

## O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO EM REGIÕES METROPOLITANAS: O CASO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

**Tatiana Schreiner**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento

**Geruza Kretzer**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

**Rosália Lara de Moura Dors Pessato**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC

**Werner Kraus Junior**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Departamento de Automação e Sistemas

**Bernardo Meyer**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Departamento de Ciências da Administração

### RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar os principais desafios encontrados no desenvolvimento do projeto de integração do transporte coletivo da Região Metropolitana de Florianópolis (RMF) em andamento desde 2016. É feito um panorama crítico sobre o marco regulatório dos instrumentos de atuação entre os entes federativos e uma análise de estudos de casos que evidenciam desafios e aprendizagens na gestão do transporte coletivo. Os resultados apontam que diante da existência de um Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (Plamus), e da criação de um ente metropolitano, há uma janela de oportunidades para o fortalecimento desta nova estrutura, e para que as instituições envolvidas intensifiquem o diálogo com os municípios para dar continuidade ao projeto. Por fim, constatou-se que ainda existem muitos desafios a serem vencidos e que a sociedade civil tem um papel fundamental na aceitabilidade da rede proposta.

### ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the main challenges encountered in the project development for the integration of Florianópolis Metropolitan Region (RMF) public transport in progress since 2016. A critical panorama is made on the regulatory framework instruments of action between the federative entities as well as case studies analysis that highlight challenges and learning in collective transportation management. The results indicate that, in view of the existence of a Sustainable Urban Mobility Plan (Plamus) and the creation of a metropolitan entity, there is a window of opportunity for strengthening this new structure, and for the institutions involved to intensify the dialogue with municipalities to continue the project. Finally, it was noted that there are still many challenges to overcome and that civil society plays a key role in the acceptability of the proposed network.

### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo trata do trabalho que vem sendo realizado no projeto de integração do transporte coletivo da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), analisando os principais desafios em seu desenvolvimento desde 2016. O projeto nasceu como solução apontada por um estudo referência finalizado em 2015, o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus, 2015), que também responde à situação irregular dos contratos nas linhas intermunicipais e municipais de oito dos nove municípios da RMF, que perdura até hoje. No mesmo ano, uma autarquia estadual nomeada Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudurf) foi criada para apoiar os municípios na promoção, elaboração e cumprimento do planejamento integrado, bem como coordenar a gestão dos serviços de interesse comum - em especial, a gestão do transporte e da mobilidade na RMF.

Em 2015, corroborando a proposição da integração do transporte coletivo na RMF, o Estatuto da Metrópole desponta como esperado marco legal nacional para regular a relação entre os entes federativos da mesma região. No entanto, a ausência de parâmetros objetivos sobre como os municípios devem proceder, as dificuldades de "superação de um individualismo federativo endêmico" (Amorim Martins De Sá *et al.*, 2017, p. 214), e o aumento dos custos médios dos serviços municipais delegou aos gestores o desafio de desenvolver uma gestão pública compartilhada, equilibrando interesses e necessidades de toda a ordem (Chirnev, 2015; Pereira e Moreira, 2016; Amorim Martins De Sá *et al.*, 2017).

Para enfrentamento desses impedimentos, torna-se imperativo o fortalecimento deste ente metropolitano para assumir a capacidade de gestão e de regulação, em sintonia com os municípios da RMF. A compreensão é de que uma estrutura administrativa específica é necessária para elaborar estudos e planos capazes de desenvolver a metrópole como espaço político (Lacerda e Ribeiro, 2014).

Neste contexto, desde 2016 o Observatório da Mobilidade Urbana da Universidade Federal de Santa Catarina (OMU-UFSC) está dando apoio técnico à Suderf na construção da gestão associada e na proposição do plano operacional que servirá de referência para a elaboração dos documentos técnicos do edital de licitação do sistema integrado de transporte coletivo na RMF. Destaca-se que, sem a mobilização de todos os atores - Estado, iniciativa privada, academia e sociedade - a construção da região metropolitana permanecerá com arranjos funcionais que atendem, preferencialmente, às lógicas privadas e fragmentadas dos atores econômicos e políticos, que se apropriam dos espaços públicos como objeto de lucro e poder de dominação (Lacerda e Ribeiro, 2014).

Nesse sentido, o artigo busca revelar o cenário e os desafios que compõem as evidências de um trabalho, ao mesmo tempo, de cooperação e com conflito de interesses que permeiam a integração do transporte coletivo na RMF.

