

CONTROLE EXTERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

EXTERNAL AUDITING IN PUBLIC POLICIES OF URBAN MOBILITY:
THE CASE OF THE FLORIANÓPOLIS METROPOLITAN AREA

BERNARDO MEYER

Instituição: Universidade Federal de Santa Catarina

Titulação: Doutorado em Administração

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1915-8695>

E-mail: bernardo.meyer@ufsc.br

HELEN FISCHER GÜNTHER

Instituição: Universidade do Sul de Santa Catarina

Titulação: Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9907-0284>

E-mail: helen.fg@gmail.com

Endereço:

Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Ciências da Administração.

Trindade | 88040-900 | Florianópolis/SC - Brasil

Telefone: (48) 3721-6698

RESUMO

A administração do setor público vem passando por intensas transformações. A demanda por melhores resultados leva ao aprimoramento da prática gerencial e da eficiência, apoiado pelo papel do controle. Entretanto, a atividade de controle pode levar a situações de conflito com os governos, em especial àqueles que buscam soluções inovadoras. O trabalho estuda o papel do controle externo no caso da integração do transporte público da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. O referencial teórico é pautado principalmente nas contribuições de autores da teoria das organizações como Flyvbjerg (1998), Cunha e Tsoukas (2009) e Kornberger e Clegg (2011). A pesquisa é baseada no método do estudo de caso com característica qualitativa. Os resultados indicam que o controle externo inicialmente não auxiliou o governo a encontrar uma solução nova e definitiva de gestão para o enfrentamento da problemática da mobilidade urbana na região, mas em um segundo momento foi sensibilizado e tornou-se um parceiro desse inovador projeto de integração. Conclui-se que os órgãos de controle devem preconizar intervenções produtivas, construídas mediante colaboração e criatividade em prol da resolutividade dos problemas públicos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Mobilidade urbana. Controle externo. Governança metropolitana. Integração metropolitana.

Data de submissão: 28/06/2019. Data de aceite: 04/12/2019. Data de publicação: 20/12/2019.

ABSTRACT

Public sector management is going through intense transformation. Demands for results are taking managers to improve their practice and develop more efficiency. In this context the role of auditing appears as a form of assisting public administration to improve its results. However, frequently control activities are taking to conflicts with governments, especially the ones that pursue innovative solutions. This paper intends to study the role of control in the case of the integration of public transportation in the metropolitan region of Florianópolis. The study is based in the theoretical contributions of authors of organization theory, such as Flyvbjerg (1998), Cunha e Tsoukas (2009) e Kornberger e Clegg (2011). The research is based in a qualitative case study. The results indicate that external control initially did not assist the government in finding a new and definitive solution to urban mobility problems in the region. Later, however, external control understood the integration process and became a partner in the implementation process. The paper concludes that auditing agencies should use productive interventions, which are built through collaboration and creativity in order to find solutions for public problems.

Keywords: Public policy. Urban mobility. External auditing. Metropolitan governance. Intermunicipal cooperation.

1 INTRODUÇÃO

O setor público vem passando por intensas transformações no seu modo de administrar, bem como na forma como gerencia suas políticas públicas nas mais diversas áreas. Tais mudanças decorrem de inúmeras razões, dentre as quais se destaca o desenvolvimento de uma sociedade que demanda melhores resultados do governo e que muitas vezes reclama também por maior participação.

A demanda por resultados conduz a uma necessidade de se aprimorar a gestão pública e, com isso, criar processos, sistemas e métodos que permitam maior eficiência no uso dos recursos públicos. Nesse cenário surge também a necessidade por mais transparência, *accountability* e controle. Esses três termos, associados ou isoladamente, costumam ser vistos como respostas para uma melhor governança e para o atingimento de resultados superiores por parte do setor público.

No que tange à mobilidade urbana, esse contexto não é diferente e cada vez mais os controles e exigências sobre os organismos públicos que tratam da gestão de mobilidade urbana são uma realidade. Não há dúvidas que isso tem gerado inúmeros ganhos e avanços para melhorar a administração pública na área de mobilidade urbana. Entretanto, produziu também efeitos danosos que resultam em incompreensões da complexidade do fenômeno e, conseqüentemente, em visões limitadas acerca de suas soluções mitigatórias.

Os desafios trazidos pelas políticas públicas de mobilidade urbana se mostram ainda mais complexos quando ultrapassam as fronteiras de uma cidade e ocorrem em toda uma área urbana formada por diversos municípios conurbados. Com isso, as ações deixam de estar sob o controle de apenas um município e requerem integração tanto no enfrentamento dos problemas, quanto em sua gestão pelos múltiplos organismos públicos envolvidos (MEYER; GÜNTHER; SCHREINER, 2018).

Já há indícios de insuficiência nas poucas iniciativas de controle na gestão da mobilidade urbana de modo integrado, antes mesmo de serem efetivamente implantadas, como o registrado na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMV). Naquela localidade, a

integração metropolitana começou há mais de dez anos e tem se desenvolvido “em marcha lenta” (COUTINHO, 2018). Apesar disso, no primeiro semestre de 2019, anunciaram a integração tarifária e lançaram o bilhete único metropolitano da RMV (PELEGI, 2019). Um dos principais motivos da demora é o complexo, mas relevante, processo de congregar e integrar a visão de diferentes atores (prefeituras, Estado, sociedade civil, operadoras de transporte), com o intuito de realizar efetivo planejamento das políticas públicas nessa temática de interesse comum. O ganho em termos de efetividade é notório, no entanto, requer tempo para a construção do alinhamento necessário ao enfrentamento coordenado do problema.

Para responder a esse exigente contexto de forma efetiva, é necessário que o governo atue de forma criativa, buscando alternativas eficazes e viáveis. Porém, a utilização de ações inovadoras na administração pública muitas vezes é recebida com resistências, inclusive por parte dos próprios órgãos e autoridades de controle (YETANO; TORRES; CASTILLEJO-SUASTEGUI, 2019).

Complementarmente à importância empírica, destaca-se ainda que o campo de políticas públicas é recente, mas demonstra significativo crescimento e, neste sentido, carece de diálogos interdisciplinares para o seu efetivo desenvolvimento (TROTSMANN; CORRÊA; COELHO; SARTI, 2017). É dessa forma que essa pesquisa pretende contribuir, ampliando a compreensão do processo de políticas públicas mediante análise de contexto, formação e execução na área da mobilidade urbana.

Diante desse cenário, este trabalho visa estudar o caso da integração do transporte público da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), analisando as influências do controle externo sobre o processo de implantação desse novo modelo de mobilidade urbana. A pesquisa é baseada no método do estudo de caso com características qualitativas.

