na qual haveria diferenciação de preços conforme a distância percorrida e horários. Isto, na visão do sindicato dos empresários, ajudaria a resolver problemas como a superlotação em determinados horários. A minimização da superlotação se daria também pela mudança nos horários do comércio. Eles defendem ainda que a administração dos terminais seja feita pelas empresas, o que já vem ocorrendo desde a edição da nova lei municipal dos transportes. Para fazer valer suas propostas, os empresários atuam informalmente junto aos Legislativos estadual e municipais, e nos demais órgãos públicos; e também atuam junto à imprensa. Com o mesmo objetivo, promovem regularmente eventos com a presença de especialistas na área para discutir o transporte coletivo urbano e metropolitano, quando tentam tornar públicas suas ideias, principalmente via meios de comunicação de massa. O sindicato dos empresários mantém um site informativo, no qual há espaço inclusive para reclamações de passageiros, serviço pouco utilizado porque as reclamações, em grande maioria, são feitas pelo telefone 156 da Prefeitura de Curitiba. Caso estas reclamações sejam consideradas pertinentes pela Prefeitura, as empresas são informadas e multadas. O sindicato acredita que seria mais eficiente que as reclamações fossem feitas diretamente às empresas.

3.6.2 Apresentação das informações obtidas com entrevistas complementares

A irrelevância do papel da imprensa e de outras instituições da sociedade civil como atores no processo de governança relacionado ao transporte coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) revelada pela pesquisa com base em entrevistas semiestruturadas com *stakeholders*, que pela técnica bola de neve sequer apontou para entrevistados destes setores, levou à necessidade de entrevistas complementares de aprofundamento, uma vez que verificar o papel da imprensa na governança metropolitana é um dos objetivos específicos desta tese, e o interesse da sociedade civil no transporte coletivo é evidente. Para tanto, foram escolhidos como entrevistados complementares lideranças de instituições representativas de quatro setores da sociedade civil, significativos social, cultural, política e economicamente, relacionados ou interessados à sua maneira ao transporte coletivo metropolitano, quais sejam: a indústria, o comércio, a universidade e a imprensa.

O entrevistado da imprensa foi a diretora de Redação do jornal Gazeta do Povo, Sandra Gonçalves, por ser um veículo dominante, com a maior tiragem de Curitiba e do Paraná, integrante de um grande conglomerado de comunicação de abrangência regional, objeto de outra pesquisa empírica desta tese. Também porque, segundo Castells (2011), os meios de comunicação em geral determinam a opinião pública e, conforme Ramonet (1999), os veículos dominantes influenciam na escolha de assuntos cobertos pelos demais, fenômeno denominado por ele como *mimetismo midiático*. Da universidade, o escolhido foi o diretor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU-PUCPR), Fábio Duarte, cujas pesquisas abrangem também o transporte coletivo. Com graduação em Arquitetura, pós-graduações em Comunicação e Gestão Urbana, Duarte é entrevistado contumaz sobre transporte coletivo dos principais veículos de comunicação de Curitiba. Ele também é consultor da Câmara Municipal sobre o assunto, e representou a academia no Conselho Municipal de Transporte. O terceiro entrevistado da sociedade civil foi o empresário Carlos Eduardo Gonçalves, vice-presidente e da Associação Comercial do Paraná (ACP); e, o quarto, Hélio Bampi, vice-presidente da Federação das Indústrias do Paraná (Fiep) e representante do setor produtivo no Conselho Municipal de Curitiba

(Concitiba), órgão com a participação da sociedade civil previsto pela Lei Orgânica de Curitiba e criado pela Lei Municipal nº 12.579 de 18/12/2007 para deliberar sobre políticas públicas de diversos setores, entre as quais as do transporte coletivo. O Quadro X apresenta a lista de entrevistados, as instituições à quais está relacionado, funções nelas exercidas e as informações buscadas pela presente pesquisa, que valeu-se entrevistas semiestruturadas, com roteiros pré-elaborados levemente diferenciados para cada entrevistado (Anexo Y), e abertura para o surgimento de novas questões no decorrer das entrevistas, realizadas entre 25 de janeiro e 2 de abril de 2013.

Além de revelar fatos novos, outros atores e novos elos da rede de governança em estudo, as entrevistas acrescentaram confiabilidade à rede de governança delineada pela pesquisa anterior, de 2011, na medida que reforçaram sua configuração básica e alguns aspectos relacionados à governança metropolitana em estudo, como as diferenças político-partidárias interferindo no processo, a pouca participação da sociedade civil, a fraca atuação dos parlamentos (nacionais, estadual e municipal); e também revelaram outros aspectos, como a vontade da mesma sociedade civil em ter participação mais efetiva na elaboração de políticas públicas relacionadas ao transporte coletivo. Estas constatações vieram à tona nas perguntas e respostas, que consideraram um novo contexto político, no qual acabara de assumir um novo prefeito, representante de grupo político diferente dos dois que se revezaram na Prefeitura de Curitiba e Governo do Estado desde os anos 1970; e a existência de verba federal liberada para a construção do primeiro trecho de metrô, como será relatado a seguir.

Logo que Gustavo Fruet (PDT), de oposição ao Governo Estadual e alinhado ao Governo Federal, assumiu como prefeito no início de 2013, reapareceram as divergências entre grupos políticos no processo de governança metropolitana relacionada ao transporte coletivo integrado, desta feita, mais especificamente quanto ao valor das passagens e às paridades entre o Governo do Estado, Prefeitura de Curitiba e Prefeituras dos municípios metropolitanos para manter a tarifa única das linhas integradas ao sistema da Capital (RIT). Nos primeiros meses do ano, a Prefeitura foi pressionada pelos empresários do transporte a reajustar as tarifas, mantidas artificialmente pelo prefeito anterior, Luciano Ducci (PSB), graças a subsídios do Governo do Estado aprovados pelo governador Beto Richa (PSDB), de

quem Ducci foi vice na Prefeitura. Richa renunciou à Prefeitura para concorrer ao Governo. Estes subsídios, considerados eleitorais e favorecedores à reeleição de Ducci à Prefeitura, foram retirados por Richa assim que assumiu Fruet. O novo prefeito convocou audiências públicas para debater o aumento das tarifas, taxadas de jogo de cena para minimizar o impopularidade do reajuste inevitável, que já estaria decidido. O governador, por sua vez, tentou compensar a impopularidade da retirada dos subsídios e as suspeitas de retaliação política contra Fruet propondo ao Legislativo a isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) sobre o óleo diesel utilizado pelo transporte coletivo urbano/metropolitano, o que teria impacto positivo sobre as tarifas. A Prefeitura considerou que a medida resultaria em percentual de redução muito pequeno (R\$ 0,03) sobre o valor das passagens, o que foi rebatido pelo Governo, para quem a redução seria mais significativa (R\$ 0,06). Excluídas da proposta, as cidades do interior do Estado passaram a reivindicar o mesmo benefício, o que ocasionou debates na Assembleia Legislativa, onde a decisão precisaria ser aprovada, principalmente sobre o número mínimo de habitantes que os municípios beneficiados deveriam ter. A proposta governamental contemplava aqueles com população superior a 150 mil habitantes.

O conflito entre a nova facção política na Prefeitura e a antiga do governador foi aproveitado pela corrente alijada dos Executivos da Capital e do Estado, mas ainda presente e significativa no Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal de Curitiba. Tanto assim que, no final de março de 2013, o Ministério Público do Paraná abriu um inquérito civil, desencadeado pelo líder da terceira corrente, o senador Roberto Requião (PMDB), ex-governador e ex-prefeito da Capital, para investigar a legalidade do subsídio de R\$ 64 milhões concedido por Richa, com validade até maio de 2013. Requião baseou suas suspeitas principalmente no fato do transporte coletivo ser de competência municipal, e o subsídio não ter beneficiado os demais municípios do Estado. Em contrapartida, o governador defendeu-se alegando que o subsídio beneficiou não somente a Capital, mas 12 municípios metropolitanos. O episódio, além de significar a continuidade histórica das divergências entre grupos políticos antagônicos, mostra que, mesmo com um terceiro grupo político na Prefeitura, estas diferenças continuam interferindo negativamente na integração do transporte coletivo da Capital com os das cidades metropolitanas.

Considerando a integração física e tarifária do transporte coletivo metropolitano inquestionável, o setor produtivo, por sua vez, mostra-se insatisfeito com a forma como são feitos os cálculos das tarifas que, a seu ver, precisaria ser mais transparente. Como muitos dos trabalhadores do comércio, indústria e outras atividades de Curitiba reside na Região Metropolitana, o preço das passagens pressiona salários e, indiretamente, preços. Boa parte destes trabalhadores recebe o vale-transporte, bancado pelas empresas. Da mesma forma, o valor da tarifa afeta o comércio da Capital quando se considera que parte dos consumidores de bens e serviços provém da RMC. Por outro lado, o setor produtivo e as próprias operadoras do transporte coletivo sugerem tarifação diferenciada por horários e roteiros, com possibilidade continuidade de viagens com troca de linha também fora dos terminais, porém com sistema de bilhetagem único. Para os passageiros esta fórmula poderia encurtar trajetos, porém, provavelmente, aumentaria gastos, pelo menos nas horas de pico; e quando se trata do estabelecimento do valor da tarifa, há grande disparidade entre o poder de negociação dos operadores, setor produtivo e passageiros. As empresas operadoras têm muita força política na defesa da sua lucratividade, enquanto os usuários não têm entidade forte que realmente os represente, e o setor produtivo ressentido-se da falta de transparência nos cálculos tarifários. A representatividade popular não se efetiva na Câmara Municipal de Curitiba, onde a atuação dos vereadores é comprometida pela força dos operadores, tampouco nas Câmaras Municipais das cidades da RMC, onde as determinações da Capital se impõem. Também não há entidades comunitárias efetivas, sendo que esporadicamente aparecem algumas dizendo-se representativas, porém normalmente atendem veladamente interesses de partidários, da própria Prefeitura, ou mesmo das operadoras. Sobre a atuação dos parlamentos estadual e federal, a nova rodada de entrevistas desta pesquisa confirmou suas fracas atuações e representatividades, o que teria origem na falta de consciência de que o transporte coletivo de Curitiba é metropolitano, ou seja, tem abrangência regional/estadual, e, portanto, mereceria maior ação da Assembleia Legislativa, Câmara Federal e Senado. Exceção foi a atuação sinérgica da bancada federal do Paraná para a liberação das verbas da União para o metrô. O debate na Assembleia Legislativa sobre a abrangência da isenção do ICMS ao óleo diesel, por sua vez, se relaciona

mais com a defesa dos interesses dos municípios do interior e menos com metropolitanos.

Um setor que vem conquistando espaço no processo de governança relacionado ao transporte coletivo é o acadêmico, cuja participação ocorre de forma indireta ao manifestar-se pela grande imprensa estadual, que tem nos professores e pesquisadores de áreas afins fontes de informação e entrevistados, muitas vezes como contraponto às declarações e informações oficiais. Os grupos de comunicação menores, em geral, restringem-se a fontes oficiais. Porém, o meio acadêmico não é ouvido como um todo, quer pela imprensa, quer pelo Poder Público, o que acarreta falta de um posicionamento único da academia. O empresariado considera-se presente na imprensa, porém nem tanto quando se trata especificamente do transporte coletivo, e de certa forma questiona a credibilidade da própria imprensa. Os posicionamentos da imprensa no início de 2013 apareciam, via de regra, em editoriais, principalmente colocando-se como questionadora se é melhor aprimorar e desenvolver o BRT, implantar o metrô ou outro modal de transporte coletivo de grande capacidade e em qual roteiro. A falta de maior participação da imprensa, universidade e entidades empresariais como atores é atribuída a pouca tradição consultiva na política brasileira, na qual cabe aos eleitos a tomada de decisões sobre políticas públicas.

No entanto, o empresariado considera que o Poder Público ouve o setor, mas apenas aqueles que estão diretamente ligados ao transporte coletivo, mais especificamente os operadores do sistema; e mesmo assim dependendo do grupo político que está no poder. Quando Requião era prefeito, por exemplo, rompeu com o empresariado, e estabeleceu de forma autocrática o processo de exploração do transporte coletivo, e quando governador chegou a promover o transporte metropolitano informal como represália tanto à Prefeitura quanto aos operadores. O setor produtivo reclama maior diálogo com o Poder Público, que, ao seu ver, precisa ir além das audiências públicas e interagir mais os setores representativos de maior amplitude, não só dialogar com o Sindicato dos transportadores, mas com entidades como Aciap, ACP, Fiep, Instituto de Engenharia e academia, que têm em seus quadros especialistas em transporte, transporte coletivo e mobilidade, que poderiam contribuir para o aprimoramento do processo. Estas audiências públicas são

apontadas como direcionadas, marcadas em datas inconvenientes e em locais inadequados, como forma de inibir maior participação.

Existem também conselhos nos quais a academia e os setores produtivos têm espaço por força de lei, o que seria uma garantia de participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas. Da mesma forma estes conselhos tem se mostrado pouco representativos e sua atuação dominada pelos governantes. Este é o caso do Conselho da Cidade de Curitiba, o Concitiba, Previsto na Lei Orgânica de Curitiba e criado pela Lei Municipal nº 12.579 de 18/12/2007, que entre suas funções estaria uma melhor integração entre iniciativas públicas e privadas no âmbito municipal, dentre as quais as de mobilidade urbana, com ênfase a transporte coletivo, trânsito e acessibilidade. O Concitiba está alocado dentro da estrutura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, (Ippuc).

É um órgão colegiado de política urbana que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, nos termos do Plano Diretor e da Lei Municipal nº 12.579 de 18/12/2007, tendo caráter orgânico e permanente na estrutura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC. O Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA tem como finalidades fundamentais formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do Desenvolvimento Urbano e regional de Curitiba, mediante participação social direta da sociedade civil, para promover maior integração entre iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da Política Urbana [...] (CONCITIBA, 2013)

Outro assunto bastante significativo nas entrevistas complementares foi o metrô. Há um consenso de que um modal de transporte massivo de grande capacidade será implantado em Curitiba, porém não necessariamente agora, até porque precisa ser melhor discutido quanto ao custo-benefício, roteiro, localização de estações, formas de integração com o sistema de ônibus; se enterrado, de superfície ou mesmo bonde. O projeto atual de metrô enterrado pouca profundidade elaborado de pela gestão anterior, Beto Richa/Luciano Ducci (2004-2012), teve financiamento federal liberado antes do início da campanha eleitoral pela Prefeitura, em 2012, mas vem sendo rediscutido pelo prefeito atual, Gustavo Fruet. Este é o oitavo projeto de metrô para a cidade; os sete anteriores acabaram substituídos por incrementos ao sistema de BRTs por ser mais econômico, hipótese não totalmente descartada pela atual gestão. A verba garantida, desta feita, provém do Programa de Aceleração do Crescimento relacionado à mobilidade, ou PAC da Mobilidade, do

Ministério das Cidades, com contrapartida municipal e estadual. Com 12 quilômetros, a primeira linha de metrô coincidiria com a Linha Sul/CIC de ônibus expressos, ligando o Centro da cidade à Cidade Industrial, que é bastante alimentada por passageiros de linhas metropolitanas, o que confere caráter regional ao projeto, mesmo que o roteiro não ultrapasse os limites territoriais da capital. Embora a implantação do metrô, se concretizada, marque politicamente Gustavo Fruet, não significaria uma mudança na política de BRTs vigente desde a década de 1970, uma vez se tratar apenas da inclusão de modal de alta capacidade em um trecho do Sistema Integrado de Transporte Coletivo, sem acarretar outras mudanças significativas, como para o zoneamento da cidade, associado ao sistema de ônibus expressos desde o projeto original.

Os entrevistados complementares confirmam as entidades governamentais, principalmente Urbs e Comec, como atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano. Incluíram o Ippuc, principalmente na fase de planejamento; e citaram isoladamente a Secretaria Municipal das Finanças, Secretaria do Obras Públicas e Urbanismo, ICI – Instituto Curitiba de Informática (monitoramento por câmaras do sistema de transporte), Secretaria de Trânsito (Setran), Secretaria do Planejamento e Gestão. A Secretaria das Finanças, embora não esteja aberta à sociedade, tem papel significativo no estabelecimento das tarifas, de subsídios e no equilíbrio entre as contribuições dos diversos atores. Os entrevistados também apontam os proprietários das empresas operadoras do sistema como “atores não declarados” importantes, assim como o mercado imobiliário, que acaba por determinar linhas de ônibus e pressionar o valor das tarifas quando escolhem a localização de grandes conjuntos habitacionais populares financiados pelo Governo Federal, como o “Nossa Casa, Nossa Vida. Para efeitos de análise, esta tese incluirá na rede de governança delineada pela pesquisa anterior o Ippuc, a imprensa, o setor produtivo e a universidade.

3.6.3 Delineamento e análise da rede de governança do transporte coletivo da RMC

As informações obtidas com as entrevistas semiestruturadas aplicadas aos *stakeholders* do transporte coletivo metropolitano revelaram a evolução das dinâmicas político-administrativas nas últimas décadas e a situação atual. Ao pesquisador coube fazer inferências e identificar os atores mais significativos, assim como estabelecer os elos entre eles em uma primeira etapa, que evidenciou uma rede de governança sem participação significativa da sociedade civil, à exceção das empresas operadoras do sistema. O estabelecimento da técnica bola de neve para a escolha dos entrevistados fez com que cada ator governamental remetesse a outro governamental, mesmo que houvesse perguntas abrindo a possibilidade do aparecimento de atores da sociedade civil, o que pode estar refletindo o predomínio tecnicista das administrações de Curitiba e do Estado em relação ao transporte coletivo, nas quais a participação comunitária é figurativa. A rede de governança formada com a interpretação da primeira rodada de entrevistas, com seus atores e funções, está no Quadro 15. Nela aparecem atores oriundos de níveis internacionais, nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais; e a entidade representativa dos operadores do sistema como originária da sociedade civil.

Quadro 15 – Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Curitiba e respectivos papéis

Ator	Papéis principais relacionados ao transporte coletivo
Assembleia Legislativa	1. Legislar sobre questões metropolitanas. Aprovar investimentos. Fiscalizar a aplicação dos investimentos.
Assomec	2. Agir politicamente em nome dos prefeitos da RMC junto ao Executivo e Legislativo estadual e federal.
Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES)	3. Financiar projetos relacionados ao transporte urbano/metropolitano.
Caixa Econômica Federal (CEF)	4. Financiar projetos relacionados ao transporte urbano/metropolitano.
Câmara Municipal de Curitiba (CMC)	5. Aprovar leis relacionadas ao transporte coletivo de Curitiba, com impactos no metropolitano.
Comec	6. Planejar e licenciar linhas metropolitanas. Planejar e construir infraestrutura de transportes metropolitanos. Planejamento macro e integrado da RMC.

Concessionárias de pedágio	7. Realizar planejamentos determinados pelas instâncias federais e estaduais. Manutenção de infraestrutura viária do transporte metropolitano..
Denit	8. Negociar com Prefeituras, Governo do Estado e Comec a manutenção e implantação da infraestrutura de transportes.
DER	9. Licenciar e fiscalizar linhas de transporte rodoviário intermunicipal. Negociar com Prefeituras, Governo do Estado e Comec manutenção e implantação da infraestrutura de transportes.
Governo Federal	10. Estabelecer planos macros na área de transportes. Financiamento de obras e programas. Fiscalização da implantação de programas. Legislação e normatização.
Instituições financeiras internacionais	11. Elaborar planos de investimentos. Analisar, financiar e fiscalizar implantação de projetos nacionais, estaduais e municipais na área de transportes. Estabelecer diretrizes básicas dos projetos a serem financiados.
Ministério das Cidades	12. Delinear projetos nas áreas de transporte coletivo e sistema viário urbano. Abrir linhas de crédito. Analisar e aprovar solicitações de financiamento. Fiscalizar a execução dos projetos.
Prefeitura de Curitiba	13. Gerenciamento do transporte coletivo municipal e da Rede Integrada de Transportes. Articulações com instâncias regionais estaduais e federais para assuntos relacionados aos transportes.
Prefeituras da RMC	14. Negociar com as empresas de ônibus, Comec e Urbs a implantação de linhas e as tarifas.
Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano (Sedu)	15. Em conjunto com a Comec, planejar e licenciar linhas metropolitanas. Planejar e construir infraestrutura de transportes metropolitanos. Planejamento macro e integrado da RMC.
Sestransp	16. Operar o transporte coletivo de passageiros urbano e metropolitano.
Urbs	17. Planejar e gerir linhas urbanas de Curitiba e metropolitanas integradas.

Fonte: o autor (2011)

Como o transporte coletivo urbano/metropolitano de Curitiba transporta diariamente, nas linhas integradas ou não, aproximadamente 2 milhões e 700 mil passageiros, em média, evidentemente que a atividade impacta na comunidade metropolitana, interfere nas atividades comerciais e industriais, merece estudos acadêmicos e cobertura da imprensa. Após a segunda rodada de entrevistas, nas quais representantes destes setores foram ouvidos, obteve-se outros atores e constatou-se que alguns setores da sociedade civil buscam maior participação no processo de governança metropolitana do transporte coletivo integrado. Evidenciou-

se também a falta de organização de entidades comunitárias, organizações de usuários e similares, e a manipulação do Poder Público sobre o espaço a elas reservado por lei neste processo. Os atores revelados pela segunda rodada de entrevistas e suas funções estão no Quadro 16.

Evidenciados os atores, procedeu-se a montagem da rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba, com o auxílio dos *softwares* Ucinet e NetDraw. Para tanto, primeiramente elaborou-se uma planilha contendo todos os atores considerados relevantes pelo pesquisador em função da primeira rodada de entrevistas, que estão no Quadro 15. Em seguida, estabeleceu-se os vínculos relevantes entre eles, respeitando-se as informações obtidas dos entrevistados.

Quadro 16 – Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Curitiba e respectivos papéis revelados pela segunda etapa de entrevistas

Ator	Papéis principais relacionados ao transporte coletivo
Imprensa	18. Noticiar, fiscalizar o Poder Público, ser fórum de debates entre governos e sociedade civil, emitir opiniões e pareceres.
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc)	19. Planejar sistemas de transporte coletivo.
Setor Produtivo	20. Produzir bens e serviços, interferir nas políticas públicas relacionadas ao transporte metropolitano
Universidades	21. Produzir e difundir conhecimentos relacionados ao transporte coletivo. 22. Ofertar estes conhecimentos à iniciativa pública e privada. Emitir pareceres.

Fonte: o autor (2013)

Há atores que aparecem em separado, mesmo que formalmente sejam parte de uma mesma instituição, porque desempenham papéis distintos e relevantes no processo de governança em questão. Também existem atores que integram formalmente a mesma instituição, mas que, para efeito do processo em estudo, não têm vínculos significativos entre si por atuarem neste processo de governança de forma independente, vinculados a terceiros atores, como está nos grafos apresentados a seguir. Em uma segunda etapa, procedeu-se da mesma forma, porém incluindo os atores evidenciados pela segunda rodada de entrevistas, conforme o Quadro 16, o que resultou em uma segunda planilha. Os dados e

relações constantes das duas planilhas abasteceram o *software* Ucinet, que formou duas redes: uma somente com os atores obtidos na primeira etapa descrita, outra com os atores evidenciados pela duas etapas. As redes obtidas abasteceram o *software* NetDraw, que desenhou diferentes grafos com atores e elos, conforme as especificações desejadas, listados a seguir:

- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba (Grafo 1);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba enfatizando as centralidades (Grafo 2);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba categorizando os atores pela origem e pelo nível (sociedade civil, internacional, nacional, estadual, metropolitano e municipal) (Grafo 3);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba, diferenciando os atores conforme a origem e nível (sociedade civil, internacional, nacional, departamental, distrital e municipal), evidenciando as centralidades (Grafo 4)
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba, considerando-se também os atores relevados pela segunda rodada de entrevistas (Grafo 5);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba enfatizando as centralidades, considerando-se também os atores relevados pela segunda rodada de entrevistas (Grafo 6);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba categorizando os atores pelo nível e origem (internacional, nacional, estadual, metropolitano e municipal), considerando-se também os atores relevados pela segunda rodada de entrevistas (Grafo 7);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba, diferenciando os atores conforme a origem e o nível (sociedade civil, internacional, nacional, departamental, distrital e municipal), evidenciando as centralidades, considerando-se também os atores relevados pela segunda rodada de entrevistas (Grafo 8).

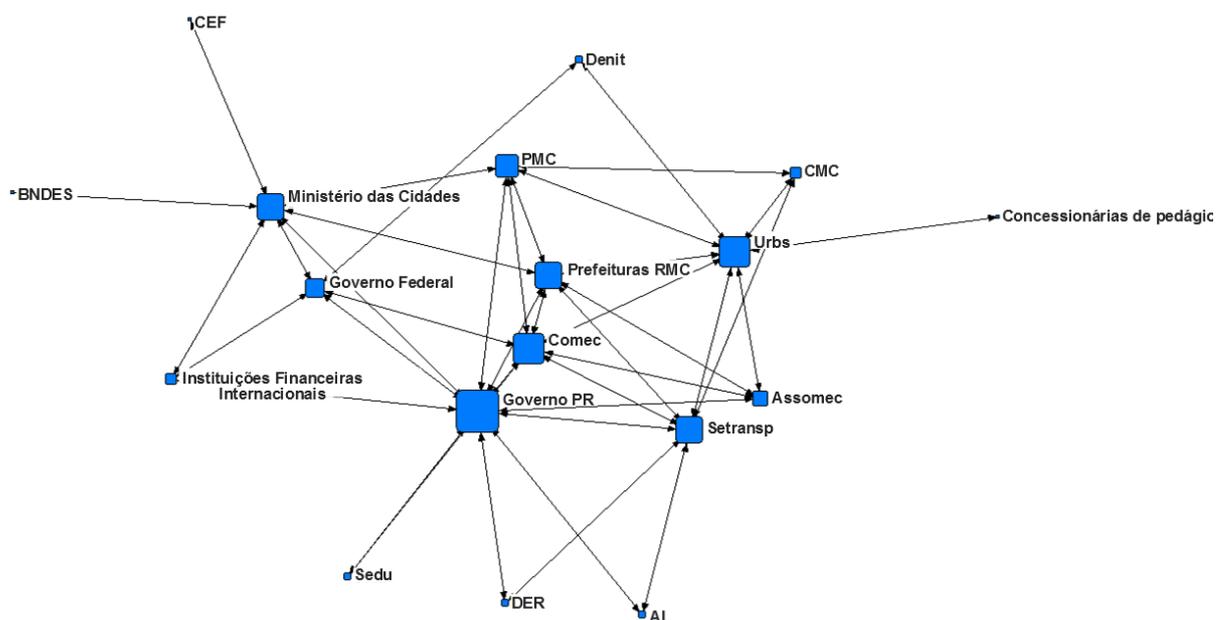
Os grafos obtidos estão apresentados a seguir.

Municípios no processo. A proeminência das Prefeituras/Assomec pode ser entendida pelo somatório de ações pulverizadas das duas entidades, como as ações políticas da Assomec e a presença de prefeitos nos principais órgãos relacionados ao transporte metropolitano, como os Conselhos da Comec e Urbs. A proeminência dos prefeitos deve-se, também, evidentemente, em razão das funções inerentes ao cargo e à autonomia municipal garantidas pela Constituição. Os Legislativos de Curitiba e do Paraná aparecem em posições secundárias, refletindo sua real atuação quando se trata de transporte coletivo urbano/metropolitano. Seria esperada uma atuação mais marcante da Câmara Municipal de Curitiba, já que lhe cabe aprovar as leis relativas ao transporte urbano, fiscalizar as ações da Prefeitura e outras inerentes ao Legislativo Municipal, sem contar serem os vereadores os representantes, em última instância, dos usuários. O Ministério das Cidades e Governo Federal ocupam posição relativamente central e relevante, até certo ponto contraposta aos atores estaduais, metropolitanos e municipais de Curitiba. Isto porque são estes atores que determinam as políticas públicas nacionais para o transporte urbano das metrópoles e cidades médias e com elas influenciam fortemente as políticas públicas de Curitiba, da RMC por meio da Comec e do Governo do Estado, e dos municípios metropolitanos maiores. Estas entidades enquadram seus projetos às políticas nacionais para reivindicar financiamentos. Outros atores federais revelam-se em posições periféricas, assim como os outros estaduais. Somente dois atores neste grafo podem ser considerados da sociedade civil: as concessionárias de pedágio e o Setransp. As concessionárias atuam pontualmente em relação à infraestrutura; e o Setransp tem participação bem visível no gerenciamento do sistema, e menos visível no estabelecimento de tarifas e em atuação política.

Ao evidenciar as centralidades, o Grafo 2 revela certo equilíbrio no processo de governança entre os atores de três níveis Executivos: federal (Governo Federal e Ministério das Cidades), estadual (Governo do Paraná e Comec) e municipal de Curitiba (Prefeitura e Urbs). Novamente surpreende a relevância das Executivos das municípios metropolitanos, que além da posição central, aparecem em tamanho destacado, com elos diretos com os demais principais atores. Este grafo acentua também a relevância do Ministério das Cidades e do Setransp. Em contrapartida, evidencia a importância periférica dos atores financiadores nacionais (CEF e

BNDES) e internacionais; dos órgãos estaduais (Sedu, DER); a pouca relevância dos Legislativos de Curitiba e estadual, e a preponderância de um único ator da sociedade civil, o Setransp.

Grafo 2 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC enfatizando as centralidades

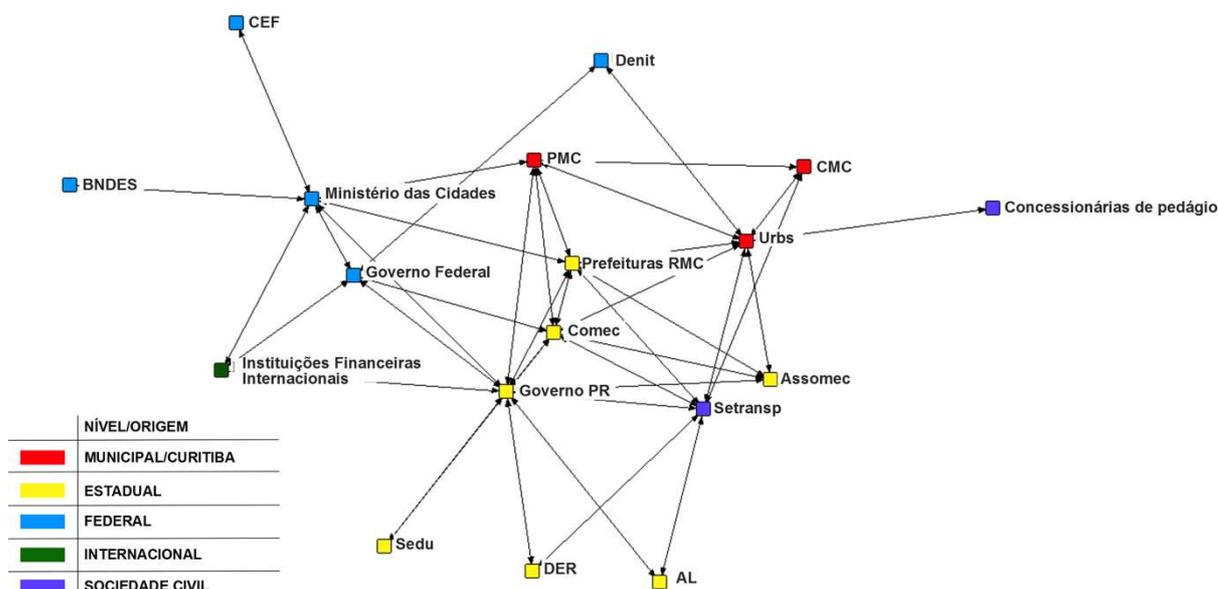


Fonte: o autor (2013)

A pouca importância das instituições financeiras internacionais denota a maior capacidade atual do País em bancar projetos de infraestrutura urbana. Os financiamentos internacionais foram mais significativos nas fases de implantação do sistema de ônibus expresso. O pouco destaque da CEF e o do BNDES, mesmo que sejam os principais financiadores, justifica-se por não determinam as normas e políticas públicas para o setor em estudo, o que cabe ao Governo Federal e ao Ministério das Cidades. Com relação aos dois atores da sociedade civil, além da diferença de importância no processo, o grafo mostra falta de elo direto entre eles e seu distanciamento.