## **2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Esta revisão narrativa compreende dois enfoques: a) um panorama crítico sobre o marco regulatório dos instrumentos de atuação entre os entes federativos, com enfoque nas diretrizes para mobilidade urbana; e b) uma análise sobre estudos de caso, que evidenciam seus desafios e aprendizagens na gestão de um transporte coletivo eficiente.

### **2.1 Marcos regulatórios dos instrumentos de atuação**

Existe uma quantidade representativa de estudos e revisões acerca dos arranjos institucionais de gestão metropolitana brasileiros (Hotz, 2000; Santos *et al.*, 2013; Lacerda e Ribeiro, 2014; IPEA, 2015; Observatório das Metrôpoles, 2015; Chirnev, 2015; Amorim Martins de Sá *et al.*, 2017; Peres *et al.*, 2018), bem como de consórcios intermunicipais (Henrichs e Meza, 2016; CMN, 2016; Pereira e Moreira, 2016).

A maioria das análises parte da Constituição Federal de 1988 como principal instrumento delimitante da atuação dos municípios quanto à prestação de serviços públicos de interesse comum como saneamento básico, habitação e transporte coletivo. No entanto, ao mesmo tempo que a União passa a atribuição de organização e prestação do serviço para os municípios, ela não define os procedimentos para que esta nova forma de organização ocorra de modo coordenado e efetivo (IPEA, 2015).

Além disso, o contexto fiscal-financeiro não acompanhou a descentralização política, fazendo com que os municípios experimentassem autonomia política com pouca força de arrecadação tributária (Araújo e Fernandes Araújo, 2014; CMN, 2016). Como resultado dessa diretriz, um estudo sobre os níveis de eficiência nas regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, apontou que a política de descentralização promoveu a criação de vários municípios pequenos, gerando o aumento dos custos médios dos serviços municipais (Sousa e Ramos, 1999 *Apud* Pereira e Moreira, 2016).

O lapso na definição do ordenamento da prestação do serviço público passa a ser mitigado com a lei das concessões, Lei nº 8.987/1995. Apesar de estabelecer regras para a licitação dos serviços públicos, como a política tarifária, a qualidade de serviço prestado e os direitos e obrigações dos usuários, não traz qualquer instrumento específico para a gestão de serviço integrado no âmbito dos municípios e dos aglomerados urbanos metropolitanos. No contexto do transporte público, a implicação dessa lei em termos práticos é de difícil mensuração, tanto em função da concessão ser uma atribuição municipal, quanto pela inexistência de um sistema de controle e acompanhamento local por parte da esfera federal. Já nos serviços interestaduais, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) é o agente regulador do serviço, mantendo um sistema de acompanhamento e gestão dos contratos de concessão sob sua responsabilidade (IPEA, 2015).

A responsabilidade do município quanto ao planejamento do seu território é renovada com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei federal nº 10.257/2001). Em especial, essa regulamentação estabelece que a política de transportes deve ser realizada de forma integrada, e que o planejamento do território considere o impacto das atividades econômicas em sua área de influência no território vizinho, conseqüentemente, na forma como os indivíduos realizam seus deslocamentos. Em 2005, a Lei federal nº 11.107 instituiu um novo componente em termos de gestão metropolitana: o consórcio público, que dispõe sobre as normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, permitindo que os serviços públicos de interesse comum, como o transporte público, possam ser realizados de forma conjunta (IPEA, 2015).

Em 2010, segundo levantamento baseado em dados do IBGE (2012), existia um total de 5.631 consórcios públicos intermunicipais no país, sendo a área da saúde com maior expressão (40,63%) e do transporte, uma das menores representações (3,75%). Embora o quadro geral desse arranjo institucional seja expressivo, a análise é de que o novo instrumento não foi capaz de preencher as carências em termos da institucionalidade do planejamento e da gestão metropolitanos, bem como limitar o uso dessas alianças para fins eleitorais e políticos (Chirnev, 2015; Pereira e Moreira, 2016; Peres *et al.*, 2018).

No âmbito do transporte urbano, Vasconcellos (2012) aponta que a maioria dos municípios tem limitado sua atuação à contratação de operadores privados de transporte público, em geral precária sob o ponto de vista jurídico, e com poucas formas permanentes de consulta aos usuários do sistema. A propósito deste último aspecto, a participação dos moradores dos municípios no desenvolvimento do plano de mobilidade urbana é diretriz prevista na Lei Federal nº 12.587/12, que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana em termos de seus princípios, diretrizes e objetivos. A lei prevê a obrigatoriedade de elaboração, por municípios com mais de 20 mil hab., de plano de mobilidade, o qual deverá ser integrado ao plano diretor municipal (Vasconcellos, 2012).