Estruturalmente, após esta introdução, o artigo resgata bases teóricas sobre políticas públicas de mobilidade urbana e especificidades da função gerencial controle nesse âmbito; em seguida descreve-se o método aplicado, bem como é analisado e discutido o caso da RMF; por fim, as considerações finais sintetizam os principais achados e sugerem um caminho para a continuidade do debate em pesquisas futuras, seguidas pelas referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas de mobilidade urbana

As políticas públicas podem ser consideradas poderosas, afinal têm a capacidade de transformar a realidade. Políticas públicas alteram o cenário político e social ao estabelecer prioridades legítimas de atuação tanto para o governo quanto para organizações e indivíduos (MOTION; LEITCH, 2009).

As políticas públicas de mobilidade urbana, como outras relacionadas à gestão de cidades, são caracterizadas pela sua complexidade (BETTENCOURT, 2014). A elevada quantidade de atores que interagem entre si, muitos dos quais com interesses difusos e uma multiplicidade de centros de tomada de decisão, são características sempre presentes na análise de políticas públicas na área. O setor público exerce papel fundamental quando o assunto é mobilidade urbana, mediante políticas e ações que organizam o uso da infraestrutura e do espaço público e coordenam instituições que controlam elementos centrais da mobilidade (ARBY, 2018).

O contexto no qual se desenvolvem as políticas públicas na área da mobilidade urbana também pode ser definido por aquilo que Jarzabkowski e Fenton (2006) denominaram de contextos plurais. Isto se deve ao fato de serem formatadas por objetivos e interesses divergentes de diferentes grupos dentro e fora da estrutura governamental (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006).

Essa realidade é bem retratada no caso descrito na obra de Flyvbjerg (1998) que apresenta um estudo longitudinal da introdução do novo modelo de transporte público em Aalborg, na Dinamarca. Na sua obra, o referido autor mostra os conflitos de interesses e a dificuldade de se implantar soluções técnicas à luz da participação de diferentes atores. Essa realidade evidencia os avanços e retrocessos, como consequência da introdução de políticas públicas em uma sociedade democrática com efetivo engajamento de diferentes partes interessadas.

Em trabalho sobre reforma do Estado na Europa, essa transformação nos países do sul do continente é vista como “extraordinariamente complexa”, devido à quantidade de organizações e *stakeholders* envolvidos, dentre os quais muitos apresentam interesses conflitantes (CUNHA; TSOUKAS, 2015, p. 228). Esses interesses advêm de um conflito de “lógicas institucionais”, por exemplo: enquanto municípios pleiteiam descentralização, os países buscam a centralização da gestão das políticas públicas, descrevem os mesmos autores.

Ao estudar o caso da implementação de um novo plano estratégico para a cidade Sidney, na Austrália, Kornberger e Clegg (2011) descrevem a dificuldade de se organizar uma atividade de planejamento em um ambiente complexo. Os autores concluem que grandes organizações, como a Prefeitura de Sidney, atingem melhores resultados com tentativa e erro do que com grandes planos estratégicos. Em contrapartida, percebe-se a presença de benefícios marginais do processo de planejamento e implementação de políticas públicas, como a aprendizagem social dos atores envolvidos.

A complexidade e ambiguidade da administração do setor público demanda a utilização de políticas integrativas. Por isso, existe a clara necessidade de se ter estratégias específicas para o desenvolvimento de parcerias com outras organizações, bem como a necessidade de se ter uma estratégia de gerenciamento de redes. Pode-se verificar que esta visão já é amplamente aceita em lugares como os Países Baixos (KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

Apesar dessa complexidade do setor público, é inegável que tem surgido uma série de inovações para resolver problemas que desafiam a área de mobilidade urbana. Cidades localizadas em países emergentes, como Bogotá, na Colômbia, e Curitiba, no Brasil, apontam alternativas criativas e eficientes para a melhoria da mobilidade urbana com o uso da tecnologia do *bus rapid transit* (ARDILA-GOMEZ, 2004; WOOD, 2014). O *bus rapid transit* (BRT), a partir de várias implantações bem-sucedidas em diferentes partes do mundo, consolidou-se como uma alternativa “*cost-effective*” para solução de problemas de mobilidade urbana (RODRIGUEZ; PARGA, 2004).

Somadas às inovações técnicas e tecnológicas, o entendimento sobre como ocorre a gestão das políticas públicas também vem se transformando para se adaptar às demandas emergentes. Neste contexto, ressalta-se o caso do processo de licitação do sistema de transporte público de Brasília, em que a implantação de políticas públicas passa por um ciclo em que cada fase poderá constituir comportamentos diferenciados, por exemplo, ocorrer sequencial ou simultaneamente, ou ainda, ocorrer como um processo improvisado e desordenado (MORAIS *et al.*, 2015). Ainda no mesmo estudo, os autores apontam a fase de implantação como a mais complexa e longa, em função do detalhamento necessário à

operacionalização e à influência de diversos entes, dentre os quais estão os órgãos que detêm em sua primazia a função de controlar a execução de políticas públicas.

Ao pesquisarem o caso da integração do transporte público da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, Meyer, Günther e Schreiner (2018) apontaram que o Governo do Estado de Santa Catarina propôs um modelo inovador de gestão associada do transporte coletivo integrado. Apesar das possibilidades de ganho de qualidade, racionalidade e economia de escala que seriam gerados, o processo sofre com resistências de partes envolvidas. Como toda mudança no *status quo*, esse processo de integração está sendo recebido com algum grau de resistência por partes interessadas (MEYER; GÜNTHER; SCHREINER, 2018).

2.2 O controle nas políticas públicas de mobilidade urbana

O controle tem sua origem e importância atribuída aos sistemas desenvolvidos pelos pioneiros da administração. Nesse cenário, em que se destaca a figura de Taylor, com o intuito de garantir a máxima racionalização e eficiência na produção, os sistemas de controle tiveram seu papel destacado (TAYLOR, 1970).

Até os dias de hoje, o controle é um elemento central na administração de organizações e na administração pública isso não é diferente. Isso decorre do fato de ser fundamental para a verificação da eficácia das políticas públicas e do emprego de recursos públicos. Isto é, o conceito de controle vai além de aspectos financeiros e legais, abarca a avaliação de resultados, ou *performance auditing* (BARZELAY, 1996), sendo aplicado no cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O controle está também muito vinculado ao paradigma burocrático de organização, o qual tem a função de garantir a conformidade e a padronização com vistas a alcançar a racionalização e a eficiência no uso dos recursos (MOTTA, 2003). Consequentemente, essa crença terminou por produzir uma série de distorções, em virtude fundamentalmente da necessidade de autonomia dos integrantes da organização e do conflito entre a estrutura e as normas dos grupos sociais e aquelas exigidas pelo controle da organização. O resultado dessas distorções é a desobediência e a falta de produtividade (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1983).

Entretanto, a *performance auditing* oferece uma perspectiva diferente, mais voltada ao aprimoramento da capacidade de *accountability* do setor público, bem como da capacidade de alcance de objetivos como a economicidade, eficiência e efetividade (BARZELAY, 1996). Entretanto, em pesquisa em países latino-americanos, Yetano, Torres e Castillejo-Suastegui (2019) revelaram que os relatórios de *performance auditing* ainda estão majoritariamente impregnados de ênfase relacionada a aspectos de legalidade.