O Grafo 3, da rede de governança do transporte coletivo da RMC categorizando os atores pela origem e pelo nível, mostra a predominância de atores estaduais ou metropolitanos (em amarelo); a proximidade dos atores Governo do Estado, Comec e Prefeituras da RMC, formando núcleo forte e coeso. Em vermelho, os atores relacionados à administração da Capital.

Grafo 3 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC, categorizando os atores pelo nível e origem

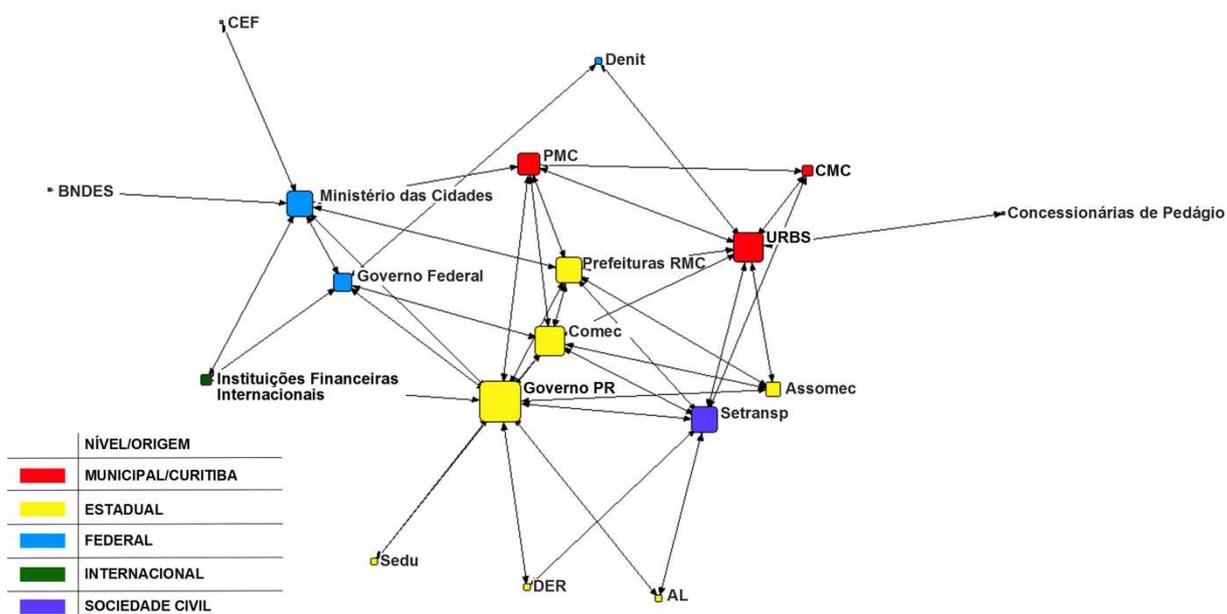


Fonte: o autor (2013)

A Urbs, que tem função de planejamento e operacional, tem elos diretos para os demais atores municipais, da sociedade civil, estaduais e federais. Novamente se evidencia a Prefeitura de Curitiba pelo seu papel político, com articulações diretas com todos os atores municipais, com os principais estaduais/metropolitanos e com o Ministério das Cidades. Neste Grafo ficam bem evidentes as articulações diretas do Setransp com os principais atores municipais de Curitiba e estaduais/metropolitanos, tanto os mais operacionais quanto os mais políticos.

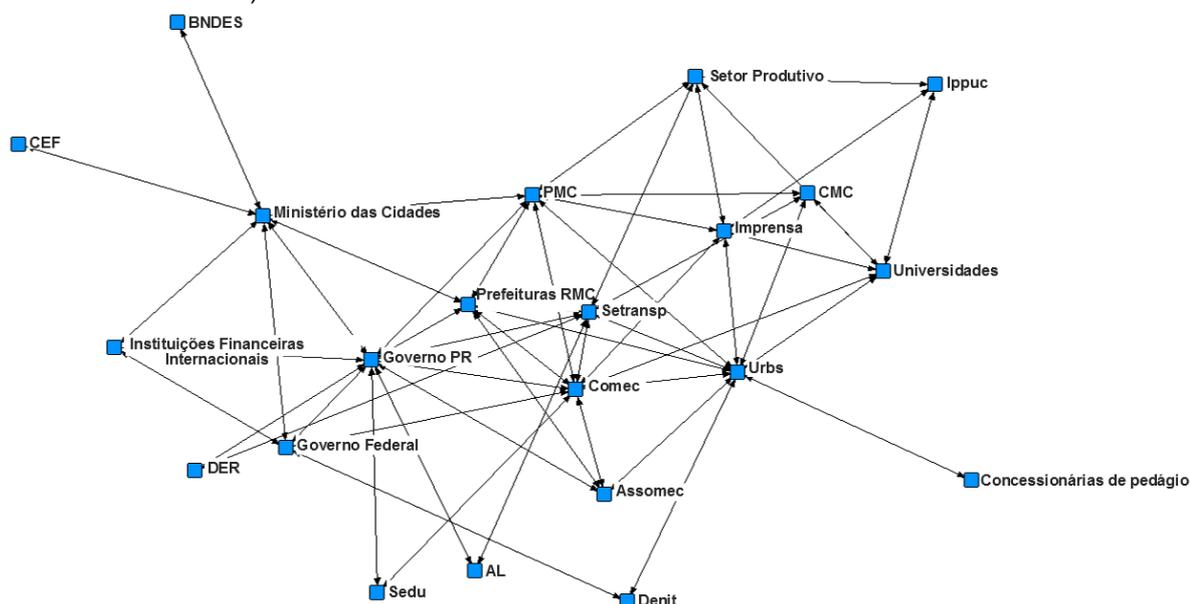
O Grafo 4 evidencia os atores mais importantes do processo de governança em estudo nos níveis federal (Ministério das Cidades e Governo Federal), municipal de Curitiba (Urbs e Prefeitura Municipal), estadual/metropolitano (Governo do Estado, Comec e Prefeituras da RMC), e da sociedade civil (Setransp). O Ministério das Cidades aparece bem destacado, o que se justifica, uma vez que no período de realização das entrevistas para a pesquisa várias em consonância com as suas políticas obras estavam em andamento na RMC. Neste grafo também se evidencia mais fortemente a relevância do Setransp.

Grafo 4 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC, com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades



Fonte: o autor (2013)

Grafo 5 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC (considerando a 2ª rodada de entrevistas)

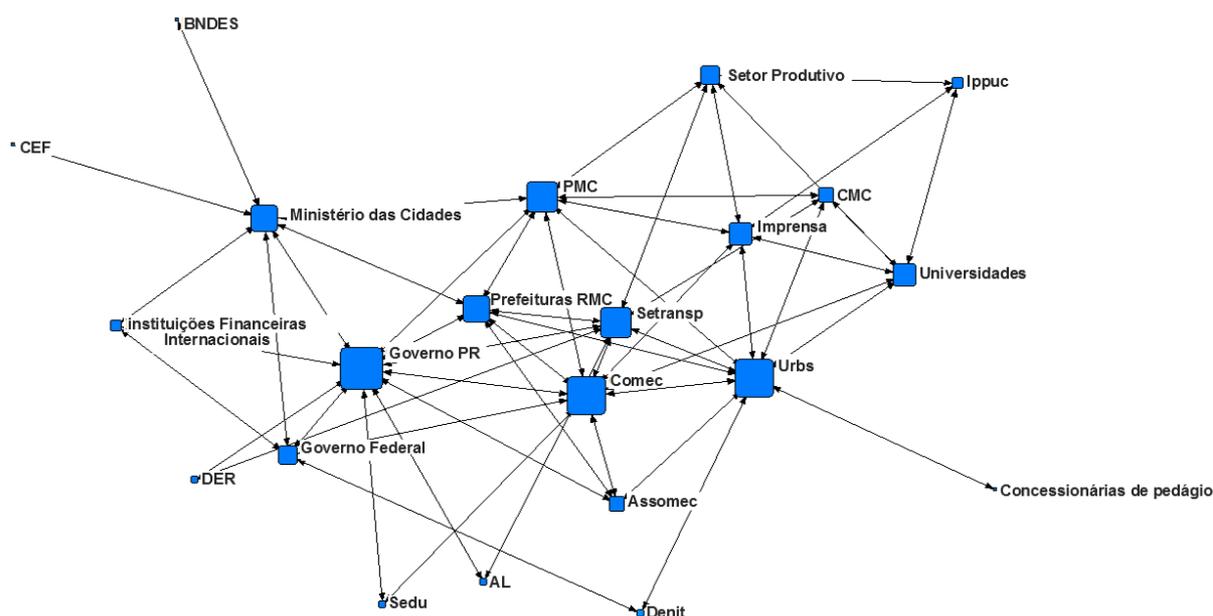


Fonte: o autor (2013)

O Grafo 5 mostra a configuração da rede de governança do transporte coletivo da RMC contendo também os atores revelados pela segunda rodada de entrevistas: o Ippuc, o setor produtivo (entidades representativas do comércio, da indústria, cooperativas, serviços e outras do gênero), imprensa e universidades. O Ippuc, com papel relevante da fase de implantação do Plano Diretor de Curitiba e do

sistema de ônibus expresso, não apareceu como ator relevante no primeiro levantamento; porém, na segundo, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba readquiriu relevância pelo bom conceito como planejador e gerador de conhecimentos sobre o transporte coletivo. Este grafo coloca em posição central um triângulo de atores bem próximos: Comec, Setransp e Prefeituras da RMC; e também bem próximos a estes e em posição central mais ampla, “contendo” o triângulo citado, os atores Prefeitura de Curitiba, Governo do Estado, Urbs e Assomec. À direita e acima aparecem os “novos” atores, agrupados e todos com elos entre si, em região do grafo onde também encontra-se a Câmara Municipal, que parece ter se fortalecido como ator com a inclusão de outros atores da sociedade civil: setor produtivo, imprensa e universidades. Apareentemente, a Urbs também ganha mais relevância e a situação pouco se modifica quando se trata dos atores federais. Estes aspectos ficarão mais claros ao se analisar os grafos subsequentes.

Grafo 6 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC enfatizando as centralidades (considerando a 2ª rodada de entrevistas)

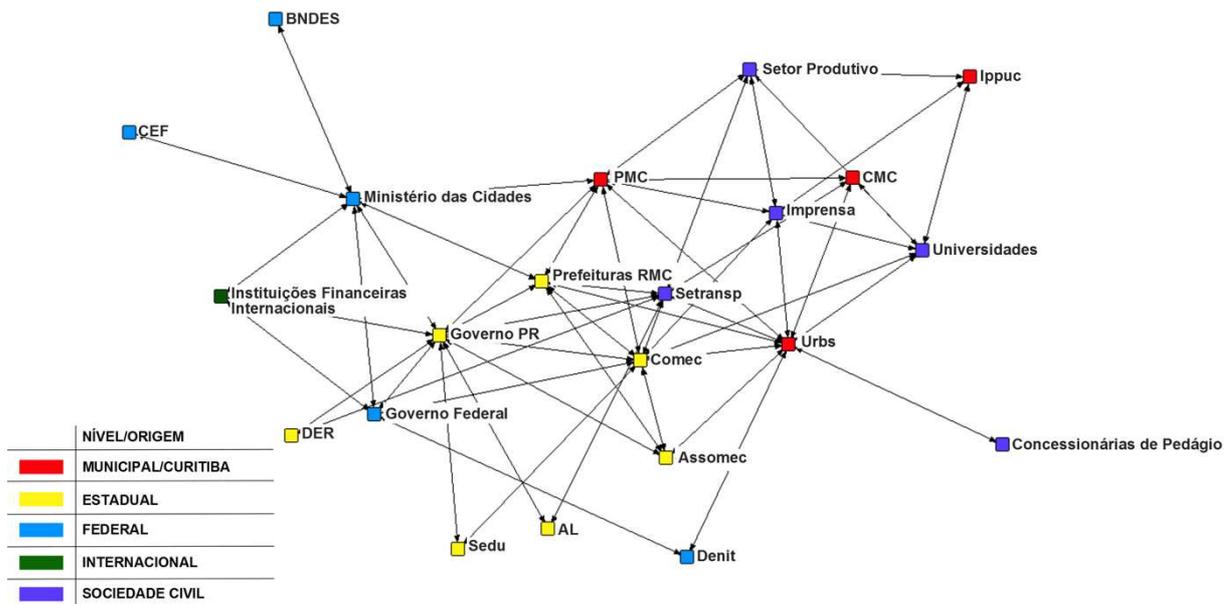


Fonte: o autor (2013)

O Grafo 6, contendo os “novos” atores e enfatizando as centralidades alça o Governo do Estado, a Comec e a Urbs como os atores mais importantes, e dimensiona a Prefeitura de Curitiba e o Setransp em patamar também importante, porém com intensidade um pouco menos que os três. A entrada de “novos” atores na rede parece não ter afetado significativamente a importância do ministério das

Cidades e do Governo Federal, mas a observação deste grafo confirma que a Câmara Municipal de Curitiba realmente assumiu importância um pouco maior, e que os três atores da sociedade civil que surgiram da segunda rodada de entrevistas têm papel mediano no processo de governança do transporte coletivo da RMC.

Grafo 7 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC, categorizando os atores pelo nível e origem (considerando a 2ª rodada de entrevistas)



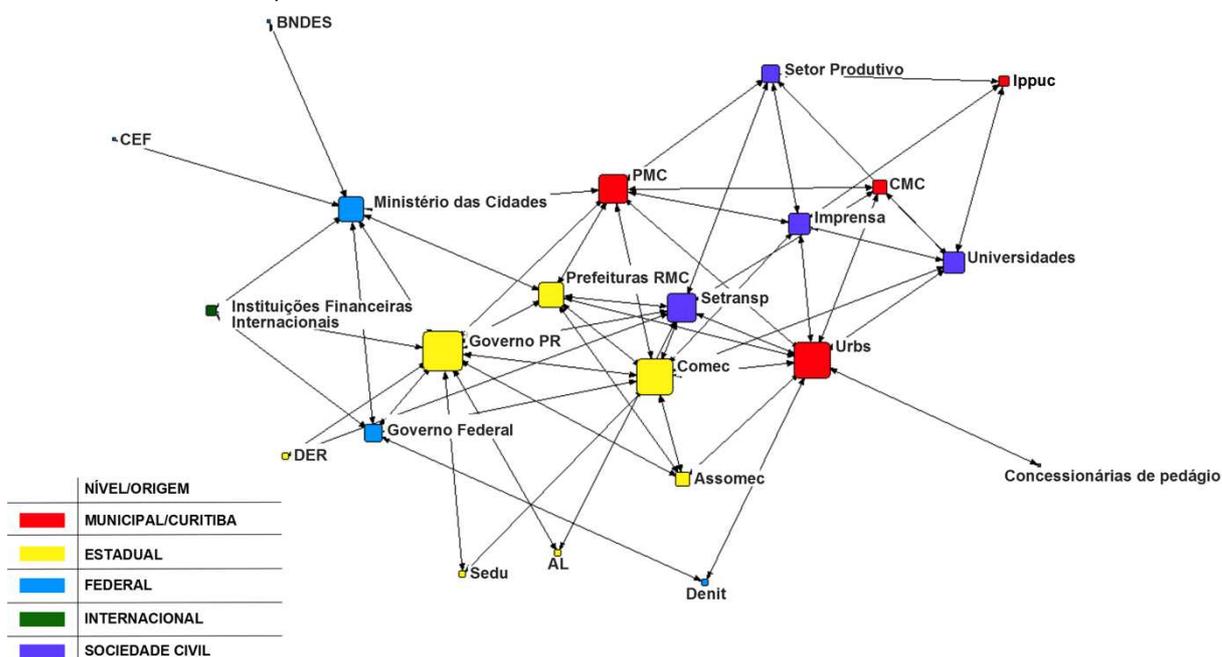
Fonte: o autor (2013)

O Grafo 7, que diferencia os atores pela origem e nível, revela quatro dos cinco atores da sociedade civil (em roxo) inseridos dentro da malha mais afeita à administração municipal (em vermelho) e bem ligados à Estadual (em amarelo). Entre os atores da sociedade civil, o Setransp novamente se destaca. O Grafo mostra também um triângulo coeso formado pela Prefeitura de Curitiba, Urbs e Câmara Municipal de Curitiba, mas o quarto ator municipal de Curitiba, o Ippuc, isolado, contudo ligado a três dos atores da sociedade civil; o que pode indicar uma situação atual de pouco espaço na Prefeitura, mas respeito da sociedade. O triângulo coeso formado pelo Governo do Estado, Comec e Prefeituras Metropolitanas se confirma neste grafo.

O Grafo 8 reafirma dois atores em nível estadual/metropolitano (Governo do Estado e Comec) e dois da Administração Municipal de Curitiba (Prefeitura e Urbs) como os mais destacados na rede em análise. Em nível nacional, este grafo também confirma a proeminência de dois atores, com intensidade menor que os quatro

citados: o Ministério das Cidades e o Governo Federal. O grafo, que evidencia as centralidades e diferencia os atores por nível e origem, também reafirma a proeminência de um ator da sociedade civil, o Setransp, e outro de abrangência metropolitana, as Prefeituras da RMC, porém ambos em escala menor que os quatro mais destacados da rede.

Grafo 8 – Rede de governança do transporte coletivo da RMC com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades (considerando a 2ª rodada de entrevistas)



Fonte: o autor (2013)

3.6.4 Considerações sobre a rede de governança do transporte coletivo da RMC

Partindo-se da visão de Gualini (2005), pode-se abordar a governabilidade do transporte coletivo metropolitano integrado da RMC como um processo de governança. Isto porque o autor se refere a governança como:

[...] padrões emergentes de elaboração de políticas públicas (a) lidando com a resolução de problemas coletivos (b) no limite entre Estado, mercados, e sociedade civil (c) em termos os quais podem ser mantidos sob o controle (*accountable to*) das instituições da democracia representativa (p. 298).

E também porque o termo *governança* foi concebido como abordagem teórico-analítica para apreender as novas práticas de articulação político-administrativas que se conformaram nos anos 1980 no âmbito da União Europeia e grandes regiões metropolitanas da América do Norte (ESTEVE, 2009). Ao se recorrer a Blatter (2006), porém, pode-se questionar a aplicabilidade do termo ao processo em análise. Para ele, governança não se atém somente à participação de atores não governamentais, mas também ao migrar de formas hierárquicas de produção de políticas públicas para formas mais horizontalizadas, menos formalizadas, mais voluntárias. Um primeiro olhar à evolução das políticas públicas de integração do transporte coletivo metropolitano na RMC mostra que o tecnicismo predomina, tanto na Prefeitura de Curitiba quanto no Governo do Estado, desde a elaboração e implantação do Plano Diretor de Curitiba, período no qual foi instalado o sistema de BRTs; e desde a elaboração e implantação parcial do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (PDI), a cargo da Comec. Esta visão tecnicista foi combatida nas administrações de Roberto Requião na Prefeitura e no Governo do Estado, que propunha gestão pública mais inclusiva, cuja prática significou governo mais populista e justificou a retirada do urbanismo lernerista do protagonismo das políticas públicas e sua substituição pela ampliação do fornecimento de serviços básicos, como saneamento, energia e transporte coletivo. Esta mudança de prioridades acarretou no ostracismo de órgãos técnicos (Comec e Ippuc, principalmente) da linha de frente da elaboração e aplicação de políticas públicas e na ascensão dos responsáveis pelo fornecimento serviços básicos (Urbs, Copel e Sanepar) aos bairros mais pobres da RMC. Linhas de crédito internacionais facilitadas às políticas ambientais protagonizaram outros atores na gestão de Lerner na Prefeitura nos anos 1990, porém sem relegar o transporte coletivo.

As divergência políticas históricas dos últimos 40 anos caracterizadas pela alternância dos grupos políticos de Lerner e Requião na Prefeitura e no Governo levaram a dificuldade para a realização de programas conjuntos entre a Capital e o Estado no âmbito metropolitano, mesmo nas áreas nas quais este trabalho conjunto eram e são mais necessárias, como o transporte público, e têm obstruído planejamento estratégico conjunto. Devido à alternância de visões políticas, a Comec alternou dias de maior influência e atuação e o Ippuc emergiu como a agência de maior destaque e minguou transferindo técnicos e poder à Urbs, que

creceu e multiplicou-se em várias entidades. O desenvolvimento do Plano Diretor de Curitiba e do sistema de ônibus expresso, hoje chamado de Rede Integrada de Transportes (RIT), teve um grande período de continuidade, desde a primeira gestão de Jaime Lerner a início da primeira de Requião em 1986. Mesmo com certa descontinuidade, o Plano não foi interrompido. Talvez o prejuízo maior das divergências políticas tenha sido no planejamento metropolitano, o que impediu, entre outras coisas, melhor integração do transporte coletivo da Capital com os municípios circunvizinhos. Esta integração mostra-se cada vez mais necessária, pois o movimento pendular vem crescendo uma vez que Curitiba ainda se expande sobre territórios das cidades vizinhas, concomitantemente à tendência de crescente fortalecimento destes municípios, causando fluxos pendulares também no sentido inverso: da Capital para a RMC. Os entraves ao planejamento metropolitano tiveram também causas exógenas. A mais importante foi o refluxo do Governo Federal nas suas políticas metropolitanas coincidentemente com a redemocratização e o vazio constitucional sobre a institucionalização das RMs, que não têm *status* territorial dentro da Federação com os Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios. Este hiato, na última década, vem sendo compensado com políticas públicas federais mais abrangentes, que possibilitam o desenvolvimento de projetos dentro de uma perspectiva regional ou intermunicipal, ou mesmo totalmente dentro de um único Município, mas de caráter metropolitano. A aplicabilidade destas políticas é facilitada, por um lado, pela adequações das legislações do Estado e dos Municípios metropolitanos no sentido de permitir interconexões de planejamentos e de projetos, mas, mesmo assim, a prática tem se mostrado difícil. A Comec seria o órgão ideal para o planejamento global da região e para articular projetos, o que não vem ocorrendo, notadamente por motivos político-partidários, conforme comentado.

A disparidade populacional e das características socioeconômicas entre os municípios metropolitanos também causa entraves a melhor planejamento integrado. A Capital é o Município dominante e em certas áreas, como no transporte coletivo, acaba por determinar a política pública hegemônica. No entanto, a fragilidade dos demais Municípios não é tão verdadeira quando se trata de transporte coletivo e quando estes Municípios são vistos como um todo. Esta força fica mais evidente nos grafos representativos da rede de governança em estudo do que no texto contendo as informações coletadas nas entrevistas. O texto mostra várias pequenas

participações pontuais, o que poderia levar à interpretação de fragilidade; e os grafos mostram o somatório destas participações, relevando os Municípios, na figura de seus prefeitos e na entidade representativa das Prefeituras, como atores importantes.

A participação da sociedade civil neste processo, que o melhor caracterizaria como governança, não ocorre a contento nem por força das leis em todos os níveis, nem como condição das entidades financeiras para a liberação de recursos. Esta participação tem se mostrado pró forma, com uso de artifícios pelos atores governamentais que, em verdade, não abrem o processo à verdadeira deliberação pública nem facilitam a participação comunitária. A única entidade com atuação expressiva reapresenta os operadores do sistema de ônibus urbanos e metropolitanos, e seu relacionamento se dá diretamente com órgãos gestores e veladamente no círculo político. Outros setores da sociedade civil economicamente significativos têm consciência de que deveriam participar mais do processo de governança metropolitana relacionada ao transporte coletivo, até porque têm seus interesses afetados de perto por estas políticas. Estes setores, como o comércio e indústria, tentam fortalecer-se e abrir canais para serem mais ouvidos. A imprensa e a universidade, de certa forma fazem, uma parceria: a universidade pesquisa, analisa e propõe soluções, alternativas; e a imprensa se vale, embora ainda pouco, destes estudos para produzir matérias e de seus autores para obter entrevistados como contraponto às sempre presentes declarações e opiniões dos representantes eleitos, burocratas ou executivos do setor público. Mesmo a imprensa reconhece ser pouco porta-voz dos estratos mais baixos da sociedade, como a maioria dos usuários do transporte coletivo e dos profissionais nele trabalham.

3.7 REDE DE GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BOGOTÁ

Esta seção resume as principais deliberações do processo de governança metropolitana relacionada ao transporte coletivo da região de Bogotá em 2012. De acordo com metodologia descrita em seção anterior, as informações provêm de entrevistas pessoais com *stakeholders* feitas pelo pesquisador e o texto busca

refletir seus posicionamentos. Nas divergências, buscou-se ouvir terceiros e, quando não foi possível a convergência, registrou-se no texto os pensamentos contrários. O anonimato de fontes garantiu profundidade, liberdade, isenção e fidedignidade. Assim as informações não são atribuídas, porém os nomes dos entrevistados e seus vínculos com o transporte coletivo constam do Quadro 17, conforme todos concordaram, o que atribuiu credibilidade ao processo. Os dados de pesquisas, algumas inéditas à época das entrevistas, presentes no texto foram fornecidos em confiança por entrevistados e, portanto, não estão referenciadas. Do texto se extrairá os atores do processo de governança em estudo e se estabelecerá relações entre eles, possibilitando o desenho da rede de governança relacionada ao transporte público metropolitano de Bogotá e sua análise, que será analisada e embasará algumas considerações.

Quadro 17 – *Stakeholders* do transporte coletivo bogotano entrevistados

Stakeholder	Relação com transporte coletivo
Adriana Hurtado Tarazona	<ul style="list-style-type: none"> • Diretora da linha de Pesquisa Grandes Projetos Urbanos e Gestão Metropolitana do Mestrado em Gestão Urbana da Universidad Piloto de Colombia.
Alexandra Rodríguez del Gallego	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenadora do Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV). • Professora pesquisadora da Pontifícia Universidad Javeriana e do Mestrado em gestão Urbana da Universidad Piloto de Colombia.
Alfonso Perez	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da Associação Nacional de Proprietários do Transporte Público – Apetrans.
Hernán Camilo Pulido Martínez	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-diretor do Grupo de Psico-sociologia do Transporte (atual Grupo de Estudos Críticos das Organizações e do Trabalho) da Pontifícia Universidad Javeriana.
Carlos Felipe Pardo	<ul style="list-style-type: none"> • Consultor internacional em transporte público da Fundación Despacio.
Celio Nieves Herrera	<ul style="list-style-type: none"> • Conselheiro do Polo Democrático Alternativo, integrante da bancada de apoio ao prefeito no Conselho Distrital de Bogotá.
Darío Fernando Cepeda Peña	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente do Conselho Distrital de Bogotá • Conselheiro opositor ao prefeito; filiado ao Partido Cambio Radical.
Dario Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Diretor de pesquisas e práticas do World Resources Institute.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ex-integrante da equipe Transmilenio. • Consultor internacional em transporte.
Ernesto Cortés Hierro	<ul style="list-style-type: none"> • Editor Chefe do jornal El Tiempo, Casa Editorial El Tiempo.
Johanna Burbano	<ul style="list-style-type: none"> • Professora pesquisadora do Grupo Psico-sociologia do Transporte (atual Grupo de Estudios Críticos das Organizações e do Trabalho) da Pontifícia Universidad Javeriana, com tese de mestrado sobre a relação da população bogotana com o transporte informal.
María Fernanda Rojas	<ul style="list-style-type: none"> • Diretora do Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU), da Secretaria Distrital de Mobilidade. • Gerente interina do Metrô.
María Victoria Duque López	<ul style="list-style-type: none"> • Assessora de Imprensa da Secretaria Distrital de Mobilidade. • Vice-Diretora da revista digital Razón Pública.
Plinio Alejandro Bernal Ramírez	<ul style="list-style-type: none"> • Diretor de Projetos e Gestão Urbana da Câmara de Comércio de Bogotá.
Sandra Liliana Ángel Almario	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-gerente Geral da Transmilenio S/A.
Yesid Lancheros	<ul style="list-style-type: none"> • Editor da Seção Bogotá do jornal El Tiempo, Casa Editorial El Tiempo.

Fonte: o autor (2012)

3.7.1 Apresentação das informações obtidas com os entrevistados

3.7.1.1 Metrô, bonde ou Transmilenio?

Gustavo Petro (2012-2014) assumiu a Prefeitura em 1º de janeiro em meio a escândalo de corrupção e com seu antecessor Samuel Moreno Rojas (2008-2011) preso pelo desvio de verbas da ampliação do Transmilenio. Com a credibilidade do sistema de BRTs afetada, Petro passou o primeiro ano de governo restrito a contornar a crise com sucessivas substituições no comando da Transmilenio S/A⁶² e cancelamentos de contratos herdados de gestões passadas para a construções de novos trechos. A corrupção ligada à implantação da Fase III do Transmilenio relaciona-se a obras na Carrera 10ª e Calle 26, concluídas na administração Petro (Em azul claro e verde musgo, respectivamente, na Figura X1). Esta fase previa

⁶² Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S/A.

Gustavo Petro propõe desde a campanha eleitoral trem leve (bonde) pela 7ª de Norte a Sul com ramais transversais, mas seu início de gestão foi marcado pelo debate sobre outras opções. O governo francês estaria disposto a bancar os estudos e a implantação do bonde; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a financiar os projetos de um “corredor verde” associado a qualquer modalidade de transporte massivo com baixa emissão de CO₂, e o Banco Mundial (via Governo Nacional) manifestou intenção de bancar a implantação do metrô. No final do segundo semestre de 2012, entretanto, a Prefeitura ainda aguardava financiamento da Cooperação Andina de Fomento (CAF) para estudos mais aprofundados relacionados ao bonde, cuja viabilidade vinha sendo questionada por pesquisadores das duas principais universidades da Colômbia (Nacional e Los Andes). O saneamento da Transmilenio S/A e a persistência do prefeito em projeto que pode revelar-se inviável técnica e institucionalmente levou ao descrédito quanto a conclusão de obras significativas relacionadas ao transporte coletivo nesta gestão, dado aos prazos para projetos, obtenção dos financiamentos e execução. Outra possibilidade descartada para o Corredor Oriental foi o “Transmilênio Leve”, correndo majoritariamente pela Carrera 7ª, ligando a Calle 72 ao Centro. Este sistema, diferentemente do Transmilenio normal, não permitiria a ultrapassagem de ônibus nas estações, mas traria vantagens em termos de preço de instalação, uma vez não serem necessárias compras de prédios e desapropriações de áreas em zonas cujos imóveis são muito valorizados. O Transmilenio Leve chegou a ser licitado.

Para a implantação de qualquer sistema na Carrera 7ª será preciso conciliar uma série de fatores: É via fundamental para o trânsito, tanto que ao final da tarde dos dias úteis reverte mão para dar vazão ao fluxo sentido Centro-Norte; corta a cidade de Norte a Sul via Centro, onde passou recentemente a ser exclusiva para pedestres; nos domingos e feriados cede pista para ciclovia de lazer muito utilizada; é a avenida mais larga e movimentada costeando os cerros orientais; passa por zonas residenciais muito valorizadas habitadas pela elite; é endereço de escritórios de grandes empresas nacionais e internacionais; sedia importantes órgãos públicos como Palácio da Justiça, Congresso Nacional e Palácio de Governo; além do seu valor histórico-cultural. A decisão de não mais implantar nela o Transmilenio nesta via preocupa o sistema de ônibus tradicionais, que tem nela 18% das linhas. As

empresas e pequenos proprietários estavam contempladas no acordo para a implementação do Transmilenio, conforme detalhado adiante, mas não têm garantia formalizada com relação ao bonde ou metrô.

Além das restrições técnicas, a opção bonde enfrenta barreiras político-institucionais. Projetos financiados pelo Governo Nacional necessitam de um documento assinado pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social⁶⁴ (Conpes), autoridade máxima em termos de planejamento econômico e social. Este documento é conhecido como Conpes e serve como compromisso da Nação com o repasse de sua parte. Com relação ao metrô ou Transmilenio existe Conpes assinado desde 2008 garantindo financiamento entre 60 e 70% das obras de implantação, em consonância com política nacional de implantação de sistemas massivos nas metrópoles com mais de 600 mil habitantes. O prefeito Gustavo Petro tentou no início de 2012 que este Conpes fosse utilizado para a implantação do bonde, sem sucesso, e a Prefeitura não dispõe do total necessário. Uma solução seria parceria com a iniciativa privada, mas este tipo de acordo não tem sustentação jurídica e necessitaria do aval do Conselho Distrital.