Frente à fragmentação política das regiões metropolitanas e à ineficácia da legislação urbanística existente, foi promulgado o Estatuto da Metrôpole, pela lei nº 13.089/2015. O esperado marco legal para regular a relação entre os municípios integrantes das mesmas regiões atenta para a importância de uma gestão compartilhada e planejada entre os entes federativos (Amorim Martins De Sá *et al.*, 2017; Peres *et al.*, 2018). Na demanda por transporte urbano, por exemplo, os movimentos de ir e vir da população em um determinado município acabam sendo afetados por mudanças na dinâmica urbana de municípios vizinhos (IPEA, 2015).

No entanto, a ausência de parâmetros objetivos sobre como os municípios devem proceder, delegou aos seus gestores o mesmo desafio de antes: construir o planejamento de gestão pública compartilhada, equilibrando interesses e demandas diversos. O principal desafio reside na superação de um individualismo federativo endêmico vivenciado na política brasileira que agora, por força da lei, é obrigado a ser observado por prefeitos e governadores no sentido de deixarem a completa estagnação em relação à política metropolitana para apresentarem, em determinado prazo, um plano de governança interfederativa (Chirnev, 2015; Amorim Martins De Sá *et al.*, 2017).

Tal perspectiva na gestão do transporte público está relacionada à questão da autonomia e titularidade do município quanto à prestação do serviço nos espaços metropolitanos. A esses desafios de competência, somam-se aspectos de caráter operacional dos sistemas de transporte que envolvem, por exemplo, a integração tarifária e operacional, a competição entre sistemas metropolitanos e municipais, o equacionamento da distribuição de receitas e o subsídio cruzado em ambientes integrados (IPEA, 2015).

A avaliação dos estudos é que a governança metropolitana é muito mais uma questão política do que uma questão de modelo de gestão. A ideia de prevalência do interesse comum sobre o local diz respeito ao princípio administrativo do interesse público sobre o privado, adaptado para a política pública. Dito de outra forma: reformas institucionais, visando transformar a organização do sistema de atores, com o intuito de estabelecer ou reforçar o poder metropolitano, podem favorecer a governança metropolitana (Lacerda e Ribeiro, 2014; Amorim Martins De Sá *et al.*, 2017).

Por fim, a compreensão evidencia a urgência na constituição de uma agenda institucional de reforma do Estado, por meio da qual um ente metropolitano passa a assumir a capacidade de gestão e de regulação, em alinhamento com os entes federados. Isso levaria à retomada de uma estrutura administrativa específica, necessária à elaboração de estudos e planos capazes de contribuir para a construção de metrópoles como espaços políticos (Lacerda e Ribeiro, 2014).

## 2.2 Estudos de Caso

Para Ardila-Gómez (2004), há lacunas na compreensão da complexidade existente na elaboração de políticas de transporte, como a falta de estudos que considerem o processo de planejamento como unidade de análise levando em conta todos os envolvidos no processo. O autor indica que poucos modelos de processo de planejamento foram testados para determinar até que ponto descrevem processos reais, e ressalta que muitos não são empiricamente fundamentados. Além disso, há poucos estudos que investiguem as relações existentes entre políticos, planejadores e demais envolvidos no processo, o que dificulta a compreensão das interações que são desencadeadas no desenvolvimento do planejamento do transporte (Ardila-

Gómez, 2004).

Com base nisso, o trabalho desenvolvido por Ardila-Gómez (2004) buscou documentar e interpretar os papéis que os planejadores desempenham no processo de planejamento, levando em conta as ações dos políticos e demais envolvidos no processo. Para tanto, foram analisadas as cidades de Curitiba e Bogotá, consideradas exemplos internacionais no planejamento urbano e de transporte. O autor identificou que o processo de planejamento consiste em duas etapas recorrentes. A primeira se dá antes da abertura de uma janela de oportunidade, que pode ocorrer devido a várias razões políticas, como por exemplo, eleições, crises, etc. Nesse período o principal papel dos planejadores é elaborar propostas e discutir as soluções apresentadas. A segunda etapa é identificada como o período em que a janela permanece aberta e cria maiores possibilidades para a interação entre os atores e a implementação dos planos. As interações permitem que planejadores façam a mediação entre os *stakeholders* e políticos, o que é necessário para reduzir os desequilíbrios de poder e alcançar resultados que satisfaçam objetivos coletivos (Ardila-Gómez, 2004).