No âmbito da administração pública, o controle assume duas formas principais: o controle interno e o controle externo. O controle interno é também chamado de controle administrativo e compreende o controle realizado pela própria entidade sobre seus atos. O controle externo, por sua vez, é exercido por algum órgão de fora da entidade para dentro dela. Há ainda o controle social, que é feito de modo direto pelo cidadão ou pela sociedade civil organizada (CORBARI; MACEDO, 2012).

Em um estudo comparativo sobre o controle externo na Argentina, Brasil e Chile, Menezes (2015) elucida que as discussões sobre o controle nas políticas públicas avançam na mesma medida em que amadurecem as instituições, sob o movimento gerado a partir da tendência mundial “pela busca do fortalecimento dos mecanismos de *accountability* que

“aumente a transparência e o controle das atividades realizadas pelos agentes públicos” (MENEZES, 2015, p. 281).

A forma como o controle é exercido atualmente vem sendo criticado em função da dificuldade do governo de lidar com a grande quantidade de atores que implementam políticas públicas, muito dos quais não estão inclusive sob a supervisão direta do órgão que formulou a política pública (DIJULIO, 2014; KETTL, 2016). Para esses autores, o governo precisa se instrumentalizar para conseguir melhores resultados no controle da sua rede de parceiros na implementação de políticas.

Outro fator importante quando se trata da eficiência do controle focado em resultados, ou *performance auditing*, na administração pública, é a necessidade de se determinar até que ponto essa forma de controle consegue atingir seus resultados de contribuir significativamente na melhoria do desempenho do setor público, ou apenas se limita à detecção de problemas administrativos (KELLS, 2011).

No Brasil, são poucos os órgãos responsáveis pela gestão e controle de funções públicas de interesse comum como a mobilidade urbana. Por suas dimensões continentais, as regiões metropolitanas brasileiras têm uma pluralidade única que desenha um quadro diverso de capacidades administrativas estaduais e municipais. Observa-se que os arranjos de gestão do serviço de transporte mais organizados são aqueles que detêm uma estrutura estadual bem definida, com um estado mais ativo tanto em termos políticos quanto de planejamento da função pública, como é percebido em Belo Horizonte, São Paulo e Goiânia (COSTA; MARGUTTI, 2014).

O controle externo é descrito como aquele realizado pelos Tribunais de Contas (TCs), em virtude de sua função de fiscalizar atos realizados pela administração pública (CORBARI; MACEDO, 2012). Os TCs são instituições que representam a independência e a autonomia necessárias para a realização imparcial e adequada de um controle eficiente. Importante notar que a função do controle externo no Brasil é prerrogativa do Poder Legislativo, que por sua vez, exerce o controle com o auxílio dos TCs.

Por conseguinte, cabe aos TCs a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional para que sejam cumpridas diretrizes fundamentais como a legalidade (dispositivos legais), a legitimidade (atendimento ao bem comum) e a economicidade (minimização de custos). A partir desses três aspectos, os TCs efetuam a inspeção dos registros contábeis e dos aspectos financeiros e patrimoniais da entidade pública e de suas operações relacionadas à eficiência e à eficácia na execução das políticas públicas (CORBARI; MACEDO, 2012).

Os mesmos autores ainda evidenciam a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas, ação que permitiu o fortalecimento da participação direta da sociedade na gestão dos recursos públicos. Os conselhos são formados por representantes de governo, profissionais da iniciativa privada que atuam na área para a qual o conselho foi instituído e por usuários dos respectivos serviços públicos. Tais conselhos participam ativamente da formulação e da execução das políticas públicas de mobilidade urbana, por exemplo, desde a priorização das ações, passando por discussões acerca da implementação e acompanhando resultados financeiros e orçamentários.

O pleno exercício do controle externo sobre a ação estatal depende de esforço coordenado de natureza multisetorial, tal como boa parte das políticas públicas, que possuem natureza intersetorial ou transversal e, por isso, geram inegáveis interferências mútuas mesmo em políticas inerentes a setores específicos (TCU, 2012).

Observa-se, então, que a implantação de uma política pública vai além de questões técnicas ou administrativas e abarca um intrincado conjunto de elementos políticos que podem chegar a frustrar os planejamentos definidos (SECCHI, 2010). Assim sendo, torna-se desejável a utilização de uma abordagem de controle que demonstre “amplos potenciais para elevar a eficiência e eficácia na aplicação de recursos públicos destinados à resolução de problemas de interesse da sociedade, mediante esforço coletivo empreendido por conjuntos de atores” (TCU, 2014, p. 15).

Não obstante, há indícios de que a existência de sistemas e procedimentos que favorecem o processo de *accountability* e a presença de órgãos autônomos que realizem auditoria nas contas públicas são características de estados democráticos e minimizam o fenômeno da captura do Estado (QUEIROZ, 2012).

A *accountability* envolve tanto a responsabilização ou *answerability*, quanto a aplicação de normas ou *enforcement* (PELIZZO; STAPENSHURST, 2014). A responsabilização trata da obrigação de responder questões acerca de decisões e/ou ações. Enquanto a aplicação de normas, por sua vez, sugere que o responsável pela *accountability* possa sancionar a parte ofensora ou remediar o comportamento gerador da contravenção.

A *accountability*, portanto, representa procedimentos e mecanismos que induzem os dirigentes governamentais a agirem de maneira correta e a prestarem contas dos seus resultados. Ao prestar contas, melhora-se o nível de transparência e de exposição das políticas públicas, permitindo que a sociedade visualize se seus representantes estão agindo ou não agindo em função do interesse comum (CORBARI; MACEDO, 2012).

Congruentemente, os Tribunais de Contas (TCs) ampliaram seu espectro de atuação legalista e assumiram a função de realizar auditorias de desempenho de políticas públicas, avaliando não somente se o respectivo gasto foi realizado adequadamente, mas também se produziu o resultado esperado. Isto pressupõe a necessidade de os TCs desenvolverem um trabalho articulado com os gestores das políticas públicas, realizando controle concomitante, isto é, não somente *a posteriori*. Tal espectro funcional ampliado dos TCs permite que haja correção de rota e minimização de possíveis prejuízos financeiros aos cofres públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Ademais, os TCs devem cumprir o princípio do "poder-dever", ou seja, têm a obrigação de utilizar o poder que os caracteriza para atingir as finalidades públicas que são a eles designadas. Isso quer dizer que esses tribunais devem utilizar suas “atribuições e prerrogativas para informar e esclarecer todos os atos que envolvam a administração pública, de forma a permitir que a sociedade exerça o seu direito de controlar o governo” (ROCHA, p. 901).