Um dos indicadores que tem norteado as discussões sobre a melhor modalidade a implantar na Carrera 7ª é a demanda do Transmilenio, que atinge 48 mil passageiros/hora por sentido no ponto crítico da Avenida Caracas com Calle 76, estação de interseção de três linhas. Os números servem de argumento pró metrô, que se contrapõe à opção mais barata de BRTs em corredores paralelos à Avenida Caracas para descongestioná-la, já descartada por Petro, propenso ao bonde, visto com simpatia pela população, mas com argumentos técnicos contrários manifestos por especialistas. Projeções de demanda de transporte coletivo para 2025 e 2050 feitas pela Fundación Despacio⁶⁵ apontam que a implantação do metrô deveria começar imediatamente pela Caracas e depois ser aplicada a outros corredores hoje servidos pelo Transmilenio, e que o BRT deve ser estendido para alimentar o trem subterrâneo. De maneira geral, pode-se dizer que o metrô tecnicamente parece a melhor solução para a maioria dos *stakeholders*. As divergências referem-se às prioridades em função do custo benefício. A construção de um quilômetro de metrô corresponde aos gastos de 10 novos quilômetros de Transmilenio, que atualmente

⁶⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social.

⁶⁵ Desenvolve e executa projetos voltados ao bem estar social.

atende apenas 25% da demanda. Com recursos limitados, a cidade precisaria optar entre 20 quilômetros de metrô ou mais 200 de Transmilenio. Sem estudo mais aprofundado da Prefeitura, técnicos apontam que o bonde não seria tão mais barato que o metrô por exigir obras para a transposição das muitas transversais à Carrera 7ª, pois os trens leves precisariam ser longos para dar vazão à demanda, e a falta sem pontes ou trincheiras inviabilizaria o trânsito de automóveis.

Os dados obtidos na Estação da Calle 75 refletem o que todos percebem: O sistema Transmilenio apresenta sintomas de saturação, com superlotação nos horários de pico e congestionamentos de ônibus nos corredores exclusivos, mesmo naqueles com pista dupla, como a Av. Caracas, nas estações e nos terminais. A simples construção de mais corredores, nas opinião de técnicos, acarretaria em sobrecarga na Caracas, levando o sistema ao colapso. Por outro lado, pesquisas realizadas pela Prefeitura, pelo Programa Bogotá Cómo Vamos e pela Câmara de Comércio apontam tendência crescente no número de usuários e de queda na satisfação dos passageiros quanto ao sistema, que embora em dia normal transporte média de 1.800.000 passageiros, atende a apenas 25% da demanda em transporte coletivo de Bogotá. Os demais utilizam-se principalmente de um sistema de ônibus informal gerido pelas próprias empresas, que a Prefeitura tenta disciplinar desde a implantação da Fase I do Transmilenio. Neste sentido, adotou recentemente política denominada Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), que além de acabar com a informalidade, pretende integrá-lo ao BRT, sob risco de agravar o saturamento do BRT.

3.7.1.2 Sistema informal e sistema integrado

O Transmilenio convive com um sistema de ônibus coletivos informal de aproximadamente 15 mil veículos entre micro-ônibus, “busetas”, “mini-busetas” e ônibus standard, em geral antigos, em más condições, poluentes e desconfortáveis. Os motoristas recebem por pessoa transportada, o que causa disputa nas ruas pelos passageiros, até entre os ônibus de uma mesma empresa. Na “Guerra do Centavo”, os motoristas conduzem perigosamente, param em qualquer lugar para embarque e desembarque (não há paradas sinalizadas pela Prefeitura), mesmo em esquinas ou

em meio às ruas, prejudicando o trânsito e ameaçando a integridade dos usuários. Além de contaminar o ar, colaboram com a poluição sonora com ruídos de freios, motores e por buzinares constantemente. O passageiro dificilmente espera muito tempo graças à sobre-oferta e disfruta de boa variedade de roteiros, que cobrem quase 100% da cidade. A passagem é 20% mais barata que a do Transmilenio nos horários de pico, porém o valor é negociável com o motorista, que atua concomitantemente como cobrador. As autoridades de trânsito fazem vista grossa às infrações e a Secretaria de Mobilidade⁶⁶ não fiscaliza horários, condições dos veículos e de trabalho dos condutores. Limitava-se a dividir autorizações de exploração das 498 linhas urbanas entre as 66 “empresas afiliadoras”, que vendem aos 14 mil proprietários dos 15 mil veículos o direito de trabalhar em alguma delas. A emissão de autorizações foi suspensa com o SITP. As “afiliadas” também pagam diariamente percentual sobre as tarifas. As empresas sublocadas têm majoritariamente único veículo, revezado pelo proprietário e condutor terceirizado, cujos ganhos calculam-se pelo número de passageiros transportados, formando rede de trabalho informal de 16 mil condutores. O sistema informal atende a aproximadamente 73% da necessidade de transporte coletivo de Bogotá e arrecada o equivalente a R\$ 7.700,00 diários. Os pequenos proprietários também pagam desde 2012 à “afiliadora” taxa de 10% sobre as tarifas para a renovação da frota, que efetivamente não ocorre, e assim arcam com o deterioro do veículo. Eles acusam as empresas de ficarem com o dinheiro e a Prefeitura de não tomar providências, o que os leva a recorrer diretamente ao Ministério dos Transportes, com certo retorno.

Para acabar com a informalidade no transporte coletivo e integrar este sistema ao Transmilenio, a Prefeitura tenta viabilizar o SITP, cujas origens remontam à decisão do Governo Nacional de 2003 que definiu a implantação de sistemas integrados de transporte massivos nas áreas metropolitanas do país, proposta detalhada em 2004. Bogotá começou a trabalhar neste sentido em 2006, na administração de Luis Eduardo Garzon. Seu sucessor, Samuel Moreno, assumiu com o projeto atrasado e, sob pressão do Governo Nacional, acelerou-o valendo-se dos conhecimentos técnicos adquiridos pela Transmilenio S/A, instância autônoma

⁶⁶ Secretaría Distrital de Movilidad.

na Administração Distrital, menos política e mais técnica. As acusações de corrupção à administração Moreno retardaram o processo que pouco evoluiu nos últimos dois anos. O SITP, contudo, ainda não está totalmente institucionalizado. Encontra-se alocado por decreto municipal de 2006 dentro da estrutura da Transmilenio S/A que, em 2011, mudou sua estrutura de pessoal para assumir a coordenação de todo o transporte público na cidade. A ideia é transformar o SITP em entidade “guarda-chuva” que coordene e integre todas as modalidades de transporte público: ônibus, metrô, trem leve, Transmilenio e outras. O processo vem sendo classificado como a “transmilenização” do transporte coletivo.

O SITP dividiu a cidade em 13 zonas e, por enquanto, gestiona com dificuldade a integração dos sistemas de ônibus. Para tanto, formalizou, via licitação em 2010, a transformação das 66 empresas em 13, às quais caberia a operação do sistema integrado por 24 anos. Estas empresas teriam que reduzir a frota comprando e retirando de circulação 3 mil veículos antigos e assumir totalmente a operação dos demais, a serem renovados paulatinamente. Os proprietários dos ônibus retirados de circulação receberiam um valor pelo veículo e teriam opção de perceber renda mensal compensatória por 24 anos pela perda dos vencimentos da exploração das linhas ou tornar-se acionistas de uma das 13 empresas, em processo semelhante ao que ocorre quando se implanta Transmilenio em determinada região. Os pequenos proprietários, porém, não estão satisfeitos nem com o percentual mensal, nem com os preços a serem pagos pelos seus ônibus, e ainda reclamam maior participação nas novas empresas que, acusam, permanecem nas mãos dos grandes proprietários do transporte tradicional, que seriam os mesmos das nove operadoras do Transmilenio, cujas empresas se formaram na implantação da Fase I do sistema. O processo de substituição dos ônibus antigos é conhecido como “chatarización”, prática bem sucedida na da Fase I do Transmilenio. Nas Fases II e III, entretanto, não ocorreu a contento e os sistemas se sobrepõem em algumas regiões.

O SITP prevê arrecadação centralizada e tarifagem única com cartão magnético, que faculta ao passageiro usar várias linhas e o Transmilenio em intervalo de 75 minutos e livraria o condutor da função de cobrador. Os motoristas são assalariados, treinados, com direitos trabalhistas assegurados. Os ônibus só param para embarque e desembarque em pontos demarcados. No segundo

semestre de 2012 o sistema já teria ônibus suficientes e motoristas para iniciar a operação em três das 13 zonas: Fontibón, San Cristóban e Engativá, porém as empresas solicitaram prazo maior. Fora destas zonas, algumas poucas linhas foram implantadas nas administrações Moreno e Petro, porém são pouco usadas. A integração completa dos dois sistemas nas 13 regiões está prevista para o final de 2013, mas poucos acreditam que se complete a bom termo. Alguns prefeririam que o sistema fosse implantado em data única, em toda a cidade, acompanhado de grande campanha de comunicação.

O SITP também contempla a construção de mais ciclovias e políticas públicas de restrição do uso de automóveis, algumas em vigor, como a proibição à circulação de 50% dos veículos particulares nos horários de maior movimento, restrição ao estacionamento em vias públicas e sobretaxa à gasolina, fechamento da Carrera 7ª aos veículos no Centro, oferta de aluguel de bicicletas; e outras a implantar já aprovadas pelo Conselho Distrital contidas no plano de governo de Petro, como a cobrança de taxas por congestionamento e poluição, espécie de pedágio urbano. Há planos mais ambiciosos como linha de metrô com 25 quilômetros, 80 quilômetros de bondes, ampliação das linhas do Transmilenio em 40 quilômetros e instalação de 40 quilômetros de teleféricos em morros habitados, onde os ônibus não podem alcançar.

O SITP não envolve o transporte coletivo em ônibus entre as cidades da Região Metropolitana de Bogotá, diferentemente de Curitiba, onde a Rede Integrada de Transporte (RIT) adentra outros municípios. Na área de Bogotá, a primeira iniciativa de integração física e tarifaria intermunicipal envolve a extensão do Transmilenio até Soacha, cujas obras estão interrompidas.

3.7.1.3 Integração com a região metropolitana

A criação do Distrito Capital em 1954 incorporou ao seu território os municípios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme e Usaquén, hoje Localidades de Bogotá. Os acréscimos territoriais abriram espaço ao grande crescimento populacional da cidade vivido até o final do Século, mas sem transbordar seus limites. O período coincide com os conflitos armados colombianos que deslocaram

massa de retirantes rumo a Bogotá. Boa parte desta população, sem condições de estabelecer-se na Capital, alojou-se precariamente em invasões e terrenos baratos sobre áreas de risco além dos limites Sul, no Município de Soacha, cujo crescimento demoGráfico foi em média de 9% por década dos anos 1970 ao início dos 90 o que levou à conurbação com Bogotá. Soacha é hoje o mais populoso de Cundinamarca, o mais industrializado e está entre os dez maiores do país, com 407.000 habitantes (82% migrantes), 67 mil dos quais desloca-se pendular e diariamente de ônibus sentido Bogotá. Pesquisa da Secretaria Distrital de Mobilidade envolvendo 17 municípios metropolitanos aponta que 90% dos deslocamentos intermunicipais partem de Bogotá ou Soacha, único conturbado com a Capital.

Os traçados iniciais do Transmilenio não contemplavam nenhum município além de Bogotá, mas às margens dos terminais extremos do Norte e do Sul se instalaram informalmente paradas de ônibus com destinos metropolitanos, sem integração operacional ou tarifária. As licenças para a operação das linhas metropolitanas são obtidas diretamente com o Ministério dos Transportes.

Em 2006, porém, dentro da sua política de transportes massivos para as metrópoles, o Governo Nacional reconheceu o grande volume de deslocamentos em ônibus entre Soacha e Bogotá e decidiu estender o Transmilenio até o município. Inicialmente alongou-se a canaleta NHS até a Localidade de Bosa, de onde partiriam alimentadores rumo Soacha. Decisão posterior determinou a ampliação do Terminal Sul, dado o expressivo acréscimo no volume de passageiros que resultaria da integração, e construir 5,6 quilômetros de canaletas adentrando o Município de Soacha. As obras iniciaram efetivamente em 2009 com operação prevista para 2011. Três quilômetros e 600 metros estão prontos (Fase I), sem uso, com estações em deterioro por vândalos e trechos das pistas ocupados por vendedores ambulantes. O funcionamento depende da conclusão das obras de saneamento contra enchentes a cargo da Empresa de Aquaduto y Acantarillado de Bogotá S/A (EAAB), que atua também em Soacha, inclusive fornecendo-lhe água tratada. Concomitantemente à construção das canaletas, a EAAB desenvolveu projeto preventivo a enchentes, comuns na região. O paralelismo territorial desencadeou mesas para a integração dos projetos e definição das responsabilidades de cada ator: Nação, Governo de Cundinamarca, Prefeitura de Soacha, Agência Nacional de Infraestrutura (ANI), EAAB e Transmilenio S/A. A demora na definição de

responsabilidades levou a atrasos na liberação de verbas e sobrecustos nos orçamentos. Mesmo com a pavimentação da Fase I pronta, o Transmilênio não pode trafegar porque as obras de drenagem inacabadas afetam a movimentada Autopista Sur que usa trecho das canaletas como única possibilidade de desvio. A conclusão está agenda para 2014. O início da construção das Fases II e III, somando 2 quilômetros à extensão, ainda depende de outro Conpes estabelecendo os percentuais de investimentos entre Nação, Cundinamarca e Soacha.

Embora as políticas nacionais predefinidas facilitem a distribuição de competências nos projetos relacionados ao transporte metropolitano, a falta de região metropolitana constituída afeta a integração do transporte coletivo, como fica evidente no caso de Soacha. Entre outras coisas, o município menor questiona a desproporcionalidade nos investimentos, a operação do sistema pela empresa bogotana de BRTs e falta de repasses da arrecadação. Cabe a Soacha a operar apenas os alimentadores. O município também ressenete-se de maior participação na elaboração dos projetos. Na falta de autoridade metropolitana, a viabilização de iniciativas conjuntas depende de acordos bilaterais, e a desproporção entre Bogotá e qualquer município da região é bastante evidente.

A Transmilenio S/A interfere também na organização de consórcios entre os pequenos empresários de ônibus de Soacha visando as licitações para a operação dos alimentadores, repetindo a fórmula aplicada em Bogotá. Por outro lado, alguns transportadores informais de Bogotá, deslocados com a implantação do SITP, conseguem licenças para operar linhas de Soacha à Capital, mas cujo maior volume de passageiros embarca e desembarca em território bogotano, burlando assim as tentativas do SITP de regulamentar o transporte coletivo na Capital. Este transporte urbano “mascarado” de metropolitano também ocorre na Calle 13 sentido Município de Madrid, região em processo de conurbação. Não há nenhum projeto de integração do Transmilenio com qualquer outra cidade metropolitana.

Diferentemente de Soacha e Madrid, os municípios metropolitanos situados ao Norte têm população que usa mais o automóvel que o transporte coletivo. Para este municípios nunca se propôs Transmilênio, porém há paradas de ônibus às margens do Terminal do Norte que servem a região. Estes Municípios e o Governo de Cundinamarca discutem a implantação de um trem de vizinhança. O ex-prefeito Henrique Peñalosa, em seus repetidos intentos em voltar à Prefeitura, defende

projeto de usar a estrutura férrea existente para transportar passageiros tanto dos Municípios do Sul quanto do Norte, em escala regional mais ampla do que a metropolitana. Esta infraestrutura é sendo usada por trens turísticos e de carga. O principal argumento contrário são os cálculos que preveem tarifa inacessível aos que mais necessitariam deste transporte. Também em escala regional, o Departamento de Cundinamarca desenvolve projetos de contornos rodoviários para desviar o trânsito pesado de Bogotá, vistos com restrições pelo Distrito, contrário ao provável espraiamento urbano induzido pelas vias circundantes.

Arranjos institucionais multiníveis do local ao internacional permeiam a definição e implantação das políticas públicas relacionadas ao transporte coletivo bogotano, como está demonstrando a presente narrativa. Estas políticas dependem também de questões ideológicas e das relações internas entre os órgãos da Prefeitura conforme se aprofundado a seguir.

3.7.1.4 Fatores político-institucionais

A existência de política pública nacional bem definida e consolidada para o transporte público metropolitano tem minimizado as diferenças partidário-ideológicas porventura existentes entre os sucessivos prefeitos de Bogotá e seus correspondentes presidentes colombianos com relação ao Transmilenio. Se o ex-presidente Álvaro Uribe (2002-2010), por exemplo, sempre simpatizou com o ex-prefeito Henrique Peñalosa, tanto que transformou o Transmilenio em política nacional e hoje estão afiliados ao mesmo partido, o prefeito Gustavo Petro e o presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), ao contrário, são opositores mas mesmo assim a Capital vem sendo bem aquinhoadada nos projetos nacionais. Porém, para Santos, o transporte coletivo metropolitano não é prioritário porque o Transmilenio está em fase adiantada em todas as Regiões Metropolitanas. Há, todavia, divergências em questões macro, como na proposta nacional de rodovias departamentais circundando Bogotá, mal vista pelo prefeito. As divergências, entretanto, não chegam a configurar conflito político.

Santos foi eleito pelo Centro Democrático, coalizão da qual desligou-se a ala direitista do ex-presidente Álvaro Uribe, hoje em oposição ao Governo Nacional.

Gustavo Petro concorreu com o suporte de movimento apartidário que reuniu a esquerda democrática. Venceu com 33% dos votos graças à divisão da centro direita em quatro candidaturas: ex-prefeito Henrique Peñalosa, alta conselheira da Presidência Gina Parody, secretário Anticorrupção Carlos Fernando Galán e vice-ministro do Trabalho David Luna. Peñalosa é único que não integra o Governo Nacional por ter seguido com Uribe. Esta constelação indica pouca possibilidade de empenho de Santos em favor de Petro no tocante ao transporte massivo da Capital, uma vez ter consigo três potenciais candidatos à Prefeitura e porque qualquer obra relacionada ao Transmilenio acrescentaria à imagem de Peñalosa. Por outro lado, também não faz oposição aberta porque precisa dos votos de Bogotá. Santos declarou reiteradamente via imprensa em 2012 suas garantias ao financiamento do metrô e simpatia pela implantação do bonde. Porém, a existência de política nacional pró-transporte massivo não significa liberação automática de dinheiro. A liberação depende de vontade política. Petro tentou, no início do ano, transferir verbas liberadas pelo Governo Nacional do sistema massivo da Carrera 7ª para o projeto do bonde, mas não conseguiu e depende de aval nacional para recorrer diretamente a financiamentos internacionais. O ministro da Fazenda, Maurício Cárdenas, chegou a criticar abertamente a Administração Distrital por não utilizar US\$ 50 milhões liberados para estudos iniciais e projetos do metrô no Corredor Oriental, deixando entender que o valor não voltaria ao orçamento nacional dos próximos anos, muito menos os US\$ 2 bilhões necessários à obra, boa parte já assegurados pelo Banco Mundial. O simples remanejamento dos trilhos nacionais na malha urbana de Bogotá para a viabilizar o bonde depende de entendimento político.

A administração Petro além de interromper a política de BRTs significa o retorno do personalismo político, em contraposição ao tecnicismo dos sucessivos “prefeitos inovadores” desde a década de 1990. Petro centraliza decisões, restringe o diálogo com as entidades da sociedade civil consideradas por ele de elite, tais quais universidades, Programa Bogotá Cómo Vamos, Câmara de Comércio de Bogotá⁶⁷ e imprensa, tradicionais interlocutores com os “inovadores”. Com relação à imprensa, limita entrevistas e cala assessores e secretários. Esta postura colaborou para que conquistasse os piores índices de imagem pública em primeiro ano de governo entre

⁶⁷ Cámara de Comercio de Bogotá.

prefeitos que governaram desde que o BCV começou a verificar este quesito: 41%, contra 70% de Garzón e 68% de Moreno. Embora não se possa imputar a Petro as causas de outro resultado da mesma pesquisa, também o Transmilenio obteve os piores índices históricos de satisfação dos usuários (40%).

A falta de institucionalidade para uma parceria entre a iniciativa privada e a Prefeitura na implantação do bonde deve levar Petro a recorrer ao Conselho Distrital, onde a maioria conformou uma coalizão independente e elegeu no início do mandato um presidente de oposição, Darío Fernando Cepeda, defensor do metrô e crítico às indefinições e demora do prefeito no início de obras. O Plano de Governo da Prefeitura, denominado “Bogotá Humana”, aprovado desde o início de 2012, contempla sistema massivo no Corredor Oriental, quer bonde ou metrô. Os conselheiros dividem-se e discutem as opções à luz das possibilidades financeiras do Município e seus posicionamentos refletem, aberta ou veladamente, os muitos interesses envolvidos. O Conselho Distrital não tem caráter legislativo, mas administrativo: fiscaliza os atos da Prefeitura, elege titulares dos órgãos de controle, aprova o Plano de Governo, aprova o orçamento anual e normatiza atos governamentais.

O Conselho de Bogotá não tem comissão específica para o transporte coletivo ou para mobilidade em geral. Constitui apenas três comissões, uma dedicada ao Plano de Governo, outra às questões fazendárias e a terceira ao Governo Municipal. Assuntos relacionados à ampliação e integração do sistema de transporte coletivo e aos modais a serem implantados discutem-se na primeira; os relacionados às tarifas na segunda e os afeitos às empresas na Comissão de Governo. Discussões em plenário unificam os debates. Com relação à administração do sistema, a oposição criticava as constantes trocas de titular na Transmilenio S/A, a precária institucionalização e falta de titulares no SITP, Metrô e Bonde. Em relação às tarifas, os opositoristas apontam lucros excessivos das operadoras do Transmilenio e pouco repasse à municipalidade; e questionam o desconto nas tarifas decretado por Petro nos horários de menor movimento por acreditarem que, na ausência de subsídios, afeta as entradas correntes do sistema sob riscos de déficits.

A tecnicismo da administração do Transmilenio e a implantação gradativa do SITP, com a suspensão da emissão de novas licenças aos pequenos operadores,

estão sanando o clientelismo e a corrupção relacionados à informalidade. A eleição de conselheiros e até deputados abertamente relacionados a eles não mais ocorre. Porém, assim como outros grupos de pressão, tanto informais quanto os operadores do Transmilenio investem indiretamente em campanhas eleitorais e têm em algumas candidaturas afinidades. Peñalosa e seu grupo, por exemplo, significam manutenção e ampliação do sistema de BRTs com lucros aos seus operadores e prestadoras de serviços e prejuízos aos informais. Outros modais, como metrô e bonde também implicam nos negócios tanto de informais quanto formais.

3.7.1.5 Vertical-horizontal, internacional-local

O planejamento e construção de infraestrutura e o gerenciamento do transporte coletivo de Bogotá em visão macro é verticalizado, multinível, e envolve desde instâncias internacionais até as comunitárias. O gerenciamento é predominantemente horizontalizando entre entidades públicas municipais e da iniciativa privada, embora haja estratificação entre elas e o prefeito assuma papel determinante quanto à definição de políticas. O processo de modernização originou-se de estudo abrangente realizado pela Japan International Cooperation Agency (JICA), entregue em 1995 ao prefeito Antanas Mockus (1995-1997), que apontou a necessidade de um sistema de metrô complementado por ônibus. A reconstrução da região cafeteria afetada por um terremoto, entretanto, consumiu os recursos do Governo Nacional reservados ao metrô. Enrique Peñalosa elegeu-se na sequência com campanha baseada no trem subterrâneo. Sua administração, em parceria com o Governo da República, delineou a lei vigente estabelecendo financiamento nacional de até 70% aos sistemas massivos metropolitanos, com contrapartida local de 30%. Alegando economia, Peñalosa substituiu do metrô pelo BRT e valeu-se da lei que ajudou a criar para viabilizá-lo. O projeto foi desenvolvido em 1998 e 1999 com auxílio de consultores do Banco Mundial, entre os quais brasileiros, com base nos sistemas de Curitiba e Quito. A inauguração foi em dezembro de 2000.

A contrapartida nacional de 70% geralmente provém do Banco Mundial, que estabelece critérios aos reassentamentos, compra de prédios e outros de funcionamento. Para cumprir seus 30%, os Municípios, à exemplo de Bogotá,

sobretaxam a gasolina. Quando o município não tem capacidade financeira, o Departamento participa. Soacha, por exemplo, conta com investimentos do Departamento de Cundinamarca.

A política nacional de transporte coletivo metropolitano está a cargo do Departamento Nacional de Planejamento⁶⁸ (Dane) e do Ministério dos Transportes, ao qual cabe escolher os territórios que receberão sistema massivo integrado, sendo critério único a área metropolitana ter mínimo de 600 mil habitantes. Com esta política, Governo Nacional já replicou a experiência do Transmilenio em nove áreas metropolitanas. O Dane faz o pré-projeto e o Ministério dos Transportes se dedica a aspectos técnicos e a operacionalizá-lo conjuntamente com entidades territoriais, como as Secretarias de Mobilidade e os Institutos de Trânsito dos Municípios. Entre eles existe um comitê de coordenação adstrito ao Ministério dos Transportes que envolve atores em nível nacional e das administrações locais. Se há outros níveis de governo, como Regiões Metropolitanas formalmente constituídas, também entram como ator. No caso de Bogotá, onde não há região metropolitana formalizada, cabe ao Município adequar o projeto ao seu Plano de Ordenamento Territorial, no qual a implantação de sistema massivo está prevista desde 2000, e ao Plano Mestre de Mobilidade, que detalha a organização do transporte público e privado. Entre os atores distritais estão a Prefeitura, com a Secretaria de Planejamento⁶⁹, Secretaria da Fazenda⁷⁰, Secretaria de Mobilidade, e o ente gestor Transmilênio S/A, sociedade anônima, cuja junta diretiva é formada por um representante do Governo Nacional, um da Prefeitura, e outro dos operadores. Dentro da Secretaria da Mobilidade encontra-se outro ator significativo, o Instituto de Desenvolvimento Urbano⁷¹ (IDU), cuja diretora respondia interinamente pela gerência do Metrô em 2012.

⁶⁸ Departamento Nacional de Planeación, organismo técnico assessor do Governo Nacional.

⁶⁹ Secretaría Distrital de Planeación.

⁷⁰ Secretaría Distrital de Hacienda.

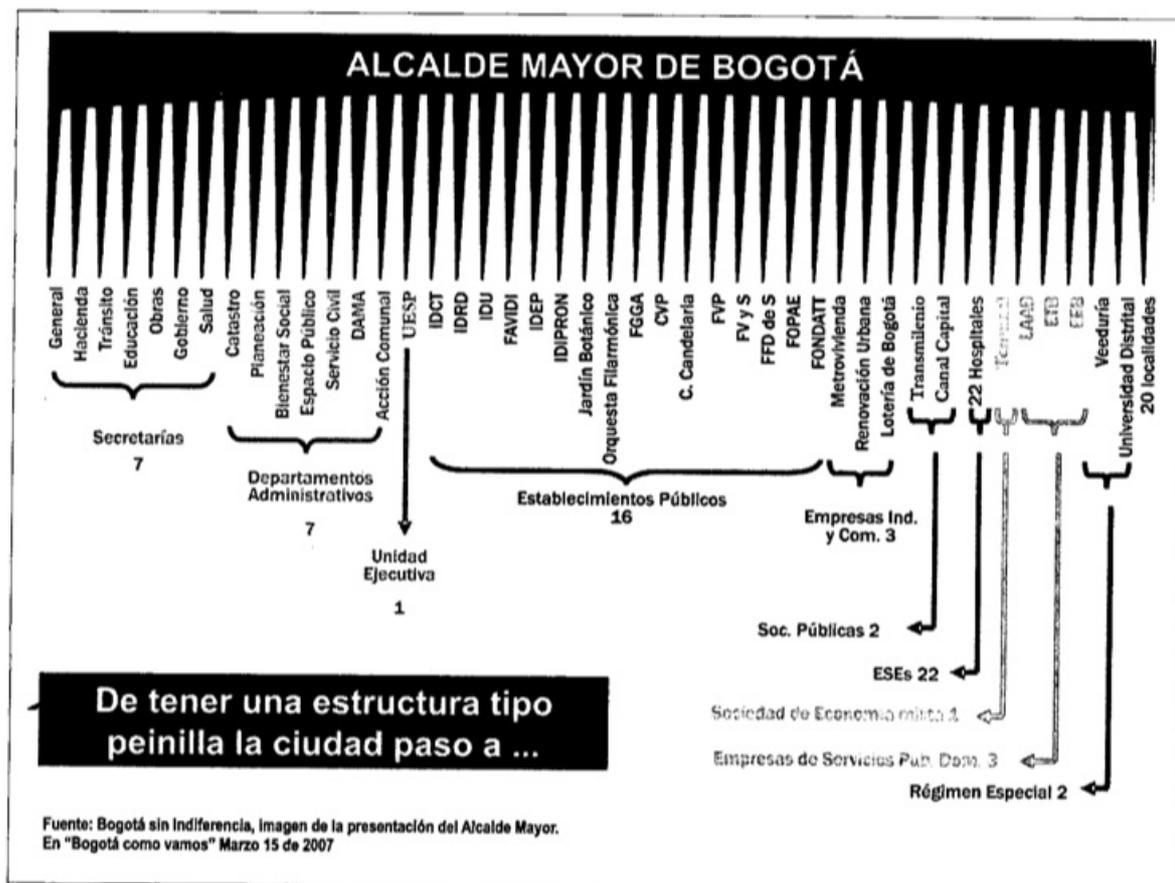
⁷¹ Instituto de Desarrollo Urbano.

3.7.1.6 Relacionamento entre os atores municipais

Em 2006 o Distrito Capital sofreu reforma administrativa para fazer de Bogotá uma cidade mais moderna, humana, democrática, produtiva, descentralizada e integrada com seu contorno regional (BOGOTÁ, 2008). Quarenta e duas entidades ligadas diretamente ao prefeito, entre elas IDU e Transmilenio S/A, tinham status igual às secretarias (Geral, Fazenda, Trânsito, Educação, Obras, e Saúde), conforme a Figura 20.

A nova configuração da estrutura distrital restringiu o primeiro escalão às secretarias, que passaram de sete a doze, conforme a Figura 21. A reforma substituiu a Secretaria de Trânsito pela de Mobilidade, vinculou-lhe a Transmilenio S/A e o IDU com muitas funções da extinta Secretaria de Obras. O agrupamento das entidades afeitas ao transporte público amenizam mas não evitam sobreposições de funções e desarticulações administrativo-gerenciais.