Na mesma linha de Ardila-Gómez, Marsden e May (2006) apontam que no âmbito do planejamento de transportes, também há uma inconsistência na compreensão de estruturas institucionais e aplicação das teorias entre diferentes cidades. Os autores, que analisam os processos de tomada de decisão e sua relação com as estruturas governamentais no Reino Unido, identificam que uma combinação equilibrada dos poderes, estrutura institucional e um forte político encabeçando o processo podem alcançar melhorias significativas no planejamento em um curto período de tempo. Nos casos observados, foi constatado que as barreiras institucionais impactam severamente em diferentes ações, como as relacionadas à financiamentos e à aceitabilidade pública (Marsden e May, 2006).

No planejamento de transporte, o arranjo institucional é crucial para que a implementação de novas políticas se torne efetiva. Rode (2017) investiga essa questão e examina como os formuladores de políticas urbanas, os profissionais e demais envolvidos no processo trabalharam em distintas áreas disciplinares, escalas geográficas e diferentes horizontes de tempo. Segundo o autor, três subcategorias da integração sempre devem estar em sintonia para que o processo de planejamento seja efetivo. A primeira diz respeito à integração dos sistemas, que inclui o ambiente construído, redes de infraestrutura e estruturas socioespaciais das cidades. A segunda forma refere-se à inclusão de medidas políticas que anteriormente não eram consideradas ou apenas desempenhavam papel marginal no processo de tomada de decisão. E a terceira é a governança, que se refere à junção de arranjos institucionais que, na maioria dos casos, foram submetidos a uma ampla divisão do trabalho (Rode, 2017). No planejamento de transportes, essa governança requer um enfoque nos arranjos formais e informais que conectam as organizações responsáveis pelo desenho, entrega e gerenciamento do planejamento (Legacy *et al.*, 2012).

### 3. METODOLOGIA

O método escolhido para o desenvolvimento da pesquisa é o estudo de caso, que busca compreender fenômenos sociais complexos observados em seu ambiente natural. Os dados são coletados por diversos meios, e geralmente um ou mais entes (pessoas, grupos, organizações) são examinados. A complexidade do caso é estudada e, para tanto, o método foca principalmente nos eventos contemporâneos. O objetivo de um estudo de caso vai além da mera descrição de fatos ou situações, buscando trazer conhecimento acerca do fenômeno e

comprovar ou evidenciar relações constatadas nas análises realizadas (Yin, 2001).

Os dados coletados para o presente estudo vieram de documentos técnicos, notícias veiculadas em meios de comunicação, e observação direta em reuniões envolvendo a equipe técnica e sociedade civil. A análise iniciou com um panorama da RMF e uma leitura dos processos e marcos que levaram à criação do projeto de integração do transporte coletivo. Após, foram reunidos os atores envolvidos e os desafios que estão sendo encontrados para o desenvolvimento da proposta. Com base nos elementos levantados, foi realizada uma análise para verificar a convergência de fontes de evidência para justificar a credibilidade dos fatos que foram encontrados no caso em estudo.

#### **4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **4.1 A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)**

A RMF foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 636/2014, e é formada pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara. A maioria deles é de pequeno porte, com características rurais, e interdependência com a capital do Estado, Florianópolis, cujo território concentra-se na Ilha de Santa Catarina. A população total da RMF no ano de 2017 era de 1.014.105 habitantes, segundo estimativa do IBGE. A configuração urbana apresenta alto grau de conurbação de quatro municípios – Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça. A conurbação concentra quase 90% da população da RMF.

##### **4.2 O Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus)**

O crescimento desordenado da RMF, em especial na conurbação dos quatro municípios mais populosos, e o desenho geográfico do território, com cidades cortadas por rodovias federais e estaduais, tornaram a mobilidade uma questão central para gestores públicos e população. Na medida em que os congestionamentos aumentaram, ao longo dos anos, as alternativas para resolver os problemas de trânsito passaram a exigir do poder público embasamento técnico e diagnósticos aprofundados da situação da mobilidade.

Em 2013, o Governo do Estado de Santa Catarina firmou acordo de cooperação com o BNDES para a realização de um estudo na busca de soluções para a mobilidade urbana na região metropolitana da Grande Florianópolis, que se chamou de Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis - Plamus (Plamus, 2015), cujas diretrizes estão aderentes àquelas definidas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana. Para a elaboração do Plamus, o BNDES selecionou, via chamada pública, um consórcio de empresas, em parceria com outras organizações afins, além da participação do BNDES, de técnicos da SC Parcerias (empresa pública de Santa Catarina que atuou como interveniente durante todo o processo), da Universidade Federal de Santa Catarina e das Prefeituras da RMF. Os estudos foram desenvolvidos entre janeiro de 2014 e julho de 2015.

O Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES aplicou aproximadamente R\$ 10,7 milhões no estudo, a fundo perdido, com o objetivo de desenvolver um projeto piloto que pudesse servir de referência para as demais regiões metropolitanas do país. Ao final, um relatório síntese e 19 volumes registraram pesquisas de campo, como origem-destino domiciliar, sobe-desce; análise dos planos diretores dos municípios envolvidos; uma avaliação técnica, econômica e financeira das várias opções de modos de transporte público (VLT, BRT, Monorail, transporte

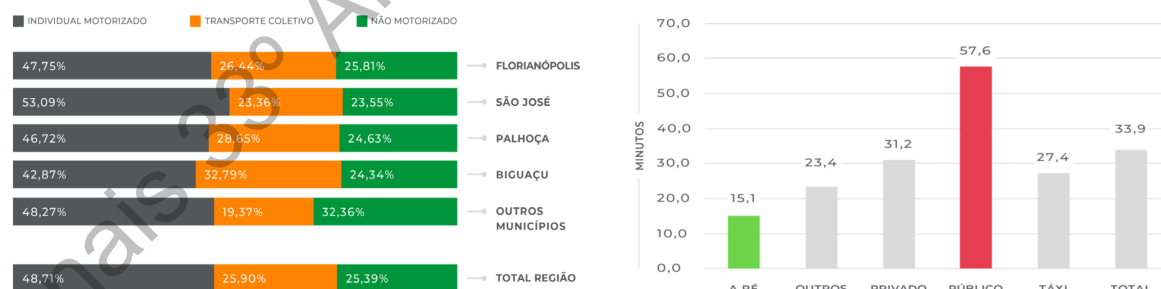
aquaviário); a identificação dos principais pontos de estrangulamento de trânsito e deficiências do transporte coletivo, entre outros aspectos. Todos os dados foram amplamente analisados, discutidos em oficinas e em audiências públicas, e formuladas sugestões e alternativas de solução para a mobilidade na região, inclusive sob os aspectos jurídicos e institucionais.

O Plamus (2015) propõe um conjunto de medidas a serem aplicadas de forma articulada, entre elas, a reestruturação do sistema de transporte coletivo metropolitano para torná-lo o eixo estruturador da mobilidade urbana regional e alavancar novas ações e investimentos no sistema de transportes da região.

#### 4.2.1 Problemas de mobilidade na RMF

Os estudos desenvolvidos pelo Plamus (2015) apontaram que a distribuição demográfica na RMF, aliada à concentração de serviços e empregos na Ilha de Santa Catarina, causa um deslocamento pendular diário que representa o maior desafio para a mobilidade regional. Ainda que as viagens municipais superem as intermunicipais em todos os municípios, com 70,10% contra 29,90%, respectivamente, é presente a pendularidade em direção à porção insular do município de Florianópolis, destino de 48,8% das viagens. A Ilha atrai cerca de 829.000 viagens por dia. Dessas, cerca de 190 mil viagens necessitam cruzar a ponte. Considerando a ida à Ilha e a volta à casa, são cerca de 380 mil viagens diárias sobre as oito pistas das pontes em funcionamento. Segundo o Plamus (2015), 172.200 veículos e 24.500 motocicletas cruzam as Pontes Ilha/Continente por dia, transportando o equivalente a 11 mil pessoas por hora. Atualmente, apenas 3% do serviço é feito por ônibus, correspondendo a aproximadamente 10 mil pessoas por hora.

As análises de distribuição modal do Plamus (2015) apontaram que quase 50% dos deslocamentos diários na RMF são realizados por modos individuais motorizados de transporte, com média de ocupação de menos de 1,3 pessoas por veículo. Esses dados fazem com que a RMF seja a segunda região metropolitana que proporcionalmente mais utiliza carros e motos no Brasil.



**Figura 1:** À esquerda, distribuição modal das viagens (%) por município e região. À direita, gráfico com o tempo médio de viagens por modo de transporte. Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Plamus (2015).

O grande crescimento populacional e o espraiamento urbano regional das últimas três décadas, aliados a investimentos em infraestrutura viária dedicada ao automóvel e à falta de gestão adequada do transporte coletivo afetam a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico da região. Dados do Plamus (2015) apontam que o tempo médio de viagens por transporte coletivo chega a quase 60 min, considerado praticamente o dobro do tempo se

comparado aos outros meios de deslocamento, como o privado (Figura 1).