O avanço do controle na administração pública foi também permeado por críticas e aspectos que podem ser aprimorados para garantir a efetividade de suas atividades (LOUREIRO *et al.*, 2009). Considera-se que o controle sobre a administração pública se fortaleceu desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, cabe mencionar que tal fortalecimento foi também acompanhado de excessos, os quais afetam de forma negativa a administração pública. Faz-se notável que o desequilíbrio entre gestão e controle tem provocado o que se denominou de “apagão decisório” nos gestores públicos, em que esses deixam de decidir ou implementar políticas por receio de punição (DANTAS, 2018).

No intuito de aumentar o controle, muitas vezes, são criados diferentes organismos de controle, os quais sobrepõem suas atividades (KELLS; HODGE, 2010). A duplicação das agências voltadas ao controle de resultados da administração pública, se por um lado pode

umentar a *accountability* e gerar uma competição saudável contra a baixa performance, podem também aumentar custos e dificultar a cooperação entre as agências (KELLS; HODGE, 2010).

Ao estudarem o caso da Grande Florianópolis, Fernandes e Meyer (2017, p. 315) concluíram que “há dificuldade por parte do Tribunal de Contas do Estado de conciliar suas atribuições legais, como organização encarregada de *performance auditing*, com a implantação de uma solução inovadora como a proposta pelo governo do Estado”. O *timing* de implantação dessa nova solução também revelou que levará mais tempo para se concretizar do que o esperado devido à dificuldade de convencimento dos atores envolvidos e à complexidade da questão (FERNANDES; MEYER, 2017).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho é identificado como um estudo de caso de características qualitativas (DENZIN; LINCOLN, 2006; YIN, 2001; MERRIAM, 1998), uma vez que se baseia em investigação empírica de uma situação tecnicamente única, contemporânea e contextualizada, com pouca delimitação entre o fenômeno e seu contexto real (YIN, 2001).

A abordagem escolhida para investigar o problema de pesquisa é de cunho descritivo e interpretativo (GODOY, 2010), pois envolveu a coleta e o exame de materiais empíricos que descrevam momentos e significados cotidianos da realidade em estudo, coletados durante um período de tempo, visando prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos na situação em estudo (HARTLEY, 1995).

Para tanto foi realizada pesquisa de campo para acessar os dados em seu contexto. Uma das grandes vantagens da pesquisa de campo é ter acesso a dados primários com pouca influência do pesquisador, constituindo-se na estratégia ideal para se captar a realidade de uma situação (SNOW; THOMAS, 1994). Nesse contexto a pesquisa baseou-se tanto em fontes de dados primárias quanto secundárias.

Dentre as fontes primárias destacam-se a observação direta, a participação em reuniões de trabalho, as conversas com *practitioners* e a elaboração de diário de campo. Já as fontes secundárias abarcam, principalmente, a consulta a relatórios técnicos, legislação e demais documentos normativos, publicações na imprensa e publicações acadêmicas sobre o tema estudado.

Os dados primários foram obtidos a partir da observação direta dos pesquisadores, os quais atuam desde novembro de 2017 no processo de integração do transporte público metropolitano da Grande Florianópolis conduzido pelo Governo do Estado de Santa Catarina. A atuação dos autores deu-se como pesquisadores do Observatório de Mobilidade Urbana da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o qual por meio do Projeto de Pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), estudou o processo de integração no intuito de fornecer subsídios técnicos para o Governo do Estado de Santa Catarina no referido processo.

Esse trabalho permitiu acesso a reuniões semanais com gestores e técnicos da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) envolvidos no projeto, bem como em duas (2) reuniões com representantes do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e uma (1) reunião com membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Além disso, foram realizadas entrevistas apoiadas em roteiro de entrevista semiestruturado.

Os sujeitos da pesquisa foram oito (8) profissionais muito envolvidos com o projeto desde o seu início. São eles os três dirigentes da Suderf no período 2017-2018, dois de seus

assessores técnicos, além de três pesquisadores do Observatório de Mobilidade Urbana da UFSC.

O caso estudado apresenta características singulares por se tratar de um processo de integração do transporte coletivo municipal e intermunicipal, promovido pelo Governo do Estado, que vem sendo construído a partir de uma arquitetura institucional diferenciada e que possibilita a participação da sociedade civil. Associado ao fato de que a falta de mobilidade é um dos problemas mais criticados pela população da região (G1 SC, 2016), mas também um problema dos demais centros urbanos no Brasil e no mundo, considera-se que se trata de um fenômeno importante para pesquisa.

Os dados coletados tanto nas entrevistas como nas reuniões em que os pesquisadores participaram foram inicialmente transcritos em diários de campo e, posteriormente, organizados por categorias e analisados com o uso da análise de conteúdo (BARDIN, 2011). O agrupamento dos dados em categorias deu-se de acordo com os principais temas tratados no referencial teórico utilizado no trabalho.

4 O CASO DA MOBILIDADE URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A falta de mobilidade urbana é um dos principais problemas que desafiam os gestores públicos das principais cidades da Grande Florianópolis. A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), na forma como está instituída pela Lei Complementar 636/2014, é constituída por nove municípios, que juntos totalizam cerca de um milhão de habitantes. Desses municípios, sete municípios integram o núcleo de conurbação da região e concentram quase que a totalidade da população da região.

Além dos congestionamentos de trânsito que diariamente desafiam o dia a dia dos habitantes, inúmeros dados revelam a gravidade da falta de mobilidade na região, a qual vem produzindo efeitos negativos para as pessoas que ali vivem. De acordo com dados de pesquisa conduzida na Universidade de Brasília, Florianópolis tem o segundo pior índice de mobilidade do mundo e o deslocamento mais complicado entre 21 das principais capitais brasileiras (DIÁRIO CATARINENSE, 2009).

Criou-se uma estrutura voltada ao atendimento dos interesses comuns da região metropolitana, prioritariamente para levar a cabo a resolução do problema da mobilidade urbana. No caso em estudo, a organização criada foi a Superintendência da Região da Grande Florianópolis (Sudarf), a qual conta com o Conselho Metropolitano da Grande Florianópolis (Coderf) que é um órgão deliberativo com participação de atores estatais e sociedade civil.

No intuito de resolver essa situação problemática, no início de 2015, o Governo do Estado de Santa Catarina, sob a liderança do ex-prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi, à época Superintendente da Região Grande Florianópolis, decidiu assumir a responsabilidade de resolver a situação com uma solução definitiva. Tomando por base a sua experiência na introdução do novo sistema de transporte público da capital paranaense, Taniguchi propôs a implantação de um sistema de BRT integrando os sistemas municipais e intermunicipais dos municípios que compõem a região metropolitana de forma a melhorar a qualidade do transporte público na região e aumentar seu uso. Revelando sua confiança na capacidade do seu subordinado em conduzir esse projeto adiante, o governador do Estado de Santa Catarina, Raimundo Colombo, em reunião com a imprensa no início de 2015, descreveu Cássio Taniguchi como o “Pelé da mobilidade” (ALCEU, 2015).

