



O TRANSPORTE METROPOLITANO DE CURITIBA NOS TEMPOS DA COVID-19

The Metropolitan Transport Of Curitiba In The Times Of Covid-19

Angela Cassia Costaldello

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8824542153573621>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8550-2576> E-mail: acostaldello@gmail.com

Eloisa Dias Gonçalves

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0427622197700094>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2844-6373> E-mail: dg.eloisa@gmail.com

Matheus Mafra

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9673807341168054>
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6525-7814> E-mail: mathemafra7@gmail.com

Trabalho enviado em 30 de setembro de 2020 e aceito em 08 de abril de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



RESUMO

A pandemia da COVID-19 exigiu a adoção de medidas de segurança contra a propagação da doença, destacando-se o distanciamento social e a ventilação natural dos espaços. Assim, o transporte público revelou-se como um ambiente de risco de contágio, considerando a dificuldade de adoção das referidas medidas durante seu uso, entrave reforçado diante da essencialidade do serviço. Em vista disso, o presente artigo analisa o modo pelo qual o serviço de transporte público tem sido assegurado e regulamentado na Região Metropolitana de Curitiba durante a pandemia. Para tanto, foram coletados os atos normativos expedidos por todos os entes federativos integrantes da referida região, e analisadas as articulações políticas e reuniões realizadas para discutir o tema. A investigação revelou a falta de integração e de uniformidade no tratamento da questão, havendo uma grande variedade de medidas adotadas pelos municípios metropolitanos. Essa disparidade decorre, dentre outros fatores, do enfraquecimento da COMEC, autarquia responsável pela gestão metropolitana, e da inadequação do arranjo institucional existente na RMC, que dificultaram uma condução integrada das ações públicas para combate da pandemia. Isso favoreceu, ainda, a atuação de outros personagens políticos, que exerceram pressões sobre o Poder Público para adoção de medidas que atendessem aos seus interesses.

Palavras-chave: Pandemia; serviço essencial; regulamentação; governança metropolitana; COMEC.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has demanded the adoption of security measures against the proliferation of the disease, especially social distancing and the enhanced natural ventilation of spaces. Therefore, public transport has revealed itself as an environment where the potential risk of contagion is increased, taking into account the difficulty in adopting the referred security measures in its use. This difficulty is further enhanced by the essential nature of this public service. Given that, the present article analyses the way in which public transport has been ensured and regulated in the metropolitan region of the city of Curitiba during the pandemic. To do so, the article presents a collection of the normative acts issued by all the federative entities that integrate the region, as well as an analysis of the political articulations and meetings that were held to discuss the issue. This investigation has revealed the lack of integrity and uniformity in dealing with the pandemic, with a significant variety of measures adopted by the metropolitan municipalities. This disparity stems, among other factors, from the weakening of COMEC, the local authority responsible for the management of the metropolitan region, and from the inadequacy of the institutional arrangement established in the RMC, which has



created a difficulty to conduct integrated public actions to combat the pandemic. This lack of coordinated response favored the actions of other political actors, who pressured the Administration to adopt measures that were aligned with their agenda.

Keywords: COVID-19 Pandemic; Essential Public Service; Regulation; Metropolitan Governance; COMEC.

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 apontou que a coordenação das ações públicas é imprescindível para o contingenciamento de uma crise sanitária e de suas consequências socioeconômicas. Nesse contexto, o acesso ao serviço público de transporte se tornou um desafio para os municípios brasileiros. A despeito de sua essencialidade, esse serviço se revelou um importante vetor de contágio e transmissão do vírus. Somada a esse problema, verificou-se uma queda na sua fruição, o que ocasionou redução dos aportes financeiros advindos das tarifas pagas pelos usuários do transporte público e impactando no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados para prestação desse serviço. Para atender a essa nova realidade, diversas foram as medidas adotadas nas cidades brasileiras: da restrição total ao uso do transporte público à redução da frota disponibilizada.

Nas metrópoles - marcadas pela conurbação, pelo alto fluxo de pessoas e pelas constantes interações entre cidades limítrofes - o desafio da gestão do transporte em tempos de pandemia é potencializado, tendo em vista a necessidade de integração de realidades distintas e os inúmeros atores e esferas de decisão implicados.

No presente texto, analisa-se a forma como a situação foi tratada na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), instituída há quase cinquenta anos, por meio da Lei Complementar Federal nº 14/1973¹. Ressalta-se que, desde sua criação, o transporte dos municípios que integram a região foi reputado como um serviço comum, de interesse metropolitano (art. 5º, IV, BRASIL, 1973).

Atualmente, a Região Metropolitana de Curitiba é composta por 29 municípios¹ sendo que as “funções públicas de interesse comum” (FPIC) deveriam ser coordenadas e executadas pela Coordenação Especial da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Paraná (PARANÁ, 1994). Ocorre que, mesmo após todas as mudanças legais promovidas pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), a estrutura organizacional da Região Metropolitana de Curitiba manteve-se inalterada. Assim, a COMEC continua a exercer o papel que lhe foi atribuído quando da sua criação e, portanto, a RMC ainda não conta com



a estrutura administrativa prevista pelo Estatuto da Metrópole, baseada em uma governança interfederativa das funções de interesse comum, garantindo tanto a participação dos Municípios nas decisões da região metropolitana, quanto a participação da sociedade civil. Essa ausência de adequação da estrutura da RMC ao novo regime metropolitano compromete sobremaneira o enfrentamento dos problemas decorrentes da pandemia associados à metropolização, dificulta a eficácia da prestação do serviço de transporte público e restringe a mobilidade dos cidadãos metropolitanos.

Para que fosse possível cumprir os objetivos propostos neste trabalho, adotou-se a metodologia quanti-qualitativa, a partir da análise dos atos legislativos expedidos pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, notadamente decretos e leis municipais que regulamentam o funcionamento de atividades e serviços no decorrer da pandemia. A par disso, foram levantadas as ações desenvolvidas pela COMEC e pelo Governo do Estado do Paraná. Os dados foram obtidos diretamente dos portais oficiais das respectivas instituições. Buscou-se compreender a existência de divergências ou afluências entre as diversas ações adotadas pelos municípios, COMEC e Estado do Paraná, bem como a compatibilidade dessas estratégias com as recomendações técnicas existentes quanto à redução de risco de contaminação no uso de transporte público.

Além desse levantamento de dados, procurou-se identificar as reações advindas de sujeitos direta ou indiretamente interessados pela prestação do serviço de transporte público, como organizações da sociedade civil ou o Ministério Público do Estado do Paraná, mediante notícias veiculadas nos portais institucionais ou no noticiário local. Aliou-se, então, os aludidos dados com a revisão bibliográfica acerca da governança metropolitana no Brasil e em Curitiba, buscando compreender como as condutas analisadas desvelam os descompassos da governança metropolitana de Curitiba, ressaltada pelo advento da pandemia da COVID-19.

A apresentação dos resultados divide-se em três partes, afora a introdução e as conclusões. Na primeira, será apresentada a gestão e a prestação do serviço de transporte público na Região Metropolitana de Curitiba durante a pandemia da COVID-19, utilizando-se do levantamento dos atos realizados pelas instituições abordadas. Após sua análise, o exame voltou-se à compreensão das razões pelas quais há tamanha dificuldade em se assegurar a integração do transporte metropolitano e das operações intentadas em relação à prestação desse serviço em tempos de pandemia. O enfraquecimento da COMEC e a ausência de uma estrutura metropolitana adequada e condizente com o atual regime metropolitano revelaram-se importantes entraves a essa integração, resultando em medidas esparsas, fragmentadas e, por vezes, contraditórias, para suprir o papel que, em tese, caberia



à COMEC. Ainda, são apresentadas as reações de diversos personagens que compõem a Região Metropolitana de Curitiba quanto à demanda de um funcionamento seguro do transporte público no decorrer da pandemia.

Diante da constatação do enfraquecimento da COMEC, a segunda seção do artigo apresenta as causas e os impactos da inexistência de uma verdadeira governança interfederativa na Região Metropolitana de Curitiba, retomando-se as articulações e legislações responsáveis pela sua configuração atual, aliadas aos efeitos na prestação do serviço de transporte público.

Por fim, demonstra-se como a ausência de uma efetiva governança metropolitana instiga a ação de diversos atores envolvidos com a política metropolitana de Curitiba, sobretudo após os desafios advindos da pandemia da COVID-19, buscando construir uma articulação metropolitana. Essa diversidade de interessados revela a persistência da disputa em torno da consolidação da Região Metropolitana de Curitiba.

Todo esse diagnóstico confirma como os problemas decorrentes da pandemia da COVID-19 foram potencializados pela ausência de uma governança interfederativa e de um planejamento urbano em escala metropolitana, obstando a atuação concertada dos vários segmentos políticos incluídos na regulamentação do serviço de transporte público, o que reforça a importância de se avançar na construção de uma agenda metropolitana na RMC.

1. OS DESAFIOS DO TRANSPORTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Por muito tempo, Curitiba foi considerada uma cidade modelo em termos de planejamento urbano e de transporte, especialmente em razão da integração do sistema de transporte público que atende a região metropolitana. Ainda que a propaganda feita desse modelo tivesse um componente mitológico (OLIVEIRA, 2000), o fato é que ele adquire proeminência quando comparado aos sistemas de outras regiões metropolitanas brasileiras.

As primeiras promoções de integração do transporte público remontam ao ano de 1993, quando passaram a circular linhas de ligação entre o Município de Curitiba e o Município de São José dos Pinhais, progressivamente expandindo-se para os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), constituindo o que viria a ser conhecido como a Região Integrada de Transporte (RIT) (PAESE, 2016, p. 66).



A responsabilidade pelo gerenciamento do serviço de transporte público passou por mudanças no decorrer da história da RIT, na maior parte do tempo ficando delegada à Urbanização de Curitiba S.A (URBS), sociedade de economia mista instituída com a finalidade de gerenciar o transporte público do Município de Curitiba. Ao ente competia definir os horários das várias linhas integrantes da RIT, junto às empresas privadas de transporte público, enquanto aos Municípios cabia a promoção da infraestrutura necessária para a prestação do serviço. O transporte público, nos demais municípios, era gerido pelo Departamento de Estrada e Rodagem (DER) (PAESE, 2016, p. 66).