Figura 20 – Estrutura distrital até 2006

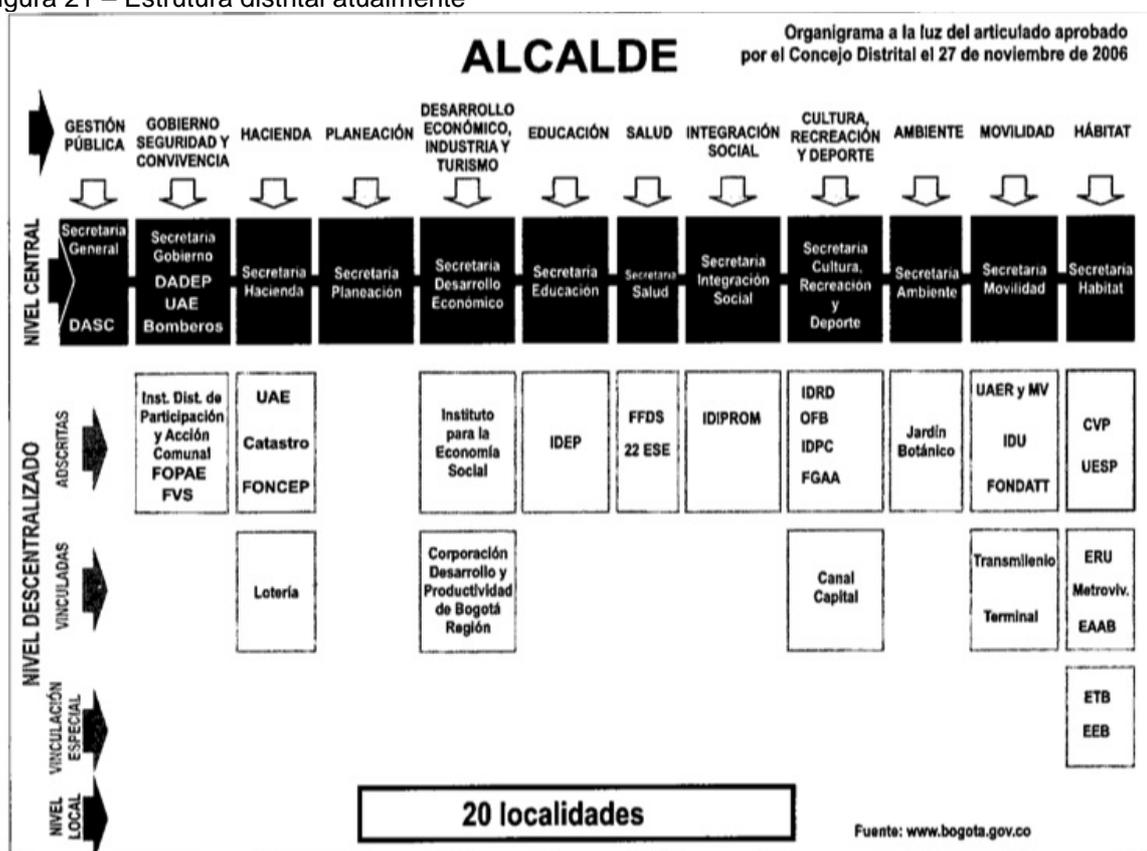


Fonte: BOGOTÁ (2011, p. 63)

Ao IDU cabe a construção de infraestrutura, mas a autoridade é a Secretaria de Mobilidade. Obras de vulto, contudo, devem constar do Plano de Governo da Prefeitura e serem aprovadas pelo Conselho Distrital. As competências da Secretaria de Mobilidade para planejar a mobilidade se cruzam com as da Secretaria de Planejamento.

À Transmilenio S/A cabe a operação do sistema, porém também se constitui como autoridade de planejamento do transporte coletivo e outras ações relacionadas a ele, função também da Secretaria de Mobilidade, planejadora de toda a mobilidade urbana independentemente do modal.

Figura 21 – Estrutura distrital atualmente



Fonte: BOGOTÁ (2011, p. 64)

O desenvolvimento do SITP retirou da Secretaria de Mobilidade a função herdada da Secretaria de Trânsito de fornecer licenças às empresas de transporte informal para a operação das linhas antigas, em processo gradativo de reformulação. O fornecimento de licenças historicamente foi marcado pelo clientelismo e corrupção. A operação e contratação de operadores para o SITP

cabem agora à Transmilenio S/A. No caso de obras necessárias ao Transmilenio ou SITP, o primeiro elabora requerimento ao IDU, que se incumbe do projeto, licitação e alocação de recursos. A Transmilenio S/A fiscaliza para garantir padrões técnicos. O valor sai da sobretaxa de 25% sobre a gasolina. Deste percentual, metade serve ao desenvolvimento da infraestrutura de transporte massivo e metade para a de mobilidade em geral.

O preço das tarifas do SITP (Transmilenio, novas linhas e valor da integração) são estabelecidos por planilha técnica, todavia dependem da sanção do prefeito. Petro foi o primeiro da sucessão dos prefeitos da era BRT que subverteu o tecnicismo do cálculo tarifário e o politizou ou decretar uma pequena redução de 3% nas tarifas nos horários de pico e 20% nos de menor movimento do Transmilenio. Mesmo que a implementação de uma política tarifária distrital constasse do Plano de Governo Petro aprovada no início do ano pelo Conselho, alguns conselheiros de oposição e outros o questionam. A Prefeitura garante que não se trata de subsídio. Se não se trata de subsídio, a redução tarifaria poderia comprometer a auto-suficiência do sistema. Mesmo auto-suficiente, a Transmilenio S/A permite aportes distritais para obedecer políticas públicas tarifarias. Tecnicamente, o cálculo tarifas considera os custos de operação, que são feitos pelos consórcios de empresas quando fazem sua proposta na licitação. Com este custo se calcula o preço por quilômetro rodado. Ganha a licitação o operador que pedir o menor preço por quilômetro rodado. Esta é tarifa técnica do sistema. A tarifa cobrada do usuário é um pouco maior para cobrir eventuais variações de preço do petróleo ou outros fatores sem alterar o valor ao usuário. A redução tarifária estaria saindo desta margem de segurança.

O Transmilênio de Bogotá é o único sistema na Colômbia auto-sustentável, rentável, pela grande quantidade de passageiros que mobiliza. Outras metrópoles, como Barranquilla, têm subsídios porque a tarifa técnica supera a capacidade de pago dos usuários.

A tarifa do transporte tradicional é calculada pela Secretaria de Mobilidade com base em receita e despesa; porém nela são incluídos custos de manutenção e de renovação da frota, que os empresários em geral não realizam, assim como impostos que não recolhem. Sendo assim, as tarifas estão acima do que seria o custo real.

3.7.1.7 Imprensa e sociedade civil

O processo de governança relacionado ao transporte coletivo de Bogotá foi marcado por intensa deliberação desde a opção pelo BRT no fim da década de 1990 até o início da administração Petro. Os debates, todavia, restringiram-se aos setores da política formal e às elites cultural e econômica, à exceção dos pequenos operadores, com os quais o diálogo foi inevitável. Às comunidades e aos usuários do transporte coletivo o poder público apresenta projetos predefinidos antes da implantação, a título de informação, o que os legitima político-administrativamente e satisfaz requisito dos organismos internacionais de financiamento. As comunidades não são chamadas a intervir na elaboração de projetos e políticas. Por elas intervêm as elites, que se postulam seus representantes com base em pesquisas de opinião pública e de percepção cidadã. Exceção foram as reuniões realizadas pelas Prefeituras Locais com as comunidades, que participaram do redesenho das rotas de ônibus em Localidade para a implantação do SITP.

A atuação da elite ocorre com publicação de estudos técnico-acadêmicos e pareceres, e em debates protagonizados por grupo numericamente não superior a quinze experts na mobilidade bogotana, em maioria ligados às três grandes universidades colombianas: Nacional, Los Andes e Javeriana. A principal voz da elite econômica é a Câmara de Comércio, que tem setor dedicado à mobilidade, realiza pesquisas próprias, participa de debates, manifesta-se pela imprensa e divide com a Fundação Corona e com a Casa Editorial El Tiempo a manutenção do Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV), avalizado pela Universidad Javeriana. O BCV, até a administração Petro, protagonizava o debate destes atores com autoridades da administração local; mas o atual prefeito se mostra refratário ao programa, objeto de estudo de caso nesta tese.

Apesar do BCV ter como princípio acompanhar as transformações por que passa a cidade em diversos setores e verificar seus impactos na qualidade de vida dos cidadãos, e que a função do jornal El Tiempo no programa seja dar visibilidade às atividades e desencadear repercussão na mídia em geral, a atuação da imprensa é considerada pontual, de denúncias e cobranças, muitas vezes transformando pequenos problemas em notícias chamativas, sem fornecer visão abrangente, analítica. Outro ponto crítico é a falta de continuidade nas notícias, que chegam a

parecer contraditórias por falta de elos entre si ou a contexto, o que impossibilita ao leitor/espectador comum acompanhar a evolução dos assuntos públicos e dimensionar os atos governamentais, muito menos deliberar sobre elas, o que poderia ser proporcionado pela imprensa se abrisse espaço ao posicionamento de todos os envolvidos. Os repórteres não são bem preparados para cobrir o transporte coletivo, sem visão macro por não serem especialistas e assim não entenderem bem do assunto, reflexo da sobrecarga de trabalho pela falta de investimentos dos meios na qualificação profissional ou contratação dos mais habilitados, o que não é problema exclusivamente colombiano. A imprensa também não está refletindo os posicionamentos de dois atores fundamentais em termos de governança democrática: os transportadores informais e os usuários, sendo, portanto, voz do *establishment*. Foi o jornal El Tiempo, entretanto, que denunciou o desvio de verbas da Fase III do Transmilenio e desencadeou cobertura nacional que culminou na prisão de Moreno em 2011. Este tipo de cobertura, evidentemente, atende os interesses de todos os cidadãos em ver recursos públicos bem aplicados, porém também reflete conflito entre os dominantes. A atuação do El Tiempo como ator no processo de governança é objeto de análise de conteúdo comparativa nesta tese, por ser jornal de referência para a imprensa colombiana.

Sem voz na grande imprensa e sentindo-se preteridos pelo Governo Distrital nas negociações com a Transmilenio S/A e SITP, os pequenos proprietários de empresas do transporte tradicional organizam-se em grêmio, assim como o fazem as empresas maiores que operam o Transmilenio e as licitadas para operar as novas linhas do SITP. Os maiores estão bem adaptados e relacionam-se técnico-empresarialmente com a Transmilenio S/A. Os pequenos, entretanto, tradicionalmente reivindicam melhores acordos no processo de modernização e regulamentação e integração do sistema informal, conforme já abordado neste capítulo. Quanto aos usuários, não existe em Bogotá associação significativa verdadeiramente representativa. Nos conflitos de março de 2010, quando os pequenos operadores desencadearam greve e bloquearam as operações do Transmilenio, foram distribuídos panfletos assinados por associação de usuários, porém os volantes foram considerados tática dos pequenos operadores para simular respaldo popular ao movimento. Em sites e redes sociotécnicas supostas instituições de usuários criticam o Transmilenio, mas ninguém responde formalmente

por elas. Atualmente os usuários podem registrar queixas ou solicitar mudanças em horários e linhas, mas o processo pode demorar 18 meses. Até a greve de 2010 não havia mecanismo para reclamações.

3.7.2 Delineamento e análise da rede de governança do transporte coletivo de Bogotá

As dinâmicas político-administrativas reveladas pelas informações obtidas com as entrevistas semiestruturadas aplicadas aos *stakeholders* do transporte coletivo metropolitano de Bogotá apresentadas na seção anterior permitiram identificar um processo de governança com seus atores, indivíduos e entidades, e suas funções, resumidas no Quadro 18. Coube ao pesquisador estabelecer quais os atores relevantes no processo por suas próprias inferências lógicas, lastreado pelas informações fornecidas pelos entrevistados. No quadro aparecem atores em nível internacional, nacional, departamental, distrital e municipal; assim como atores da sociedade civil e da administração pública.

Quadro 18 – Atores no processo de governança do transporte coletivo metropolitano de Bogotá e respectivos papéis

Ator	Papéis principais relacionados ao transporte coletivo
Agência Nacional de Infraestrutura (ANI)	23. Obras de implantação de infraestrutura, atuante no processo de extensão do Transmilenio a Soacha.
Câmara de Comércio de Bogotá (CCB)	24. Desenvolve pesquisas. 25. Participa de debates e emite posicionamentos públicos. 26. Mantém o Programa Bogotá Cómo Vamos.
Conselho Distrital de Bogotá	27. Analisa e aprova o Plano de Governo da Prefeitura. 28. Fiscaliza a construção de obras e o desenvolvimento de programas. 29. Promove debates públicos.
Conselho Municipal de Soacha	30. Analisa e aprova o Plano de Governo da Prefeitura. 31. Analisa e aprova contratos e gastos municipais.
Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Conpes)	32. Fornece documento compromisso de financiamento parcial pelo Governo Nacional.
Grandes operadores	33. Participam de licitações sob regras pré-estabelecidas. 34. Operam os sistemas de BRTs, alimentadores e SITP. 35. Operam o sistema informal. 36. Sublocam a operação aos pequenos proprietários de ônibus. 37. Formaram consórcios de empresas para operar o SITP.

Departamento de Cundinamarca	38. Aloca parte dos recursos para a implantação da extensão do Transmilenio até Soacha.
Departamento Nacional de Planejamento (DNP)	39. Escolhe os territórios onde as políticas nacionais de transporte de massa serão aplicadas.
Empresa de Aquedutos e Saneamento de Bogotá (EEAB)	40. Abastece com água o Município de Soacha. 41. Constrói aquedutos no leito da linha de Transmilenio entre Bogotá e Soacha.
Gerência do Metrô	42. Em formalização, já responde junto com a Prefeitura pelos assuntos afeitos ao metrô.
Governo Nacional	43. Define políticas nacionais para o transporte metropolitano. 44. Negocia financiamentos internacionais. 45. Destina recursos.
Imprensa	46. Noticia assuntos relacionados ao transporte público.
Instituições financeiras internacionais	47. Estabelecer critérios socioeconômicos e ambientais. 48. Definir prioridades de investimentos. 49. Alocar recursos.
Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU)	50. Planeja e realiza obras relacionadas ao transporte em geral. 51. Responde interinamente por assuntos relacionados ao Metrô.
Ministério dos Transportes	52. Interlocutor com os pequenos empresários de ônibus de Bogotá nas suas reivindicações. 53. Fornece licença para a operação do transporte intermunicipal metropolitano.
Pequenos operadores (proprietários de ônibus ou motoristas)	54. Possuem geralmente único ônibus. 55. Trabalham para as empresas encarregadas de operar o transporte público informal. 56. Reclamam melhores acordos no processo de regulamentação do sistema e adesão ao SITP.
Pequenos operadores de Soacha (proprietários de ônibus ou motoristas)	57. Possuem geralmente único ônibus. 58. Trabalham para as empresas encarregadas de operar o transporte público informal. 59. Reclamam melhores acordos no processo de regulamentação do sistema e adesão ao Transmilenio.
Prefeitura de Bogotá	60. Define as políticas públicas referentes ao transporte coletivo.
Prefeitura de Soacha	61. Representante do Município no processo de implantação da extensão do Transmilenio até Soacha.
Programa Bogotá Cómo Vamos	62. Promove debates e pesquisas. 63. Divulga resultado de debates e pesquisas.
Secretaria Distrital da Fazenda	64. Analisa a viabilidade econômica dos projetos e autoriza a alocação de verbas.
Secretaria Distrital de Mobilidade	65. Responsável pelo planejamento e execução de obras relacionadas à mobilidade, incluindo-se as relacionadas ao transporte coletivo.

Secretaria Distrital de Planejamento	66.Planejamento em geral da administração, inclusive as relacionadas com a mobilidade.
Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)	67.Programa em aplicação pela Prefeitura de Bogotá sob gerenciamento da Transmilenio S/A.
Transmilenio S/A	68.Operação, gerenciamento e planejamento dos BRTs, alimentadores e SITP.
Unidade Coordenadora	69.Coordena obras e programas desenvolvidos em parceria por entidades de diferentes níveis administrativos quando há financiamento nacional.
Universidades	70.Desenvolvem estudos e projetos sobre o transporte coletivo urbano e metropolitano. 71.Participam de debates e emitem pareceres técnicos.

Fonte: o autor (2012)

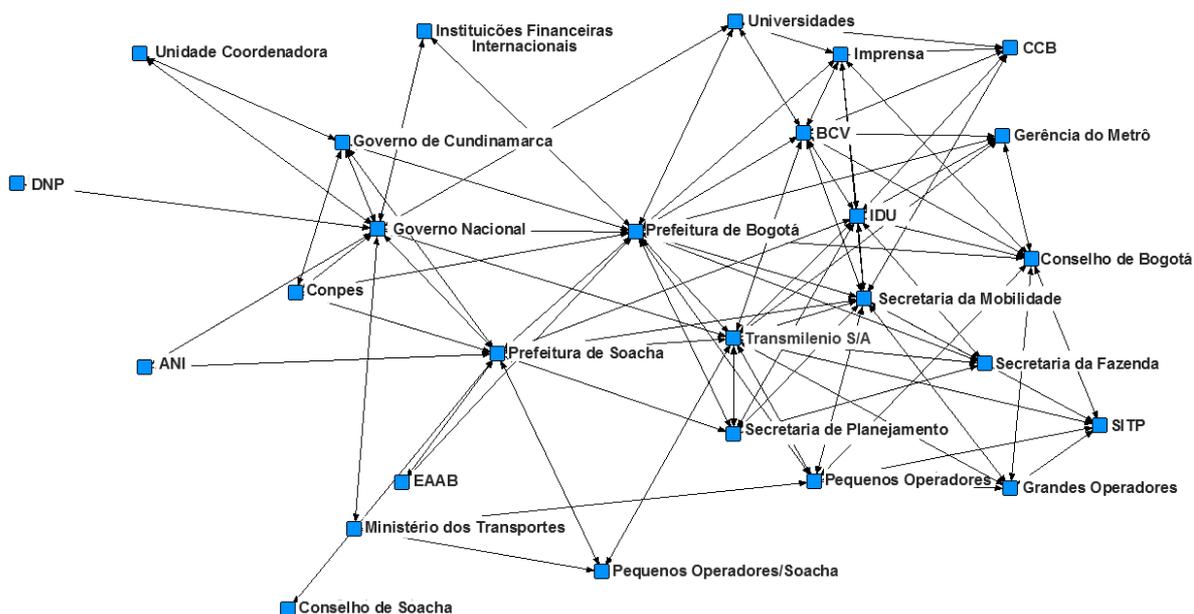
Com os atores principais evidenciados, procedeu-se a montagem da rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá, com o auxílio dos *softwares* Ucinet e NetDraw. Para tanto, primeiramente elaborou-se uma planilha contendo todos os atores considerados relevantes pelo pesquisador, que aparecem no Quadro 18. Em seguida, o pesquisador estabeleceu os vínculos que considerou importantes entre eles, levando em conta as informações obtidas com os entrevistados. Há atores que aparecem em separado, embora formalmente façam parte de uma mesma instituição, por desempenharem papéis diferenciados e importantes no processo de governança em estudo; e há outros, da mesma forma integrantes de uma mesma instituição, cujos elos não foram considerados, uma vez atuarem neste processo de formas bem distintas ou com atuação conjunta pouco significativa. Os dados e relações constantes desta planilha abasteceram o *software* Ucinet, que formou a rede. Em seguida, a rede obtida abasteceu o *software* NetDraw, que desenhou diferentes grafos com atores e elos, conforme as especificações desejadas, listados a seguir:

- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá (Grafo 9);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá enfatizando as centralidades (Grafo 10);
- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá categorizando os atores pelo nível (internacional, nacional,

departamental, distrital e municipal) e pela origem (sociedade civil ou administração pública) (Grafo 11).

- Rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá, categorizando os atores conforme o nível (internacional, nacional, departamental, distrital e municipal), evidenciando as centralidades (Grafo 12).

Grafo 9 – Rede de governança do transporte coletivo da região metropolitana de Bogotá



Fonte: o autor (2013)

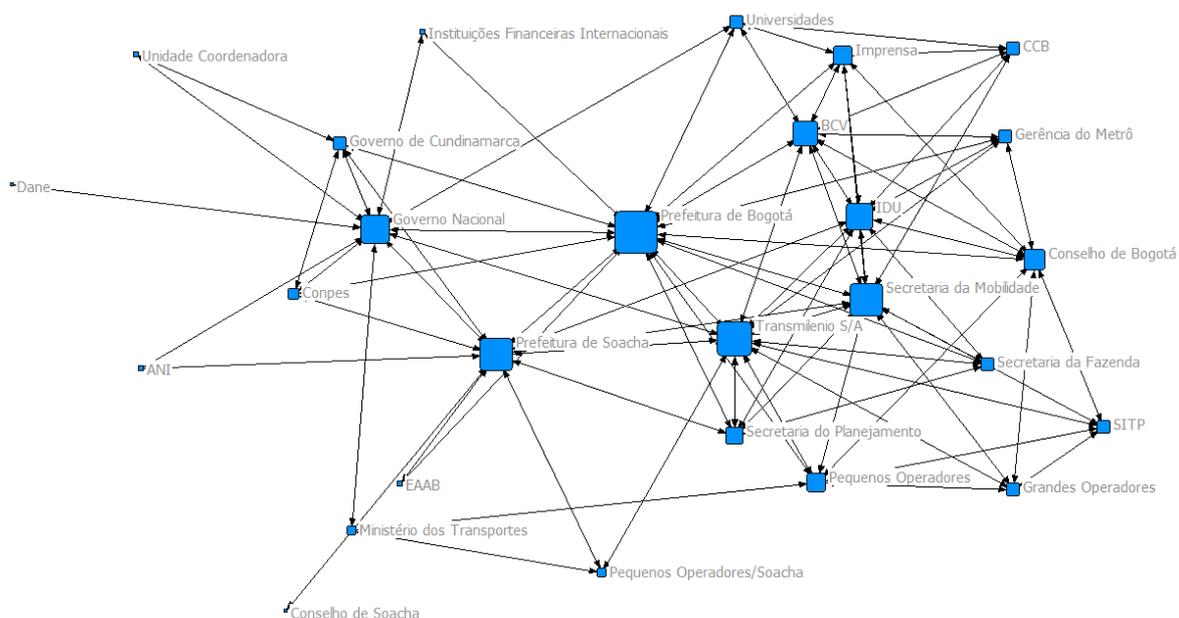
O Grafo 9 mostra o grafo da rede de governança do transporte coletivo da Região Metropolitana de Bogotá, no qual aparecem os atores principais e os elos entre estes. A distância entre os atores e sua distribuição neste grafo e nos demais, a serem analisados a seguir, são calculadas autonomamente pelo *software*, que os agrupa por afinidade e distancia os menos relacionados. Nota-se que o grafo apresenta os atores distritais de Bogotá posicionados mais à direita, os nacionais à esquerda e os municipais de Soacha ou a eles mais afeitos em posição central, mais abaixo. Estas posições, direita, esquerda, acima, abaixo ou central são relativas, uma vez que os programas realizam grafos tridimensionais e, assim, podem variar, conforme o ângulo de visão que se deseje; porém, os agrupamentos, qual seja o ângulo de visão, permanecem. O Grafo 9 apresenta os atores nacionais, em geral, em posições periféricas. Estes atores têm função mais ativa, como normatizadores e fiscalizadores, nas fases de planejamento e implantação do sistema de BRTs,

perdendo relevância nas fases operacionais. As mesmas observações podem ser feitas em relação às entidades financeiras internacionais, cuja atuação prepondera na fase de planejamento ou projeto, principalmente, e na execução, sem interferir significativamente na fase de operação. O grupamento dos atores distritais ou bogotanos ocorre mais em função da operação do sistema e, também de forma marcante, porém menos intensa, na implantação. O Grafo, portanto, reflete um sistema consolidado, implantado, embora haja obras de expansão, trechos recém-inaugurados, processo de reforma do sistema de ônibus tradicional e sua integração aos BRTs, e intensas discussões e projetos para a implantação de um novo sistema de grande capacidade. A expansão do sistema em direção a Soacha explica a presença dos atores distritais mais afeitos à integração, como a EAAB, próximos aos municipais. O mesmo ocorre com o Departamento de Cundinamarca e alguns atores nacionais que ocupam posição central, abaixo, agrupados em torno da Prefeitura Municipal de Soacha. Os Poderes Executivos nacional, distrital e municipal de Soacha formam três polos importantes por centralizarem os procedimentos afeitos a cada um destes níveis e/ou abrigarem outros atores (autoridades, órgãos públicos e autarquias) que não aparecem neste grafo por não terem tanta relevância no processo de governança em estudo, ou que, pelo motivo contrário, aparecem a eles vinculados como atores individualizados. O posicionamento da Prefeitura de Bogotá bem ao centro do grafo reflete seu papel central no processo de governança em questão. À direita, onde aparecem em maioria atores bogotanos, fica clara a existência de alguns atores preponderantes, como o Transmilenio S/A, o Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU) e a Secretaria da Mobilidade, todos diretamente vinculados à Prefeitura Distrital; e mais acima, alguns da sociedade civil, tal qual a imprensa como um todo, o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV) e as universidades, interligados, formando um subgrupo à parte. A relevância dos atores fica mais evidente quando se analisa o Grafo 10, da mesma rede, porém evidenciando-se as centralidades, ou seja, o número de elos que cada ator possui determina o tamanho do desenho do nó.

O Grafo 10, da Rede de Governança do Transporte Coletivo Integrado da Região Metropolitana de Bogotá Enfatizando Centralidades, evidencia a preponderância do ator Prefeitura de Bogotá, tanto pela sua posição central, como já

referido na análise do grafo anterior, quanto pelo seu tamanho maior em relação a todos os demais atores, que se nota neste.

Grafo 10 – Rede de governança do transporte coletivo integrado da região metropolitana de Bogotá enfatizando as centralidades

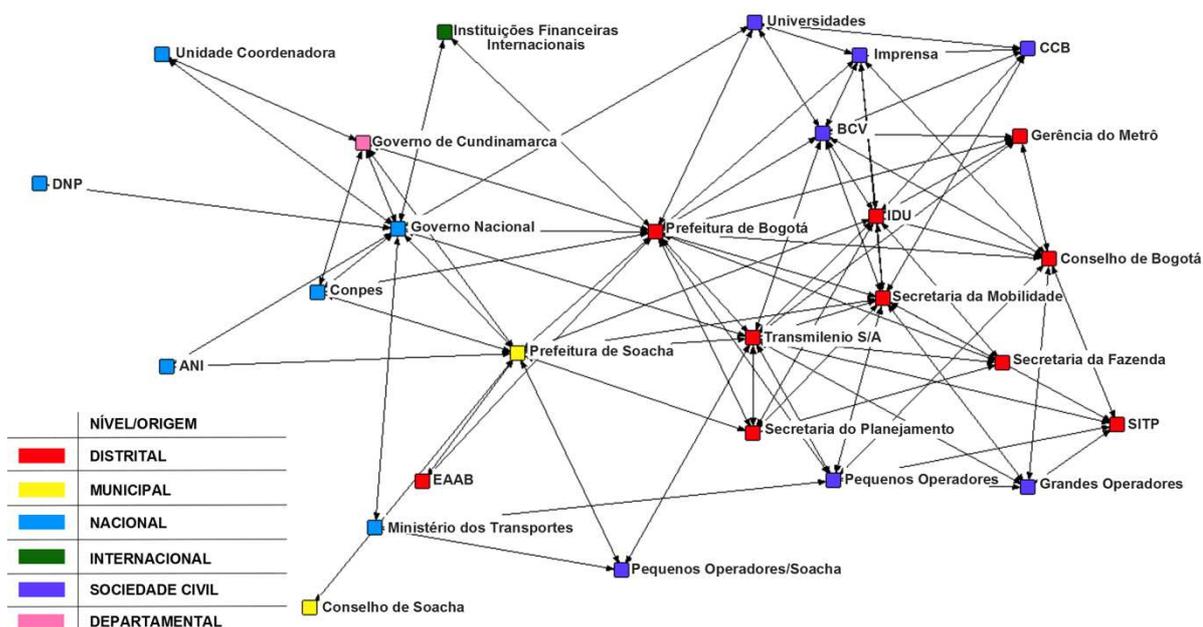


Fonte: o autor (2013)

Por outro lado, no Grafo 10, também fica mais evidente a pouca relevância dos atores internacionais e da maioria dos nacionais no processo em estudo, que reflete o processo de governança no ano de 2012, embora o ator Governo Nacional, apareça bem destacado em função da sua importância nos debates e definições nas discussões sobre a implantação de um sistema massivo de grande capacidade (metrô ou bonde). Da mesma forma, a Prefeitura de Soacha, único município metropolitano, além de Bogotá, incluído no sistema de transporte coletivo em questão, destaca-se no Grafo por estar em processo de integração com o transporte coletivo da capital nacional, apesar de uma série de problemas jurídico-institucionais a resolver para terminar algumas obras e iniciar a operação do sistema. O Governo Nacional também tem atuado na integração de Soacha e a participação do Departamento de Cundinamarca pode ser considerado um artifício para aumentar os aportes da Nação, uma vez que o Municípios não dispunha de todos os recursos que lhes caberiam. A área central da metade direita do grafo mostra três atores distritais próximos e destacados pelo tamanho maior – Secretaria de Mobilidade, Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU) e Transmilenio S/A; todos de alguma

forma ligados à operação do sistema, obras relacionadas a sua implantação, manutenção e fluidez, e à mobilidade de Bogotá de uma geral. Pode-se dizer que formam o principal centro do sistema integrado. Outrossim, tendo o Bogotá Cómo Vamos (BCV) como centro e ator mais destacado, forma-se, acima da área direita, um subgrupo importante, representativo da sociedade civil, integrado também pela imprensa, universidades e outras entidades empresariais, que têm a Câmara de Comércio de Bogotá (CCB) como mais atuante, conforme detectou a pesquisa. Esta coesão aparente no grafo se confirma no fato do BCV ser mantido por um grupo midiático, por uma fundação mantida por empresa privada, pela CCB e por estar tutelado por uma universidade. Como estes atores trabalham de forma bastante coesa, pode-se dizer que somadas suas expressividades, tornam-se força significativa no processo de governança. O andamento da implantação do Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), que na prática tem se manifestado como reforma no traçado de linhas do sistema tradicional de ônibus, substituição de veículos antigos por novos com cor padronizada, implantação de pontos de parada e profissionalização dos motoristas, também tem relativo destaque no grafo em análise. A implantação do SITP leva a reações dos pequenos operadores, insatisfeitos com os termos dos acordos com as entidades públicas, que envolvem também os grandes operadores do Transmilenio, órgãos distritais, Conselho e até o Ministério dos Transportes. A implantação do SITP também tende a fortalecer a Transmilenio S/A, que na prática vem, aos poucos, assumindo o planejamento e operação de todo o transporte coletivo de Bogotá, encampando e regularizando o sistema informal. O Conselho Distrital, sem funções legislativas, atua nesta rede de governança na análise das propostas da Prefeitura para o transporte público, que dependem da sua aprovação, e como ambiente de debate entre diferentes visões políticas para o setor. Os debates do Conselho e as atividades dos conselheiros são acompanhadas e noticiadas pelo site do BCV, que assim até certo ponto fiscaliza e analisa o desempenho do Conselho, que acaba por refletir aspirações da sociedade civil e, em baixa medida, desejos comunitários. No Conselho existe uma oposição importante ao grupo político do prefeito, o que torna o debate sobre suas políticas de transporte coletivo mais intensas.

Grafo 11 – Rede de governança do transporte coletivo integrado da região metropolitana de Bogotá, categorizando os atores pelo nível e origem



Fonte: o autor (2013)

O Grafo 11 mostra, em vermelho, a preponderância dos atores ligados diretamente à administração distrital, e como formam uma sub-rede coesa, apesar de sobreposições de funções e certas tensões como contaram os entrevistados, e do Conselho Distrital abrigar ao mesmo tempo correntes pró e contra as políticas públicas vigentes e propostas pela Prefeitura. O Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDU) e a Secretaria de Mobilidade formam um centro forte, mais ainda quando se recorda que o primeiro está inserido na estrutura do segundo, assim como a Gerência do Metrô estava temporariamente administrada pela diretora do IDU. Como esperado, a Prefeitura e a Transmilenio S/A também destacam-se na sub-rede ligada à administração distrital, embora seja uma empresa de economia mista.