Com o propósito de reforçar o projeto tecnicamente, em 2016, a Suderf estabeleceu parceria com o Observatório da Mobilidade da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio de um projeto denominado Neotrans (OBSERVATÓRIO DA MOBILIDADE URBANA – UFSC, 2016). Desde então, uma equipe de docentes, discentes e pesquisadores de diferentes cursos tem realizado estudos conjuntos no intuito de subsidiar o Governo do Estado de Santa Catarina na implantação do novo sistema de mobilidade urbana na região da Grande Florianópolis.

Dentre os inúmeros problemas que desafiam a região, encontra-se o fato de que todos os municípios, com a exceção de Florianópolis, não têm atualmente suas operações de transporte coletivo regidas por contrato de concessão vigentes. Além disso, há uma série de características do sistema que fazem com que a operação de transporte público perca sua eficiência, dentre elas pode-se citar a sobreposição de linhas, a carência de linhas municipais e áreas mal servidas por transporte público.

Com o objetivo de resolver essa intrincada situação, à luz do que está preconizado na Política Nacional de Mobilidade Urbana e no Estatuto da Metrópole, o Governo do Estado de Santa Catarina decidiu realizar uma única licitação de concessão do serviço de transporte público na região, de forma a melhorar a prestação de serviços públicos de transporte, além de possibilitar aos concessionários maiores possibilidades de geração de sinergia e economias de escala. Essa licitação única permitiria ao concessionário um planejamento integrado, diminuindo as redundâncias operacionais e as sobreposições de trajetos, de modo a gerar uma operação mais racional.

Além disso, o projeto prevê ainda outras mudanças importantes como a renovação da frota de ônibus, a construção de corredores exclusivos para o transporte coletivo e a redução da tarifa média dos usuários (DIÁRIO CATARINENSE, 2018). Na busca de introduzir maior sustentabilidade ambiental na operação de transporte público da RMF, em dezembro de 2018, o Governo do Estado assinou acordo de cooperação com a agência alemã GIZ no intuito de reduzir os níveis de poluição gerados pela frota utilizada no sistema integrado (GADOTTI, 2019).

O formato institucional inovador do Coderf conta com a formação de uma gestão associada de municípios e Governo do Estado para o enfrentamento dos problemas públicos que acometem os municípios da região, com prioridade para a mobilidade urbana. Uma das regras gerais previstas para a gestão associada no que se refere à prestação de contas, versa que o ente de gestão associada deve prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sem prejuízo aos demais controles exercidos pelos próprios entes e pela auditoria independente, considerando como fator de sucesso o alinhamento legal entre o TCE, o Ministério Público e o Tribunal de Justiça (LOGIT *et al.*, 2014).

O Tribunal de Contas é percebido pela população local como um dos principais atores sociais interessados na questão de mobilidade urbana, dispondo de recursos como fiscalização e pressão sociopolítica (LOGIT *et al.*, 2014), além de possuir “todo um aparato normativo que potencializa a realização da *accountability* em seus pareceres prévios, ainda que esse potencial não seja plenamente utilizado” (ROCHA, 2013, p. 901).

As ações de implantação realizadas procuram integrar os diversos entes envolvidos na gestão associada e, em especial, esclarecer e continuamente valorizar essa iniciativa institucional inovadora que se desenha na RMF. Como consequência dessa prática, no mês de fevereiro de 2018, pesquisadores e representantes do governo do Estado de Santa Catarina se reuniram com o auditor relator do processo no TCE para tratar do assunto e explicar o projeto de integração do transporte coletivo. Diante das explicações técnicas, o

ente que até então se mostrava avesso à proposta de integração, mostrou-se alinhado aos ideais do projeto. Desde então, os efeitos da decisão de exigir a regularização das concessões municipais isoladamente estão suspensos aguardando os resultados do processo de integração.

O referido Tribunal passou, então, a não somente apoiar a integração do transporte coletivo, como também começou a recomendá-la, inclusive sugerindo (em decisão no dia 23 de janeiro de 2019) ao município de Florianópolis, que possui contrato de concessão vigente desde novembro 2014, que exerça ações de integração do transporte público dos municípios que compõem a Região, considerando os mais variados modais de transporte e com vistas à melhoria da mobilidade na RMF (TCE, 2019).

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os debates de políticas públicas relacionados a temas urbanos são cercados de complexidade (BETTENCOURT, 2014). Os temas urbanos, em que se destaca a mobilidade urbana, são repletos de conflitos, atores envolvidos com visões distintas e, muitas vezes, grandes e pequenos interesses disputando a predominância de suas visões. Tudo isso interfere diretamente na capacidade de planejamento e de implementação de políticas, estratégias e ações de governo (FLYVBJERG, 1998; KORNBERGER; CLEGG, 2011).

A complexidade das políticas públicas na área da mobilidade urbana no Brasil apresenta um elemento que aumenta a sua dificuldade, o emaranhado de normatizações e legislações as quais o setor público está submetido. Nesse sentido, o principal marco legal é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012) que amparou de forma expressiva a orientação das políticas públicas de mobilidade e transporte, bem como notadamente contribuiu para segurança institucional.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) quando associada ao Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015), também considerado relevante marco legal do setor, permitiu o surgimento de novas possibilidades de políticas públicas, assim como a aplicação de aparatos jurídicos e de instrumentos de planejamento e de gestão que favorecem o desenvolvimento de políticas setoriais de mobilidade urbana (COSTA; MARGUTTI, 2014).

A PNMU considera os instrumentos de controle, fiscalização e arrecadação sobre os serviços delegados como parte da infraestrutura de mobilidade urbana. Essa política atribui tal responsabilidade ao poder público delegante e especifica que deve fazê-lo preferencialmente em parceria com os demais entes federativos.

Já o Estatuto da Metrópole menciona a necessidade de uma estrutura de governança interfederativa própria como componente da gestão plena das regiões metropolitanas. Esse dispositivo legal também caracteriza a governança interfederativa como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

A associação da Política Nacional de Mobilidade Urbana com o Estatuto da Metrópole, portanto, conferiu maior segurança jurídica ao desenvolvimento de soluções integradas a regiões conurbadas na área da mobilidade. Nesse contexto, os tribunais de contas estaduais necessariamente fazem parte dessas soluções e têm o papel de contribuir para o atingimento das finalidades públicas em questão.

Logo, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) faz parte do fator de sucesso relacionado ao alinhamento legal que ampara a gestão associada delineada, uma vez que não há precedentes idênticos ao que está sendo proposto para a RMF. O exemplo mais aproximado no que se refere a consórcios intermunicipais é o da região metropolitana

do Recife, a qual abrange apenas parte do escopo proposto neste caso e derivou de uma estrutura que já atendia a região metropolitana de forma integrada, além de não estar associado a uma superintendência metropolitana.