Todavia, em 2015, em razão de desavenças políticas entre os governos do Estado do Paraná e do Município de Curitiba a respeito dos repasses de recursos estaduais feitos para garantir o funcionamento do sistema, a integração da rede foi desmantelada. A população mais fortemente impactada pelas mudanças daí decorrentes foi a que habita na periferia de Curitiba e nas cidades do entorno da capital paranaense, para quem os custos com transporte aumentaram consideravelmente. Não por acaso, ocorreu uma série de manifestações populares, pressionando os governantes para encontrar uma solução e assegurar a integração do transporte metropolitano (NASCIMENTO, VANINI e SCORTECCI, 2015). Essa circunstância de cunho político-administrativo veio a agravar a já precária prestação do serviço público de transporte, em especial, nas áreas de conurbação.

A esse breve panorama do sistema de transporte público na RMC, adicionem-se a pandemia da COVID-19 e as necessárias medidas a serem tomadas pelos entes públicos com o objetivo de controlá-la, no frágil contexto da gestão metropolitana.

As primeiras providências adotadas pelo Estado do Paraná consubstanciam-se naquelas expedidas em 16 de março de 2020, por meio do Decreto Estadual nº 4230/2020. O referido decreto estabeleceu que “caberá à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, expedir orientações sobre a necessidade de limpeza e demais recomendações no âmbito do transporte público coletivo” (PARANÁ, 2020).

Mesmo diante da importância de definição e execução de medidas de segurança sanitária, por longo tempo o transporte da Região Metropolitana de Curitiba não contou com qualquer orientação legal por parte da COMEC. A Coordenação se limitava a divulgar informações acerca da manutenção da prestação do serviço (considerando a sua essencialidade) e das constantes alterações dos horários dos veículos, diante da argumentação de que a demanda do serviço teria reduzido em 40% (COMEC, 2020).



Embora Curitiba seja considerada um exemplo bem sucedido de mobilidade urbana na comparação com outras metrópoles brasileiras, “a crise do transporte coletivo não deixa, também aqui, de ser um dos vetores de contaminação do novo Coronavírus na medida em que, cotidianamente, milhares de pessoas são expostas ao contágio, em estações de embarque superlotadas e viagens em coletivos também com grande lotação.” (MOURA, 2020, p. 27). O Observatório das Metrópoles publicou Dossiê Nacional referente às metrópoles e a COVID-19, sendo que no caso da RMC, destacou-se que “a rede de serviços hospitalares, em Curitiba, em sua maioria, estão localizados nas regiões centrais ou no eixo norte, enquanto os bairros mais populosos estão na porção leste e sul da cidade” (MOURA, 2020, p. 27), o que revela a importância de se assegurar uma prestação do serviço público de transporte eficiente e segura, inclusive para garantir o direito à saúde da população.

2.1. ANÁLISE DAS MEDIDAS EFETIVADAS PELOS MUNICÍPIOS DA RMC

Na ausência de uma orientação geral do ente de coordenação, os municípios que compõem a região metropolitana passaram a realizar medidas próprias de controle da pandemia em seu território, abordando, em certas normativas, as relativas ao serviço do transporte público. Diante desse cenário, entendeu-se necessário analisar a existência ou não de consonância entre as estratégias de combate à pandemia de cada município integrante da Região Metropolitana de Curitiba em relação aos demais integrantes, especialmente no que se refere ao transporte público.

Para tanto, foram coletados e avaliados todos os decretos e leis municipais que regulamentaram a prestação do serviço de transporte público no interregno da pandemia nos 29 municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba. As normativas selecionadas abrangem o período inicial da pandemia em território nacional, especificamente no mês de março de 2020, até as medidas expedidas recentemente, quando grande parte dos municípios passou a prever retornos progressivos dos serviços públicos e privados, flexibilização iniciada sobretudo a partir do mês de agosto de 2020.

O referencial bibliográfico para o exame dos documentos normativos foi o das principais medidas de segurança recomendadas no âmbito da prestação do serviço de transporte público no decorrer da pandemia da COVID-19. Foram consideradas sobretudo as especificidades constatadas na transmissão do vírus, ou seja, relacionadas tanto à garantia de preservação do distanciamento entre passageiros, como a adoção de medidas de higiene nos veículos (LIMA, SCHECHTMAN, BRIZON, FIGUEIREDO, BRIZON, 2020, p. 8).



Tomando por base esses aspectos, a pesquisa centrou-se na busca de respostas a dois blocos de questionamentos. Os primeiros se restringiram ao modo como o transporte público foi regulamentado, concentrando-se nos seguintes aspectos: quais medidas de segurança foram realizadas no decorrer da pandemia; se tais as medidas abrangiam o transporte público; se eventualmente o transporte público foi considerado como essencial no contexto pandêmico; se houve previsão de providências específicas para o transporte público e, ainda, outras para além do transporte público. Em seguida, passou-se à análise detida dos regramentos municipais que, de alguma maneira, regularam a prestação do serviço de transporte público no âmbito de seus respectivos territórios. O âmbito de exame convergiu para as seguintes medidas implementadas: limitação de passageiros; higiene; alteração do horário da prestação do serviço; alteração da frota; e definição de outras medidas de segurança sanitária que não foram recomendadas previamente na bibliografia técnica especializada (LIMA, SCHECHTMAN, BRIZON, FIGUEIREDO, BRIZON, 2020).

Feito esse levantamento, procedeu-se à análise quanti-qualitativa dos dados, mediante a comparação das semelhanças e divergências das estratégias desempenhadas pelos municípios da RMC, reunindo as especificidades encontradas.

A investigação dos decretos expedidos pelos municípios que compõem a Região Metropolitana permitiu aferir que houve diversificação das providências realizadas, não ocorrendo a necessária integração entre as ações municipais, ainda que a sua coordenação fosse uma forma de assegurar maior eficiência tanto à prestação do serviço de transporte, quanto ao controle da epidemia. Ainda assim, é possível reconhecer que os municípios se conduziram, de modo uníssono, na necessidade inarredável de executar medidas sanitárias contra a disseminação da doença, especialmente no que se refere ao controle da prestação de serviços de comércio e serviço privados, como a definição de horários e dias específicos para seu devido funcionamento.

No âmbito dessas regulamentações, o transporte público estava presente de forma massiva: dos 29 municípios da RMC, 18 classificaram o transporte como um serviço essencial, sendo eles: Adrianópolis, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Campo do Tenente, Cerro Azul, Colombo, Curitiba, Lapa, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais e Tunas do Paraná (ADRIANÓPOLIS, 2020; ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2020; ARAUCÁRIA, 2020; BOCAIÚVA DO SUL, 2020; CAMPO LARGO, 2020; CAMPO MAGRO, 2020; CAMPO DO TENENTE, 2020; CERRO AZUL, 2020; COLOMBO, 2020; CURITIBA, 2020; LAPA, 2020; PIÊN, 2020; PINHAIS, 2020; PIRAQUARA, 2020; QUATRO BARRAS, 2020; RIO BRANCO DO SUL, 2020; SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2020; TUNAS DO PARANÁ, 2020).



Campina Grande do Sul, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Quitandinha, Rio Negro e Tijucas do Sul, mesmo que tenham emitido determinações para o funcionamento da prestação do transporte público, não reconheceram sua essencialidade, omitindo-se quanto às medidas necessárias para a manutenção do serviço no decorrer da pandemia.

Campina Grande do Sul delegou de maneira emergencial a prestação de seu serviço de transporte público (ressaltando-se que o decreto em questão não evidenciou a quem caberia o exercício do serviço após a delegação) (CAMPINA GRANDE DO SUL, 2020). Fazenda Rio Grande, por seu turno, entendeu que as medidas atinentes à prestação do serviço de transporte caberiam à COMEC, nos mesmos moldes previstos na legislação estadual (FAZENDA RIO GRANDE, 2020). Os demais municípios (Itaperuçu, Quitandinha, Rio Negro e Tijucas do Sul), ainda que não prevendo expressamente o transporte como uma atividade essencial, estabeleceram atuações próprias em razão da pandemia (ITAPERUÇU, 2020; QUITANDINHA, 2020; RIO NEGRO, 2020; TIJUCAS DO SUL, 2020).

Os 5 municípios que não abordam o transporte público em sua legislação, sendo eles Agudos do Sul, Balsa Nova, Contenda, Doutor Ulysses e Mandirituba, direcionaram a regulamentação para o funcionamento dos estabelecimentos privados e regime de teletrabalho para os serviços públicos (AGUDOS DO SUL, 2020; Balsa Nova, 2020; CONTENDA, 2020; DOUTOR ULYSSES, 2020; MANDIRITUBA, 2020).

O exame dos diplomas normativos evidenciou que a obrigação de uso de máscara no transporte público também se tornou um consenso entre os municípios, sendo amplamente considerada como item obrigatório para ser utilizado em espaços onde há acentuada circulação de pessoas.

Em 15 municípios houve regulamentação para que o transporte público fosse prestado de maneira segura em seu território, sendo eles: Adrianópolis, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Itaperuçu, Lapa, Piên, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná (ADRIANÓPOLIS, 2020; CAMPO LARGO, 2020; CAMPO MAGRO, 2020; COLOMBO, 2020; CURITIBA, 2020; ITAPERUÇU, 2020; LAPA, 2020; PIÊN, 2020; QUATRO BARRAS, 2020; QUITANDINHA, 2020; RIO BRANCO DO SUL, 2020; RIO NEGRO, 2020; SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2020; TIJUCAS DO SUL, 2020; TUNAS DO PARANÁ, 2020).

Partindo desse cenário, buscou-se compreender as eventuais semelhanças nas ações empreendidas pelos municípios e os possíveis impactos da ausência de uma adequada integração de medidas entre os municípios no planejamento do serviço de transporte público.



Nos primeiros momentos, mesmo ante as informações de que a aglomeração de pessoas constituía uma das principais situações de contágio do COVID-19, alguns poucos municípios aderiram a critérios preventivos mais rígidos com o fito de garantir a limitação de passageiros nos veículos, sendo eles: Curitiba, Lapa e Tunas do Paraná, Colombo e Adrianópolis.

Dos 5 municípios que buscaram limitar o número de passageiros por veículo, 3 elegeram a mesma porcentagem em relação à quantidade de passageiros por veículo: Curitiba, Lapa e Tunas do Paraná fixaram que os veículos deveriam circular com 50% de sua capacidade máxima (CURITIBA, 2020; LAPA, 2020; TUNAS DO PARANÁ, 2020). O Município de Colombo, por sua vez, de modo mais genérico, ateu-se à necessidade de adaptação do número de pessoas por veículo, de forma a garantir o distanciamento de 1,5 metro entre os passageiros (COLOMBO, 2020). Já Adrianópolis, de modo mais particular, estabeleceu um método próprio de controle de passageiros, com um passageiro por poltrona, a cada duas poltronas, sentado preferencialmente ao lado da janela, com o serviço de transporte funcionando apenas um horário por dia (ADRIANÓPOLIS, 2020).