O relatório do Plamus que trata de ações imediatas avalia que “o transporte coletivo é de baixa eficiência, com pouca confiabilidade, operando geralmente com poucas frequências (intervalo muito grande entre ônibus)” (Plamus, 2014, pág. 3). Ressalta ainda que o sistema de transporte coletivo é controlado pelas empresas já que não há estrutura pública de gestão regional. Além disso, o transporte coletivo na RMF é composto por sistemas distintos, havendo sobreposição de sistemas municipais com linhas intermunicipais administradas pelo Estado de Santa Catarina. Excetuando-se o município de Florianópolis, todos os demais da RMF têm serviços de transporte coletivo operando sem contrato, através de cinco operadores, cuja abrangência da operação é condicionada a determinadas divisões territoriais acordadas. Além disso, há uma superposição entre sistemas que acaba esvaziando a oferta de horários em linhas municipais em benefício das intermunicipais de maior tarifa. Frequentemente, isso acarreta que deslocamentos dentro de um mesmo município sejam feitos com serviços intermunicipais mais caros, trazendo prejuízo ao usuário.

Os problemas afetam diariamente a região de diferentes formas, seja nos altos tempos perdidos em congestionamento, que reduzem a qualidade de vida da população e trazem grandes prejuízos econômicos; nos grandes gastos com saúde pública, decorrentes do alto índice de acidentes; e no alto custo para se deslocar entre os municípios da RMF, dificultando o acesso das populações de baixa renda à cidade e aos serviços públicos.

#### **4.3 A proposta: Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano**

Com base nos dados e dificuldades apontados, o projeto em elaboração propõe uma reestruturação completa dos sistemas de transporte coletivo municipais e intermunicipais urbanos da área continental da RMF. O ponto de partida é criar um sistema troncal nos principais eixos de transporte da região, conectado a uma rede alimentadora com foco nos usuários do transporte coletivo. O projeto, chamado de Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano, abrange os serviços intermunicipais e municipais da RMF, exceto o sistema municipal de Florianópolis que tem contrato vigente desde 2014, celebrado após licitação.

O principal objetivo da Rede é eliminar as sobreposições de linhas e racionalizar itinerários, com maior oferta de serviços para facilitar deslocamentos na área continental da RMF com linhas de ônibus entre as centralidades dos municípios. Essa reorganização de linhas reduzirá em quase 10% os custos de operação do transporte coletivo, enquanto aumentará em aproximadamente 15% a oferta de serviços e reduzirá o custo médio do deslocamento por ônibus para a população.

Outros benefícios do sistema integrado serão um único cartão de transporte e sistema de informação, pois hoje os usuários utilizam um cartão por empresa operadora; mais conforto nos veículos já que haverá renovação da frota, sendo esta uma exigência do edital de licitação; e integração tarifária dentro e fora dos terminais. A partir da gestão associada do sistema de transporte metropolitano, em que municípios, Governo do Estado e sociedade compartilham responsabilidades, haverá critérios para o controle de qualidade do serviço prestado, com participação dos usuários na fiscalização.



#### 4.4 Arranjo Institucional e atores do projeto

Esta seção retrata o arranjo institucional entre governo do Estado e municípios que, por meio da criação da Suderf, em parceria com o Observatório da UFSC e aprimoramento das prefeituras vêm desenvolvendo o projeto da Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano. Iniciado em 2016, a proposta vem integrando novos atores, como consultores da agência de fomento alemã GIZ que assessoram o Governo de Santa Catarina na implantação gradual de novas tecnologias de transporte, apresentados a seguir.

##### 4.4.1 Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis - Suderf

A Suderf foi criada em 2014 por meio da Lei Complementar n.º 636 com o objetivo de planejar ações de desenvolvimento sustentável da região e coordenar os serviços comuns de interesse da RMF, tais quais, transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico. É uma autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial.

A estrutura da Suderf conta com superintendência-geral, diretoria técnica e diretoria administrativo-financeira no núcleo executivo. Também foram estabelecidas duas instâncias deliberativas: o Colégio Superior, composto pelos prefeitos dos nove municípios, três secretários estaduais e superintendente; e pelo Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) formado por 18 membros e igual número de suplentes, sendo três representantes do Estado, um representante de cada um dos nove Municípios que constituem a RMF, um da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis), representantes de entidades da sociedade civil organizada (CREA/SC, SENGE/SC, CAU/SC, OAB, FIESC, Fetrancec), com finalidades comuns aos interesses da RMF e o diretor técnico da Suderf.