Entretanto, o que se percebeu inicialmente foi uma situação de aparente incompreensão e apego as normas legais por parte do TCE/SC (FERNANDES; MEYER, 2017; YETANO; TORRES; CASTILLEJO-SUASTEGUI, 2019). A motivação dessa postura alicerçou-se no entendimento que a Constituição Federal do país estabelece competência municipal para a organização do transporte público no âmbito municipal. Portanto, diante dessa competência expressa na Constituição Federal, o entendimento do Tribunal de Contas foi de que os municípios da região, caso realizassem licitações de transporte urbano municipais de maneira conjunta, estariam infringindo norma legal expressa. Isso foi evidenciado em decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado (2016) para assegurar a legalidade da operação do transporte público nos municípios da Grande Florianópolis que estavam sem contrato vigente na época. A referida decisão determinou que os municípios licitassem seus sistemas municipais e estabeleceu prazo de 12 meses, tendo em vista que seus contratos estavam vencidos, mesmo tendo conhecimento que o Governo do Estado de Santa Catarina empreendia ação de integração dos sistemas municipais e intermunicipais na mesma região, e que, por sua vez, estavam em consonância com os importantes estudos do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS, elaborado em 2015.

Percebe-se que essa decisão do órgão do controle levou em consideração quase que exclusivamente o aspecto legal (YETANO; TORRES; CASTILLEJO-SUASTEGUI, 2019), sem necessariamente compreender todas as suas condicionantes e implicações. Fato este que inibe a adoção de medidas criativas para a resolução efetiva das ações voltadas às políticas públicas de mobilidade (DANTAS, 2018) e que não estejam em completo acordo com as interpretações mais conservadoras da legislação. Isso conduz ao que foi denominado de “apagão decisório” (DANTAS, 2018), ou seja, o medo de decidir para evitar correr o risco de ser punido. Essa decisão também refuta o argumento que os TCs estão ampliando seu enfoque legalista (LOUREIRO *et al.*, 2009) e enfatizando contribuições significativas na melhoria do desempenho do setor público (KELLS, 2011), bem como confirma a visão de que o poder público não está devidamente instrumentalizado para controlar a complexa rede de parceiros que tem na implementação de políticas públicas (DIIULIO, 2014; KETTL, 2016).

Na teia de complexidade que circunda os debates de políticas públicas (KORNBERGER; CLEGG, 2011; CUNHA; TSOUKAS, 2015), o TCE desponta como um dos atores que apresentou uma interpretação distinta daquela objetivada pelo Governo do Estado. Esse fato reforça a dificuldade de construir um projeto inovador na administração pública (MEYER; GÜNTHER; SCHREINER, 2018), tendo em vista a quantidade de atores envolvidos, alguns com interesses divergentes e alguns com poder para inviabilizar determinadas ações.

O caso em estudo revela claramente que o aspecto transformacional buscado pelas políticas públicas (MOTION; LEITCH, 2009) implementadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina sofreu inicialmente um revés do referido órgão de controle. Pode-se perceber que o interesse público ficou em segundo plano em relação a um entendimento conservador de legalidade.

É necessário também considerar que a gestão pública é caracterizada pela complexidade e ambiguidade (KORNBERGER; CLEGG, 2011; CUNHA; TSOUKAS, 2015), as quais demandam, muitas vezes, por políticas associativas e integrativas (MEYER; GÜNTHER; SCHREINER, 2018). Quando se trata de mobilidade urbana, exacerba-se o grau de

complexidade (FLYVBJERG, 1998) e de integração (KLIJN; KOPPENJAN, 2000) necessária para a resolução dos problemas vivenciados pela população conurbada.

Algumas experiências avaliadas indicam que organizações com maior grau de complexidade colhem melhores resultados a partir de tentativa e erro (KORNBERGER; CLEGG, 2011), relegando a importância que as práticas atuais da gestão pública têm atribuído a grandes planos estratégicos (SECCHI, 2010). Por outro lado, é possível perceber virtudes decorrentes dos processos de planejamento e implementação de políticas públicas, notadamente a aprendizagem e o desenvolvimento do capital social dos atores envolvidos.

De um lado os órgãos de controle despontam como organizações capazes de auxiliar a gestão pública a melhorar seus resultados por meio da atividade de controle, por outro as transformações políticas e sociais demandam soluções criativas (ARDILA-GOMEZ, 2004; WOOD, 2014) pautadas na integração e na soma de forças, a fim de sobrepujarem-se aos conflitos inerentes. Especialmente no que concerne à mobilidade urbana, a associação entre inovação e o controle ainda carece de espaço para se desenvolver.

No caso em tela, inicialmente percebeu-se que o TCE ainda não havia demonstrado ter se adaptado a essa realidade de transformações e integração, pois em uma situação propícia para uma resolução integradora e inovadora, seu papel se resumiu a validar os problemas e a dificultar a tramitação da licitação intermunicipal (que por si só já possui alto grau de complexidade), ao invés de contribuir para dirimir os problemas. Entretanto, tempos depois conseguiu ainda reverter o quadro inicial e apostar na solução da integração do transporte coletivo da região, demonstrando sinais de resgate de uma intervenção positiva e produtiva.

Ainda assim, a fiscalização e a pressão sociopolítica que foram identificadas pela população como recursos do TCE parecem ter atrapalhado em um primeiro momento o andamento de uma solução inovadora, uma vez que, ao acompanhar o andamento da licitação do transporte intermunicipal, parece ter atuado apenas na cobrança sobre o órgão responsável, o Departamento de Transportes e Terminais (DETER), mesmo sabendo da necessidade de uma transição a ser realizada para a Suderf. Em face disso, o TCE inicialmente demonstrou conhecimento sobre o imbróglio, mas ao invés de envidar esforços e contribuir para uma resolução, eximiu-se de atuar para dissolvê-lo. Pode-se concluir que, para que haja efetividade na gestão associada, é imprescindível que todos os entes envolvidos, dentre eles o TCE, atuem colaborativamente em prol da resolutividade na execução das políticas públicas de mobilidade urbana.

Em um primeiro momento, esse quadro evidencia a necessidade de se desenvolver mecanismos de controle e *accountability* (QUEIROZ, 2012; CORBARI; MACEDO, 2012) voltados ao alcance de melhores resultados na administração pública (KELLS, 2011) e que não representem entraves a capacidade inovadora e empreendedora do gestor público. Os sistemas de controle não devem se pautar nem nos padrões da Administração Clássica (TAYLOR, 1970), nem reproduzir disfunções geradas pelo paradigma burocrático (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1983; MOTTA, 2003) e, muito menos, para apenas aumentar o custo operacional da administração pública (KELLS; HODGE, 2010). O *mind set* da *performance auditing* (BRAZELAY, 1996; YETANO; TORRES; CASTILLEJO-SUASTEGUI, 2019) deve ser mais forte do que o tradicional controle burocrático para os controladores da administração pública, com vistas a gerar um ambiente menos castrador e cerceador de iniciativas inovadoras.