O mesmo Grafo destaca, na cor roxa, dois tipos de participação da sociedade civil no processo de governança do transporte coletivo da Região Metropolitana de Bogotá. O grupo que aparece na parte superior direita é o centralizado pelo BCV. Nota-se que todos os seus atores têm elos entre si, o que denota coesão e poder, uma vez que, agora de acordo com os entrevistados, há convergência de propósitos entre a imprensa, a academia e o empresariado. Também percebe-se que o BVC está próximo do IDU e Secretaria da Mobilidade, e

tem elos diretos com outros dos principais atores do transporte coletivo, como a Transmilenio S/A, Prefeitura e Conselho. O núcleo centralizado pelo BCV é reconhecidamente formado pela elite intelectual e econômica de Bogotá, embora seus propósitos sejam democratizantes e de atuar em favor da cidade como um todo. O único destes atores que aparece com um ele direto, embora em posição distante, com o Governo Nacional é as universidades, o que se explica pelos uso de projetos e consultorias para planejamentos macros relacionados à região da Capital. Outros atores que aparecem com a cor roxa, ou seja, da sociedade civil, são os relacionados à operação dos sistemas de transporte coletivo tradicional e informal, de Bogotá ou Soacha. Estes atores, entretanto, não têm interesses em comum e chegam a ter posições conflitantes em alguns aspectos. Os pequenos operadores de Bogotá sentiram-se prejudicados nos acordos que levaram e levam a licitações para a operação das linhas troncais e alimentadoras do Transmilenio, e nos acordos para as mudanças de traçado e substituição de ônibus para a implantação do SITP. Os grandes operadores também têm suas ressalvas aos acordos, mas têm uma relação mais política e empresarial com as entidades oficiais, com maior poder de barganha. Da mesma forma que os pequenos operadores de Bogotá, os pequenos de Soacha sentem-se prejudicados com a integração do transporte coletivo do município com o Transmilenio. A estes não foi facultada a formação de consórcios para disputar, em licitações, a operação das linhas troncais do Transmilenio que entram em Soacha; restou-lhes licitações para operar as linhas alimentadoras dentro do município. Há também antagonismos entre as pequenas da capital e de Soacha, uma vez que os segundos obtêm licenças nacionais para as linhas com destino a Bogotá e acabam por fazer transporte de passageiros internamente na Capital, quando não o fazem de forma clandestina.

As cores amarela e rosa destacam os atores diretamente ligados à administração municipal de Soacha, Prefeitura e Conselho, e departamental, Governo de Cundinamarca. O relacionamento entre o Conselho e a Prefeitura caracteriza-se mais pelo conflito, o que foi causa de muitos atrasos desde a fase de projetos, assinatura de contratos, liberações de verbas e realizações de obras. O Governo de Cundinamarca aparece no grafo mais próximo ao Governo Nacional, o que reflete a realidade de que foi colocado no processo como forma de na Nação alocar mais recursos em Soacha do que os contratos usuais para iniciativas de

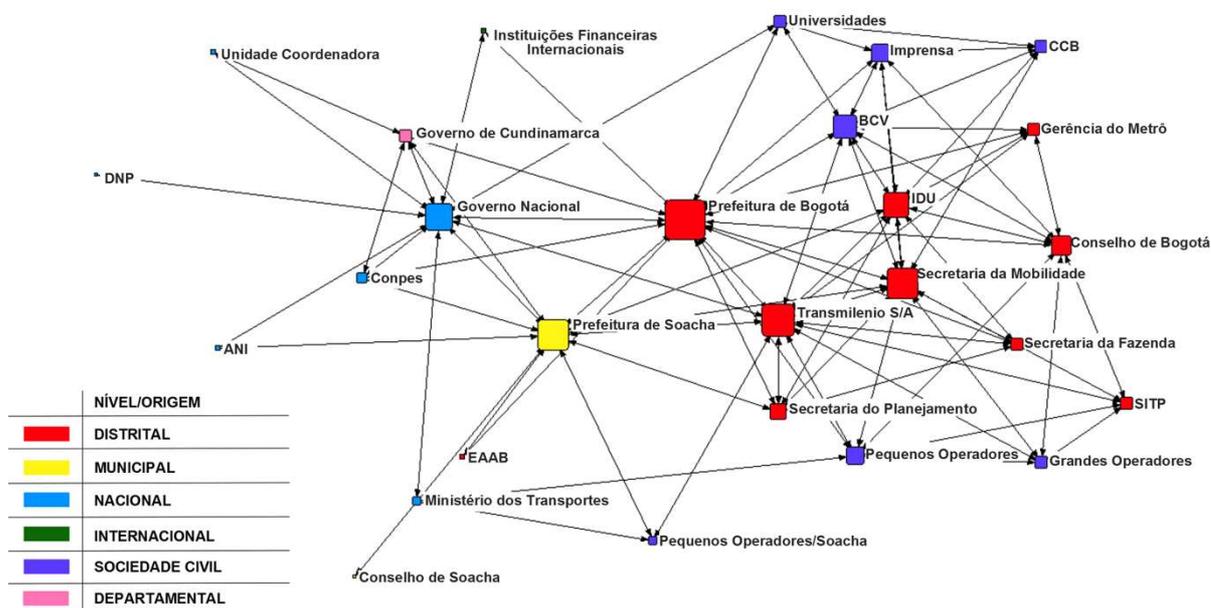
transporte metropolitanos previstas pelos programas nacionais. O governo departamental também seria um facilitador das negociações, legitimador de contratos, acordos e repasses, e fiscalizador das obras e do processo de implantação do sistema, já que Bogotá e Soacha não formam uma região metropolitana institucionalizada e, portanto, estes processos careciam de legalidade e legitimação.

Na cor verde, o grafo mostra as entidades financeiras internacionais com ligações diretas com a Prefeitura de Bogotá e com o Governo Nacional. Como já foi mencionado, os financiamentos internacionais precisam passar necessariamente pelo governo central; porém, para se verificar a viabilidade das iniciativas, são feitos pela Prefeitura e apresentados às entidades financiadoras. Os atores nacionais, como dito, participam das etapas de projeto, aprovação, liberação de verbas, construção e implantação. Em 2012 havia verbas aprovadas para a construção de trecho de metrô, mas nenhuma obra em andamento; e as obras relacionadas à expansão do Transmilenio em Bogotá totalmente prontas e quase totalmente em operação; e as obras relacionadas a Soacha quase totalmente prontas, faltando apenas algumas relacionadas à EAAB, o que reflete a pouca expressividade dos atores nacionais e internacionais no processo no ano estudado.

O Grafo 12 mostra o grafo da rede de governança do transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Bogotá, com cores diferenciando os atores conforme o nível (internacional, nacional, departamental, distrital e municipal), evidenciando as centralidades. Ela revela a expressividade de cada ator nos diferentes níveis dentro do processo.

Observando-se o Grafo 12 como um todo, destacam-se apenas dois atores não bogotanos, Prefeitura de Soacha e Governo Nacional; e o não ligado diretamente à administração distrital que mais se destaca é o BCV; enquanto a Prefeitura, Transmilenio S/A, Secretaria da Mobilidade, IDU e Conselho Distrital são os mais evidentes ligados à administração. A Prefeitura de Soacha destaca-se primeiramente porque há um processo de integração em curso, bastante problemático, do Transmilenio com o transporte coletivo do município e, muito provavelmente, por ser a integração um dos focos desta pesquisa, o que pode ser uma limitação do método, conforme será ponderado na sequência.

Grafo 12 – Rede de governança do transporte coletivo integrado da região metropolitana de Bogotá, com diferenciação dos atores conforme o nível e origem, evidenciando as centralidades



Fonte: o autor (2013)

A expressividade do Governo Nacional no Grafo 12 remete à centralização das políticas públicas voltadas ao transporte público na Colômbia, uma vez que embora os municípios sejam autônomos, haja um programa padrão de transporte metropolitano baseado em BRTs e determinado pelo governo central, ao qual os municípios metropolitanos devem se adaptar para obter recursos, que lhes são escassos, para viabilizar sistemas mais abrangentes e eficazes. Mesmo que tenha criado e instalado o sistema de transporte coletivo de massa que se tornou política pública padrão do Governo da Colômbia para as grandes cidades o Distrito Capital hoje também está sujeito à mesma dependência porque, embora rico, seus aportes não seriam suficientes para iniciativas maiores, como grandes expansões do Transmilenio, metrô ou outro sistema massivo de grande porte, sem contar com verbas nacionais ou internacionais, sendo que os recursos externos somente são acessível com o aval do governo central. Também a atuação próxima do Governo central e órgãos administrativos a ele vinculados na inclusão de Soacha no sistema do Transmilenio podem justificar a proeminência, mesmo que a preponderância seja da Prefeitura de Bogotá, nestes processos de governança.

3.7.3 Considerações sobre a rede de governança do transporte coletivo de Bogotá

Tendo-se em conta que, segundo Blatter (2006), o termo governança não denota apenas o reconhecimento oficial da participação de atores não governamentais no processo de governar, mas também o encaminhar de uma condução hierárquica na elaboração de políticas públicas para uma forma mais cooperativa, horizontalizada e voluntária dentro da região metropolitana, pode-se afirmar que existe um processo que se pode chamar de governança na Região Metropolitana de Bogotá quando se trata de governabilidade relacionada ao transporte coletivo integrado. Pode-se dizer, outrossim, que a participação da sociedade civil se dá em parte por interesses classistas, como no caso dos operadores do sistema; ou justificada na busca pelo bem comum da sociedade bogotana, como no caso do BCV, universidades, imprensa e entidades representativas do setor produtivo, mas que acabam por defender interesses do que se pode chamar de uma elite intelectual e econômica, cuja busca realmente acaba beneficiando a sociedade como um todo em determinados aspectos, mas principalmente beneficia a estes setores específicos, que conquistam o poder de interferir na definição das políticas públicas e de implantar aquelas que mais os servem, geralmente de forma indireta, um processo que acaba também por contribuir para a valorização e legitimação das suas próprias atividades. Por outro lado, fica evidente a inexpressividade das reivindicações comunitárias, entendendo-se como associações de moradores, de usuários do transporte coletivo ou assemelhadas. Mesmo que na fase de coleta de dados e na de entrevistas se tenha dado atenção especial a este setor, incluindo-se no roteiro pergunta específica, não se revelaram atores relevantes e legítimos que pudessem ser caracterizados como comunitários, a despeito de sua participação ser até exigida por entidades de diferentes níveis em certas etapas do processo; porém, nestes casos, há manipulações e as exigências acabam atendidas pró-forma. Os atores da elite intelectual e econômica da sociedade civil no processo de governança em estudo colocam-se como trabalhando pelas questões comunitárias, mas admitem que lhes falta representatividade na atuação pró setor comunitário e a ausência deste nos debates.

Da mesma maneira, quando se trata da equidade entre os municípios metropolitanos, evidencia-se expressiva disparidade entre Bogotá e Soacha, os únicos da RMB que têm processo formalizado de integração do transporte coletivo. Mesmo que a Constituição colombiana garanta a autonomia municipal, as imensas diferenças de realidades econômicas, políticas e sociais entre eles se refletem na submissão do pequeno município aos modelos e imposições da Capital na expectativa de conquistar os mesmos benefícios fornecidos às Localidades bogotanas relacionadas ao transporte coletivo. A necessidade da intervenção nacional diretamente ou via Departamento de Cundinamarca no processo de integração significa, por um lado, uma salvaguarda à autonomia municipal, e, por outro, reflete a falta de institucionalidade neste tipo de procedimento, que demanda artifícios sem os quais a legalidade e institucionalidade seriam questionáveis.

A falta de institucionalidade e falta de definição de papéis bem claros também aparecem nas relações entre os diversos órgãos da Administração Distrital na sobreposição de funções e/ou quando um não consegue avançar em determinados procedimentos porque depende de decisões ou serviços de outro, ou mesmo quando não se tem claro de quem é a competência para desempenhar certas funções. Mesmo em ações da Transmilenio S/A há lacunas legais e conflitos de competência com órgãos distritais e municipais, principalmente. A reforma administrativa por que passou o Distrito Capital em 2006 minimizou este tipo de problema, mas não o eliminou, e a tipificação da Transmilenio como sociedade anônima garante autonomia administrativa ao sistema, mas não o livra completamente das questões políticas e de conflitos e dependências de órgãos públicos municipais, principalmente, mas também de órgãos nacionais e municipais de Soacha, no caso específico da integração. Basta ver que o Conselho Municipal foi responsável por inúmeros atrasos no desenvolvimento do sistema, assim como a troca frequente de prefeitos; e que as tarifas dos alimentadores de Soacha acabam sendo determinadas pela planilha de cálculo da Transmilenio, quando legalmente esta é uma atribuição do município. O Governo Distrital, também a título de exemplo, ainda não conseguiu alocar a Gerência do Metrô na sua estrutura, apesar dos projetos e discussões avançados sobre o tema, nem assumir/normatizar a transferência do SITP para a gestão do Transmilenio S/A, mantendo-o formalmente sob a responsabilidade da Secretaria da Mobilidade, uma vez que a mudança

poderia significar uma privatização do transporte coletivo, contrariando a legislação que a atribui ao poder público distrital.

Apesar de ter o sistema de BRTs que inspirou a política nacional de transporte coletivo para as grandes metrópoles, o Distrito Capital sofre com a falta de autonomia com relação ao Governo Nacional. Isto estava bem evidente em 2012 quando a cidade buscava associar o sistema de ônibus com outro de maior capacidade em determinados trechos, o que demanda negociações com o Governo Nacional não tão fáceis quanto para a ampliação do sistema de BRTs, cujas linhas de crédito estão abertas. Assim, a Capital fica na dependência do Governo Central por não ter verbas próprias para obras tão caras, e também precisa do aval nacional se a opção for pelo endividamento externo; fatos que apontam para a grande centralização administrativa ainda vigente no país, em detrimento da autonomia municipal/distrital garantidas na Constituição, cujas características são em princípio descentralizadoras. No caso de somar recursos próprios com os da iniciativa privada para viabilizar o sistema de grande porte, o Distrito esbarra, da mesma forma, na falta de suporte institucional.

4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS PROCESSOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DE BOGOTÁ E CURITIBA

O presente capítulo dedica-se à análise comparativa entre os processos de governança metropolitana de Bogotá e Curitiba, com base na teoria reunida no Capítulo 2 e nos resultados da pesquisa empírica focada nas redes de governança dedicadas à elaboração e implantação de políticas públicas relacionadas ao transporte coletivo integrado das duas regiões metropolitanas, apresentadas no Capítulo 3.

O embasamento teórico resgatou conceitos de governança e os discutiu sob a ótica metropolitana; discutiu o espaço na sociedade internacionalizada e as possibilidades do ciberespaço na formação da esfera pública globalizada; questionou a imprensa contemporânea como formadora de opinião e como o Quarto Poder das sociedades democráticas; conceituou redes e discorreu sobre técnicas de análise de redes sociais, análise de políticas públicas e modos de análise de redes de políticas públicas; confrontou correntes e ponderou sobre instituições, velho e novo institucionalismo; e, finalmente, estabeleceu parâmetros para a análise comparativas de experiências internacionais de governança metropolitana, com base em estudos de teóricos nacionais e internacionais.

A pesquisa empírica dividiu-se em seis eixos, quais sejam: 1) resgate e contextualização da evolução político-institucional do planejamento nas RMs em estudo; 2) levantamento dos fundamentos constitucionais, legais e normativos para a governança do transporte coletivo integrado das duas regiões; 3) estudo de caso sobre o Programa Bogotá Cómo Vamos (BCV); 4) análise comparativa entre as coberturas do transporte coletivo urbano e metropolitano dos sites dos jornais Gazeta do Povo e El Tiempo; 5) análise da rede de governança relacionada ao transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba; e, 6) análise da rede de governança do transporte coletivo integrado de Bogotá. No capítulo anterior, foi feita a apresentação dos resultados de cada eixo da pesquisa acompanhado das respectivas análises e de considerações, que, ao lado do embasamento teórico, norteiam a análise comparativa delineada a seguir.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA

Partindo-se de Esteve e Gregorió (2009), para quem governança extrapola a democracia meramente representativa por ir além das estruturas formais e acomodar diferentes interesses, de diversos setores, na elaboração e implantação de políticas públicas, o que confere mais legitimidade ao processo, pode-se considerar que tanto na Região Metropolitana de Bogotá (RMB) quanto na de Curitiba (RMC) a elaboração das políticas públicas e o gerenciamento do transporte coletivo urbano e metropolitano enquadram-se neste conceito. Pondera-se, entretanto, que as instituições governamentais são dominantes no processo, e que em Bogotá existe, desde o início da implantação do sistema de BRTs, no final da década de 1990, deliberações mais intensas do que em Curitiba. A maior intensidade nas deliberações em Bogotá pode ser atribuída à implantação relativamente recente do Transmilenio, em comparação aos ônibus expressos de Curitiba, e ainda não totalmente aceita por alguns setores e por estar em fase muito ativa de expansão e de questionamentos. Pode ter a ver também com a época de implantação do sistema coincidente com período democrático inserido em ambiente econômico neoliberal, no qual a opinião pública, local, nacional e internacional, é considerada, entre outras razões porque interfere na inserção da região como engrenagem do sistema produtivo globalizado. A menor abertura da RMC às instituições que não fazem parte das estruturas governamentais e os índices menores de deliberação, tudo indica, têm origem no período autoritário e na tradição de administração do tipo considerado por Frey (2007) e Esteve (2009) como *gerencial* que caracterizaram a implantação da Rede Integrada de Transporte (RIT). As mesmas razões podem ser a causa da quase nula participação comunitária na RMC, mínima também na RMB. Em Bogotá, entretanto, existe participação mais expressiva e espontânea de entidades da sociedade civil, porém representativas das elites e que não podem ser caracterizadas como agentes transformadores do *status quo*. Na RMC, entidades da sociedade civil, mais recentemente, têm se conscientizado da necessidade de participar do processo e procuram meios de interferir na elaboração das políticas públicas para transporte coletivo. A participação comunitária, de entidades de base, nas duas regiões, mesmo determinadas por

dispositivos legais ou impostas por organismos financeiros internacionais, têm sido apenas figurativa.

Gualini (2005), assim como Esteve e Gregorió (2009), aponta que os processos de governança acarretam em mesclas de funções, sobreposições e indeterminações nos relacionamentos entre Estado, mercado e sociedade civil; e subentendem divisão de trabalho entre mercado, estruturas sociais e estruturas políticas. Gualini (2005) acrescenta fatores territoriais aos processos de governança, com localidades e regiões em “posições mutantes” (p. 288) dentro da configuração do Estado e das economias nacionais. Em termos metropolitanos, o autor inclui no processo a “migração da condução hierárquica para a horizontal e voluntária” (p. 121-122). Os aspectos territoriais da governança apontados por Gualini (2005) são perceptíveis quando se observa a evolução histórica do planejamento da RMC desenvolvido pela Comec. Este planejamento considera desde seus primórdios a região de forma macro e estratégica, partindo de dinâmicas socioeconômicas estaduais espontâneas ou não para estimular ou induzir tendências, categorizando o território e os Municípios em zonas funcionais. Também se observa os aspectos territoriais de Gualini (2005) no Plano Diretor implantado em Curitiba pelo Ippuc que, ao estabelecer as diretrizes viárias e de transporte para a Capital, acabou por determiná-lo como modelo metropolitano. A relação atual entre os Municípios da RMC e deles com a Capital têm sido de cooperação na formulação de bases legais e normativas visando planejamentos e ações conjuntas. O alinhamento dos Municípios às diretrizes metropolitanas é condição da Comec para o alocamento de recursos via programas e projetos. Os Municípios também abrem mão da sua autonomia em favor da Capital quando vêm vantagens para si, como na integração do transporte coletivo. O mesmo se passa com relação à Comec, a exemplo da adequação dos zoneamentos e planos diretores às diretrizes metropolitanas. Embora mais populosa, na Região Metropolitana de Bogotá a horizontalização e participação voluntária se mostram menos intensas pela menor conurbação e pouca dinâmica metropolitana, à exceção do único município verdadeiramente conurbado, Soacha, o mais populoso depois da Capital. Soacha depende de serviços básicos de Bogotá e a construção da primeira linha de Transmilenio no seu território, para integrar seu transporte coletivo com o distrital, gerou questionamentos que obrigaram a arranjos entre instituições dos governos Nacional, Departamental,

Distrital, Municipal e da sociedade civil, ainda não totalmente resolvidos e que resultaram no pedido oficial, no final de 2012, de institucionalização de uma região metropolitana formada somente por Bogotá e Soacha.

Gualini (2005), portanto, corrobora para que se reafirme que as dinâmicas encontradas na pesquisa empírica sobre os processos de elaboração e aplicação das políticas públicas relacionadas à integração do transporte coletivo na RMC e na RMB caracterizam-se como redes de governança porque em ambos os casos se trata de:

padrões emergentes de elaboração de políticas públicas (a) lidando com a resolução de problemas coletivos (b) no limite entre Estado, mercados, e sociedade civil (c) em termos os quais podem ser mantidos sob o controle (*accountable to*) das instituições da democracia representativa (p. 298).

4.2 PAPEL ADMINISTRATIVO, CONTEXTO E TERRITORIALIDADE

A governança vista como uma rede de política pública implica, segundo Klijn (1998), em processos altamente interativos com o contexto nos quais ocorrem, cujos vínculos entre as instituições/atores estão relacionados ao fluxo de recursos entre eles. Para o autor, o papel de administrador dos atores governamentais nestas redes não é bem definido, uma vez que a administração pode ser exercida por qualquer ator ou por todos devido à interação, o que realça a importância do contexto institucional, pois é onde ocorrem os acordos organizacionais.

Pode-se dizer que em Bogotá, desde o início da implantação do Transmilenio até a administração atual, de Gustavo Petro, houve interferências de grupos da sociedade civil, como o Bogotá Cómo Vamos, entidades empresariais, acadêmicas e classistas relacionadas à atividade, mas é difícil apontar até que ponto estas interferências têm caráter administrativo ou até que grau afetam decisões de caráter administrativo tomadas por entidades governamentais, uma vez que elas próprias não têm esta prerrogativa.

A interferência da iniciativa privada ou da sociedade civil na administração pública fica mais evidente quando se considera que a Transmilenio e a Urbs, administradoras e operadoras dos sistemas integrados de ônibus, são sociedades anônimas e, portanto, têm autonomia para administrar serviços públicos, mesmo

sem serem instituições públicas, o que desencadeia questionamentos jurídicos tanto na Colômbia quanto no Brasil. Também estão neste caso os empresários operadores do sistema de BRTs em Bogotá e Curitiba: um pequeno número de consórcios operando um grande sistema de ônibus, com inegável papel administrativo. Gualini (2005) corrobora com a visão de Klijn (1998), que postula que o conceito de governança remete a formas complexas de decisões em ambientes fragmentados nos quais a efetividade e legitimidade das instituições políticas é corroída e as fronteiras entre os domínios social, econômico e político se confundem.

Na RMC, especificamente, pode-se enquadrar dentro deste contexto de papéis administrativos não claros em relação à administração pública a atuação dos prefeitos enquanto integrantes da Assomec. Neste caso, a entidade exerce uma ação política à parte do papel administrativo constitucional de cada prefeito no seu respectivo Município, o que dificulta traçar limites entre uma função e outra. Porém, é certo que a ação conjunta dos prefeitos via Assomec implica em efeitos administrativos indiretos no âmbito do Governo do Estado e da Prefeitura de Curitiba. Uma atuação administrativa mais direta se nota na participação dos prefeitos nos Conselhos da Urbs e da Comec, formando o que Klijn (1998) caracteriza como contexto institucional. A atuação da Assomec se caracteriza mais como colaboradora na formação deste contexto político. Na RMB, os contextos institucional e político relacionados à integração de Soacha ao Transmilenio criou um quadro administrativo confuso com lacunas não preenchidas que impedem o normatizar/legalizar de algumas ações administrativas, o que obrigou o estabelecimento de arranjos para uma governança multinível passando por todas as instâncias, do internacional ao local, incluindo a sociedade civil. Entre as instituições da Prefeitura de Bogotá, a rede de política pública também não está totalmente resolvida. Embora reformas administrativas tenham melhorado a questão, todavia persistem sobreposição de funções e indefinições de competências na governança do transporte público.

Estas indefinições e sobreposições vão de encontro à visão de Esteve e Guiteras (2009), que abordam a governança territorial como um processo de ação coletiva no qual se parte de um conhecimento acumulado cujo desafio seria reconstruí-lo a partir da perspectiva das administrações locais como atores

interessados em promover ações conjuntas com outras administrações públicas, vertical e/ou horizontalmente, com entidades privadas ou públicas. Além do caso de Soacha, que se enquadra neste processo de governança/ação coletiva multinível, pode-se caracterizar como tal também os recentes conflitos entre atores municipais de Curitiba, Comec, municipais de Colombo e Federais para as construções, reformas, ampliações e operação dos Terminais de Guaraituba, Maracanã e do Cabral, integrantes da RIT.

Gualini (2005) postula a necessidade da conexão entre as múltiplas e flexíveis formas de espacialidade envolvidas nas redes de políticas públicas, percebidas por ele como geralmente desterritorializadas. O papel de conectora entre as diferentes espacialidades na RMC caberia à Comec, que poderia dar uma melhor dimensão territorial ao processo de governança metropolitana, já que a legislação brasileira não contempla a existência de governos metropolitanos. Na RMB a falta de uma conexão institucional entre as diversas entidades territoriais se evidencia nas tentativas de ação conjunta para inclusão de Soacha nas dinâmicas do transporte coletivo distrital, caracterizando-o como metropolitano. Como a Constituição colombiana permite a formalização de entidades territoriais metropolitanas, Bogotá e Soacha, depois de muitos imbróglis ainda não totalmente solucionados, tentam institucionalizar uma região metropolitana envolvendo o Distrito Capital e o Município; se bem que, conforme os estudos de Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), esta institucionalidade não evitou que a integração do transporte metropolitano em outras metrópoles colombianas apresentasse problemas semelhantes aos da extensão do Transmilenio a Soacha.

4.3 GRAU DE DEMOCRACIA DAS REDES DE GOVERNANÇA

As redes sociais, para Quandt e Souza (2008), são estruturas dinâmicas interligadas de forma horizontal e predominantemente descentralizada, ideais para decisões rápidas e inovações frequentes necessárias nos ambientes em constante mutação da atualidade. As redes, a seu ver, favorecem à discussão, soma de forças e planejamento de ações coordenadas em busca de soluções para problemas sociais. As menos formalizadas, de acordo com eles, são as mais democráticas. As

duas redes de governança em foco nesta tese apresentam alto grau de centralização em instituições governamentais como IDU, Secretaria da Mobilidade, Prefeitura de Bogotá, Comec, Governo do Paraná e Prefeitura Curitiba, o que as caracterizaria como pouco democráticas. Porém há em ambas ação de outras entidades originárias totalmente da sociedade civil, o que lhes confere certa abertura e informalidade, e portanto, algum grau de democracia não representativa. Na rede bogotana evidencia-se maior informalidade e maior influência de atores da sociedade civil, sem ligações com a estrutura governamental, como a sub-rede centralizada pelo Bogotá Cómo Vamos (BCV) e integrada também pela imprensa, universidades e Câmara de Comércio de Bogotá (CCB). Na rede bogotana também atuam os grandes operadores agora em âmbito metropolitano e os pequenos operadores de Bogotá e de Soacha. Na RMC destaca-se outro ator da sociedade civil, o Sindicato das Empresas de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana (Setransp), entidade que congrega os empresários do setor, cujo interesse está diretamente ligado às políticas de transporte público. Entidades como universidades e associações representativas do setor produtivo têm aumentado seu interesse e fazem tentativas de participar mais do processo, ao mesmo tempo em que reclamam mais espaço na imprensa para posicionar-se sobre as políticas de transporte, o que vem sendo paulatinamente atendido. A disposição de entidades da sociedade civil em participar do processo e assim influenciar e controlar os atos do governo vai de encontro à tendência no estudo das redes de políticas públicas apontadas por Rhodes (2008), na busca da prescrição de formas de manejo capazes de facilitar e desencadear reformas no gerenciamento do setor público.

Ainda considerando-se Quandt e Souza (2008), as fronteiras das duas redes em questão são difíceis de delimitar assim como quantificar a força dos atores e a intensidade dos elos. Isto porque a força de cada ator depende, entre outras variáveis, do assunto em questão, da fase em que o processo se encontra, do nível no qual o ator está locado e das suas atribuições. Da mesma forma a intensidade dos elos é variável e condicionada a fatores semelhantes. Em ambos os casos, as redes configuradas podem ser consideradas teoricamente do tipo aberta, incompleta, uma vez que poder-se-ia incluir ou retirar atores, assim como dividi-los ou aglutiná-los por conveniência. Nas duas redes sempre se pressupôs relação recíproca entre os atores pois dependem de negociações políticas ou de acordos

prévios, e multirrelacionais porque o tipo de relação entre os diferentes atores difere. Sendo assim, a única quantificação possível foi o número de elos, estabelecidos de forma lógica, porém não exata, pela interpretação do pesquisador em função dos dados obtidos nas entrevistas e em outros levantamentos empíricos, conforme preconiza a técnica de Análise de Redes Sociais (ANS) e as de análises de redes de políticas públicas (Ansell, 2008; Quandt e Souza, 2008). Ansell (2008) incorpora as instituições como possíveis atores na análise de redes de políticas públicas.

Feitas estas ponderações, considera-se as redes de governança do transporte coletivo integrado de Bogotá e de Curitiba bastante semelhantes na formatação e nas dinâmicas. Quanto à forma, ambas são multiníveis. A rede da RMC têm os níveis internacional, federal, estadual/regional, municipal de Curitiba e municipal das cidades que integram a região metropolitana; além de atores originários da sociedade civil nos níveis estadual/regional e municipal de Curitiba. No caso da RMB, existem os atores internacionais, nacionais, departamental, municipais de Soacha e Distrital da Capital; e os originários da sociedade civil nos níveis municipal e distrital. A conformatação de ambas as redes assemelha-se também ao revelar lugar periférico e fraca atuação dos atores situados nos níveis internacional, federal ou nacional, devido à maior ação das entidades neles situadas estar restrita aos períodos de projetos e de implantação dos sistemas de BRTs. Nas duas, a maior centralidade localiza-se nos órgãos mais executivos, gerenciais, ou de ação política mais permanente. Na rede de Bogotá a centralidade mais evidente está nos órgãos da administração distrital como Prefeitura, IDU, Secretaria da Mobilidade e Transmilenio (economia mista, mas com atividades fortemente atreladas a estes três órgãos públicos). Na rede de Curitiba, as centralidades dividem-se entre dois atores estaduais/regionais (Governo do Estado e Comec) e dois municipais de Curitiba (Prefeitura e Urbs, que, assim como a Transmilenio, tem também capital privado mas está imbricado na administração pública). A RMC tem dois atores secundários bem próximos dos quatro mais significativos: um deles, da sociedade civil, o Setransp, e outro formado pelo conjunto das prefeituras dos municípios metropolitanos. As redes também assemelham-se quando contêm atores da sociedade civil que não têm interesse econômico direto em relação ao sistema de transporte público (universidades, entidades representativas do setor produtivo e

imprensa). A diferença é que em Bogotá estas entidades têm atuação mais efetiva o que deixa a rede um pouco mais democrática que a de Curitiba.