Além desses atores, é importante destacar o papel das Câmaras de Vereadores municipais que têm a função de avaliar e validar os convênios de cooperação entre os municípios da RMF e o Governo do Estado para a transferência da gestão dos serviços de transporte coletivo de passageiros municipal ao ente metropolitano. Em 2018 o projeto foi apresentado aos vereadores de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Palhoça, São Pedro de Alcântara e Santo Amaro da Imperatriz nas respectivas Câmaras.

##### 4.4.2 Apoio técnico

Diante do desafio de executar as ações propostas pelo Plamus com estruturas enxutas como da Suderf e das prefeituras, novas equipes se formaram para dar apoio técnico à RMF. Em 2016 profissionais e estudantes do Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC iniciaram o desenvolvimento da proposta de reestruturação do transporte coletivo com suporte da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc). A partir da base de informações do Plamus, os pesquisadores têm trabalhado na proposição do plano operacional do sistema de transporte, incluindo questões referentes à preparação do edital e construção do processo da gestão associada.

Dois anos depois, o projeto foi selecionado para fazer parte do programa FELICITY (*Financing Energy for Low-carbon Investment – Cities Advisory Facility*) que incentiva o desenvolvimento de projetos de infraestrutura urbana de baixa emissão de carbono para que estejam aptos a receber financiamentos internacionais. A agência alemã presta consultorias nas áreas

econômico-financeira, operacional, sócioambiental e tecnológica da proposta a fim de aprimorá-la e facilitar a inserção de ônibus menos poluentes na região.

#### 4.4.4 Mobilização social

Como exposto anteriormente, um dos desafios do processo de planejamento de transporte é o engajamento dos atores com vistas ao fortalecimento e a aceitabilidade social da proposta (Legacy *et al.*, 2012). Desde 2016 estão sendo feitos seminários para apresentação do projeto nos municípios, na UFSC e no Governo do Estado, além de um trabalho de comunicação em mídias sociais, imprensa e desenvolvimento de hotspots, como um mapa na Internet, onde é possível ver todas as linhas de ônibus por município da região e a síntese da proposta.

A Rede Integrada de Transporte foi apresentada em todos os municípios da RMF, no período de agosto a outubro de 2017, em parceria com as prefeituras municipais. Centenas de moradores, gestores públicos, empresários e estudantes participaram dos eventos e contribuíram com críticas, sugestões e questionamentos.

Quanto à divulgação da proposta nos meios de comunicação, em termos qualitativos, jornais, sites, emissoras de rádio e de televisão aderiram ao projeto de forma espontânea nos últimos dois anos, publicando notas, reportagens e editoriais (textos de opinião do veículo impresso) favoráveis a essa solução de melhoria da mobilidade urbana na RMF. Esse posicionamento da mídia catarinense tem contribuído com a formação de opinião pública para implementação do projeto.

## 5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ocupando a segunda posição de região metropolitana que mais utiliza transporte motorizado individual no Brasil, e sem um diagnóstico confiável sobre a situação da mobilidade urbana em seu território, a RMF recebeu do BNDES um investimento significativo para elaborar o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. Ao longo de 2015, os resultados do Plamus foram amplamente divulgados em apresentações públicas e pela mídia local. Como principal solução apontada está a diretriz de integrar o transporte coletivo metropolitano com o objetivo de facilitar os deslocamentos na área continental da RMF.

No entanto, mesmo se tornando um estudo referência em mobilidade urbana em nível nacional, alinhado à Política Nacional de Mobilidade Urbana e sob as diretrizes de integração do Estatuto da Metrópole (2015), a solução da Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano ainda não conseguiu ser implementada. Em parte, a literatura avalia que os desafios residem nos instrumentos que não suprem as necessidades no sentido da institucionalidade do planejamento e da gestão metropolitana (Chirnev, 2015; Pereira e Moreira, 2016; Peres *et al.*, 2018). Somado a isso, a questão da autonomia e titularidade dos municípios quanto à prestação dos serviços de temas de interesse comum (IPEA, 2015) também foi um entrave entre Estado e municípios da RMF. Nem mesmo a criação de um ente metropolitano para assumir a gestão (Lacerda e Ribeiro, 2014) como a Suderf, tem sido suficiente para superar a complexa dinâmica da governança metropolitana.