No que tange à higiene dos veículos e dos próprios passageiros, determinações neste sentido foram verificadas em 6 municípios, estabelecendo-se a necessidade de constante limpeza e assepsia dos veículos, destacando-se a aplicação de álcool-70 nos lugares dos passageiros, bem como fornecimento de álcool em gel para os usuários e funcionários do serviço.

Excepcionalmente, alguns municípios buscaram alterar o horário do funcionamento da prestação do serviço. É o que se notou no caso de Adrianópolis e da Lapa, que são municípios distantes da capital e que não são fronteiriços a Curitiba, nem integram o núcleo urbano central (NUC)³ Enquanto Adrianópolis estabeleceu que o transporte público funcionasse apenas em um horário por dia (ADRIANÓPOLIS, 2020), o Município da Lapa determinou que operasse com estrita atenção aos horários definidos na tabela municipal (LAPA, 2020).

Também em raras situações, alguns municípios restringiram a circulação da frota dos veículos de transporte coletivo. É o que se nota, desde logo, no Município da Lapa, onde foi vedada a circulação do transporte coletivo até a emissão das normas federais que classificou o serviço como essencial em toda a Federação (LAPA, 2020). Ainda, o Município de Rio Branco do Sul disponibilizou veículos da sua frota escolar para a realização do transporte coletivo entre Rio Branco do Sul – Curitiba – Rio Branco do Sul, “considerando que já houve diversas tratativas com a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC [...] para que houvesse disponibilização de um número maior de veículos para o transporte coletivo, porém até o presente, a frota de ônibus não está sendo suficiente para evitar aglomerações no interior dos ônibus” (RIO BRANCO DO SUL, 2020).



A par disso, algumas iniciativas pontuais foram executadas pelos municípios em razão da especificidade de sua realidade, como o Município de Quitandinha, que suspendeu a prestação de seu serviço de transporte para estudantes universitários por tempo indeterminado (QUITANDINHA, 2020).

Adicionadas às medidas sanitárias e de funcionamento do transporte, também foram implementadas outras de caráter financeiro, buscando garantir a continuidade do transporte público, mesmo com a aparente redução da demanda por parte dos usuários. Essa estratégia foi a qual aderiu o Município de Curitiba, que instituiu, por meio de lei, o Regime Emergencial de Operação e Custeio do Transporte Coletivo. Trata-se de regimento diferenciado de pagamento pelo transporte público às concessionárias operantes exclusivamente no âmbito do Município de Curitiba (CURITIBA, 2020).

Esse cenário de diferentes estratégias e padrões de segurança e manutenção do serviço de transporte público indicou como o enfrentamento à pandemia foi fragmentado entre os municípios, o que pode ser explicado pela ausência de uma orientação geral por parte da coordenação da região metropolitana. Assim, a leitura e análise da legislação municipal referente ao transporte público em tempos de Coronavírus revelou uma ausência de articulação e integração das diretrizes relativas ao transporte na RMC, comprometendo a eficiência na prestação desse serviço fundamental e colocando em risco a saúde dos usuários e empregados.

2.2. A PRECARIÉDADE DA ATUAÇÃO DA COMEC NA REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE METROPOLITANO

A despeito de o governo do Estado ter atribuído à COMEC o dever de orientação sobre a higienização e demais recomendações do transporte público coletivo, os atos por ela intentados não lograram mudanças significativas para garantir a segurança sanitária dos usuários do serviço público, especialmente quanto à lotação dos veículos. Em virtude dessa insuficiência de atuação, o transporte público se tornou temática constante no noticiário local durante a pandemia, com reclamações por parte dos usuários ^{IV}.

Com efeito, a COMEC não apresentou qualquer medida ampla de organização para a adequada prestação do serviço público de transporte coletivo, dotando-o de estrutura para enfrentar e prevenir o contágio nos veículos superlotados. Cingiu-se, em cumprimento à atribuição que lhe foi delegada, a expedir a Resolução nº 02/2020, que apenas apresentou orientações aos usuários do serviço de transporte, meras recomendações, tais como utilização de máscara, higienização das mãos, ventilação



dos veículos e distanciamento em pontos de parada (COMEC, 2020). Ainda, divulgou em seu *site* as alterações nos horários e frotas disponíveis no período de distanciamento social.

Além dessa resolução estritamente orientativa, a autarquia estadual participou de reuniões com instituições relacionadas direta ou indiretamente com a pauta do transporte. Conforme registro no portal oficial da autarquia, até o mês de junho já teriam ocorrido três reuniões com a Associação dos Municípios da Região Metropolitana (ASSOMECA), cujos debates versavam sobre o controle da contaminação no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, indicando que, mesmo com a redução de 45% dos usuários e funcionamento de 65% da frota dos veículos operantes, o problema da superlotação dos ônibus permanecia inalterado, especialmente em horários de maior movimentação e circulação de pessoas (COMEC, 2020).

De acordo com a própria COMEC, uma das soluções para garantir a redução de contágio seria que a população utilizasse o transporte coletivo em períodos distintos dos horários de pico, cabendo aos empregadores a alteração dos horários de trabalho (COMEC, 2020). Porém, a despeito das recomendações, a dificuldade de garantir a lotação apropriada nos veículos persistiu, o que acarretou a contratação inicial da Guarda Municipal e da Polícia Militar para assegurar a lotação máxima permitida (COMEC, 2020).

Assim, como bem exposto pela equipe coordenada por Rosa Moura no Dossiê Nacional elaborado pelo Observatório das Metrópoles referente ao combate ao Coronavírus nas metrópoles brasileiras, no caso da RMC, “a compreensão por medidas articuladas no âmbito da Região Metropolitana foi tardia, e mesmo assim, pouco se avançou em termos de uma diretriz metropolitana a partir da qual os municípios possam regulamentar suas normas locais.” (MOURA, 2020, p. 13).

A inexistência de iniciativas eficazes para uma política de prevenção do contágio da população que usa diariamente o transporte coletivo, tendo Curitiba como cidade-polo, e um ente estadual que tem sua competência legal instituída, deixa clara a omissão de gestão num período de pandemia de proporções globais, em que o Poder Público deveria estar mais atuante, em busca da proteção do direito fundamental à saúde coletiva.

2.3. AS REIVINDICAÇÕES DOS DEMAIS PERSONAGENS POLÍTICOS ENVOLVIDOS

A ausência de um planejamento ajustado e de uma articulação competente e comprometida em torno e pela COMEC, entidade responsável por coordenar as políticas referentes ao transporte público na estrutura metropolitana, permitiu a interferência de instituições e entidades de classe na



pauta do transporte, de forma pouco transparente e democrática, resultando em distorções de legitimidade política, como se analisará adiante.

A Associação Comercial do Paraná (ACP) foi um dos atores com atuação constante em tempos de Coronavírus. Considerando a sua discordância da adoção de medidas restritivas para controle da pandemia (*lockdown*), a ACP pleiteou que o transporte garantisse medidas de segurança no período da pandemia, impedindo restrições mais severas ao comércio. Em uma dessas tratativas, COMEC, ACP, URBS e o Sindicato de Transportes concluíram pela necessidade de solicitar em conjunto aos Municípios da Região Metropolitana a adoção de horários alternativos para o funcionamento do transporte (ACP, 2020). Ainda, constam registros de reuniões entre ACP, COMEC e URBS para definir os horários do serviço de transporte público no decorrer da pandemia (ACP, 2020). Posteriormente, a ACP reforçou a necessidade de fiscalização para garantir a lotação correta dos veículos durante a pandemia (ACP, 2020).

Simultaneamente, o Ministério Público do Estado do Paraná, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA-MPPR) expediu recomendação à COMEC, requerendo a adoção de medidas de segurança no âmbito do transporte público da região metropolitana do Município de Curitiba (MPPR, 2020). De acordo com notícia veiculada no portal do referido órgão, destinavam a garantir a segurança sanitária, especificamente determinando a limitação de 50% da capacidade do veículo para viagens cujo trajeto fosse igual ou inferior a 15km, com duração máxima de 30 minutos, enquanto viagens com duração superior a 30 minutos e com percursos superiores a 15km deveriam ter lotação máxima de 25% (MPPR, 2020). Todavia, a despeito dessas recomendações, as dificuldades enfrentadas no âmbito da prestação do serviço de transporte público persistiram.

Em 01 de julho de 2020, findo o período de *lockdown* no Estado do Paraná, foi expedido o Decreto Estadual nº 4951. Esse ato definiu novas providências de segurança para o controle da pandemia, determinando que cada veículo do transporte coletivo deveria circular com lotação de 65% nos períodos compreendidos entre 05:00 às 08:00 e entre 15:30 às 19:30, com lotação de até 55% nos demais horários (PARANÁ, 2020).

Essa decisão administrativo-governamental acarretou descontentamento por parte da ACP, que defendeu que os veículos deveriam circular com a capacidade de assentos disponíveis, alegando que a porcentagem definida pelo decreto estadual não garantia a segurança sanitária necessária aos passageiros (ACP, 2020). Todavia, não obstante várias tentativas de acordo entre as instituições públicas e privadas interessadas na continuidade da prestação do serviço com capacidade plena, o



transporte público da região metropolitana seguiu operando com os parâmetros definidos pelo decreto estadual.

Por fim, o Poder Executivo do Estado do Paraná instituiu o Programa Cartão Social, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, cujo objetivo foi o de garantir a manutenção do serviço de transporte público no curso da pandemia. Trata-se, em suma, de um aporte financeiro às empresas privadas responsáveis pela prestação do serviço, de aproximadamente R\$32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais), valor que deve ser repassado aos usuários do transporte coletivo após o término da pandemia, por meio das passagens de ônibus. Para garantir o acesso das empresas ao benefício, o Estado do Paraná determinou que as prestadoras do serviço público aderissem aos programas federais de auxílio financeiro, de modo, igualmente, a assegurarem a manutenção dos vínculos de trabalho com dos seus empregados.