4.4 A IMPRENSA COMO ATOR NOS PROCESSOS DE GOVERNANÇA

A imprensa caracteriza-se como ator em ambos os processos de governança foco desta tese, mas na rede da RMC os atores governamentais dos diferentes níveis não a relacionam com efeitos perceptíveis nas políticas do transporte coletivo metropolitano. Da mesma forma, os atores da sociedade civil representativos dos setores produtivos não se sentem contemplados na difusão dos seus posicionamentos por meio dos veículos de comunicação, e a própria imprensa admite refletir pouco os interesses do grupo mais interessado no transporte coletivo: os usuários. A pouca atenção às necessidades dos passageiros do transporte coletivo e dos trabalhadores no setor, motoristas e cobradores, se verifica também na imprensa de Bogotá. Nas duas metrópoles o noticiário privilegia as fontes de informação governamentais e ouve a sociedade civil para pareceres técnicos. Em Curitiba há mais espaço para queixas e posicionamento dos passageiros sobre suas sensações acerca da qualidade dos serviços e tarifas, que, no entanto, não acrescentam em termos de mudanças efetivas nas políticas vigentes. O quadro descrito mostra que a imprensa nas duas redes de governança reforça na esfera pública os posicionamentos das elites e assim atua na manutenção do *status quo*, contrapondo ideias, quando é o caso, prioritariamente dos estratos mais elevados social, econômica e intelectualmente. Esta análise comparativa vai de encontro à visão de Castells (2011), que descarta a capacidade da imprensa determinar o pensamento do público, mas admite sua grande capacidade de influenciar na opinião pública quando se trata de temas políticos. Quanto mais o assunto noticiado está relacionado ao dia a dia do leitor e quanto mais intensa a cobertura a ele dada, segundo Castells (2011), maior a influência da mídia no pensamento do leitor. Além disto, os veículos de referência, como os estudados Gazeta do Povo e El Tiempo, são capazes de desencadear coberturas miméticas nos demais veículos de comunicação regionais (RAMONET, 2003 e BOURDIER, 1999), multiplicando assim a intensidade das coberturas e, conseqüentemente, seus efeitos na esfera pública. A

imprensa, de acordo com Castells (2011), também favorece as elites quando não abre espaço para outros posicionamentos, e quando valoriza e contextualiza os fatos com a sua perspectiva, induzindo a determinadas interpretações. Na RMB o Programa Bogotá Cómo Vamos conquistou *status* de ator da sociedade civil no processo de governança metropolitana e, conseqüentemente, do transporte coletivo. O site do BCV atua como veículo de comunicação na esfera pública com leituras diretas e por fornecer dados e posicionamentos aos demais veículos, principalmente os da Casa Editorial El Tiempo, que desencadeiam fortes efeitos miméticos. Com proposta de cobrar o cumprimento das políticas públicas, o BCV seria uma instituição voltada à melhora da qualidade de vida da comunidade; porém, por sua formação diretamente ligada a um grande grupo de comunicação, a uma fundação mantida por grupo industrial, a uma associação empresarial, e por ter laços fortes com uma universidade privada e com professores e pesquisadores acadêmicos, e também por observar as ações da Prefeitura e do Conselho de Bogotá, acaba por estabelecer deliberações somente entre o *establishment*, as divulgando pelo seu site e massivamente pela imprensa, reforçando assim as posições das elites. Em Curitiba, a grande imprensa e o setor produtivo buscam formar uma instituição semelhante, que lhes daria este poder conjunto. Já tentaram aglutinar-se em fóruns de discussão, com respaldo do maior grupo de comunicação do Estado, mas as ações são incipientes. Diante desta realidade, a esfera pública pode ser considerada como deturpada tanto em Bogotá quanto em Curitiba porque deveria, adotando-se os critérios habermasianos da esfera pública, permitir o acesso universal, comunicação livre e sem constrangimentos, desde a discussão privada e pessoal até o diálogo aberto na imprensa pública (GOODSELL, 2003).

O estudo dos sites dos jornais de referência dos principais grupos midiáticos da Colômbia e do Paraná têm implicações também no ciberespaço de Lévy (1999), onde se localiza a *agora* ciberespacializada, desterritorializada, já que as urbes pós-modernas não são mais tão definidas territorialmente, e seus cidadãos não estão mais circunscritos aos muros urbanos, formando assim a esfera pública transnacional ou pós-nacional (FRASER, 2007), na qual os interlocutores e elementos constitutivos da opinião pública estão dispersos, constituindo a sociedade civil globalizada, virtual (EISENBERG, 2009). Castells (2008) percebe neste cenário, no qual se desenvolve o neoliberalismo, a incapacidade do Estado-nação em

gerenciar o processo de globalização de assuntos afeitos a sua governança e assim remetê-los à governança globalizada. As pesquisas realizadas nesta tese não seriam suficientes para quantificar ou afirmar categoricamente que estes fenômenos se passem nas metrópoles estudadas, porém, a existência de sites de notícias de grande penetração e de cidadãos destas metrópoles espalhados pelo mundo, e o interesse da sociedade internacional em assuntos existentes nestas metrópoles faz crer que estas teorias se apliquem a ambas. Além disto, as respectivas esferas públicas ciberespacializadas estão alimentadas por estes e outros sites noticiosos, e a participação civil nos veículos de comunicação se dá, cada vez mais, apesar de controle dos veículos, por meio de inserções de *posts* com comentários, pela discussão do público com os veículos sobre posicionamentos, e pela discussão entre leitores, no próprio site ou por outros meios, desencadeada pelas notícias publicadas. Esta deliberação pública, ligada ou não os veículos de comunicação, se amplia e extrapola os territórios de origem pela utilização cada vez mais difundida das redes sociotécnicas, que ampliam a abrangência e a difusão das notícias. Este processo se nota em ambos os jornais estudados, porém, no El Tiempo se comprovou maior participação com *posts* e maior difusão das suas notícias pelos leitores por meio das redes sociotécnicas, o que não se pode atribuir sem estudos mais profundos a uma maior politização, uma vez que pode ser pelo maior número de leitores do veículo colombiano em comparação ao brasileiro⁷².

4.5 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA NEO-INSTITUCIONALISTA

Partindo-se de que o neo-institucionalismo já não considera *instituição* apenas os órgãos ligados ao governo ou aos partidos políticos, como fazia o velho institucionalismo, mas, de acordo com Steinmo (2001), como regras formalizadas ou

⁷² Em julho de 2013, portanto fora do período desta pesquisa, houve uma sequência de manifestações de rua espalhadas pelo Brasil com diferenciadas reivindicações desencadeadas por um protesto contra o aumento de preço das tarifas de ônibus da cidade de São Paulo. Muito das convocações para as manifestações de deu pelas redes sociotécnicas e surgiram grupos ou lideranças esporádicas intitulado-se representativos de usuários, que chegaram a ocupar espaço na mídia. Algumas capitais, entre elas Curitiba, baixaram o valor das tarifas. Seria pertinente um estudo comparativo futuro entre a situação apresentada nesta tese, principalmente no tocante aos meios de comunicação, e a situação pós-manifestações, que, tudo indica, se configuram como momento de inflexão.

não que fundamentam o comportamento, visão que prepondera nos estudos de ciência política desde o final dos anos 1970 e início dos 80, então pode-se traçar paralelos entre o neo-institucionalismo e a governança, que emerge uma década mais tarde, e analisar as duas redes de políticas públicas em questão sob esta visão. A trajetória do planejamento urbano de Curitiba, desde o Plano Agache até o movimento de arquitetos urbanistas egressos da primeira turma formada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) que repensaram o Plano Agache e rediscutiram outro elaborado por escritório de São Paulo e assim moldaram o Plano Diretor de Curitiba, teve origem na vigência do velho institucionalismo. Seguindo o mesmo raciocínio, a origem do sistema de ônibus expressos estaria, portanto influenciada, pela mesma corrente, o que poderia justificar em parte o tecnicismo que dominou sua implantação, uma vez que o institucionalismo está associado à crença na centralidade dos órgãos estatais na promoção do desenvolvimento. A instalação do Transmilenio, em Bogotá, na virada do século, ao contrário, coincide com a vigência das correntes neo-institucionais nas ciências políticas, realizado de forma menos rígida, por meio de arranjos multiníveis formais ou não, envolvendo até a sociedade civil. Mesmo sendo arriscado traçar paralelos entre correntes de estudos das ciências políticas e práticas governamentais, é inegável que as tendências dos estudos não estão dissociadas de realidades, e que de alguma forma estes aspectos se refletem. Também os estudos de March e Olsen (2008) corroboram para que se analise tanto o Transmilenio quanto as evoluções mais recentes das políticas relacionadas ao transporte coletivo na RMC sob a ótica neo-institucional. Estes pesquisadores constaram que a retomada da questão institucional seria consequência de uma época de modernização das instituições, do seu aumento de tamanho, da sua maior complexidade, porque passaram a contar com recursos mais substanciais, e por serem observadas e comentadas constantemente. Da mesma forma, Andrews (2005), corrobora quando coloca a base do novo institucionalismo na ideia de que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais. Observando-se as redes de governança de Curitiba e de Bogotá percebe-se o cerne das questões relacionadas ao transporte coletivo metropolitano localizado em duas instituições, a Urbs e a Transmilenio, respectivamente, que afetam o comportamento das demais, mesmo aquelas da estrutura governamental hierárquica e legalmente em posição superior, em posição

de planejamento mais macro, como IDU, Secretaria de Mobilidade, Comec, as prefeituras das Capitais e os governos do Departamento, do Estado, Nacional e Federal. O fato poderia ser atribuído, voltando a March e Olsen (2008), ao seu crescimento e, diferentemente das demais organizações envolvidas nestes processos de governança, não contam com recursos somente do poder público ou instituições internacionais, dos quais se favorecem quando se trata de instalação de infraestrutura, mas geram elas próprias grande volume de recursos para si e outros órgãos, o que, ao lado de normatizações e procedimentos justificados no tecnicismo, acabam por estabelecer e impor regras e determinar o comportamento, ou as margens de ação, dos demais atores. A Urbs historicamente assimilou poderes e funções de outros atores, como o Ippuc; e a Transmilenio S/A aos poucos encaminha-se para planejar e gerenciar todo o transporte coletivo de Bogotá, assumindo funções antes da Secretaria da Mobilidade e do IDU, e está prestes a operar sua primeira ramificação fora do território de Bogotá, no município metropolitano de Soacha. Da mesma forma, considerando as legislações de todos os níveis, no Brasil e na Colômbia, como instituições, percebe-se que não conseguem harmonizar na prática seus postulados. As Constituições dos dois países, datadas da virada da década de 1980 para a de 1990, fortaleceram a instituição Município, concedendo-lhe autonomia. Outrossim, ambas contemplam, mesmo que de forma diferente, a organização de municípios em regiões. Mas as pesquisas desta tese constataram que esta formalização não resolve os problemas de ação conjunta vertical ou horizontal, e chega a criar paradoxos. Os municípios extrapolam sua jurisdição, administram e legislam em território alheio. Nos dois países as políticas nacionais se impõem aos Municípios porque a autonomia política não é correspondida pela financeira. A governança da RMC diferencia-se porque existe outro ator forte no processo, o Estado, que também extrapola suas atribuições em certos aspectos e cede espaço em outros. As instituições legais tentam, nos níveis sub-constitucionais, abrir brechas que possibilitem arranjos institucionais, e ao mesmo tempo, se estabelecem regras, formalizadas ou não (Steinmo, 2001), que favoreçam ações conjuntas.

4.5.1 Neo-institucionalismo histórico

O crescimento da Transmilenio e da Urbs assimilando poderes de outras instituições pode ser analisado sob a ótica do neo-institucionalismo histórico, que investiga como as instituições moldam e estruturam o processo político e, conseqüentemente, os resultados (STEINMO, 2001). Para Hall e Taylor (2003) o institucionalismo histórico parte do conflito entre grupos rivais em disputa por recursos escassos para explicar as desigualdades na sua distribuição e na divisão do poder. A visão histórica, entretanto, se mostra mais adequada à análise do processo de governança do transporte coletivo da RMC do que da RMB, não só porque o caso brasileiro é mais antigo, o que facilita, evidentemente, a visão histórica, mas porque verifica-se migração de poder entre instituições pertencentes à estrutura formal da Prefeitura de Curitiba, como citado, do Ippuc para a Urbs; entre uma instituição da estrutura formal do Estado para outra da Prefeitura de Curitiba, da Comec para a Urbs quando a primeira delegou o planejamento e o gerenciamento do transporte metropolitano integrado para a segunda; entre Poderes Executivos Municipais e Estadual, quando os prefeitos dos pequenos municípios delegam paulatinamente seus poderes de planejamento e de gerenciamento para a Prefeitura de Curitiba (Urbs) e o Estado (Comec); e ainda porque a trajetória da integração do transporte coletivo está associada a uma disputa de poder entre dois grupos políticos rivais, que se sucederam no comando das políticas públicas para o setor tanto na Prefeitura de Curitiba quanto no Governo do Paraná. A integração do transporte coletivo da Região Metropolitana de Bogotá quando analisada sob a perspectiva institucional histórica mostra-se bem menos conflitiva do que a de Curitiba, dado a anuência do Governo Nacional à implantação do Transmilenio, e por ter assumido o BRT como política nacional de transporte público para todas as metrópoles; e ainda porque esta política nacional favorece agora a expansão do sistema na própria Capital. Também na RMB nota-se, em andamento, disputa e migração de poder entre atores, principalmente rumo à Transmilenio S/A, porém menos conflitiva na esfera institucional que nos processos semelhantes na RMC. Um conflito ainda presente em Bogotá é entre os pequenos operadores do sistema de ônibus informal e a Transmilenio S/A, que tem agora outro ator a ela vinculado, o SITP, responsável pela formalização da parte ainda informal do transporte coletivo

do Distrito. Este conflito nunca existiu em Curitiba porque à época da implantação do ônibus expresso o transporte coletivo já estava formalizado.

4.5.2 Neo-institucionalismo da escolha racional

Para Steinmo (2001), o neo-institucionalismo da escolha racional visa principalmente revelar os mecanismos de comportamento e da ação política por dedução, do mundo real para uma teoria; e, para Hall e Taylor (2003), uma das correntes da escolha racional postula que os atores agem para garantir sua máxima satisfação, com resultados sub-ótimos para a coletividade, deixando a sensação de que ninguém foi lesado. Seguindo o raciocínio de Steinmo (2001) e de Hall e Taylor (2003), percebe-se nas duas metrópoles a implantação de sistema massivos de transporte de massa, cuja construção de infraestrutura (terminais, canaletas, pontes, viadutos, calçadas, passarelas etc.) transferiu grandes somas das entidades financeiras internacionais e dos cofres públicos para empreiteiras da iniciativa privada, algumas vezes alimentando a corrupção; assim como transferiu dinheiro público, muito do qual advindo das tarifas cobradas dos usuários, para a indústria da construção de ônibus e motores, para setores de arrecadação, no caso da Colômbia, e para o empresariado que opera os grandes sistemas integrados nas duas regiões metropolitanas. As estratégias de comunicação e marketing incutem no público a ideia de modernidade e de eficiência, e divulgam as cidades nacional e internacionalmente como responsáveis por soluções baratas de transporte coletivo, com grandes benefícios à comunidade de usuários, que arrematam um discurso capaz de eleger políticos a cargos tão importantes quanto as prefeituras de Curitiba e de Bogotá ou o governo do Paraná. Entretanto, dados do próprio Transmilenio e da Urbs revelam congestionamentos no sistema, velocidades médias cada vez menores e crescente insatisfação dos usuários. Desta realidade, conforme postula o neo-institucionalismo da escolha racional, se poderia teorizar que esta fórmula, mais que proporcionar sistema integrado que resolva de fato os problemas de transporte coletivo, serve para transferir valores internacionais e nacionais destinados às políticas públicas para a iniciativa privada, um negócio lucrativo capaz de bancar veladamente campanhas eleitorais de políticos que mantenham este sistema, e, ao

mesmo tempo, beneficiar alguns grupos nacionais e internacionais de construção civil, industriais e de prestação de serviços associados à atividade do transporte coletivo urbano/metropolitano feito por ônibus, que também contribuiriam veladamente com as campanhas eleitorais. Evidentemente, trata-se de hipóteses que necessitariam estudos mais específicos e aprofundados para ser confirmadas.

Se Steinmo (2001) considera instituição como as regras formalizadas ou não que fundamentam o comportamento, Andrew (2005, p. 274) recorre à Teoria do Direito e da Democracia de Habermas para afirmar que “as leis precisam de procedimentos democráticos que as tornem legítimas, e a eficácia das leis depende não apenas de sua legitimidade, mas também da aplicação de sanções”. Estes postulados podem ser aplicados às instituições relacionadas às duas redes de governança em análise, que buscam arranjos institucionais estabelecidos de normas formais ou não dentro de uma legalidade que legitime ação conjunta; o que tem se mostrado processo intrincado e nem sempre bem resolvido, incapaz de evitar conflitos. Sequer a possibilidade de se constituir legalmente regiões metropolitanas na Colômbia, caminho escolhido recentemente por Bogotá e Soacha para tentar resolver a falta de respaldo legal para vários aspectos do processo de integração do Município ao transporte do Distrito, garantem solução. Isto porque, conforme os estudos de Tarazona, Ruiz e Ospina (2012), a formalização de regiões metropolitanas na Colômbia não evitou problemáticas e conflitos presentes nas regiões não formalizadas, cujos entraves à governança não se diferenciam tanto dos que se verificam nas regiões metropolitanas brasileiras, entre elas a RMC, que se obrigam a arranjos institucionais resultantes de ações sociais estratégicas e comunicativas, conforme Andrews (2005) Para ele (2005) a ação social estratégica é voltada para os fins e nela o ator busca atingir metas e necessariamente considera a ação dos demais; enquanto a comunicativa procura o entendimento recíproco por meio de discursos cujo objetivo é o consenso. Os dois processos se notam nas dinâmicas de governança das metrópoles em análise, em busca da legitimidade democrática dos arranjos multiníveis horizontal e verticalmente necessários à ação coletiva. Os casos da integração de Soacha e da construção de terminais em Colombo são exemplos recentes, com resultados sub-ótimos para os usuários. O grau de satisfação geral dos usuários do transporte coletivo de Curitiba e Bogotá levantado pesquisas constantes encomendadas pela Urbs e Transmilenio também

denotam resultado sub-ótimo. A corrente da escolha racional, segundo Nascimento (2009), oferece explicação elegante das instituições pelo interesse que demonstram nas funções que elas exercem e pelas vantagens que propiciam aos atores.

4.5.3 Redes de políticas públicas como instituições

Porém, Ansell (2008, p. 75) concilia a informalidade e o personalismo das redes, incluso as redes de políticas públicas, com a formalidade e impersonalismo das instituições ao considerar as redes de políticas públicas como instituições por representarem um “padrão estável ou recorrente de interação comportamental ou de troca entre indivíduos ou corporações”. Diante de Ansell (2008), portanto, as redes de governança do transporte coletivo integrado em análise caracterizam-se, elas próprias, como instituições, uma vez que as relações entre os atores ocorre frequentemente na informalidade, como a ação dos prefeitos metropolitanos na Assomec, mas que acabam por se tornar um padrão de comportamento na sua relação com outros atores, como Urbs e Comec. O mesmo se dá, para citar um exemplo em Bogotá, entre os pequenos operadores e o Ministério dos Transportes, ao qual recorrem na tentativa de ter suas reivindicações atendidas, uma vez que consideram que a Prefeitura não abre canal de diálogo satisfatório.

4.6 GRAU DE VERTICALIZAÇÃO, HORIZONTALIZAÇÃO E ABRANGÊNCIA

As tendências pós anos 1990 de migração de foco das discussões sobre a questão metropolitana das estruturas governamentais para a governança (Blatter, 2006); dos embates entre defensores da centralização/consolidação e os da descentralização/fragmentação para o reescalamento da governança e regulação política rumo a níveis institucionais superiores ou tendendo simultaneamente à centralização e à descentralização; podem ser notadas na prática da governabilidade do transporte coletivo das duas redes em análise. Mesmo que em ambas se note pouca democracia quando se trata da inclusão de atores da sociedade civil no processo, principalmente atores comunitários, pode-se

caracterizar os processos como governança multinível de escopo amplo, porém a atuação dos atores de cada nível com ênfase maior ou menor depende da fase cronológica em que se observa o processo, sendo mais intensa nos níveis hierárquicos mais elevados nas etapas de projeto e instalação de infraestrutura; perdendo força e tornando-se mais verticalizada nas etapas de início de operação e de gerenciamento. Evidentemente, embora note-se maior ou menor grau de verticalidade ou horizontalidade conforme a etapa em que se encontra o processo, nas duas redes de governança há verticalidade e horizontalidade permanentes em todas as fases. Em Bogotá a verticalização atualmente é maior porque o sistema não está consolidado, encontra-se em construção, e sofre questionamentos. Em Curitiba a horizontalização é maior por se tratar de sistema consolidado, com abrangência metropolitana maior, mais antigo, com poucas obras de expansão, o que minimiza a ação de instâncias superiores e pode justificar menor índice de questionamentos. Se as disputas políticas entre os níveis estadual e municipal de Curitiba ainda persistem, de forma intensa, por outro lado os acordos técnicos vigentes há muito, principalmente entre Comec e Urbs, horizontalizam a relação entre Estado e Município colocando-os no mesmo nível e chegam até a determinar arranjos entre atores políticos. As divergências entre o Governo do Estado e Prefeitura de Curitiba sobre o valor da tarifa integrada, por exemplo, acabam tendo a planilha técnica como parâmetro de discussão. Em Curitiba, talvez pelo sistema ter sido imposto durante período pouco democrático, caracterizado por administração gerencial tecnocrática, a rede de governança parece mais rígida, estabelecida, menos democrática em termos de participação voluntária; enquanto a de Bogotá apresenta-se mais flexível, aberta e indefinida, mesmo que ainda não possa ser considerada totalmente democrática. Na RMB a busca pela legalidade e legitimidade tem como uma das vertentes a recente formalização do pedido de formação de uma entidade territorial metropolitana envolvendo somente o Distrito Capital e o Município de Soacha, para tentar institucionalizar a integração do seus sistemas de transporte coletivo. Também na RMB se nota mais indefinições sobre o papel de cada ator e um processo em andamento de migração de competências e de poder de alguns atores para outros horizontalmente no nível distrital: do IDU e Secretaria da Mobilidade para o SITP e Transmilenio S/A. A possibilidade da instalação do metrô criou uma gerência específica, atualmente vinculada à Secretaria da Mobilidade,

cuja tendência é associar-se ou ser assimilada pela Transmilenio S/A. Porém, em ambas as regiões metropolitanas não se questiona as instituições clássicas de governo das cidades, Departamento, Estado e Estados-nação, mas se verifica, em acordo com Blatter (2006), a necessidade de que estas instituições sejam complementadas por novas escalas de regulamentação de governança, a exemplo da Comec para a RMC ou de uma região metropolitana formal para a RMB.

4.7 IMBRICAÇÃO NA ECONOMIA GLOBAL E CENTRALIZAÇÃO

As Constituições brasileira e colombiana vigentes foram promulgadas na mesma época, 1988 e 1990, respectivamente, coincidentemente com período de expansão neoliberal e globalização da economia. Ambas as cartas contemplam a descentralização administrativa e caracterizam os municípios como entes territoriais autônomos. Esta formatação favorece o alinhamento das políticas econômicas dos grandes municípios que geralmente centralizam regiões metropolitanas ao mercado global mais promissor que o nacional sem interferência ou intermediação do governo central ou de nível intermediário, política que acabam por impor aos municípios menores do entorno. Assim se passa na RMC e na RMB. O caminho mais usual de inserção na economia global é tornarem-se região polo de referência em determinado setor, não raro algum setor industrial que sofre restrições nos países mais desenvolvidos. Para Cuadrado-Roura e Güel (2005), a nova economia institucionalmente forçou os países latino-americanos reformarem o Estado e a adotarem políticas neoliberais que desregulamentaram suas economias, unificando o discurso no continente. As semelhanças das legislações da Colômbia e do Brasil e a abertura ao mercado internacional em Curitiba e Bogotá confirmam o pensamento dos autores. Especialmente, segundo Cuadrado-Roura e Güel (2005), os impactos da economia globalizada nas metrópoles latino-americanas teriam agravado a segregação residencial, delinquência e conflito social, especulação imobiliária impulsionada pelo mercado financeiro, difusão do uso do automóvel e das novas tecnologias comunicacionais, o que permite a criação de sistemas produtivos centralizados com sub-sedes no entorno. São mudanças que impactam de forma direta no transporte coletivo. As duas metrópoles apresentam grande incremento de

veículos particulares no trânsito, carros e motocicletas. Entre as causas estariam a melhora do poder aquisitivo nos dois países e a precariedade do transporte coletivo. A especulação imobiliária interfere na demanda dos sistemas de transporte. Por um lado a densificação populacional induz a criação de linhas em determinadas regiões; por outro a criação de novas linhas e/ou obras de infraestrutura interfere no mercado de imóveis. Prova disto é que um dos fatores mais fortes nas discussões sobre a implantação do metrô na Carrera 7ª em Bogotá é o quanto impactará no valor dos imóveis, uma vez que se trata das regiões mais valorizadas da cidade; e outra prova é que o Plano Diretor de Curitiba tinha o transporte coletivo como fator indutor do adensamento populacional, que acabou por valorizar a tal ponto as áreas próximas às linhas de BRTs que não permitiu aos usuários do transporte público habitá-las, o que impactou na ampliação da estrutura de transportes, que acabou por adentrar aos municípios metropolitanos. Nas duas metrópoles, nota-se que a instalação de grandes centros comerciais fora das áreas centrais invertem os fluxos de trânsito e de passageiros.

Segundo Blatter (2006), as regiões mais inseridas na globalização da economia “tendem a privilegiar uma forma mais desterritorializada de governança metropolitana com instituições mais fracas caracterizadas por grandes escalas geográficas e especialização funcional” (p. 121). Este parece ser o caso da Região Metropolitana de Curitiba que, já na década de 1970, antes, portanto, da expansão neoliberal, adotou política de especializar-se no ramo industrial mais tecnológico voltado ao consumo nacional e internacional. A decisão por esta política se deu pela convergência de políticas nacionais de criação de regiões metropolitanas e de financiamentos à sua infraestrutura; de políticas estaduais que substituíram a tradicional agroindústria pela indústria tecnológica, cujos primeiros marcos foram a instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da Refinaria Getúlio Vargas, em Araucária, iniciativas nas quais se nota a convergência com políticas municipais. Nesta época foi criada a Comec. O alinhamento macro das políticas para a RMC com as da Capital deram-se, na década de 1970, sem conflitos marcantes, talvez pela pouca expressividade dos demais municípios em relação a Curitiba. O primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC, que zoneou a região de forma funcional, harmonizava-se com o zoneamento e demais diretrizes do Plano Diretor de Curitiba, entre elas o transporte e a política de especialização econômica.

Quando a onda neoliberal de globalização da economia chegou, na segunda metade dos anos 1980 e início dos 90, encontrou a região preparada.

O planejamento da RMC, portanto, está fortemente relacionado à globalização e ao mesmo tempo apresenta forma mais desterritorializada de governança metropolitana; enquanto em Bogotá, agora em consonância com Frey (2009b), as preocupações foram tradicionalmente mais voltadas a um planejamento físico-territorial integrado. Cabe recordar que Bogotá, em 1954, incorporou seis municípios conurbados ao se transformar em Distrito Capital, e que só agora nota nova tendência à conurbação com poucos municípios, sendo apenas um realmente conurbado. A incorporação retardou a necessidade de planejamentos urbanos regionais, embora vários estudos tenham sido feitos neste sentido desde a criação do Distrito Capital. Em 2001 foi criada a Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), para desenvolver iniciativas conjuntas entre o Distrito e o Governo de Cundinamarca visando o desenvolvimento econômico e social e tornar a região mais produtiva e competitiva, obviamente visando incluí-la no mercado globalizado. Os acordos institucionais para a formação da MPRBC, diferentemente do planejamento da RMC, envolveram vertical e horizontalmente, além das instituições governamentais, algumas da iniciativa privada e da sociedade civil. A preocupação em inserir nos planejamentos da RMB sua inserção da economia mundial é, portanto, mais recente que na RMC, o que a teria capacitado, em acordo com Blatter (2006, p. 121), a “criar fortes instituições de governança em nível regional, caracterizadas por uma abrangência geográfica menor e baseadas em uma lógica territorial de integração funcional e congruência geográfica”. Esta relação, entretanto, precisa de estudos mais aprofundados para ser comprovada.

4.7.1 Modelos de governança

Cuadrado-Roura e Güel (2005) vislumbram modelos para a governabilidade metropolitana inserida na economia globalizada. O *modelo público centralizado* cabe melhor à Região Metropolitana de Curitiba e o *modelo colaborativo público-privado* à de Bogotá. No público centralizado as entidades governamentais definem e organizam as políticas econômicas da metrópole, para maior eficácia na atração de investimentos externos, porém sem facilitar a participação de agentes econômicos e

sociais. Observando-se a RMC desde o Plano Diretor de Curitiba e PDI até agora, evidencia-se o direcionamento das entidades estatais e, conforme a pesquisa empírica para a formação da rede de governança metropolitana, o setor privado não se fez presente como planejador, apenas aparece como prestador de serviços ou mesmo beneficiário das políticas. A essência deste modelo perdura na RMC, onde o setor produtivo tenta formas de participação nas políticas do transporte público e a representação comunitária apenas figura para atender exigências de atores financeiros internacionais ou legais. Mesmo se tratando de história recente, o fenômeno reflete a trajetória dependente de North (1993), uma vez que não existe tradição deliberativa na governança brasileira. Ressalvando-se novamente o distanciamento do processo de Bogotá de uma democracia mais ampla, sua governança metropolitana se adequa mais ao modelo colaborativo público-privado do que a de Curitiba, não pela possibilidade de aportes advindos dos dois setores, no que Bogotá não se diferencia de Curitiba, o que atenderia a um dos postulados de Cuadrado Roura e Güel (2005) para esta tipologia de governança metropolitana, mas pela existência de propostas de entidades empresariais ou, no mínimo, interesses da sociedade civil presentes nas deliberações para o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento econômico para a metrópole, como se dá com a Câmara de Comércio de Bogotá (CCB) e até certo ponto o Programa Bogotá Cómo Vamos.

4.7.2 Escala geográfica e escopo funcional

Blatter (2006), após seus estudos sobre escala geográfica e escopo funcional da governança na Alemanha lançou questionamentos para futuros estudos sobre governança metropolitana que poderiam servir com base para estudos comparativos entre processos de governança metropolitana, que são pertinentes para o momento:

- 1) Podemos encontrar escalas ampliadas de governança tanto sob a forma de *expansão* geográfica de instituições de governança quanto sob a forma de *deslocamento* das capacidades de governo para níveis mais elevados ou será que a *multiplicação* de escalas/níveis é a forma mais adequada de descrever as transformações em curso?
- 2) Estamos testemunhando um processo de “desterritorialização” no qual o sistema de governo multifuncional abrangente está sendo substituído por

um sistema funcionalmente diferenciado de unidades especializadas de governança, ou as novas escalas de governança são, da mesma maneira, caracterizadas pela lógica multifuncional e territorial de espaços de lugar? (BLATTER, 2006, p.125).

Nas pesquisas sobre a governança do transporte coletivo integrado nas duas metrópoles latino-americanas em estudo pode-se fazer algumas inferências. Em ambas há expansão geográfica de instituições de governança quando o sistema integrado de transporte coletivo se expande em outros municípios, o que cria novos atores nos territórios atingidos e amplia geograficamente a ação de outros já existentes, como Urbs e Transmilenio S/A. O fenômeno é bem mais presente da RMC. Também se nota nas duas RMs deslocamentos verticais de capacidades de governo quando, por exemplo, a disponibilidade de recursos para projetos de transporte coletivo nos governos nacionais acaba por determinar as políticas públicas do setor nos Municípios e RMs, o que é mais visível na Colômbia. Quanto à multiplicação de escalas ou níveis, embora existam aquelas territoriais estabelecidas constitucionalmente (Nação, Estados/Departamentos, Regiões Metropolitanas e Municípios), o que se percebe é uma tendência à horizontalização para viabilizar a governabilidade, o que fica bem evidente quando se coloca a Comec e a Urbs em nível de igualdade quando se trata da governança do transporte coletivo metropolitano, embora formalmente estejam em patamares formais hierarquicamente diferenciados: a primeira é uma instituição estadual e a segunda é municipal. Internamente na administração distrital de Bogotá a reforma administrativa de 2006 por um lado agrupou as entidades ligadas ao transporte coletivo sob a Secretaria da Mobilidade, o que seria uma pequena verticalização, na prática os fortaleceu como atores, criou outros, e os colocou no mesmo nível. Neste caso estão o IDU, Transmilenio S/A, SITP e Gerência do Metrô. Apesar das necessidades, também em ambas as metrópoles, de arranjos institucionais capazes de viabilizar uma governança com a flexibilização de competências e abrangências de entidades da administração pública, vertical e horizontalmente, não se pode caracterizar processo de desterritorialização nem substituição de um sistema de governo multifuncional abrangente por outro de unidades especializadas de governança. Os arranjos são apenas funcionais sob total controle formal verticalizado dos órgãos governamentais em todos os níveis, o que pode ser uma das características da governança metropolitana latino-americana.