Entretanto, a partir de reunião realizada entre o auditor relator do projeto no TCE e os representantes do governo do Estado ocorreu um relevante ponto de inflexão em que o

controle externo demonstrou sensibilidade e flexibilidade para aceitar uma nova solução para um problema que assola a região. Graças ao processo de diálogo iniciado pelo Governo do Estado, o órgão de controle passou então a compreender o processo de integração e os resultados esperados, tornando-se um parceiro do processo de integração como solução para mitigar os efeitos da falta de mobilidade urbana na região. A partir deste momento, o TCE percebeu que a solução focada na integração dos sistemas municipais e intermunicipais, já devidamente estudada no PLAMUS, teria potencial de trazer maiores benefícios a sociedade do que a imposição legal das licitações municipais.

Os resultados desse estudo evidenciam uma inicial divergência de interpretação entre um órgão de controle e o poder executivo em relação a como resolver um problema público. Por um lado, o órgão de controle se manteve apegado à legalidade, mas, por outro lado, o órgão executivo buscou valorizar a eficiência. Some-se a isso o ambiente complexo e plural da administração pública que muitas vezes exige comportamentos de improviso e desordem (MORAIS *et al.*, 2015) que fogem dos padrões da racionalidade tradicional. Apesar desse desencontro inicial, o TCE conseguiu corrigir essa interpretação a ponto de não comprometer o andamento dos trabalhos e ainda apoiá-los.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na história brasileira recente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrôpole somaram esforços para melhor estruturar a mobilidade nas cidades brasileiras, assim como conferir maior segurança jurídica ao desenvolvimento de soluções integradas a regiões conurbadas, conquanto ofereçam também possibilidades de explorar alternativas institucionais novas.

Essas, por sua vez, são recebidas com resistência tanto pelos atores envolvidos, quanto pelos órgãos de controle. A complexidade da questão somada à nova solução aumentou a resistência à sua implantação (FERNANDES; MEYER, 2017; MEYER; GÜNTHER; SCHREINER, 2018). Isso decorre, principalmente, devido ao fato de os gestores públicos estarem presos a modelos mentais tradicionais e resistirem a mudanças no *status quo*, o que limita suas práticas e o próprio espectro de resolução das questões públicas, que por sua vez perpetuam esse cenário de estagnação.

Assim sendo, os resultados obtidos a partir das análises do caso da RMF indicam que, em um primeiro momento, o controle externo acabou não contribuindo para que o governo encontrasse uma solução nova e definitiva para a problemática da mobilidade urbana na região. Ao contrário, apegou-se ao *status quo* e a uma leitura conservadora do que se entende por legalidade. Esse fato denota uma divergência de interpretação entre um órgão de controle e o poder executivo em relação a resolução de um dado problema público.

Consequentemente, as soluções estão, em parte, nas inovações técnicas e tecnológicas, mas também na construção do entendimento sobre a gestão integrada das políticas públicas, adaptando-a às demandas emergentes. Isso passa pelo desenvolvimento de parcerias entre as diversas organizações participantes da gestão e pela criação de uma estratégia de gerenciamento de redes. Todo esse processo de formação e desenvolvimento demanda tempo para o trabalho de articulação, o que acaba por retardar o prazo de implantação da solução planejada.

Felizmente, o TCE compreendeu o processo em um segundo momento, suspendeu os efeitos da decisão inicial e terminou por, inclusive, recomendar a adesão do município de Florianópolis ao processo de integração. O caso da implantação do transporte público integrado na região da Grande Florianópolis caracteriza-se como um caso de potencial

inovador em virtude do arranjo institucional desenvolvido pelo Governo do Estado de Santa Catarina em conjunto com as prefeituras envolvidas e organizações da sociedade civil.

No caso estudado, o controle externo conseguiu compreender os benefícios do processo de integração como sendo superiores ao apego à legalidade estrita. Caso não seja possível reduzir e corrigir distorções como essas, será difícil conduzir a administração pública brasileira a um padrão mais voltado à criatividade e à busca de novas soluções para os problemas públicos. Isso também reforça a necessidade de um diálogo aberto entre os poderes.

A contribuição teórica deste artigo está relacionada a discussão do papel do controle na administração pública com as políticas públicas de mobilidade no contexto complexo e plural das áreas urbanas. São poucos os estudos que abordam essa temática em profundidade e com base em casos atuais ocorridos em países em desenvolvimento.

Portanto, este estudo de caso visa contribuir com os estudos organizacionais discutindo as idiosincrasias e as dificuldades da interação do controle com o poder executivo na busca por soluções para a população. Este estudo também apresenta um importante componente de possibilitar aprendizagem às outras regiões urbanas de Santa Catarina, de modo que possam iniciar processos semelhantes de integração metropolitana de suas políticas públicas de mobilidade urbana.

Futuramente pode ser pesquisado o papel do controle interno e, em especial, do controle social, considerando o clamor da população por melhorias na mobilidade urbana nos grandes centros urbanos local e mundialmente. Também são oportunos estudos sobre os processos de tomada de decisão pelos entes federativos que compõem as regiões metropolitanas acerca dos temas de interesse comum, com vistas ao desenvolvimento de um processo cooperativo, integrado e transparente.

REFERÊNCIAS

ALCEU, P. Ex-prefeito de Curitiba, Cássio Taniguchi comandará projeto de mobilidade em Santa Catarina. Colunas. **Notícias do Dia**, Florianópolis, 5 de fev. 2015. Disponível em <https://ndonline.com.br/florianopolis/coluna/paulo-alceu/cassio-taniguchi-projeto-mobilidade-santa-catarina>. Acesso em: 1 jul. 2018.

ARBY, H. **Creating the best public-private mobility as a service mix**. Disponível em: <https://newcities.org/perspectives-creating-the-best-public-private-mobility-as-a-service-mix/>. Acesso em: 6 jul. 2018.

ARDILA-GÓMEZ, A. **Transit planning in Curitiba and Bogotá: roles in interaction, risk, and change**. 2004. 454 p. Tese (Ph.D. in Urban and Transportation Planning). Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2004. Disponível em: <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/28791>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BETTENCOURT, L. Cities are complex systems. *In*: FURTADO, B.A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TOVOLLI, M. H. (eds.). **Modeling Complex Systems for Public Policy**. Brasília: IPEA, 2014, p. 241-263.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARZELAY, M. Performance auditing and the New Public Management: changing roles and strategies of central audit institutions. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Performance auditing and the modernisation of government**. Paris: OECD, 1996, p. 15-56.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 15 mai. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avalia o de governança em políticas públicas/Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2012.

BRASIL. Resolu o-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012. Brasília: TCU, 2014.

CORBARI, E. C. e MACEDO, J. J. **Controle interno e externo na administra o pública**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

COSTA, M. A. e MARGUTTI, B. O. **Fun es públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 2).

COUTINHO, D. **Integra o metropolitana, há mais de uma década, apenas como promessa política**. Disponível em: <http://eshoje.com.br/integracao-metropolitana-ha-mais-de-uma-decada- apenas-como-promessa-politica/>. Acesso em: 17 jan. 2019.