Em síntese, é possível afirmar que, ainda que legalmente previsto como um serviço comum aos municípios da RMC, o transporte público passou por duas formas de regulamentação. No primeiro momento, os municípios valeram-se de decretos locais para garantir a manutenção do transporte público no período da pandemia; em seguida, após alguns meses, ainda de pandemia, a COMEC e o Estado do Paraná buscaram definir padrões mínimos para assegurar a continuidade do serviço de transporte público. Contudo, nenhuma das alternativas logrou êxito em afiançar e executar uma prestação segura do transporte público, tendo em vista a continuidade de veículos lotados circulando na região metropolitana.

2. ENFRAQUECIMENTO DA COMEC E AUSÊNCIA DE ESTRUTURA METROPOLITANA ADEQUADA: ENTRAVES À INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo regime metropolitano, atribuindo aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, a fim de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.” (BRASIL, 1988). Essa competência deve ser temperada com outras importantes modificações promovidas pelo constituinte, como a afirmação da autonomia municipal e a definição da política de desenvolvimento urbano como competência dos municípios. Diante disso, necessária uma revisão do regime jurídico implementado até então nas regiões metropolitanas criadas pela União no início da década de 1970.

A gestão das primeiras regiões metropolitanas seguia a tônica do regime militar: centralização das decisões nos Estados, tecnocracia e forte dependência de investimentos federais. Porém, desde



1988, com o fortalecimento do municipalismo e a tendência de descentralização das políticas sociais (ARRETCHÉ, RODRIGUEZ, 1999), não é mais aceitável que os municípios – agora, sem dúvidas, entes federativos – se submetam ao controle dos Estados. Nesse cenário, o debate metropolitano perde força, o que é agravado pela crise fiscal vivenciada pela maior parte dos Estados brasileiros nos anos 1990. Assim, com exceção de algumas iniciativas esparsas, as regiões metropolitanas – que, paradoxalmente se multiplicam, chegando a mais de 70 atualmente – não saem do papel (IPEA, 2015, p. 58).

A despeito disso, a metropolização se torna um fenômeno cada vez mais presente no Brasil, demandando soluções integradas para os problemas que não se restringem aos limites municipais, Curitiba não escapando a essa realidade (FIRKOWSKI, MOURA, 2014). Para assegurar uma coordenação dos atores políticos participantes da gestão do território submetido à metropolização, uma nova forma de gestão deve ser implantada, assegurando aos municípios uma participação efetiva no processo decisório, que deve ser ainda pautado pela gestão democrática da cidade.

Dois marcos jurídicos fundamentais desse processo de construção de um novo regime metropolitano são a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, proferida em 6 de março de 2013, e a aprovação da Lei Federal nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole (MACHADO, SERRANO JÚNIOR, HOSHINO, 2015). Ao julgar a ADI nº 1.842, o STF estabeleceu primeiramente que não há incompatibilidade entre o caráter compulsório da participação dos municípios nas regiões metropolitanas e a autonomia municipal. Além disso, reputou inconstitucional a transferência ao Estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum, ressaltando que a gestão dessas funções e serviços deve ser compartilhada entre os municípios metropolitanos e o Estado-membro, sem que haja predomínio absoluto de qualquer dos entes. Ainda, afirmou que o interesse comum deve prevalecer sobre os interesses locais (BRASIL, 2013).

Para implementar essas diretrizes, as regiões metropolitanas precisam de uma nova estrutura institucional, já que aquela estabelecida pela Lei Complementar nº 14/1973 atribuía o poder decisório aos representantes do Estado, havendo uma sub-representação dos municípios^V. Desde 2004, tramitava no Congresso a proposta de uma lei para regulamentar a gestão metropolitana, mas ela só foi aprovada no início de 2015, consolidando e especificando as diretrizes estabelecidas pelo STF (SANTOS, 2018, p. 66).



O Estatuto da Metrópole determina que o Estado e os municípios que integram a região metropolitana devem promover a governança interfederativa (art. 3º, §1º), definida como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV). Esse dispositivo é de suma importância, pois consolida as diretrizes apontadas pelo STF no julgamento da ADI nº 1.842, já que prevê uma gestão compartilhada entre municípios e Estado, o que é reafirmado em outros artigos da lei. Para assegurar essa governança, a lei determina que seja garantida a seguinte “estrutura básica”, que compreende a instância executiva (composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbana), a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; a organização pública com funções técnico-consultivas e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 8º, incisos I a IV).

A lei não previu de forma minuciosa a composição dessas instâncias, deixando uma grande margem para a regulamentação pelos Estados, a fim de permitir que se atendam as peculiaridades de cada região. De todo modo, essa estrutura deve ser guiada pelas diretrizes jurisprudenciais e legais a respeito do regime metropolitano, assegurando a gestão democrática da cidade e o compartilhamento das decisões entre os entes federativos que integram a região. Nesse sentido, importante a reflexão trazida por Marcela Santos a respeito do processo de definição da composição dessas estruturas:

Tendo em vista que a estrutura virá desenhada na LCE, é recomendável que o estado dialogue com todos os municípios integrantes da RM, previamente à submissão da lei à assembleia legislativa, acerca da estrutura, da participação de cada ente e das atribuições de cada instância, de modo a abrir espaço para negociações e para a construção de consensos, o que poderá permitir, no futuro, a instalação de um ambiente mais equilibrado do ponto de vista político. (SANTOS, 2018, p. 484)

Assim, mesmo que o Estatuto da Metrópole não tenha precisado a composição dessas instâncias, não há dúvidas de que a estrutura criada pela Lei Complementar nº 14/1973 não responde de forma adequada às novas diretrizes da gestão metropolitana. Todavia, no Paraná, a despeito de algumas iniciativas pontuais para tentar incluir na agenda metropolitana a adequação às diretrizes do Estatuto da Metrópole, a RMC continua com a mesma estrutura, estabelecida pela Lei Estadual nº 11.027 de dezembro de 1994, que “reformulou o órgão metropolitano, alternando sua personalidade jurídica de Órgão de Regime Especial da Administração Direta para Autarquia situada no campo da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual” (COMEC, 2020).



Ressalte-se que as alterações promovidas por essa lei “não modificaram o caráter de institucionalidade do órgão metropolitano. Foi mantido o processo decisório fundamentado no Conselho Deliberativo que, por sua vez, manteve a mesma distribuição de cadeiras entre os representantes do poder estadual e do poder municipal”, como reconhecido pela própria COMEC. Em suma, o “órgão metropolitano permaneceu atrelado administrativa e financeiramente ao poder executivo estadual assim como os demais elos institucionais com a sua ambiência externa permaneceram inalterados.” (COMEC, 2020).

Em 2015, no âmbito de pesquisa coordenada pelo IPEA, foi publicado relatório sobre “arranjos institucionais de gestão metropolitana”, tendo por base a Região Metropolitana de Curitiba. Esse relatório compila importantes dados sobre a estrutura, o histórico e o arranjo institucional da RMC. No que se refere à atuação da COMEC, destaca quatro fases. Durante a primeira, da sua criação até o início dos anos 1980, “o papel da Comec centrou-se na implantação de infraestruturas urbanas e metropolitanas relacionadas ao saneamento básico, sistemas de transporte público, equipamentos urbanos e sistema viário metropolitano.” De meado dos anos 1980 até início dos anos 1990, a COMEC segue a tendência geral de “desmobilização da gestão metropolitana ocasionada pela crise política de desarticulação do sistema de planejamento e coordenação concebido pelo governo central”, com a redução de sua atuação institucional. Na sequência, a COMEC passou a atuar como órgão de apoio ao Executivo estadual, especialmente na elaboração de políticas estratégicas de caráter metropolitano. “A fase atual, nos anos 2000, tem seu início em 1998 e se caracteriza pelo desenvolvimento de atividades relacionadas ao planejamento metropolitano, com ênfase nas ações relativas à questão ambiental”, destacando-se, ainda, o planejamento e execução do Programa de Integração do Transporte (PIT) (IPEA, 2015, p. 24).

Ainda que a atuação da COMEC tenha passado por diferentes fases, o seu arranjo institucional pouco evoluiu, mesmo tendo sido recomendada a necessidade e importância de sua modificação. No Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 2006, elaborado pela COMEC, já havia a proposta de um novo arranjo, que permitisse “descentralizar as discussões, compartilhar responsabilidades entre os agentes e por fim [que] legitime o processo decisório com o envolvimento dos municípios e demais beneficiários dos serviços e Fpics” (IPEA, 2015, p. 27). Contudo, o plano sequer chegou a ser homologado pelos conselhos da COMEC.

Não bastasse esse descompasso entre as funções da COMEC e o novo regime metropolitano decorrente das modificações promovidas pela Constituição de 1988 no sistema federativo e na repartição de competências, verificou-se uma contínua crise administrativa da instituição, com o seu



enfraquecimento político e com a redução de seu corpo técnico (STROHER, 2017, p. 289). Esses elementos são fundamentais para se compreender as dificuldades de articulação e cooperação a nível metropolitano na RMC, agravadas com a urgência imposta pela pandemia. Nesse sentido, Gorsdorf conclui que a COMEC “tem sido mais um órgão tecnocrático de especialistas do que político vinculado a gestão metropolitana. Discutir sobre a paridade ou não dos municípios, do poder compartilhado com o Estado será essencial para repactuar de forma mais igualitária as funções públicas de interesse comum” (2017, p. 203).

A COMEC, com sua estrutura decisória fundada nos anos 1970, mantém a hegemonia da esfera estadual, bem como a posição predominante da cidade-polo no encaminhamento das decisões políticas, relegando aos demais municípios da região um papel quase insignificante (IPEA, 2015, p. 58). Esse arranjo institucional não assegura à COMEC a legitimidade política necessária para que ela se torne um verdadeiro espaço de debate e articulação política, elemento fundamental para assegurar a cooperação, como bem apontado por Sol Garson (2009, p. 90): “as áreas metropolitanas carecem de legitimidade política: falta-lhes autonomia frente aos governos locais e frente ao governo central. [...] Além disso, o peso das cidades-núcleo pode implicar em desequilíbrio nas estruturas decisórias.”