4.8 CENTRALIZAÇÃO E A HERANÇA INSTITUCIONAL HISTÓRICA

Embora as legislações latino-americanas, tais quais a colombiana e a brasileira, tendam à descentralização, na prática persistem as administrações tradicionalmente tendentes à centralização, burocráticas, que favorecem a corrupção favorecedoras e o clientelismo. Este persistente contexto político-ideológico administrativo pode ser explicado pela *trajetória dependente* de North (1993), para quem as escolhas institucionais no presente dos diferentes países e regiões são determinadas necessariamente pela herança institucional histórica, parte compartilhada entre si, parte específica de cada um. De forma geral, a colonização, os processos de independência, as trajetórias republicanas, as mutações econômicas, os fenômenos da urbanização e as realidades socioeconômicas metropolitanas colombianos e brasileiros coincidem nas origens, em geral exógenas, nas consequências que geram contextos sociais e políticos semelhantes, e também coincidem cronologicamente. As semelhanças na centralização dos processos de governança do transporte coletivo das regiões metropolitanas de Bogotá e Curitiba, portanto, seguindo a linha de pensamento de North (1993), teriam origem no fato da “persistência da pauta institucional imposta por Portugal e Espanha ter continuado desempenhando um papel fundamental na evolução das políticas latino-americanas em suas percepções” (p. 135), que teriam sido a causa do fracasso nas tentativas dos países latino-americanos de implantar adaptações da Constituição norte-americana após suas independências e moldado reações semelhantes às tendências de normatizações políticas impostas por fatores internacionais. As diferentes trajetórias originadas nas diferentes origens institucionais, ibérica e anglo-saxônica, estaria também na causa das assimetrias entre as redes de governança latino-americanas e as da União Europeia ou norte-americanas, uma vez que governança pressupõe participação mais igualitária entre os atores e menor centralização, fatores menos visíveis nas redes de políticas públicas latino-americanas. As mudanças se darão, conforme North (1993, p. 132), como resultado “de adaptações marginais, e as margens afetadas são aquelas em que os problemas afetados requeiram solução, a qual será determinada pelo poder relativo de negociação dos participantes”. Frey (2009a) ressalva que o experimentar de novas institucionalidades pode contribuir para a consolidação de estruturas e

práticas menos burocráticas e não tão centralizadas. Então pode-se dizer, com base em North (1993) e Frey (2009a), que os processos de governança em análise, embora fortemente influenciados por heranças históricas, ainda muito centralizados e burocráticos, estão colaborando para mudar a realidade institucional clientelística e burocrática vigente.

4.9 AÇÃO COLETIVA E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A aplicação da Ação Coletiva Institucional (ACI) a atores institucionais tais quais cidades, jurisdições, agências e outros órgãos governamentais como se fossem indivíduos, proposta por Feiock (2009), revela-se interessante para o estudo dos arranjos de governança metropolitana, ainda mais quando a ACI é associada às teorias de redes e de agências, e aplicada nos processos decisórios como os atávicos à prestação de serviços de transporte coletivo, objeto da presente análise.

Os problemas de ação coletiva originam-se da delegação de serviços a uma multiplicidade de autoridades e de governos locais. O transporte coletivo urbano é de competência municipal no Brasil e na Colômbia e assim sua integração envolve as jurisdições de todos os municípios metropolitanos envolvidos, cada qual com suas autoridades relacionadas, com seus órgãos públicos, com suas agências, o que demanda arranjos para que o serviço seja prestado satisfatoriamente. Não bastasse esta complexidade, o transporte metropolitano é de competência estadual no Brasil e nacional na Colômbia. Relembrando a trajetória dependente de North (1993), talvez não se tivesse avançado em termos de integração de transporte metropolitano não fosse a dependência de ambos os países de financiamentos externos. Isto porque, conforme Cheema e Rondinelli (2007), instituições financeiras internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) determinam a descentralização como parte dos ajustes estruturais para o restabelecimento de mercados, para fortalecer a democracia e promover a boa governança. Rojas (2007) recorre aos princípios de bom governo subnacional do BID para delinear fundamentos de um bom governo metropolitano que, para ele, requer sistema de regras e incentivos bem delineados que induza a uso eficiente de recursos e leve à satisfação das necessidades da

maioria da população. Os princípios dos organismos financeiros e de Rojas (2007) permitem afirmar que a presença dos atores classificados nesta tese como “organismos financeiros internacionais” não se dá de forma intensa apenas nas etapas de projeto e de instalação de infraestrutura como transparece nas redes de governança da RMC e RMB delineadas, mas permeiam todas as etapas de ambos processos, de forma permanente e também intensa, uma vez que seus princípios neoliberais, ou pelo menos não em desacordo com eles, estão presentes desde as Constituições às legislações e normatizações locais, mesmo que muitas vezes não cumpridos à risca. Para Rojas (2005), o bom governo local precisaria de sistema de relações intergovernamentais que deixe claras as competências, responsabilidades e recursos cabíveis a cada nível governamental; que os governos locais garantam a participação comunitária nas decisões e no controle sobre os mandatários; que os governos locais tenham capacidade institucional para desempenhar as funções que lhes cabem; e que haja regras claras de financiamento das atividades locais. Observando-se as administrações das duas RMs pela ótica de Rojas (2005) percebe-se que as relações intergovernamentais multiníveis estão bem claras na Colômbia quando se trata das competências financeiras e do tipo de projetos de transporte público que podem ser contemplados com financiamentos. Sem o mesmo rigor quanto a índices de contrapartidas e tipos de projetos, estas relações também estão bem claras no Brasil, onde as liberações de valores necessitam de maiores negociações políticas multiníveis do que na Colômbia. A regulamentação não é tão clara e causa conflitos, entretanto em ambos os processos, sobretudo quando se trata da definição de competências para a instalação de infraestrutura envolvendo mais de um Município. A existência de um nível intermediário no Brasil, o estadual, em princípio facilitaria o relacionamento entre municípios. Este nível não existe na Colômbia, onde os Departamentos não são autônomos como os Estados brasileiros, mas auxiliares administrativos do Governo Nacional. Todavia na extensão do Transmilenio a Soacha, a disparidade entre as capacidades financeiras entre o Município e o Distrito Capital obrigaram ao subterfúgio de elevar o Departamento de Cundinamarca a entidade financiadora para cobrir parte das obrigações que caberiam a Soacha, arranjo para aumentar artificialmente o percentual legal dos investimentos cabíveis ao governo central. Este tipo de arranjo se repete na integração Bogotá-Soacha também horizontalmente. A empresa distrital de

saneamento, por exemplo, em função de acordo, fornece água tratada a Soacha. A construção das vias exclusivas para o sistema de BRT entre os municípios obrigou o remanejamento de aquedutos e a origem dos recursos necessários para a reconstrução foi uma das causas de anos de atraso na operação do sistema. Segundo Feiock (2009), instituições intermediárias facilitam a ação coletiva institucional em nível regional.

A existência de um nível intermediário no Brasil e a Comec como entidade coordenadora metropolitana no Paraná, entretanto, se favorece a integração de planejamentos e implantação de projetos, não impede conflitos de competências. As indefinições sobre quem deveria operar os terminais integrados de Guaraituba e Maracanã, em Colombo, por exemplo, após as obras prontas, e falta de clareza sobre quem deveria sinalizar e construir vias de acessos causaram atraso semelhante ao de Soacha, onde não existe formalmente instituição intermediária.

Outra questão a ser resolvida nos processos de governança em análise é falta de transparência na gestão de recursos e de participação comunitária, necessidades que estão nos postulados das entidades financeiras internacionais e em acordo com os de Rojas (2005) para um bom governo metropolitano. Em Bogotá o processo de implantação do Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) realizou reuniões com a comunidade nas Localidades para redesenhar traçados de linhas de ônibus, e em Curitiba existe um Comitê de Transporte que contempla, por lei municipal, a participação de entidades econômicas setoriais, universidades, representações classistas e comunitárias assim como de órgãos públicos do setor. Em geral, a participação popular não é incentivada e apenas cumpre formalidade. Em Bogotá esta participação não interfere na política de transporte público em adoção, e em Curitiba a representação da sociedade civil é dirigida e os participantes em geral estão alinhados aos governantes, o que significa concordância atávica às políticas governamentais. A transparência financeira muito menos é cumprida, mesmo que atualmente no Brasil existam leis obrigando-a em todos as instituições públicas. Na Colômbia, a construção de infraestrutura da fase mais recente do Transmilenio levou a prefeito Samuel Moreno à cadeia, mas a corrupção só foi descoberta pelo vazamentos de informações por integrantes de órgão público para a imprensa. Na RMC, a falta de transparência nas planilhas de cálculo do valor das passagens vem sendo questionada pelo setor produtivo,

entidades classistas do sistema de transporte e pelas esferas governamentais dos municípios e estadual, quando lhes convêm. A Urbs considera o sistema integrado auto-suficiente garantido pela cobrança de tarifas, o que vai de encontro a um dos princípios de Rojas (2005) para um bom governo: recursos próprios como os mais adequados. O valor tarifa certamente é o fator que mais interfere, de forma difusa, na opinião pública, pelos seus efeitos imediatos nas finanças pessoais e familiares dos milhões de usuários, efeitos multiplicados pela cobertura da imprensa, com suas consequências eleitorais, conforme Castells (2011). A administração anterior da Prefeitura de Curitiba, cujo prefeito Luciano Ducci, do grupo político do governador Beto Richa, se candidataria à reeleição manteve o preço da tarifa artificialmente congelado. Para manter o sistema integrado financeiramente saudável sem afetar negativamente sua candidatura nas eleições vindouras, recorreu ao governador que as subsidiou. O subsídio foi retirado imediatamente pelo governador após a posse do adversário Gustavo Fruet na Prefeitura. O episódio exemplifica não só a falta de transparência, mas as disputas políticas históricas entre grupos impactando a integração do transporte coletivo.

O equilíbrio de recursos para a manutenção da tarifa única é o argumento usado pela Urbs para negar a integração das cidades menos populosas, mais distantes de Curitiba e com menos fluxo de passageiros rumo à Capital. Pela planilha vigente, a integração aumentaria o desequilíbrio que hoje acresce em aproximadamente 20 centavos a tarifa dos passageiros que só circulam por Curitiba. Este desequilíbrio obriga alguns municípios ao repasse à Urbs de valores compensatórios pela integração, o que nem sempre é cumprido e gera conflitos entre as Prefeituras em débito e a Urbs, e a incapacidade financeira impede a integração desejada por outros municípios ainda não integrados. Contrários às compensações, os prefeitos alegam que a integração beneficia também a Capital porque transporta moradores da região metropolitana a Curitiba, onde trabalham, estudam e consomem, fomentando as atividades econômicas.

4.10 MECANISMOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

A abordagem baseada em ACI proposta por Feiock (2009) para estudar os arranjos de governança metropolitana, esquematizada na Figura 3, colabora para a compreensão das instituições de coordenação metropolitana em análise, cujas funções visam solucionar os problemas da governança dos transportes coletivos regionais. A esquematização considera variáveis, verticalmente, os graus de escolha individual ou coletiva e da autonomia dos atores em entrar ou sair dos relacionamentos; e, igualmente, considera variáveis, horizontalmente, a especificidade do mecanismo de coordenação regional: externo prescrito por terceiros, acordos delegados baseados em compromissos mútuos, e imbricação social. Analisando-se a autoridade regional formal nas redes de governança do transporte coletivo integrado da RMC e RMB, a Comec se enquadra como tal na região metropolitana de Curitiba, sem instituição equivalente na de Bogotá. Ressalve-se não se tratar de governo territorial, mas entidade planejadora e coordenadora de projetos de zoneamento, desenvolvimento social e econômico, sem respaldo legal para impor suas diretrizes às instâncias municipais. A imposição se dá com barganha em troca da implantação de programas que os Municípios não teriam condições de arcar sozinhos. No transporte coletivo integrado, em função de acordo, a Comec repassou muito das responsabilidades de projetos e totalmente de operação à Urbs, que, mesmo sociedade anônima vinculada à administração municipal de Curitiba, assumiu função coordenadora regional do setor. A existência de entidades coordenadoras metropolitanas foi condição federal para que as RMs, nos anos 1970, usufruíssem das verbas da União previstas para grandes projetos regionais de infraestrutura e habitação. Hoje, de certa forma, a prática permanece, embora sob a égide estadual na aplicação de recursos próprios, federais ou externos obtidos pelo Estado, em programas e projetos de abrangência regional. A Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), ao contrário, não foi imposta. Nasceu de estudos que demonstraram a necessidade de planejamento regional conjunto e do entendimento entre os atores governamentais territoriais e de setores da sociedade civil. Porém, quando se trata da integração do transporte coletivo o que se nota na RMB é a necessidade de institucionalização/legitimação maior, o que obrigou, como dito, ao Distrito e Soacha bilateralmente solicitarem a

formalização de uma RM envolvendo somente os dois municípios. Feiock (2009) pondera que a criação de governos metropolitanos se por um lado leva a maior racionalidade administrativa e eficiência nas políticas públicas, por outro tem custos administrativos tão elevados que não justificam sua criação.

A Urbanização de Curitiba S/A e a Transmilenio S/A assumem feições do que Feiock (2009) denomina *organizações regionais*. Este tipo de organização em nível metropolitano é regida por legislação federal ou estadual (a institucionalização de ambas conta com aberturas nas legislações de todos os níveis, embora a regulamentação se dê no nível local), assumem formato de agências semipúblicas para solucionar problemas regionais que atingem várias jurisdições, no caso com funções de planejamento e operação de sistemas integrados de transporte público. Nestas organizações existem conselhos administrativos de certo caráter territorial. Na Urbs o conselho conta com a representação dos prefeitos metropolitanos; na Transmilenio com representação dos governos nacional e local, sem contemplar as prefeituras metropolitanas, até porque somente Soacha está prestes a integrar-se ao sistema de transporte coletivo distrital.

Quando se analisa a presença dos *conselhos e grupos colaborativos e redes de políticas públicas* como meios de tomada de decisão no mecanismo de governança regional de Feiock (2009), que caracterizam maior informalidade com participação civil (*embeddedness*), nota-se que em Bogotá existe processo um pouco mais próximo do que seriam as redes de políticas públicas nas acepções de Hecló (1978), Frey (2000b) e Miller (1994) no tocante aos princípios de confiança, reciprocidade, reforço ou complemento a processos mais formalizados para a elaboração e gestão de políticas públicas, embora na RMB a ação da sociedade civil se dê nos estratos sociais mais elevados econômica e culturalmente.

A formalização de governos metropolitanos prevista na Constituição colombiana e reivindicada por Soacha e Bogotá enquadra-se no que Lefèvre (2005) denomina *arranjos supramunicipais*, pois cria nível governamental superior aos municípios. O prefeito metropolitano é o do município dominante. A Comec se enquadra como autoridade conjunta *intermunicipal*, porque não se trata de governo territorial, mas do estabelecimento de novo ordenamento embasado na cooperação, voluntária ou obrigatória, entre os Municípios metropolitanos. A Urbs vista como responsável pelo transporte metropolitano integrado se harmoniza com as principais

características atribuídas por Lefèvre às três subdivisões da autoridade conjunta *intermunicipal*: tem sentido metropolitano por limitar-se aos municípios e órgãos governamentais afeitos à região, com débil legitimidade por não eleger dirigentes por voto direto; e, quando trata do transporte coletivo integrado, tem abrangência *inframetropolitana monosssetorial* porque atua apenas em alguns municípios e tratar somente do transporte integrado.

Oakerson (2004) relaciona as estruturas de governança com os processos que nela se desenvolvem e apresenta dois modelos para regiões metropolitanas altamente fragmentadas, como as de Bogotá e Curitiba: *policêntrico* e *monocêntrico*. A governança do transporte coletivo em ambas as regiões metropolitanas melhor se enquadra como monocêntrica, isto porque, para Oakerson (2004) se trata de processos nos quais um “único ator (ou grupo de atores coesos)” (p.21) tende a formar um núcleo de autoridade e dominar os demais: Prefeitura de Curitiba, Governo do Estado, Comec e Urbs; Prefeitura de Bogotá, Transmilenio S/A, Secretaria da Mobilidade e IDU são os dominantes, o que caracteriza os dois processos de governança como monocêntricos; e o de Bogotá mais monocêntrico que o de Curitiba.

Quando se trata da deliberação entre poderes, a governança na RMC aparenta ser mais democrática, pelo menos quando grupos rivais ocupam o Governo do Estado e a Prefeitura de Curitiba, quando a ação conjunta provoca conflitos e exige acordos. Mas, quando se trata da governabilidade do transporte coletivo intermunicipal integrado é preciso considerar a autoridade dos prefeitos, individualmente, a quem, legitimamente, cabe decidir sobre a integração, uma vez que o transporte coletivo urbano é de competência

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação entre os processos de governança relacionados ao estabelecimento de políticas públicas e ao gerenciamento dos sistemas dos transportes coletivos integrados das regiões metropolitanas de Curitiba e Bogotá evidenciou semelhanças e proporcionou indícios de que algumas das suas características mais marcantes podem ser igualmente atribuídas a outras redes de governança de metrópoles de grande porte da América Latina. Isto porque Cuadrado-Roura e Güel (2005) sustentam que a adoção de políticas liberais desregulatórias e realização de reformas de estado unificando o discurso descentralizador no continente, mesmo que aplicados em profundidades diferentes, implicaram na relação capital-trabalho levando ao agravamento da pobreza e desigualdades com o fim de postos de trabalho com a terceirização e informatização, que impactaram nas metrópoles latino-americanas espacialmente criando a “cidade dual, marcada pela segregação residencial, delinquência e conflito social” (CUADRADO-ROURA; GÜEL, 2005, p. 92); na especulação imobiliária impulsionada pelo mercado financeiro; na difusão da utilização do automóvel e das novas tecnologias comunicacionais, viabilizando a formação de sistemas produtivos centrais conectados digitalmente a sub-sedes no entorno; e, também, nas mudanças na paisagem, como no caso de grandes centros comerciais ou corporativos. Estes semelhanças, por suposto, implicam em semelhanças também nas necessidades de transporte público, e conseqüentemente nas políticas públicas e nos processos para o seu estabelecimento e manutenção.

Sendo assim, as principais características evidenciadas em Curitiba e Bogotá e que podem ser generalizadas às demais metrópoles de grande porte do continente são a forte dependência de políticas públicas nacionais e a também forte centralização do processo de governança em poucos órgãos da administração pública local/regional, sem participação efetiva da sociedade civil, sem a colaboração da imprensa para a transformação do status quo e com fundamentos originários em atores exógenos.

As promulgações das Constituições brasileira e colombiana em 1988 e 1990, respectivamente, coincidiram com a expansão neoliberal e paradoxalmente atendem simultaneamente às agendas descentralizadores e democratizantes da esquerda e

das instituições financeiras internacionais, cujos princípios de bom governo democrático harmonizam-se com a globalização da economia. Nas duas Constituições os Municípios estão contemplados com autonomia político-administrativa, mas nenhuma estabelece mecanismos que lhes garantam autonomia financeira capaz de suportá-la. A insuficiência de recursos afeta a liberdade de gestão dos Municípios e favorece a sobrevivência de antigas práticas clientelísticas quando os obriga à barganha política ou à adequação de projetos à diretrizes dos governos centrais e instituições financeiras internacionais para a liberação de recursos. Esta dependência também restringe os projetos de grande vulto às áreas que disponham de linhas de créditos nos níveis nacional e internacional limitando ainda mais a liberdade da gestão municipal.

A implantação da infraestrutura dos sistemas de transporte coletivo integrados na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e de Bogotá enquadra-se nesta situação pelo fato dos municípios contarem com boa parte dos recursos advindos dos correspondentes governos nacionais, que, por sua vez, para obtê-los, recorreram aos organismos internacionais. Algumas vezes os municípios, e mesmo o Estado do Paraná, no caso da RMC, recorrem diretamente ao financiamento externo, mas mesmo assim necessitam do aval do governo central. Desta forma verifica-se o paradoxo das políticas de transporte público urbano/metropolitano serem fortemente determinadas pelos governos nacionais e pelo neoliberalismo internacional apesar da autonomia municipal garantida constitucionalmente e do transporte coletivo ser de competência municipal. O mesmo se dá com outras políticas que não as de transporte público.

A influência externa na formatação das realidades socioeconômicas da América Latina é histórica e persistente. A independência tornou seus países fornecedores de matérias primas e consumidores de produtos beneficiados. Demanda maior destes produtos nos centros da Europa e América do Norte transformou as formas de produção no campo e acelerou a urbanização no Século XX. Resultou em mão de obra abundante e barata nas grandes cidades e, assim, na segunda metade daquele século, estimulou a implantação de indústria de substituição de importações de manufaturados, enquanto no campo se deu a modernização da produção de insumos agrícolas e minerais em favor da continuidade da exportação de commodities, agora em escala maior, o que manteve

as nações do continente dependentes economicamente de fatores externos. Melhor infraestrutura urbana, mão de obra barata, matéria prima abundante e leis mais permissivas que as dos países desenvolvidos, no final do Século XX e início do XXI, atraíram e atraem capital industrial, agora voltado ao mercado internacional. As realidades da Região Metropolitana de Bogotá e de Curitiba refletem cronologicamente esta vinculação aos fatores externos, acentuados na atual economia globalizada, contexto no qual também estão inseridas as políticas de transporte coletivo, que evidentemente estão condicionadas a inúmeros outros fatores internos.

O início da implantação do Plano Diretor de Curitiba e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC refletem as políticas urbanas e metropolitanas do Governo Federal respaldadas por financiamentos internacionais das décadas de 1960 e 70. Os dois planos formataram a RMC como polo industrial tecnológico voltado aos mercados nacional e internacional, capaz de sediar plantas de multinacionais. A Mesa de Planejamento Regional Bogotá-Cundinamarca (MRTB) e o primeiro sistema de BRTs da Colômbia, da mesma forma, surgiram de estudos de organismos internacionais. O principal objetivo da MPRB era tornar a região competitiva e a implantação do Transmilenio integra esta estratégia, assim como viria em busca de solução aos evidentes problemas de transporte da capital colombiana.

A centralização burocrática politico-administrativa herdada historicamente persiste e determina processos não apenas verticalmente. As relações horizontais na governança do transporte público nas duas metrópoles também estão centralizadas em alguns órgãos da administração pública que determinam processos aos demais atores. Na RMC a centralização se equilibra entre órgãos públicos estaduais e municipais de Curitiba, igualando-os em importância no processo de governança, mesmo que formalmente pertençam a níveis hierárquicos diferentes e tenham diferentes atribuições. A Região Metropolitana de Bogotá apresenta a mesma centralização, mas em alguns órgãos ligados somente à administração distrital.

A centralidade em Bogotá agrava a supremacia distrital sobre Soacha, único município metropolitano em processo de integração física e tarifária ao transporte coletivo da capital. Na RMC, mesmo a existência de vários municípios com

transporte coletivo integrado não evita a supremacia de Curitiba sobre os demais porque os acertos finais para a integração se dão, no mais das vezes, entre a Urbs e cada Prefeitura isoladamente, com desproporção de forças tão evidentes quanto a existente entre Bogotá e Soacha.

Horizontalmente, entretanto, há iniciativas para desburocratizar processos e torná-los ágeis, modernos e transparentes. Bogotá vem transferindo atribuições de secretarias dominadas por forças políticas para institutos e órgãos mais técnicos para minimizar a corrupção, solucionar indefinições de atribuições e sobreposições de competências. Neste sentido, ambas as metrópoles criaram sociedade anônima para gerir eficientemente de forma autossustentada o transporte coletivo integrado. Entretanto, se houve avanços administrativos, mesmo estes arranjos não são totalmente transparentes nem livres do clientelismo, do uso eleitoral e da vontade política principalmente daqueles que ocupam os Executivos. O caso de corrupção que levou o prefeito Samuel Moreno à prisão em Bogotá e a falta de transparência no cálculo das tarifas da rede integrada na RMC demonstram falhas nos arranjos.

Em termos de participação democrática, nas duas redes de governança metropolitana prevalecem os poderes representativos. A soma de forças de organizações integrantes da estrutura dos Poderes Executivos e Legislativos (ou dos Conselhos, na Colômbia) é desproporcionalmente superior às advindas da sociedade civil, da iniciativa privada ou dos grupos comunitários. Mesmo a significativa participação das empresas operadoras dos sistemas de transporte demonstrada nesta tese é eivada de relações políticas não facilmente detectáveis, e que mereceriam estudos mais aprofundados para se delimitar seu domínio e poder, aparentemente superior ao detectado. Sequer as determinações dos organismos financeiros internacionais ou as prescrições legais de participação comunitária na elaboração das políticas públicas se efetiva minimamente a contento. Percebe-se, outrossim, evolução democrática na mobilização conjunta de setores empresariais, da academia e imprensa buscando mais participação na definição de algumas políticas públicas. A imprensa, entretanto, que teria como papel, entre outras coisas, fiscalizar o poder público em nome da sociedade civil, contribui na esfera pública para manter o status quo ao alijar do debate usuários e cidadãos e privilegiar órgãos governamentais, os ocupantes de cargos públicos e os representantes da elite intelectual e econômica. O noticiário determinado pelos veículos dominantes

determina a cobertura dos demais, reforçando o processo de manutenção do status quo. Nem a existência do Programa Bogotá Cómo Vamos, iniciativa da sociedade civil com apoio da grande mídia colombiana, muda esta realidade porque, embora muitas vezes revele posicionamentos diferentes dos oficiais, reflete aspirações das classes dominantes cultural e economicamente.

Retornando-se às hipóteses desta tese de que existe uma padrão latino-americano de governança, e que os processos de governança são formas mais inclusivas de governar, pode-se afirmar que há um processo de governança ainda incipiente se considera-se a terminologia, conforme Blatter (2006), apontando para um processo de governar que reconhece atores não oficiais e acarreta certa migração da condução hierárquica tradicional em direção a uma cooperação mais horizontal. Este processo ainda incipiente mostra-se eivado de influências histórico-culturais em muito determinado por fatores exógenos que acabaram institucionalizados dado à construção de uma realidade sociopolítica e econômica por eles influenciada ou determinada. A inclusão de atores não-governamentais mostra-se pró-forma quando determinada por leis ou imposta por organismos financeiros internacionais e pífia quando comunitária, espontânea, à exceção de uma crescente pressão da sociedade civil quando organizada em entidades representativas, porém, na realidade, restritas aos setores produtivos, ou seja, ao poder econômico que se sente prejudicado quando alijado das decisões.

Esta tese, portanto, acrescenta aos estudos de governança metropolitana de forma geral e especificamente da América Latina ao evidenciar algumas características peculiares dos processos de governança das metrópoles de grande porte do continente; acrescenta aprofundamentos aos estudos dos processos de governança voltados à integração do transporte coletivo, problema recorrente em regiões metropolitanas latino-americanas, e abre caminho a estudos semelhantes, comparativos ou não, envolvendo metrópoles latino-americanas ou não; assim como coloca-se pronto para comparações com estudos do gênero relacionados a outros setores da gestão urbana regional, como meio ambiente, habitação, economia, fronteiras entre áreas urbanas e rurais etc; e colabora com a melhor prática de processos de governança metropolitana, principalmente do transporte coletivo, porque evidencia seus procedimentos, problemas e possibilidades.

Ao desenvolver embasamento teórico específico para estudos comparativos entre processos de governança metropolitana e estabelecer parâmetros específicos para processos latino-americanos, a tese acrescenta às futuras pesquisas teóricas e empíricas e auxilia no estabelecimento de novos parâmetros capazes de contribuir para o conhecimento e solução aos principais problemas das metrópoles do continente.

Da mesma forma, aos procedimentos tradicionais de análise de redes sociais (ARS) utilizados para conhecer os processos de governança focados foram acrescentadas técnicas de ARS auxiliadas pelos softwares Ucinet e Netdraw, que produziram grafos úteis na visualização das redes em estudo e na análise comparativa dos processos de governança. Outro acréscimo significativo foi a pesquisa que revelou o papel da imprensa como ator nos processos de governança metropolitana, para a qual foi necessário desenvolver metodologia própria, aberta a aprimoramentos e uso em futuras pesquisas semelhantes.

E, finalmente, sugere-se um estudo comparativo, tendo como base esta tese, para verificar o que mudou no processo de governança do transporte coletivo integrado da RMC após as manifestações de rua em todo o Brasil em julho de 2013, cujo fator desencadeante foi um aumento de tarifas e que, entre outras, teve como consequência sua redução em diversas metrópoles, inclusive em Curitiba.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. Terminal do Guaraituba está pronto, não opera. **Últimas Notícias SJP**, São José dos Pinhais, 22 abr. 2008. Caderno Empresa. Disponível em: <http://www.guiasjp.com/opcoes.php?option=5&id_noticia=29350>. Acesso em: 09 dez. 2012.

ALFONSO, O. Impactos socioeconômicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales. **Documentos de trabajo Facultad de Economía**, 31. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

ALMANDOZ, A. Despegues sin madurez: urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. **EURE**, Santiago, v. 34, n. 102, p. 61-76, ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612008000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es>. Acesso em: 14 abr. 2011.

ANDREWS, C. W. Implicações teórica do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ANGELI, G. Comec garante que o Terminal do Guaraituba está pronto para funcionar. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 10 nov. 2008a. Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=826623>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

ANGELI, G. Terminal Guaraituba começa a funcionar neste sábado. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 28 nov. 2008b. Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=832744&tit=Terminal-Guaraituba-comeca-a-funcionar-neste-sabado>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

ANGELI, G. Urbs e Comec chegam a acordo e Guaraituba começa a funcionar em um mês. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 27 out. 2008. Caderno Vida e Cidadania. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=822144&tit=Urbs-e-Comec-chegam-a-acordo-e-Guaraituba-comeca-a-funcionar-em-um-mes>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

ANSELL, C. Network institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Eds.) **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 75-87.

BARCELLOS, Z.; ALVETTI, C. Jornalismo Cidadão, uma proposta brasileira ao Jornalismo Cívico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 8., 2007, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo, 2007.

BARCELLOS, Z.; FREY, K. The struggle for institutional arrangements in Latin American metropolitan areas: the cases of Brazil and Colombia. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 2012, Madri. **Anais...** Madri: IPSA, 2012. p. 1-19.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BLATTER, J. K. "Metropolitan Governance": Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Grossstadregionen. In: HEINELT, H.; VETTER, A. (Eds.). **Lokale Politikforschung heute**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. p. 127-136.

BLATTER, J. K. Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. **Journal of Urban Affairs**, Milwaukee, v. 28, n. 2, p. 121-150, maio 2006.

BOGOTÁ cómo vamos. Disponível em: <<http://www.bogotacomovamos.org/>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BOGOTÁ como vamos. In: LOUETTE, A. **Compêndio de indicadores de sustentabilidade de nações**. Gestão do Conhecimento, V. II. São Paulo: Antakarana, 2009. Disponível em: <http://www.compendiosustentabilidade.com.br/compendiodeindicadores/praticas/default.asp?paginaID=27&conteudoID=340&it_idioma=1>. Acesso em: 13 ago. 2012.

BOGOTÁ cómo vamos. **Quiénes somos - objetivos**. Disponível em <<http://www.bogotacomovamos.org/scripts/objetivos.php>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

BOGOTÁ. Acuerdo 4 de 1999. Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S/A. Consejo Distrital de Bogotá. **DC**, Bogotá, 4 fev. 1999. Disponível em:

<http://www.transmilenio.gov.co/portal_transmilenio/AdmContenidoUpload/administrador.contenido/Documents/Normatividade/Acuerdos/ACUERDO%204%20DE%201999.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2012.

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012. Disponível em: <<http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/01.270907.html>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

BOGOTÁ. **Informe técnico de soporte de la política integral de habitat, 2007-2017**: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Secretaría Distrital de Hábitat, 2008.

BOURDIER, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Zaar, 1997.

BRANCO, M. Conheça a megaobra do BRT da Linha Verde de Curitiba. **PINI WEB**. Revista Construção e Mercado. Disponível em: <<http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/136/artigo272837-3.asp>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 dez. 2012.

BRASIL. Lei 12.587, 3 de janeiro de 2012. Instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 08 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Transporte e mobilidade urbana: plano de ação**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob>>. Acesso em: 08 dez. 2012.

BREMBATI, K. Seis cidades do Paraná vão pleitear recursos do novo PAC. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 20 jul. 2012. Caderno Vida e Cidadania. Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1276968&tit=Seis-cidades-do-Parana-vaio-pleitear-recursos-de-novo-PAC>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. Rio de Janeiro: O Globo; São Paulo: Folha de S. Paulo, 2003.

CAPRA, F. Vivendo redes. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.) **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 17-29.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. (A era da informação, economia, sociedade e cultura: v. I). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. **Comunicación y poder**. Madri: Alianza, 2012.