CUNHA, M. P.; TSOUKAS, H. Reforming the state: understanding the vicious circles of reform. **European Management Journal**, Glasgow, v. 33, n. 4, p. 225-229, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.emj.2015.05.001>

DANTAS, B. O risco de "infantilizar" a gestão pública. Opinião. **O Globo**, 6 de jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401>. Acesso em: 28 jun. 2018.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DI IULIO JR., J. **Bring the bureaucrats back**: why more Federal workers will lead to better (and smaller!) government. Conshohoken: Templeton Press, 2014.

FALTA de mobilidade urbana chama atenção em estudo de Florianópolis. **G1 SC**. 21 mar. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/03/falta-de-mobilidade-urbana-chama-atencao-em-estudo-de-florianopolis.html>. Acesso em: 29 jan. de 2019.

FERNANDES, C.; MEYER, B. Desafios na integração do sistema de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1, 2017, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, Universidade do Sul de Santa Catarina, p. 304-317, 2017. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/lcidesp/1cidesp/paper/view/160/23>. Acesso em: 28 mai. 2018.

FLYVBJERG, B. **Rationality and power: democracy in practice**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

FLORIANÓPOLIS tem pior mobilidade urbana do país. **Diário Catarinense**. 26 mai. 2009. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2009/05/florianopolis-tem-pior-mobilidade-urbana-do-brasil-2523317.html>. Acesso em: 27 jun. 2018.

GADOTTI, F. Transporte Público. Coluna Bom dia. **Notícias do Dia**, 25 abr. 2019.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2010.

HARTLEY, J. F. Case studies in organizational research. *In*: CASSELL, C.; SYMON, G. **Qualitative methods in organizational research: a practical guide**. London: Sage, 1995.

JARZABKOWSKI, P. FENTON, E. Strategizing and organizing in pluralistic contexts. **Long Range Planning**, v. 39, n. 6, p. 631-648, 2006.

KELLS, S.; HODGE, G. Redefining the performance auditing space, **Asia Pacific Journal of Public Administration**, Hong Kong, v. 32, n. 1, p. 63-88, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/23276665.2010.10779367>

KELLS, S. The seven Deadly sins of performance auditing: implications for monitoring public audit institutions. **Australian Accounting Review**, v. 59, n. 21, p. 383-396, 2011.

KETTL, D. F. **Escaping jurassic government: how to recover America's lost commitment to competence**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000.

KORNBERGER, M.; CLEGG, S. Strategy as performative practice: the case of Sydney 2030. **Strategic Organization**, v. 9, n. 2, p. 136-162, 2011.

LIMA, G. Reestruturação do transporte público na Grande Florianópolis deve renovar até 25% da frota. **Diário Catarinense**, 29 ago. 2018. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2018/08/reestruturacao-do-transporte-publico-na-grande-florianopolis-deve-renovar-ate-25-da-frota-10551232.html> . Acesso em: 29 jan. 2019.

LOGIT ENGENHARIA CONSULTIVA; STRATEGY&; MACHADO MEYER SENDACZ E OPICE ADVOGADOS. **Plano de mobilidade urbana sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS**. Desenho do Modelo Institucional de Gestão Integrada, 2014. Disponível em: http://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/files/2016/05/PLAMUS_Produto_15_Modelo_Institucional_Gestao_Associada.pdf . Acesso em: 10 jun. 2018.

LOGIT ENGENHARIA CONSULTIVA; STRATEGY&; MACHADO MEYER SENDACZ E OPICE ADVOGADOS. **Plano de mobilidade urbana sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS**. Relatório de Oficinas – Florianópolis e Palhoça, 2014. Disponível em: http://www.plamus.com.br/arquivos/plamus_apresentacao_plamus_relatorio_florianopolis.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 43, n. 4, p. 739-72, 2009.

MENEZES, M. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 66, n. 2, p. 281-310, 2015.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1998.

MEYER, B.; GÜNTHER, H. F.; SCHREINER, T. Os desafios da integração do transporte coletivo e da gestão associada: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. **Gestão & Conexões**, v. 7, n. 2, p. 43-66, 2018.

MORAIS, A. C.; SILVA, C. A. P.; SILVA, M. L.; SANTOS, M. A.; FAGUNDES, J. L. Stakeholders no processo de licitação do sistema de transportes públicos de Brasília. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE, 29, 2015, Ouro Preto. **Anais [...]**. Ouro Preto, Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2015, v. 1, p. 2318-2327, 2015. Disponível em: http://146.164.5.73:20080/ssat/interface/content/anais_2015/TrabalhosFormatados/548AC.pd. Acesso em: 4 jul. 2018.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOTTA, F. C. P. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

MOTION, J.; LEITCH, S. The transformational potential of public policy discourse. **Organization Studies**, v. 30, n. 10, p. 1045-1061, 2009.

OBSERVATÓRIO DE MOBILIDADE URBANA – UFSC. Observatório de Mobilidade Urbana da UFSC será lançado oficialmente durante Seminário. **Site do Observatório de Mobilidade Urbana - UFSC**. Disponível em: <http://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br/2016/05/12/ola-mundo/>. Acesso em: 3 jul. 2018.

PELEGI, A. Governo do Espírito Santo anuncia a primeira fase da implantação do Bilhete Único Metropolitano. **Diário do Transporte**, 4 mai. 2019, Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2019/05/04/governo-do-espírito-santo-anuncia-primeira-fase-da-implantacao-do-bilhete-unico-metropolitano/>. Acesso em: 11 mai. 2019.

PELIZZO, R.; STAPENHURST, F. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2014.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-925, 2013.

RODRIGUEZ, D. A.; PARGA, F. Value of accessibility to Bogota's Bus Rapid Transit System. **Transport Reviews**, v. 24, n. 5, p. 587-610, 2004.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

SANTA CATARINA. Lei complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudurf). Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2014/000636-010-0-2014-001.htm>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SNOW, C. C.; THOMAS, J. B. Field research methods in strategic management: contributions to theory building and testing. **Journal of Management Studies**, v. 31, n. 4, p. 457-480, 1994.

TAYLOR, F. W. **Princípios da administração científica**. São Paulo: Atlas, 1970.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE/SC. **Decisão n. 0533/2016**. Florianópolis, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE. **TCE/SC determina que prefeitura de Florianópolis apresente soluções para mobilidade urbana**, 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/intranet-acom-ouvidoria/noticia/45940/tcesc-determina-que-prefeitura-de-florian%C3%B3polis-apresente>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TROTTMANN, P.; CORRÊA, V.; COELHO, F. S.; SARTI, F. M. (2017) A produção científica em Políticas Públicas no Brasil Descrição e análise de alguns resultados de uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**. v. 5, n. 2, p. 223-253, 2017.

WOOD, A. The politics of policy circulation: unpacking the relationship between South American and South African cities in the adoption of bus rapid transit. **Antipode**, v. 47, n. 4, p. 1062-1079, 2014.

YETANO, A; TORRES, L.; CASTILLEJO-SUASTEGUI, B. Are Latin American performance audits leading to changes? **International Journal of Auditing**, 2019, p. 1-13.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.