A legitimidade política também está associada aos mecanismos de controle e participação social, uma vez que a política urbana brasileira – municipal e metropolitana – se baseia na gestão democrática da cidade. Ocorre que, no caso da RMC, “a participação dos segmentos não governamentais não se efetiva por falta de canais. Verifica-se, na prática, a ausência do controle social das instâncias decisórias. Esse quadro, por sua vez, reforça a ideia de que o que determina a fragilidade das institucionalidades de cunho metropolitano é a falta de representação política.” (IPEA, 2015, p. 58). O atual cenário de pandemia e desarticulação revelou de forma bastante evidente essa situação: em razão do enfraquecimento da COMEC, que seria a instância adequada para articular os atores políticos e sociais interessados no debate metropolitano, as discussões ocorreram de forma descontínua e fragmentada, agregando apenas algumas organizações, como a ACP e a ASSOMEC, deixando de fora importantes atores, como representantes dos trabalhadores e da sociedade civil organizada.

A resistência dos governos locais e a ausência de identidade das áreas metropolitanas são outros obstáculos à construção de estruturas de governança metropolitana, segundo Garson (2009). No que se refere à resistência local, sua origem está intimamente atrelada ao histórico centralizador das regiões metropolitanas brasileiras. Portanto, para enfrentá-la, indispensável uma revisão do arranjo institucional, garantindo aos municípios metropolitanos – e não apenas à cidade-polo – uma



participação efetiva no processo decisório metropolitano, como inclusive já preconizado pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar de esta reivindicação não ser nova, ela continua sendo ignorada pelo Governo do Estado do Paraná, que hesita em propor um debate efetivo para reestruturação da COMEC. Justamente por isso, importante reforçar as consequências nefastas dessa ausência de integração para toda a população da região metropolitana, não apenas nos tempos de pandemia, em que a questão é urgente, mas também em tempos de “normalidade”, em que uma governança interfederativa é indispensável para garantir a todos o direito à cidade e a eficiência na prestação dos serviços de interesse comum, tais como o transporte público.

A inexistência de uma identidade adequada entre os municípios membros também é um importante fator a ser considerado, especialmente no caso da RMC. De acordo com dados da Regic (Regiões de Influência das Cidades) de 2008, a RM de Curitiba era a que possuía a maior extensão entre as regiões metropolitanas brasileiras, ocupando uma área que corresponde a 8% do território do Paraná e abrangendo 31% da população estadual (IPEA, 2015, p. 8). Quando foi instituída, em 1973, a RMC era formada apenas por quatorze municípios, mas após a Constituição Federal de 1988 foram incluídos pelo governo do Estado mais quinze municípios, sendo cinco por desmembramento e dez incluídos por legislações estaduais (IPEA, 2015, p. 19).

Dentre os 29 municípios que integram formalmente a RMC, vários não estão submetidos efetivamente à metropolização, não tendo uma relação tão simbiótica com a região. Ou seja, há um descompasso considerável entre a RMC instituída e o território metropolitano realmente existente. “A falta de uma força política relevante vem fragilizando a tomada de decisões sobre o território metropolitano. Observe-se a ampliação da RM de Curitiba com a adesão de municípios sem critérios técnicos e a dificuldade em consolidar instrumentos de gestão metropolitana.” (IPEA, 2015, p. 59). Não à toa, portanto, que os Municípios de Quitandinha e da Lapa, que não integram o núcleo urbano central da RMC, optaram por estratégias distintas dos demais municípios metropolitanos no curso da pandemia, como a suspensão da prestação de serviço de transporte.

O enfraquecimento da COMEC e da agenda metropolitana nas últimas décadas comprometem uma abordagem integrada das funções públicas de interesse comum, que ficam reféns de políticas locais, que não são suficientes para tratar as questões que se colocam em escala metropolitana. Nesse sentido, Moura e Hoshino destacam a importância de um reescalonamento das FPICs “para alavancar a eficiência (art. 37, caput, CF/1988) da administração pública e assegurar, na hipótese mesmo de concessão dos serviços públicos a empresas particulares, a sua adequada prestação quanto às



condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade e modicidade das tarifas.” (MOURA, HOSHINO, 2019, p. 380).

Se por muito tempo, e ainda que de forma superestimada, o modelo de transporte público da RMC serviu de modelo nacional e internacionalmente, foi justamente por assegurar uma integração na prestação do serviço. Desde 2015, contudo, esse sistema foi desmantelado e não se avançou nem na construção de um novo sistema de integração dos transportes, nem no desenvolvimento de uma governança interfederativa da região metropolitana que permitisse relançar o debate da integração. A inexistência de um espaço de coordenação das políticas locais ficou mais que evidenciada com a pandemia da COVID-19 e a heterogeneidade das estratégias municipais.

Essa situação reforça a premência de se desenvolver um planejamento integrado das ações metropolitanas, por meio de uma governança interfederativa que permita a concertação dos agentes políticos e sociais de toda a região, em busca do interesse comum metropolitano. “Em outras palavras, a alavancagem da governança interfederativa em nível urbano-regional implica enfrentar a fragmentação jurisdicional do estado, isto é, a incompatibilidade entre a cidade real (dinâmicas do espaço vivido) e a cidade formal (fronteiras político-administrativas)” (MOURA, HOSHINO, 2019, p. 382).

Contudo, para enfrentar essa fragmentação, imperiosa uma reformulação dos espaços de articulação metropolitana, assegurando-lhes legitimidade política e funcional, essenciais para superar as resistências locais. A forma como a questão do transporte público foi tratada na RMC em tempos de Coronavírus não deixa dúvidas da precariedade do arranjo institucional hoje existente e da urgência em se implementar as diretrizes do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de Curitiba. Para tanto, fundamental uma refundação da COMEC e de seus espaços decisórios, garantindo que não haja a prevalência de qualquer dos entes federativos neles e assegurando, ainda, a participação social. Esse é o primeiro passo para a construção de uma política e um planejamento metropolitanos, cujas diretrizes devem ser expressas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), mas que não se limitam a ele.

O Estatuto da Metrópole previu outro importante instrumento de coordenação das ações locais e desenvolvimento urbano integrado: os planos setoriais interfederativos (art. 9º, II, BRASIL, 2015). Sem dúvidas, um plano setorial que deve ser elaborado é o plano metropolitano de mobilidade. Desde 2012, com a aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei federal nº 12.587/2012), os municípios integrantes de regiões metropolitanas devem elaborar um Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido (art. 24, §1º, BRASIL,



2012). Contudo, nas regiões metropolitanas não basta que cada município elabore o seu plano de mobilidade: a integração do transporte e, portanto, sua eficiência, dependem da elaboração de um plano metropolitano de mobilidade, condizente com as demais diretrizes estabelecidas pelo PDUI.

Não se pode perder de vista que, de acordo com a Constituição de 1988, as regiões metropolitanas devem ser criadas justamente para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Portanto, essencial que a autoridade metropolitana tenha condições e estrutura para assumir a coordenação desse processo, o que não tem sido feito pela COMEC em razão das limitações já apresentadas.

A precariedade do arranjo institucional metropolitano da RMC mostrou-se um empecilho à boa condução da crise sanitária que vivenciamos com a propagação do Coronavírus, resultando em decisões e recomendações fragmentadas, que dificultaram a prestação do serviço de transporte urbano de forma segura e eficaz no território metropolitano. Além disso, a falta de legitimidade política da COMEC abriu espaço para a interferência de outras entidades, mais articuladas politicamente, que acabaram conduzindo o processo de enfrentamento à pandemia. Todavia, não se pode ignorar que tais atores nem sempre estavam visando ao interesse público. Assim, o “vácuo” metropolitano acaba sendo ocupado por agentes privados, muitas vezes preocupados em atender aos seus interesses, o que pode comprometer o bem-estar dos cidadãos, sua saúde e seu direito à mobilidade. O enfraquecimento da COMEC e a urgência de medidas coordenadas para o combate ao Coronavírus em toda a RMC levou ao fortalecimento de outros atores, como a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba e a Associação Comercial do Paraná, como será analisado a seguir.

3. A TENTATIVA DE CONSTRUÇÃO DE UMA ARTICULAÇÃO METROPOLITANA EM TEMPOS DE PANDEMIA

Antes mesmo do advento da pandemia da COVID-19, estudos já reconheciam que o processo de urbanização acarreta impactos à saúde pública, especialmente diante da expansão dos centros urbanos e dos efeitos da globalização. As políticas de planejamento urbano efetivadas no âmbito dos municípios devem superar as clássicas limitações administrativas, considerando que os eventuais quadros epidemiológicos presentes nas grandes aglomerações urbanas se encontram cada vez mais relacionados aos fluxos de movimentação presentes nos centros urbanos (CONOLLY, KEI, ALI, 2020, p.13).



Tendo em vista a ausência de uma adequada governança interfederativa no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba e da insuficiência das condutas individuais dos municípios para o combate à pandemia, distintos agentes acabaram por demandar ou realizar uma nova forma de governança da política urbana no decorrer da pandemia. Necessário, portanto, compreender como ocorreu o enfrentamento à crise da COVID-19, para além das ações dos municípios.

As entidades que, de alguma forma, interferiram na condução da crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19 podem ser classificadas em dois grupos: os atores políticos que promoveram ações de controle da pandemia no âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, e aqueles que demandaram ao poder público uma adequação das estratégias que vinham sendo realizadas até então, de acordo com suas competências e interesses. O primeiro grupo é formado pela própria COMEC, pelo Estado do Paraná, pelos municípios e pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC). Já o segundo, é composto pela Associação Comercial do Paraná (ACP) e pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR).

Conforme já analisado, no curso da pandemia da COVID-19 ficou evidenciado o progressivo enfraquecimento da COMEC que, a despeito de o Estado do Paraná ter-lhe delegado competência para a regulamentação da prestação do serviço de transporte no âmbito da RMC, limitou-se a emitir recomendações a serem desempenhadas pelos próprios usuários do transporte, deixando de regulamentar a prestação desse serviço.

Diante disso, as articulações já existentes entre os Municípios da Região Metropolitana se fortaleceram, assumindo o papel que deveria ter sido conduzido pela COMEC e criando novos espaços visando a uma atuação organizada entre os municípios no combate à COVID-19. É o que se nota da atuação da ASSOMECC no curso da pandemia. A referida associação, de cunho privado, é composta pelos municípios que compõem a RMC, tendo como objetivo a defesa dos interesses que compõem a região metropolitana.