CASTELLS, M. The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. In: AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE, 2008. **Anais...** Londres: Sage, 2008. p. 78-93.

CHEEMA, G. S., RONDINELLI, D. A. From government decentralization to decentralized governance. In: CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. (Eds.). **Decentralizing governance**. Emerging concepts and practices. Washington DC: Brooking Institution Press, 2007. p. 1-20.

CHRISTMAAN, A. et al. The communicational dimensions of democratic accountability in metropolitan governance. Media reporting and legitimacy in four European mega- and metacities. In: CONFERENCE GOUVERNER LES MÉTROPOLES, 2012, Paris. **Anais...** Paris, 2012. Disponível em: <<http://governingthemetropolis.files.wordpress.com/2012/10/session-4-6-christman-kubler-et-al.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

CINTRA, A.; DELGADO, P.; MOURA, R. Deslocamentos intermunicipais para trabalho e estudo. **Ipardes – comunicado para o planejamento**, Curitiba, n. 21, p. 1-10, jun. 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Comunicado_Planejamento_21.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2012

COLEMAN, R. Os antecedentes intelectuais do jornalismo público. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003. p. 59-73.

COLÔMBIA. Constituição (1991). **Constitución Política de Colombia**. Bogotá, DC: Senado, 2012. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>. Acesso em: 16 ago. 2012.

COLÔMBIA. Decreto 1421, de 21 de Julio de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. **Diario Oficial [de la República de Colombia]**, Bogotá, DC, n. 40.958, 22 de jul. 1993. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1993/decreto_1421_1993.html>. Acesso em: 29 nov. 2012.

COLÔMBIA. Ley nº 1.151, 24 de julho de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. **Diario Oficial [de la República de Colombia]**, Bogotá, DC, n. 46.700, 25 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/page.aspx?LeilD=68>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

COLÔMBIA. Ley nº 128, 23 de febrero de 1994. Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas. **Diario Oficial [de la República de Colombia]**, Bogotá, DC, n. 41.236, 23 feb. 1994. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0128_1994.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012.

COLOMBIA. Ley nº 128, de 23 de febrero de 1994. Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas. **Diario Oficial [de la República de Colombia]**, Bogotá, DC, n. 41.236, 23 fev. 1994. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0128_1994.html>. Acesso em: 21 nov. 2012.

CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA. Disponível em: <<http://concitiba.ippuc.org.br>>. Acesso em: 4 mar. 2013.

COPELLO, A. M. Descentralización territorial en Bogotá. In: CARRIÓN, F. (Ed.). **Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades**. Quito: Olachi, 2010. p. 167-194.

CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜEL, J. M. F. **Gobernar las metrópolis**. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. p. 63-120.

CURITIBA. **Decreto 1.353, 15 de dezembro de 2008**. Aprova o regulamento dos serviços de transporte coletivo de passageiros. Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/uploads/legislacaoArquivo/70c7bdeb90c1aba354d18ba3c4a77cca0a0c0389.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2012.

CURITIBA. **Lei 11.266, de 16 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/337151/lei-11266-04-curitiba-pr>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

CURITIBA. Lei 12.597, 17 de janeiro 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. **Diário Oficial [Atos do Município de Curitiba]**, Curitiba, nº 05, ano XLI, de 17 de janeiro de 2008. Atos do Poder Executivo, p. 6-7. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/diariooficial/00043432.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

CURITIBA. **Lei 12.597, de 24 de março de 2008**. Dispõe a organização do sistema de transporte coletivo da cidade de Curitiba, autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2008/1259/12597/lei-ordinaria-n-12597-2008-dispoe-sobre-a-organizacao-do-sistema-de-transporte-coletivo-da-cidade-de-curitiba-autoriza-o-poder-publico-a-delegar-a-sua-execucao-e-da-outras-providencias-2008-03-24.html>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal**. Curitiba: Câmara Municipal, 1990.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Curitiba terá segunda obra do PAC da Copa licitada até início de outubro. **Portal da Copa**, 23 set. 2011. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/curitiba-tera-segunda-obra-do-pac-da-copa-licitada-ate-o-inicio-de-outubro>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

DA REDAÇÃO. Aberta licitação para construção de viaduto estaiado em Curitiba. **Portal 2014**. São Paulo, 08 fev. 2012. Caderno Notícias. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/9037/ABERTA+LICITACAO+PARA+OBRA+D+E+VIADUTO+ESTAIADO+EM+CURITIBA.html>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

DAHLBERG, L. Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation. In: *NEW Media & Society*. Sage: Londres, 2007. p. 827-847.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censo General 2006**. Bogotá: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística del departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), abr. 2008. Disponível em: <<http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3.465**. Bogotá, DC: 26 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3465.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Documento Conpes 3.657**. Bogotá, DC: 10 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6lr8KVlwWhE%3d&tabid=1063>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

DESCHAMPS, M. V; CINTRA, A. Movimento pendular para o trabalho na Região Metropolitana de Curitiba: uma análise das características de quem sai e de quem fica. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2009.

DRYZEK, J. S. Policy analysis as critique. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). In: **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 190-203.

DUARTE, J; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006.

EGLER, T. T. C. Redes sociotécnicas, políticas públicas e gestão democrática da cidade. In: EGLER, T. T. C. (Org.). **Ciberpólis: redes no governo das cidades**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007. p. 7-22.

EISENBERG, J. Democracia, desigualdade e tecnologias da informação e comunicação. In: CUNHA, M.; FREY, K; DUARTE, F. (Orgs.). **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Champagnat: Curitiba, 2009. p. 19-30.

ESTEVE, J. M. P. **Governança democrática**: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Belo Horizonte: Editora UFJF, 2009.

ESTEVE, J. M. P.; GORGORIÓ, M. T. **Estrategia territorial y gobierno relacional**. Manual para La planificación estratégica de 2ª. generación. Barcelona: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, 2009. Disponível em: <<http://www.aeryc.org>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

ESTEVE, J. M. P.; GUITERAS, J. P. **Cohesión social y gobernanza democrática**: para unas regiones y ciudades más inclusivas. Barcelona: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación, 2009. Disponível em: <<http://www.aeryc.org>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

FEIOCK, R. C. Metropolitan governance and institutional collective action. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 3, p. 356-377, jan. 2009. doi: 10.1177/1078087408324000

FEIOCK, R. C. Regionalism and institutional collective action. In: FEIOCK, R. (Org.). **Metropolitan governance**: conflict, competition, and cooperation. Washington DC: Georgetown University, 2004. p. 3-16.

FIERRO, E. C. **Entrevista sobre a imprensa, Bogotá Cómo Vamos e a governança metropolitana de Bogotá na área de transporte público**. Entrevistador: Zanei Ramos Barcellos. Bogotá, 2012. 1 arquivo no QuickTime.

FORESTER, J. Policy analysis as critical listening. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). In: **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 124-151.

FRANCO, L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

FRASER, N. Transnationalizing the public sphere – On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post westphalian world. In: THEORY, culture & society. Londres: Sage, 2007. p. 7-30.

FREY, B.; EICHENBERGER, R. **The New Democratic Federalism for Europe**. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1999.

FREY, K. Arranjos de governança metropolitana e a questão social. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2009a. Disponível em: <<http://sec.adevento.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0001/TC0467-1.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, 2000a.

FREY, K. **Governança metropolitana na América Latina**: instituições, processos e políticas públicas. 15 f. Projeto à Fundação Araucária – Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009b. Pdf.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan/abr. 2007.

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

FREY, K.; BARCELLOS, Z. Parâmetros para análise de experiências internacionais de governança metropolitana. In: SEMINÁRIO DE INVESTIGACIÓN URBANO REGIONAL, 9., 2010, Bogotá. **Anais...** Bogotá: Aciur, 2010. 1 CD-ROM.

GALLEGO, A. del G. **Entrevista sobre o programa Bogotá Cómo Vamos**. Entrevistador: Zanei Ramos Barcellos. Bogotá, 2012. 1 arquivo no QuickTime.

GAZETA DO POVO. **Tarifas de ônibus da rede não integrada da RMC terão redução de R\$ 0,10**. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1381280>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

GIBSON, W. **Neuromante**. Lisboa: Gradiva, 1984.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. The public and it's policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.) **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 3-35.

GOODSELL, C. The concept of public space and it's democratic manifestations. In: AMERICAN review of public administration. Londres: Sage, 2003. p. 361-383.

GORSDORF, L. F. A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2009.

GOTVED, S. Spatial dimensions in online communities. In: SPACE and culture. Londres: Sage, 2002. p. 405-414.

GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (Orgs.). **Participatory Governance**. Political and Societal Implications. Opladen: Leske + Budrich, 2002.

GUALINI, G. Reconnecting Space, Place, and institutions: inquiring into "local" governance capacity in urban and regional research. In: ALBRECHTS, L.; MALDELBAUM, S. J. **The network society** – a new concept for planning. Londres: Routledge, 2005. p. 284-306.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, P. A; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HAMBLETON, R.; SAVITCH, H. V.; STEWART, M. (Eds.). **Globalism and local democracy**. Challenge and Change in Europe and North America. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

HAY, C.; WINCOT, D. Structure, agency and historical institutionalism. **Political Studies**, Oxford, v. 46, n. 5, p. 951-957, 1998.

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (Ed.). **The new American political system**. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978. p. 87-124.

HIDALGO, D. **A critical look at major bus improvements in Latin America and Asia**: case study Transmilenio. Bogotá, Colombia. World Resources Institute: Washington, 2007. Relatório ao Banco Mundial.

INGRAM, H; SCHNEIDER, A. L. Policy analysis for democracy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 169-189.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico Brasileiro 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 116, p. 3-21, out. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/111013_comunicadoipea116.pdf>. Acesso em: 19 out. 2011.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Perfil das regiões metropolitanas**. Curitiba: Iparades, 2006. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=46>. Acesso em: 05 dez. 2012.

JAMARILLO, S. Introdução. In: CARRIÓN, F. (Ed.). **Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades**. Quito: Olachi, 2010. p. 9-31.

KAUCHAKJE, S. et al. Redes socio-técnicas y participación ciudadana: propuestas conceptuales y analíticas para el uso de las TICs. **REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales**, Barcelona, v. 11, n. 3, dez. 2006.

KLIJN, E. J. Redes de políticas públicas: una visión general. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (Eds.). **Managing Complex Networks**. London: Sage, 1998. p. 10-45.

KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Eds.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 63-12.

LEFÈBVRE, H. **The production of space**. Malden: Blackwell, 1991.

LEFÈVRE, C. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Eds.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 195-261.

LÉVY, P. **Cibercultura**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1999.

LÓPEZ, M. V. D. **Entrevista sobre a imprensa, Bogotá Cómo Vamos e a governança metropolitana de Bogotá**. Entrevistador: Zanei Ramos Barcellos. Bogotá, 2012. 1 arquivo no QuickTime.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARCONDES FILHO, C. **Comunicação e jornalismo: a saga dos cães perdidos**. São Paulo: Hacker, 2000.

MARTÍN-BARBERO, J. La globalización en clave cultural: una mirada latino-americana. In: GLOBALISME ET PLURALISME COLLOQUE INTERNACIONAL. 2002, Bogue, Montreal. **Anais...** Bogue, Montreal, 2002. Disponível em: <http://www.scribd.com/full/6315058?access_key=key-d8mowu41wmtnaa6wuee>. Acesso em: 11 ago. 2011.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

MERRITT JR., D. **Public Journalism and Public Life: why telling the news is not enough**. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1995.

MESQUITA, M. **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003. p. 9-17.

METRÔ CURITIBANO. **Recursos**. Disponível em:
<<http://metro.curitiba.pr.gov.br/publico/recursos.aspx>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

MILLER, H. T. Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. **Public Administration Review**, Washington, US, v. 54, n. 4, p. 378-386, 1994.

MORAES, D. Apresentação. In: MORAES, D. (Org.). **Por uma nova comunicação: mídia, mundialização, cultura e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 9-11.

MORAES, D. **O concreto e o virtual: mídia, cultura e tecnologia**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MOURA, R. O espaço metropolitano de Curitiba e a inserção do Paraná na divisão social do trabalho. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letras Capital, 2009.

NASCIMENTO, E. N do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema de integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, p. 95-121, jan./jun. 2009.

NASH, K. Transnationalizing the public sphere: critique and critical possibilities. In: **Theory, culture and society**. Londres: Sage, 2007.

NORTH, D. C. A transaction cost theory of politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 4, n. 2, p. 355-367, 1990.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. In: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation**. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Mobilidade pendular na RM de Curitiba.**

Disponível em:

<http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=293:mobilidade-pendular-na-rm-de-curitiba&Itemid=169&tmpl=component&print=1&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2012.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo.** Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** São Paulo: Atlas, 2012.

ORGANIZATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIC. **Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030.** Paris: OECD, 2008.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: Imprensa Oficial, 2006. Disponível em:

<<http://www.imprensaoficial.pr.gov.br/arquivos/File/constituicao.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Histórico institucional.** Disponível em:

<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **PAC da Mobilidade/Copa 2014.** Disponível em:

<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=120>>. Acesso em: 11 dez. 2012a.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba:** propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Comec, 2006.

PARANÁ. Lei nº 6517, de 2 de janeiro de 1974. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec. Disponível em:

<<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie6517-74.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

PINEDA, S. Governaza territorial e integración regional en Colombia: la experiència de Bogotá-Cundinamarca. In: ESTEVE, J. M. P.; PARICIO, A. F.; GUIERAS, J. P. (Orgs.). **Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: gobernanza urbana y desarrollo regional**. Barcelona: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía, 2009. p. 88-105. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia/opencms/portal/com/bin/portal/AdministracionLocal/Publicaciones/gobiernos_locales/libro_gobernacion_proteg.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2012.

PINHAIS. Prefeitura Municipal. **Municípios da RMC conseguem manter integração e tarifa única no transporte**. Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/News7content6609.shtml>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

QUANDT, C.; SOUZA, Q. Conceitos gerais sobre redes sociais. In: DUARTE, F.; QUANDT, C.; SOUZA, Q. (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 31-63.

RAMÍREZ, P. A. B. **Entrevista sobre o Bogotá Cómo Vamos e a governança metropolitana de Bogotá**. Entrevistador: Zanei Ramos Barcellos. Bogotá, 2012. 1 arquivo no QuickTime.

RAMONET, I. **A tirania da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2004.

RAMONET, I. **O poder midiático**. In: MORAES, D. (Org.). **Por uma nova comunicação: mídia, mundialização, cultura e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 233-252.

REDAÇÃO. São José dos Pinhais Propõe trem urbano até Curitiba. **Paraná Online**. Curitiba, 04 jan. 2012. Caderno Cidade/Notícias. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/584461/?noticia=SAO+JOSE+DOS+PINHAIS+PROPOE+TREM+URBANO+ATE+CURITIBA>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 425-447.

ROJAS, E. Las regiones metropolitanas: problemas de gobierno y desarrollo. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Eds.). **Gobernar las metrópolis**. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 35-59.

ROJAS, M. F. **Entrevista a governança metropolitana de Bogotá na área de transporte público**. Entrevistador: Zanei Ramos Barcellos. Bogotá, 2012. 1 arquivo no QuickTime.

ROSEN, J. Tornar a vida pública mais pública: sobre a responsabilidade política dos intelectuais dos media. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003. p. 31-58.

SILVA, A. B. de O. et al. Análise de redes sociais como metodologia de apoio para a discussão da interdisciplinaridade na ciência da informação. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 72-93, jan./abr. 2006.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.

STEINMO, S. The new institutionalism. In: CLARK, B.; FOWERAKER, J. (Eds.). **The encyclopedia of democratic thought**. London: Routledge, 2001.

SURUMBO.COM. **Compilação**. 2012. Disponível em: <http://www.surumbo.com/paginas_php3/loadinfo.php3?InaNuIdMn=311&IngNuEleE=2&nav=1>. Acesso em: 19 nov. 2012.

TARAZONA, A. H.; RUIZ, L. M.; OSPINA, M. H. **Gestión de grandes proyectos urbanos en espacios metropolitanizados**: los sistemas integrados de transporte masivos en Colombia. Bogotá: Unipiloto, 2012. (No prelo).

TRAQUINA, N. Jornalismo Cívico: reforma ou revolução?. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003. p. 9-17.

TRAQUINA, N. **Teorias do jornalismo**: porque as notícias são como são. Florianópolis: Insular, 2005.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1990.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. **Situação mundial da criança 2012**: crianças em um mundo urbano. Nova Iorque: UNICEF, 2012.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A. Ata da Vigésima Quinta Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 2 set. 1980. Livro de Atas de Assembleias Gerais nº 3 às fls. 129 a 95 do Livro nº 4. Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/uploads/estatutoArquivo/613acd088f5c3b69c32e407309c6ec45f8cc0c0d.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A. **Institucional**: linha do tempo/nossa história. Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Dicas - Idéias para a ação municipal**. 1997. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=100>. Acesso em: 11 nov. 2012.

VIRILIO, P. **O espaço crítico e as perspectivas do tempo real**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

WILSON, R. Policy analysis as policy advice. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 152-168.

WINSHIP, C. Policy analysis as puzzle solving. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.) **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 109-123.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. São Paulo: Bookman, 2006.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 26, n. 1, p. 67-83, 2006.

**APÊNDICE A – DADOS COLETADOS DAS MATÉRIAS DO SITE DA GAZETA DO
POVO**

26	x	x	3	x	x	x	2	x	x	1	x	x	x	1	3	x	x
27	x	tex/ft	tex/ft	x	x	tex/ft	tex/ft	tex/ft	x	tex/ft	x	tex/ft	x	x	tex/ft/info	tex/ft	tex/vd
28	x	x	x	x	x	x	x	1	x	1	x	x	x	1 strem	x	x	x
29	0	0	0	0	0	0	5	15	0	156	0	4	17	8	53	0	11
30	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
31	ok	ok	x	x	x	x	ok	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
32	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

HOME

- 1 Homem é atropelado por micro-ônibus no centro
- 2 Homem é atropelado por micro-ônibus no centro
- 3 Curitiba precisa de R\$ 57 milhões para fechar contas
- 4 Ônibus em Bocaiuva do Sul passa a ter a mesma tarifa cobrada de Curitiba
- 5 Acidente na Linha Verde mata uma pessoa e deixa outra gravemente ferida
- 6 Acidente complica o trânsito no Centro de Curitiba
- 7 Transporte coletivo: novo bilhete poupa tempo e dinheiro
- 8 Central de controle de trânsito começa a funcionar em Curitiba
- 9 Obras do Ligeirão Norte vão ser autorizadas nesta sexta
- 10 Motoristas solicitam fiscalização das canaletas
Obras para implantação o Ligeirão Norte desativam temporariamente dois tubos
- 11 "Operação canaleta" começa semana que vem
- 13 Operação Canaleta "flagra" viaturas nas vias exclusivas de ônibus
- 14 Lerner defende fim de estacionamento ao lado das canaletas
- 15 Em Curitiba, 14 milhões deixam de usar ônibus
- 16 A via-crúcis diária dos "viajantes" metropolitanos
- 17 2004: A tarifa do ônibus no centro do debate

INTERNA

- Homem é atropelado por micro-ônibus no centro
- Homem é atropelado por micro-ônibus no centro
- Tarifas abaixo do custo devem causar déficit de R\$ 57,9 milhões
- Ônibus em Bocaiuva do Sul passa a ter mesma tarifa de Curitiba
- Acidente na Linha Verde mata uma pessoa e deixa outra gravemente ferida
- Acidente com biarticulado complica o trânsito no Centro de Curitiba
- Novo bilhete poupa tempo e dinheiro
- Central de Controle Operacional começa a funcionar em Curitiba
- Prefeitura autoriza início das obras do Ligeirão Norte
- Motoristas solicitam fiscalização das canaletas
Obras para implantação o Ligeirão Norte desativam temporariamente dois tubos
- "Operação canaleta" começa semana que vem
- Operação Canaleta "flagra" viaturas nas vias exclusivas de ônibus
- Lerner defende fim de estacionamento ao lado das canaletas
- Sistema de ônibus curitibano perdeu 14 milhões de usuários em 4 anos
- A via-crúcis diária dos "viajantes" metropolitanos
- 2004: A tarifa do ônibus no centro do debate

APÊNDICE B – DADOS COLETADOS DAS MATÉRIAS DO SITE DO EL TIEMPO

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
10/4 ter	11/qua	12/qui	13/se	14/sab	16/seg	18/qua	23/seg	24/ter	26/qui	03/5 qui	5/5 sat	09/mai	17/mai	21/mai	#####	23/mai	24/mai	05/jun	09/jun	23/jun	28/jun	29/jun	30/jun	30/jun	04/jul
9h03	13h05	15h22	22h59	10h12	13h51	22h07	22h22	13h32	14h33	9h30	8h43	22h05	15h58	17h21	9h17	21h18	16h11	10h51	9h17	9h32	19h58	10h21	18h51	19h28	14h03
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1
2	3	2	2	2	3	3	2	3	2	2	3	3	3	3	2	3	3	1	1	1	2	1	1	2	3
3	2	2	1	3	1	2	2	3	2	2	2	2	2	2	3	2	2	1	1	3	2	2	2	3	2
4	tit	tit	tit/tex	tit/tex	tit/tex/ft	tit	tit/tex	tit/tex	tit/tex	tit/ft	tit/tex/ft	tit	tit	tit/ft	tit/ft	tit/ft	tit	tit	tit/ft	tit/ft	tit/ft	tit/tex	tit/tex/vd	tit/tex/vi	tit/tex
5	1	1	2	1	3	1	2	2	1	2	2	1	1	2	2	1	1	2	2	2	1	2	2	5	1
6	x	x	ilustr	x	jornal	x	jornal	ilust	x	ilust	jornal	x	x	ilust	ilust	jorn	x	x	jornal	ilust	ilust	x	text/vd	tex/vd	6
7	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	7	x
8	5	5	4	3	4	5	5	2	5	4	2	5	5	5	2	5	5	4	4	4	3	4	x	8	x
9	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	x
10	x	1	x	x	4	x	1	x	5	x	3	5	1	8	2	1	2	1	2	3	3	x	3	1	10
11	x	x	x	x	x	x	1	x	5	x	x	1	1	7	1	x	1	1	1	1	2	x	3	x	11
12	x	1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	1	x	x	1	x	1	2	1	x	x	x	12
13	x	1	x	x	x	x	1	x	5	x	x	1	1	5	1	x	2	1	2	3	3	x	3	x	13
14	x	x	x	x	4	x	x	x	x	x	3	4	x	3	1	x	x	x	x	x	x	x	1	14	x
15	x	x	x	x	4	x	x	x	x	x	3	4	x	x	1	1	x	x	x	x	1	x	x	1	15
16	4	2	4	x	x	1	1	x	5	1	2	4	x	x	x	x	2	1	1	1	1	1	1	x	16
17	2	1	1	x	x	1	x	x	5	1	2	2	x	x	x	x	2	1	1	1	1	1	1	x	17
18	1	1	1	x	x	x	1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	18
19	3	2	2	x	x	1	1	x	5	1	2	2	x	x	x	x	2	1	1	1	1	1	1	x	19
20	1	x	2	x	x	x	x	x	x	x	2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	20	x
21	2013	1104	1470	2.578	4225	833	1027	1125	3917	1399	4067	4459	1027	2926	4421	1625	2851	1909	2765	1926	2006	1327	5400	4442	21
22	1	VD	vd	x	1	x	vd	1	x	1	1	1	x	1	1	1	vd	x	1	1	1	x	vd	vd	22
23	ilustrativa	X	x	x	jornal	x	x	ilustr	x	ilust	jornal	jornal	x	ilust	ilust	jorn	x	x	jorn	ilustr	ilustr	x	x	x	23
24	x	80	230	x	x	x	90	x	x	x	x	x	x	x	x	x	110	x	x	x	x	x	275	120	24
25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	25
26	x	x	x	2vd	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	26
27	ft	vd	vd	x	ft	x	vd	ft	x	ft	ft	x	ft	ft	ft	vd	x	ft	ft	ft	x	vd	vd	27	
28	2	5	3	x	1	x	x	x	3	x	x	1	x	x	3	4	x	x	x	x	x	3	x	28	
29	0	130	28	9	1	17	52	30	4	0	34	0	0	7	15	0	7	658	21	1	1	40	240	94	29
30	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	30
31	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	31
32	0	105	108	21	4	31	42	32	36	2	0	0	18	48	30	12	29	145	22	1	6	40	77	3	32

HOME

INTERNA

- El 9 de junio arrancarían TransMilenio por la calle El 9 de junio arrancarían TransMilenio por la calle 26 y carrera 10a.
- Los 44 buses de TransMilenio que prometió Pe Los 44 buses de TransMilenio que prometió Petro siguen parqueados
- Capturan a chofer de TransMilenio que golpeó c Capturan a chofer de TransMilenio que golpeó con paraguas a pasajero
-
- Trabajadores de TransMilenio, los otros afectad Trabajadores de TransMilenio, los otros afectados por los bloqueos
- Muere menor en accidente de alimentador de T Muere menor en accidente de alimentador de TransMilenio
- Comenzaron operación 44 buses nuevos en tro Comenzaron operación 44 buses nuevos en troncales de TransMilenio
- Fernando Rey será el nuevo gerente de TransM Fernando Rey será el nuevo gerente de TransMilenio
- Gerente de TransMilenio renunció, por cansanc Gerente de TransMilenio renunció, por cansancio, después de 4 meses
- Reforzarán seguridad en TransMilenio con 250 Reforzarán seguridad en TransMilenio con 250 policías de civil
-
- Los malos ratos que pasan peatones y pasajer Los malos ratos que pasan peatones y pasajeros por cuenta de los buses
- Aplazan conciliación con jóvenes implicados er Aplazan conciliación con jóvenes implicados en ataques a TransMilenio
- Polémica por los estudios para metro ligero en Polémica por los estudios para metro ligero en la Séptima
- Conozca cómo es el día a día de una conducto Conozca cómo es el día a día de una conductora de buseta
- Conductor de bus afectado en atentado perderá Conductor de bus afectado en atentado perdería un brazo
- El SITP no podrá arrancar el 9 de junio, dice líd El SITP no podrá arrancar el 9 de junio, dice líder de transportadores
- Por primera vez, en 12 años, bajará pasaje en Por primera vez, en 12 años, bajará pasaje en TransMilenio
- Harán 'vaca' para que TransMilenio opere en la Harán 'vaca' para que TransMilenio opere en la 26
- Pleito por el recaudo de pasajes de TransMilen Pleito por el recaudo de pasajes de TransMilenio
- ¿Qué tan viable es bajar tarifa en TM? ¿Qué tan viable es bajar tarifa en TM?
- Uso de TransMilenio por calle 26 sería gratuito Uso de TransMilenio por calle 26 sería gratuito en sus primeros días
- Con el SITP baja costo de TransMilenio y de b Con el SITP baja costo de TransMilenio y de buses de servicio público
- Crisóstomo Correa, el testigo de los pecados d Crisóstomo Correa, el testigo de los pecados del tranvía
- Por ahora se mantiene el pico y placa para bus Por ahora se mantiene el pico y placa para buses en Bogotá
- Operadores de TM recibieron 10.000 millones s Operadores de TM recibieron 10.000 millones sin mover un solo pasajero

**APÊNDICE C – ROTEIRO INICIAL DE ASSUNTOS TRATADOS NAS
ESTREVISTAS EXPLORATÓRIAS PARA A MONTAGEM DA REDE DE
GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO NA REGIÃO DE
CURITIBA**

1. Delimitar desde quando se está tentando fazer a integração do transporte coletivo da RMC; desde quando a Comec participa e de que forma, com objetivo de situar no tempo a pesquisa.
2. Listar quais municípios já participam e de que forma da integração.
3. Detectar quais entidades participam/participaram do processo de integração.
4. Descobrir quais os suportes legais (municipais, estaduais e federais) que garantem a participação de cada instituição.
5. Verificar a quê esfera pertencem as instituições envolvidas no processo (União, Estados e Municípios).
6. Averiguar as características do processo de negociação da(s) proposta(s) de integração metropolitana: quais atores? Quais posições defenderam?
7. Descobrir quais instituições administram o quê, ou são responsáveis pelo quê, no atual modelo de integração.
8. Questionar sobre como as diferenças partidárias entre os prefeitos, entre eles e o governador, entre os prefeitos dos demais municípios e de Curitiba interferiram/interferem no processo de integração.
9. Verificar quais leis que regem esta integração (municipais, estaduais e federais) e quais significa empecilhos a elas.
10. Levantar se há alguma participação “popular” na formatação da integração por meio de entidades não Legislativas ou Executivas.
11. Levantar se há alguma participação “popular” na fiscalização ou que interferem na administração do sistema integrado de transporte por meio de entidades não Legislativas ou Executivas.
12. Questionar se há algum projeto específico de integração do transporte coletivo metropolitano ou o se o modelo de Curitiba foi adotado.
13. Levantar as formas de comunicação utilizadas pelas instituições que participaram da elaboração e implantação do processo?

14. Listar as pessoas-chave (stakeholders) do processo de definição e implantação deste modelo de integração.
15. Verificar se houve interferência/influência da imprensa na definição/implantação do modelo de transporte integrado na RMC.
16. Levantar o posicionamento das matérias publicadas pela imprensa a respeito do transporte integrado na RMC.
17. Havia ou há alguma política específica com a imprensa ou política de mídia (RP, PP e assessoria de imprensa)
18. Levantar se foram criadas estruturas institucionais ou procedimentos para facilitar a negociação/articulações? Conselho? Comitê? Reuniões envolvendo quais atores? Periodicidade dos encontros?

**APÊNDICE D – ROTEIRO INICIAL DE ASSUNTOS TRATADOS NAS
ESTREVISTAS EXPLORATÓRIAS PARA A MONTAGEM DA REDE DE
GOVERNANÇA DO TRANSPORTE COLETIVO INTEGRADO NA REGIÃO DE
BOGOTÁ**

1. Delimitar desde quando se está tentando fazer a integração do transporte coletivo da RMB, com objetivo de situar no tempo a pesquisa.
2. Listar quais municípios já participam e de que forma do processo de integração.
3. Verificar o interesse dos municípios em participar.
4. Detectar quais entidades participam/participaram do processo de integração.
5. Descobrir quais os suportes legais (municipais, departamentais e federais) que garantem a participação de cada instituição.
6. Verificar a quê esfera pertencem as instituições envolvidas no processo (Governo Central, Departamental e Municípios).
7. Averiguar as características do processo de negociação da(s) proposta(s) de integração metropolitana: quais atores? Quais posições defenderam?
8. Descobrir quais instituições administram o quê, ou são responsáveis pelo quê, no atual modelo de integração.
9. Questionar sobre como as diferenças partidárias entre os prefeitos, entre eles e o administrador departamental e o presidente, entre os prefeitos dos demais municípios da Região Metropolitana e de Bogotá interferiram/interferem no processo de integração.
10. Os diferentes prefeitos deram continuidade? As diferenças ou semelhanças partidárias tiveram relação com isto?
11. Verificar quais leis ou atos administrativos regem esta integração (municipais, departamentais e federais) e quais significam empecilhos à integração.
12. Levantar se há alguma participação “popular” na formatação da integração por meio de entidades não Legislativas ou Executivas.
13. Levantar se há alguma participação “popular” na fiscalização ou que interferem na administração do sistema integrado de transporte por meio de entidades não Legislativas ou Executivas.

14. Questionar se há algum projeto específico de integração do transporte coletivo metropolitano ou o se o modelo de Bogotá é a única proposta.
15. Levantar as formas de comunicação utilizadas pelas instituições que participaram da elaboração e implantação do processo?
16. Listar as pessoas-chave (stakeholders) do processo de definição e implantação deste modelo de integração, atual ou historicamente.
17. Verificar se houve interferência/influência da imprensa na definição/implantação do modelo de transporte integrado adotado.
18. Levantar o posicionamento das matérias publicadas pela imprensa a respeito do transporte integrado na RMB.
19. Havia ou há alguma política específica com a imprensa ou política de mídia (RP, PP e assessoria de imprensa)
20. Levantar se foram criadas estruturas institucionais ou procedimentos para facilitar a negociação/articulações? Conselho? Comitê? Reuniões envolvendo quais atores? Periodicidade dos encontros?