Em entrevista concedida a um jornal local em 2019 pelo então presidente da ASSOMECC, o Prefeito do Município de Fazenda Rio Grande, é possível avaliar de que forma a referida associação vinha atuando nos últimos anos. O então Prefeito destacava que apenas com a integralização dos municípios seria possível garantir um eficiente desenvolvimento dos Municípios da Região Metropolitana. A despeito da importância desse reconhecimento, o próprio presidente da Associação reconhece que o modelo de gestão da escala metropolitana se encontra em disputa, inicialmente não abrangendo um conceito ampliado de participação da sociedade civil:



Mudamos o foco da reunião da Assomec, que agora tem muito mais a participação da sociedade organizada. Se as entidades privadas não forem chamadas, fica difícil você fazer uma gestão pública com tanta transparência. Queremos sair só das reclamações. Consórcios públicos, PDUI da Comec, tudo isso está sendo organizado também pela Assomec e estamos felizes com isso. (OLIVEIRA, 2019, sem paginação).

A ASSOMECC foi responsável pela instituição do Fórum Metropolitano de Combate à COVID-19. O respectivo espaço, contando com a participação dos Municípios integrantes da região metropolitana, visou a formalizar e padronizar as condutas a serem implementadas pelos municípios. Destaca-se que as decisões tomadas no âmbito do respectivo fórum passaram a ser citadas, inclusive, como “considerando” dos decretos expedidos pelos municípios após a instituição do referido espaço.

Além dessa articulação intermunicipal, a ASSOMECC manteve contato com o Governo Estadual, como bem apontado no Dossiê realizado pelo Observatório das Metrôpoles: “foi realizada, em 17 de junho, uma reunião virtual entre o governador do Estado e os prefeitos da Assomec. Novas estratégias para a RM Curitiba foram publicadas por Decreto Estadual, após passarem por deliberação interna na Assomec.” (MOURA, 2020, p. 12). Destaca-se, ainda, o caráter inovador dessa articulação dos prefeitos da região metropolitana:

Mas nesta, um movimento de prefeitos, junto à associação dos municípios da RMC, a Assomec, inovou na decretação conjunta de medidas referentes ao transporte metropolitano e ao funcionamento do comércio e serviços na região, e mais tarde, a implementação do *lockdown* em alguns municípios. Tais decisões conjuntas foram tardias e de certa forma apenas motivadas para conter os efeitos das medidas adotadas por Curitiba sobre as populações dos municípios vizinhos. Constata-se que em pouco avançaram em termos de uma diretriz efetivamente metropolitana, a partir da qual os municípios pudessem regulamentar suas normas locais. Mesmo assim, não deixam de revelar um mínimo de conscientização quanto à necessidade de ações articuladas. (MOURA, 2020, p. 39)

Ainda que seja relevante a atuação da ASSOMECC para tentar suprir a deficiência de articulação metropolitana, suas propostas se concentraram na regulamentação dos horários de funcionamento do comércio e demais estabelecimentos, pouco dispendo sobre a prestação do serviço público de transporte, que é essencial e mereceria uma atenção especial, por conta dos riscos que oferece para disseminação da COVID-19. Assim, ante a ausência de uma atuação mais propositiva da COMEC e as limitações da ASSOMECC, a prestação desse serviço continuou sendo regulamentada de forma fragmentada e heterogênea pelos municípios da RMC, como revelou a análise das normas expedidas pelos municípios metropolitanos durante a pandemia.



O outro grupo de atuação, por sua vez, como já ressaltado, foi composto por sujeitos que buscaram garantir a eficiência da prestação do serviço de transporte.

A Associação Comercial do Paraná empreendeu significativa atuação no sentido de garantir uma redução da lotação dos veículos, especialmente diante da aprovação do Decreto Estadual nº 4951/2020, responsável por definir a porcentagem da lotação dos veículos. Em análise das notícias veiculadas no portal oficial da referida associação, é possível constatar que a ACP apresentou propostas alternativas para o controle da pandemia e a garantia da continuidade da prestação dos serviços de comércio.

Logo no início do período de pandemia, a referida associação propôs que a lotação dos veículos do transporte público fosse readequada de acordo com os assentos disponíveis nos veículos, sustentando que isso garantiria o devido distanciamento entre passageiros (ACP, 2020, sem paginação).

Desde então, a ACP passou a adotar providências para assegurar a continuidade dos serviços de comércio e a prestação do serviço de transporte público de acordo com os parâmetros de segurança e higiene exigidos para contenção da pandemia. Notícias divulgadas pela própria Associação e pelo comércio local indicam que a sua atuação gerou tensões entre os sujeitos relacionados ao serviço de transporte e de fiscalização da garantia dos direitos dos usuários e cidadãos dos municípios. É o que se nota, a título de exemplo, na Recomendação Administrativa expedida pelo Ministério Público do Estado do Paraná à ACP, requerendo o fechamento dos comércios do Município de Curitiba após nota expedida pela Associação de que os comércios abrissem, mesmo diante do agravamento da pandemia (ACP, 2020, sem paginação).

Posteriormente, diante das constantes alegações por parte do presidente da ACP de que o transporte público do Município de Curitiba e Região Metropolitana seria o verdadeiro foco de transmissão da COVID-19, o Sindicato das Empresas de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana expediu Nota de Repúdio às referidas declarações (SETRANSP, 2020, sem paginação). No documento, o sindicato das empresas sintetiza as medidas que vinham sendo executadas no decorrer da pandemia, concentrando-se, contudo, naquelas tomadas exclusivamente no Município de Curitiba, pouco abordando os aspectos atinentes à região metropolitana (SETRANS, 2020, sem paginação).

Diante dos problemas enfrentados para controlar a propagação do vírus em razão da utilização do transporte público, a ACP procurou congregar associações comerciais de outros municípios da região metropolitana, para garantir uma adequada prestação do serviço do transporte metropolitano e definição de horários (ACP, 2020, sem paginação). Assim, é possível constatar que a ausência de uma

adequada estrutura institucional metropolitana, especialmente no que se refere à prestação do serviço de transporte público, implicou a articulação de entidades privadas, na busca de uma adequação de medidas consensuais no que se refere ao funcionamento do comércio e da prestação do serviço de transporte público.

Por fim, cumpre destacar a importante atuação do Ministério Público do Estado do Paraná, no sentido de garantir uma adequada prestação do serviço de transporte público, papel já reconhecido da referida instituição, que tem se mostrado fundamental para consolidar os ditames previstos pelo próprio Estatuto da Cidade.

Conforme divulgado no site oficial da própria instituição, o MPPR foi responsável por expedir Recomendação à COMEC, demandando que a referida instituição adequasse a prestação do serviço com base em critérios técnicos que garantissem a segurança do serviço no decorrer da pandemia (MPPR, 2020, sem paginação). A Recomendação expedida buscava ajustar a lotação dos veículos de acordo com a sua quilometragem de rodagem, de modo que veículos que realizassem viagens maiores tivessem lotações menores, enquanto em linhas de viagens maiores seria permitido lotações maiores.

Em suma, a pandemia da COVID-19 evidenciou as lacunas existentes no âmbito do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Curitiba, desencadeando as providências aqui analisadas, realizadas por diferentes sujeitos e decorrentes de interesses variados referentes à prestação do serviço de transporte público. Esse cenário reforça o entendimento de que as regiões metropolitanas se encontram em um processo de disputa (FRANZONI, HOSHINO, 2015, p. 129) e que é preciso avançar publicamente no debate sobre a reestruturação do arranjo institucional metropolitano e sobre a integração do sistema de transporte público metropolitano.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões metropolitanas e a gestão interfederativa, desde sempre, trouxeram imensos desafios por reunir municípios geograficamente próximos, porém nem sempre com outros fatores que os aproximassem, o que, ao menos abstratamente, facilitaria a obtenção de soluções para os complexos problemas da vida da população conturbada.

Esse quadro, já originariamente portador de adversidades e de difíceis resultados consentâneos para os entes federativos que compõem as regiões metropolitanas, foi agravado exponencialmente com a crise sanitária provocada pela COVID-19. Dentre tantos aspectos que orbitam



nos temas metropolitanos, o serviço de transporte coletivo municipal e intermunicipal acabou por ser um dos protagonistas das discussões que envolveram os gestores públicos e impactou na vida das pessoas.

A mobilidade, um direito fundamental, que se efetiva, dentre outros instrumentos, por intermédio do transporte público coletivo, proporciona, em geral, a sobrevivência das pessoas; conquanto é, comprovadamente, um dos meios de contágio do COVID19, fato que intensifica a pandemia, ocasionando efeitos funestos nos sistemas de saúde. Portanto, a imposição de regras à sua fruição, tanto em âmbito local, quanto metropolitano, mostrou-se medida de segurança sanitária inarredável.

O recorte de análise centrado no serviço público de transporte coletivo da RMC contou com facetas variadas, revelando problemas de gestão local e regional, deficiências estruturais da Administração Pública, inexistência de políticas públicas e imprecisão legislativa local. Isso resultou em graves obstáculos à integração adequada e necessária ao contingenciamento da pandemia.

No Estado do Paraná, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, autarquia competente para gerir os assuntos metropolitanos e também a quem foi atribuída a tarefa de atender a posturas de higiene e recomendações relativas ao transporte coletivo, deixou evidente a omissão administrativa pelas parcas e insuficientes iniciativas que seriam orientativas aos 29 municípios que constituem da RMC.

Os municípios metropolitanos, por sua vez, e em face de suas competências constitucionais, buscaram regulamentar, igualmente de modo precário na maioria dos casos, as condições de prestação do serviço de transporte. Logo, a estipulação de estratégias que atendessem e efetivassem as “funções de interesse comum”, baldrame constitucional justificador da instituição das regiões metropolitanas, não foram sequer empreendidas pela ausência de gestão metropolitana.

Assim, desprovidos de uma governança coordenada que ajustasse características comuns, como horários de funcionamento das frotas entre os municípios nas horas de pico, proporção de lotação por veículo, medidas de higiene dos usuários, empregados e veículos, e de distanciamento entre as pessoas durante os trajetos, cada ente federativo da RMC emitiu suas próprias regras. Alguns atentaram para certo grau de tecnicidade ao mínimo que se exige da emissão de atos normativos, outros emitiram atos incompletos, com redação duvidosa e consequências que culminaram com a alternância de flexibilizar as normas de segurança sanitária e, em seguida, recrudescê-las.

Esse ambiente desordenado trouxe à luz a fragilidade da COMEC que, se em algum momento de sua existência teve papel importante nos assuntos metropolitanos, neste, mais que nunca, adotou

uma postura marginal, deixando as articulações políticas a outros agentes que defendem, no mais das vezes, interesses setoriais e não coletivos.

Nos momentos de crise, como a vivida pela pandemia do COVID-19, é que afloram lacunas administrativas e de gestão que desvelam a deficiência, a ineficiência, a inefetividade e o despreparo da atuação do Poder Público em esferas que deveriam estar estruturadas para engendrar iniciativas de enfrentamento de circunstâncias anômalas, sobretudo com vistas à prevenção e à preservação de valores fundamentais como a saúde da população, mediante a prestação do serviço público de transporte eficiente e seguro.

NOTAS DE FIM

1. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-Comec>. Acesso em 1/4/2021.
2. Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Tunas, Tijucas do Sul e Quitandinha. Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/FAQ/Municipios-da-Regiao-Metropolitana-de-Curitiba>. Acesso em 1/4/2021.
3. De acordo com o Relatório de Pesquisa do IPEA sobre a Região Metropolitana de Curitiba, o “NUC corresponde a um recorte da região institucionalizada. Os municípios integrantes são os mesmos que formam a Área de Concentração de População (ACP) de Curitiba, definida pelo Regic: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.” (IPEA, 2015, p. 11).
4. Apenas para ilustrar, destacam-se as seguintes reportagens: TRIBUNA. **Passageiros temem pegar coronavírus em ônibus e terminais lotados da região de Curitiba**. 05 de maio de 2020. Disponível em: <tribunapr.com.br/noticias/curitiba-regiao/passageiros-temem-pegar-coronavirus-em-onibus-e-terminais-lotados-da-regiao-de-curitiba/>. Acesso em 17 set. 2020. PLURAL. **Ônibus em Curitiba e RMC continuam lotados**. 19 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/onibus-em-curitiba-e-rmc-continuam-lotados/>>. Acesso em 17 set. 2020.
5. A composição dos Conselhos Deliberativo e Consultivo das regiões metropolitanas criadas pela União foi prevista no art. 2º da Lei complementar nº 14/1973, que assim dispõe:
 “Art. 2º Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.
 § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.
 § 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.
 § 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.” (BRASIL, 1973)



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACP. ACP quer que Empresas de Ônibus só Transportem Passageiros Sentados. **Associação Comercial do Paraná**. Notícias. Publicado em 20 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/33eR9T5> >. Acesso em: 28.set.2020.

_____. A Pedido do Ministério Público, ACP Seguirá Recomendação Para Que o Comércio Continue Fechado. Notícias. Publicado em 10 de abril de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2SdbstO>>. Acesso em: 28.set.2020.

_____. Associações Comerciais vão Pedir Ajuda a Prefeitos para Regularizar Horário do Comércio em Cada Cidade. **Associação Comercial do Paraná**. Notícias. Publicado em 29 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/36oEZcl> >. Acesso em: 28.set.2020.

ADRIANÓPOLIS. **Decreto Municipal nº 06**, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19. Publicada em 23 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3icANhT> >. Acesso em: 28.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 23**, de 16 de junho de 2020. Determina a suspensão do atendimento ao público nos órgãos e secretarias da administração pública municipal, bem como o fechamento do comércio não essencial no Município de Adrianópolis e dá outras providências. Publicado em 16 de junho de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3js0V9O> >. Acesso em: 28.set.2020.

AGUDOS DO SUL. **Decreto Municipal nº 47**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas temporárias a serem adotadas no âmbito do Município de Agudos do Sul para a prevenção e enfrentamento da epidemia de saúde pública decorrente do novo coronavírus - COVID-19. Publicada em 17 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3cKScwZ> >. Acesso em: 30.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 50**, de 21 de março de 2020. Publicado em 21 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3cKScwZ> >. Acesso em: 30.set.2020.

ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Decreto Municipal nº 44**, de 13 de abril de 2020. Dispõe sobre novas medidas temporárias de prevenção ao contágio do COVID-19 (novo coronavírus) no âmbito do Município do Município de Almirante Tamandaré e dá outras providências. Publicado em 13 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/36mG704> >. Acesso em: 30.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 70**, de 13 de abril de 2020. Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, conforme deliberações do Fórum Metropolitano de Combate ao COVID-19. Publicado em 13 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/34elH6I> >. Acesso em: 30.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 79**, de 15 de julho de 2020. Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento de emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, conforme deliberações do



Fórum Metropolitano de Combate ao COVID-19. Disponível em: < <https://bit.ly/2GexSbt> >. Acesso em: 30.set.2020.

ARAUCÁRIA. **Decreto Municipal nº 3.4459**, de 17 de abril de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da calamidade pública e emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus SARS - CoV-2/COVID-19. Publicada em 17 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3ijaMxi> >. Acesso em: 30.set.2020.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

BALSA NOVA. **Decreto Municipal nº 97**, de 25 de março de 2020. Dispõe sobre a inclusão de novas estratégias no “PLANO DE CONTIGÊNCIA –COVID – 19 DO MUNICÍPIO DE Balsa Nova”, objeto dos DECRETOS nºs 80 e 96/2020, em acolhimento as RECOMENDAÇÕES ADMINISTRATIVAS nº 03/2020, 04/2020 e 05/2020, de iniciativa do Ministério Público do Estado do Paraná, que tratam do enfrentamento das emergências de saúde no Município de Balsa Nova, e dá outras providências. Publicado em 25 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cP5pFk>>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

_____. **Decreto Municipal nº 80**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – COVID19. Disponível em: <<https://bit.ly/2HMn98L0>>. Acesso em: 25.set.2020.

BOCAIUVA DO SUL. **Decreto Municipal nº 1041**, de 02 de abril de 2020. Dispõe sobre novas medidas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente da Infecção Humana pelo COVID-19 e dá outras providências. Publicado em 02 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/2GpP25G> >. Acesso em: 15.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 1114**, de 17 de julho de 2020. Dispõe sobre medidas de enfrentamento da COVID-19 nos termos do Decreto nº4942/2020. Publicado em 17 de julho de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3n7qXSg> >. Acesso em: 15.set.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. Relator Ministro Gilmar Mendes. Acórdão proferido em 6 março de 2013.

_____. **Lei Complementar nº 14/1973**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm>. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. **Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

CAMPINA GRANDE DO SUL. **Decreto nº 1.359**, de 07 de agosto de 2020. Dispõe sobre a delegação emergencial do serviço público de transporte coletivo de passageiros, no âmbito do Município de Campina Grande do Sul, e dá outras providências. Publicado em 07 de agosto de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3iiDz5t> >. Acesso em: 18.set.2020.

_____. **Decreto nº 1.341**, de 14 de julho de 2020. Dispõe sobre a adoção de medidas complementares e escalonadas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública



decorrente da COVID-19, no Município de Campina Grande do Sul. Publicado em 14 de julho de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/2G4wcBB> >. Acesso em: 20.set.2020.

CAMPO DO TENENTE. **Decreto Municipal nº 41**, de 22 de abril de 2020. Disponível sobre as Medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID19 Coronavírus. Publicado em 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2G509kZ>>. Acesso em: 20.set.2020.

CAMPO LARGO. **Decreto Nº 166**, de 22 de maio de 2020. Regulamenta, a realização de cultos religiosos no Município de Campo Largo, em razão da Calamidade de Saúde Pública decorrente da Infecção Humana pelo Coronavírus (Covid-19) e dá Outras Providências. Publicado em 22 de maio de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3icAqUA> >. Acesso em: 25.set.2020.

_____. **Decreto nº 114**, 03 de abril de 2020. Adota medidas para o enfrentamento da pandemia ocasionada pelo vírus Covid-19, conforme especifica. Disponível em: <<https://bit.ly/32LpjNV>>. Acesso em: 20.set.2020.

CAMPO MAGRO. **Decreto nº 224**, de 18 de agosto de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3kWmIfC> >. Acesso em: 20.set.2020.

CERRO AZUL. **Decreto nº 106**, de 03 de julho de 2020. Dispõe sobre as novas medidas de enfrentamento da pandemia, suspensão do atendimento do comércio não essencial, implantação de barreira sanitária de fronteira, a obrigatoriedade do uso de máscaras e implantação da tabela de fases. Disponível em: <<https://bit.ly/3dBxS2d>>. Acesso em: 21.set.2020.

COLOMBO. **Decreto Municipal nº 41**, de 15 de julho de 2020. Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os Municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, conforme deliberações do Fórum Metropolitano de Combate a Covid-19. Disponível em: < <https://bit.ly/36kQNMp> >. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Resolução nº 03**, de 06 de agosto de 2020. Institui medidas sanitárias complementares e obrigatórias para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, decorrente do novo Coronavírus e regulamenta o Decreto Municipal nº 053/2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34gpmkr>>. Acesso em: 20.set.2020.

CONNOLLY, Creighton, KEIL, Roger, ALI, S. Harris. Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance. **Urban Studies**. Publicado em 31 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/36fNDK2> >. Acesso em: 28.set.2020.

COMEC. **Histórico da COMEC**. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/Pagina/Historico-da-Comec>>. Acesso em: 25 set. 2020.

CONTENDA. **Decreto nº 122**, de 21 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas complementares para enfrentamento da calamidade pública e emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus - COVID-19. Publicado em 21 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/30mxgHO> >. Acesso em: 20.set.2020.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). Resolução nº 02, de 17 de abril de 2020. Dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento da emergência de saúde



pública decorrente do Coronavírus –COVID-19, no âmbito do Transporte Coletivo Metropolitano da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: COMEC, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3c5QCFM>>. Acesso em: 12.set.2020.

_____. URBS e COMEC Convocam Comércio para Discutir Horário de Funcionamento. **Portal da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <<https://bit.ly/33ywV5E>>. Acesso: 10.set.2020.

_____. Comec, URBS e ACP debatem horário de funcionamento do comércio. **Portal da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**. Publicado em: 05.jun.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2H865K3>>. Acesso em: 09.set.2020.

_____. Comec debate transporte coletivo com prefeitos da RMC. **Portal da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba**. Publicado em: 05.jun.2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33yw1Gn>>. Acesso em: 07.set.2020.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. **Revista de direito ambiental**, v. 20, n. 78, p. 447-474, abr./jun. 2015.

CURITIBA. **Decreto Municipal nº 1080**, de 17 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas restritivas às atividades e serviços para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, de acordo com o quadro epidêmico do novo Coronavírus (COVID-19) e a situação de Risco de Alerta - Bandeira Amarela - conforme Protocolo de Responsabilidade Sanitária e Social de Curitiba. Disponível em: <<https://bit.ly/33f4cE2>>. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Lei Municipal nº 15627**. Institui o Regime Emergencial de Operação e Custeio do Transporte Coletivo para o enfrentamento econômico e social da emergência em saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. Disponível em: <<https://bit.ly/33f4cE2>>. Acesso em: 20.set.2020.

DOUTOR ULYSSES. **Decreto Municipal nº 55**, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional do novo coronavírus, e dá outras providências. Publicado em 19 de março de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/30mxlWw> >. Acesso em: 21.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 85**, de 30 de abril de 2020. Estabelece regras específicas de manutenção de ações de prevenção a propagação do COVID-19 em âmbito municipal. Publicada em: 30 de abril de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/3cJhTOU> >. Acesso em: 20.set.2020.

EMPRESAS DE ÔNIBUS DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA. Setransp Repudia Declarações de Presidente de ACP. **Empresas de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana**. Mobilidade Urbana – Curitiba. Publicado em 02 de junho de 2020. Disponível em: < <https://bit.ly/2S8jQe3> >. Acesso em: 28.set.2020.



FAZENDA RIO GRANDE. **Decreto Municipal nº 5.157**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública denominado Fazenda Rio Grande Fazendo a Sua Parte decorrente do Coronavírus - COVID-19, conforme especifica e confere outras providências. Publicado em: 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30m4dE2>>. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 5270**, de 22 de junho de 2020. Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os Municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, conforme deliberações do Fórum Metropolitano de Combate a COVID-19. Publicado em 22 de junho de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3n8zX9u>>. Acesso em: 20.set.2020.

FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.

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

GORSDORF, Leandro Franklin. Estatuto da Metrópole: olhar sobre os conflitos fundiários da Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTALDELLO, Angela Cássia *et al* (org.). **Direito administrativo, urbanístico e ambiental: fronteiras e interfaces contemporâneas**. Curitiba: CRV, 2017.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019.

ITAPERUÇU. **Plano Municipal de Contingência CORONAVÍRUS (COVID-19)**. Disponível em: <<https://bit.ly/34eIPSA>>. Acesso em: 20.set.2020.

LAPA. **Decreto Municipal nº 24.538**, de 05 de abril de 2020. Decreta o estado de calamidade pública e consolida as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), no Município da Lapa-PR. Disponível em: <<https://bit.ly/3kv5LwK>>. Acesso em: 20.set.2020.

LIMA, G. C. L. S., SCHECHTMAN, R., BRIZON, L. C., FIGUEIREDO, Z. M. **Transporte Público e COVID-19. O que pode ser feito?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI), 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30jhJZP>>. Acesso em: 31.jul.2020.

MACHADO, Alberto Vellozo; SERRANO JÚNIOR, Odoné; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. A ADI 1.842/RJ e a Lei 13.089/2015: novos paradigmas jurídicos para as Regiões Metropolitanas brasileiras? **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, ano 2, n. 2, p. 408-424, ago. 2015.

MANDIRITUBA. **Decreto nº 622**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19 Coronavírus. Disponível em: <<https://bit.ly/3jhOxJL>>. Acesso em: 20.set.2020.



_____. **Decreto nº 627**, de 21 de março de 2020. Altera Decreto Municipal nº 622/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID-19 Coronavírus. Disponível em: <<https://bit.ly/3n7DeWQ>>. Acesso em: 20.set.2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. MP Recomenda à Comec Medidas Para a Segurança no Transporte Coletivo. **Portal do Ministério Público do Estado do Paraná**. COVID-19. Publicado em 28 de maio de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/30iA20J>>. Acesso em: 28.set.2020.

MOURA, Rosa (coord.). **A evolução tardia da COVID-19 na Região Metropolitana de Curitiba**. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-evolucao-tardia-da-covid-19-na-regiao-metropolitana-de-curitiba/>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

NASCIMENTO, Aniele; VANINI, Felipe; SCORTECCI, Catarina. Passageiros protestam em terminais de ônibus da região metropolitana. In: Gazeta do Povo. Seção Vida e Cidadania. Publicado em: 13.abr.2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3mgpZmF>>. Acesso em: 03.abr.2021.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Luiz Henrique de. Presidente da Assomec diz que é Preciso Discutir Segunda Linha de Ligação para Desenvolver a RMC. **Portal Banda B**. Publicado em 29 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2EPQr5i>>. Acesso em: 28.set.2020.

PARANÁ. **Decreto Estadual 4230**, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus - COVID-19. Publicado em 16 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2RznYU5>>. Acesso em: 10.set.2020.

_____. **Decreto Estadual 4951**, de 01 de julho de 2020. Altera dispositivos do Decreto nº 4.942, de 30 de junho de 2020. Publicado em 01 de julho de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3cbUmFS>>. Acesso em: 14.set.2020.

PIÊN. **Decreto Municipal nº 40**, de 23 de março de 2020. Dispõe Sobre as Medidas a Serem Tomadas Pela Iniciativa Privada em Consonância Com o Decreto Nº 32, De 17 De Março De 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jdLI1A>>. Acessado em: 20.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 52**, de 06 de abril de 2020. Complementa Medidas para o Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública Decorrente do Coronavírus (Covid-19), No Âmbito Do Município De Piên. Disponível em: <<https://bit.ly/3igcq32>>. Acesso em: 20.set.2020.

PINHAIS. **Decreto Nº 267**, de 21 de março de 2020. Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus (COVID-19) considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial De Saúde (OMS).Disponível em: <<https://bit.ly/2Gczfra>>. Acesso em: 20.set.2020.

PIRAQUARA. **Decreto Municipal nº 8265**, de 30 de março de 2020. Determina medidas complementares às regras de funcionamento aos estabelecimentos de serviços essenciais e medidas de prevenção e combate à pandemia do Covid-19 já estabelecidas. Disponível em: <<https://bit.ly/3l1XvLE>>. Acesso em: 20.set.2020.



PLURAL. **Ônibus em Curitiba e RMC continuam lotados**. 19 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/onibus-em-curitiba-e-rmc-continuam-lotados/>>. Acesso em 17 set. 2020.

QUATRO BARRAS. **Decreto nº 7.267**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (2019-nCoV), declarada pela Portaria nº 188/GM/MS de 03/02/2020, no Município de Quatro Barras, e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2SfVyi5>>. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Decreto Nº 7.405**, de 18 de julho de 2020. Dispõe sobre medidas complementares de distanciamento social, funcionamento de comércio e serviços, e medidas relacionadas à circulação de pessoas em espaços abertos ao público, ou de uso coletivo, pelo período que especifica, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <<https://bit.ly/2SkpMAAt>>. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Decreto Municipal nº 7441**, de 21 de julho de 2020. Dispõe sobre novas medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, em decorrência da Infecção Humana pela COVID-19, para os Municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba, conforme deliberações do Fórum Metropolitano de Combate a Covid-19 para o período de 23 de junho de 2020 a 06 de julho de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3l2LDsA>>. Acesso em: 20.set.2020.

QUITANDINHA. **Decreto nº 1.301**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do CORONAVÍRUS – COVID19. Disponível em: <<https://bit.ly/2PU5HDg>>. Acesso em:

RIO BRANCO DO SUL. **Decreto Municipal nº 550**, de 30 de junho de 2020. Dispõe sobre a regulamentação do auxílio emergencial ao transporte coletivo nas linhas Rio Branco do Sul – Curitiba – Rio Branco do Sul aos Municípios residentes no Município de Rio Branco do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/3l2LDsA>>. Acesso em: 20.set.2020.

RIO NEGRO. **Decreto nº 25/2020**, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas a serem tomadas pela iniciativa privada em consonância com o Decreto Municipal nº 021, de 17 de março de 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2PSmZRp>>. Acesso em: 20.set.2020.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Decreto Municipal nº 3728**, de 20 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – COVID19 e dá outras providências. Publicada em 20 de março de 2020. Disponível em: <>. Acesso em: 20.set.2020.

STROHER, Laisa. Reestruturação da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba. **EURE (Santiago)** [online]. 2017, vol. 43, n. 128, p. 273-294. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612017000100012&lng=es&nr=isso>. Acesso em 23 set. 2020.



TIJUCAS DO SUL. **Decreto nº 3395**, de 31 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus –COVID-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3kVfjI6>>. Acesso em: 20.set.2020.

_____. **Decreto nº 3410**, de 15 de abril 2020. Altera o Decreto nº 3392, de 24 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus –COVID-19. Disponível em: <<https://bit.ly/2Go7n38>>. Acesso em: 20.set.2020.

TRIBUNA. **Passageiros temem pegar coronavírus em ônibus e terminais lotados da região de Curitiba**. 05 de maio de 2020. Disponível em: <tribunapr.com.br/noticias/curitiba-regiao/passageiros-temem-pegar-coronavirus-em-onibus-e-terminais-lotados-da-regiao-de-curitiba/>. Acesso em 17 set. 2020.

TUNAS DO PARANÁ. **Decreto Municipal nº 224**, 29 de julho de 2020. Dispõe sobre as novas medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Coronavírus (COVID-19) que regulam as atividades de transporte coletivo, transporte de funcionários, serviços de TAXI, transporte remunerado privado e congêneres no âmbito município de Tunas do Paraná e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2SaJaQF>> . Acesso em: 20.set.2020.

Sobre os autores:

Angela Cassia Costaldello

Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e de Urbanístico do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa da Pós-graduação em Direito da UFPR (Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado). Especialização pela Facoltà di Giurisprudenza della Università Statale di Milano (1985/86), Mestrado (1990) e Doutorado (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento - PRO POLIS, vinculado do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFPR. Visiting Fellow na Università degli Studi di Palermo (Itália). Orientadora de Pós-doutorado. Membro de Ministério Público de Contas do Paraná aposentada. Advogada.

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8824542153573621>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8550-2576> E-mail: acostaldello@gmail.com

Eloisa Dias Gonçalves

Doutoranda em Direito na Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne em co-tutela com a Universidade Federal do Paraná. Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Convidada pelo SERDEAUT (Sorbonne Études et Recherche en Droit de Environnement, de Aménagement, de Urbanisme et du Tourisme - Université Paris Panthéon Sorbonne) para realizar pesquisa sobre direito urbanístico e moradia social (abril e maio de 2015). Pesquisadora do grupo de pesquisa PRO POLIS, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0427622197700094>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2844-6373>

E-mail: dg.eloisa@gmail.com

Matheus Mafra

Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9673807341168054> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6525-7814>

E-mail: mathemafra7@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