Nesse sentido, observa-se a lacuna na literatura apontada por Ardila-Gómez (2004) quanto à falta de estudos considerando o processo de planejamento como unidade de análise, levando em conta todos os envolvidos, bem como a descrição dos processos reais, empiricamente fundamentados. No contexto da RMF, uma conjunção de fatores como o tamanho dos

municípios, a limitação de recursos municipais e estaduais, e a reduzida equipe técnica em todas as esferas fizeram com que academia e sociedade civil organizada se unissem ao poder público para cooperar com o desenvolvimento da proposta de integração. Desde 2016, essa contribuição vem sendo documentada por meio de estudos e relatórios técnicos, possivelmente suprimindo a lacuna identificada pelo autor. Os dois focos de atuação são: a proposição do plano operacional do sistema de transporte, incluindo a preparação do edital e a construção do processo da gestão associada, e a mobilização social, por meio de ações de pressão junto à mídia e à sociedade civil organizada.

De acordo com Ardila-Gómez (2004), é possível dizer que o projeto de integração do transporte coletivo da RMF nasceu de uma janela de oportunidade que foi o Plamus (2015), em 2013. No entanto, frente à falta de liderança política durante o processo e ao desequilíbrio dos poderes (Marsden e May, 2006) que emergiram das interações entre os principais atores, o tempo disponível não foi suficiente, e a janela se fechou com a saída do Governador para concorrer às eleições em 2018.

Por fim, nova janela de oportunidade se abre com o novo Governo do Estado, que retoma a Suderf e inicia o diálogo com os municípios para dar continuidade ao projeto de integração do transporte coletivo da RMF. Ainda assim, os desafios continuam em função da falta de liderança no ente metropolitano e dos conflitos de interesses diversos que determinam e impactam no arranjo institucional, aspecto essencial para a efetiva implementação da nova política (Rode, 2017).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontados foram fruto do material existente sobre o projeto até o momento. Outros estudos envolvendo a problemática da rede de atores e participação social em projetos de planejamento de transporte podem ser desenvolvidos no futuro. Ainda há muito a ser explorado nessa área, com perspectiva de aplicação de novos métodos, como a pesquisa-ação, para a extração de resultados complementares. Pesquisas podem trazer subsídios para que se crie um método de abordagem próprio para o tema, contribuindo para a replicabilidade em outras localidades, bem como possibilitando estudos futuros.

Neste trabalho, constatou-se os desafios para a implementação da Rede Integrada de Transporte Metropolitano, que é um projeto piloto do Governo do Estado, prefeituras e sociedade civil. Fica evidente que diversos obstáculos devem ser vencidos para que o projeto seja consolidado. É necessário que desde o início seja feito o engajamento com os diversos atores envolvidos, principalmente no que diz respeito à sociedade civil. Os moradores da RMF têm um papel fundamental na aceitabilidade da rede proposta, pois isso pressionará os poderes executivo e legislativo a viabilizar a execução prática do projeto, e no futuro, incentivará a migração de novos usuários para o sistema.

### Agradecimentos

Os autores agradecem à equipe de pesquisadores do Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC, que através do projeto 2017TR1978 possibilitou a realização deste trabalho.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim Martins De Sá, R. *et al.* (2017) *Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa*. 2urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, n. 2, p. 203–215.
- Araújo, S. M. e Fernandes Araújo, A. S. (2014) *OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA*.

- Brasília: [s.n.], 2014. p. 27.
- Ardila-Gómez, A. (2004) *Transit Planning in Curitiba and Bogotá. Roles in Interaction, Risk, and Change*. 104 f.
- BRASIL. (1995) Lei federal nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995. *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*.
- BRASIL. (2005) Lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*.
- BRASIL. (2005) Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*.
- BRASIL. (2012) Lei federal nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012. *Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências*.
- Chirnev, L. (2015) *O METROPOLITANO FUNCIONAL E AS IMPLICAÇÕES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE*. Para Onde!?, v. 1, n. 9, p. 20–29.
- CMN Confederação Nacional De Municípios. (2016) *Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública*. Brasília: [s.n.].
- Henrichs, J. A. E Meza, M.L.F.G. (2016) Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 1, p. 124–138.
- Hotz, E. F. (2000) *A organização metropolitana pós-constituição de 1988*. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 91–98.
- Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (2012) *Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2011*. Rio de Janeiro.
- IPEA (2015) *TRANSPORTES E METRÓPOLES: ASPECTOS DA INTEGRAÇÃO EM REGIÕES METROPOLITANAS*. Brasília: [s.n.].
- Lacerda, N. e Ribeiro, S. (2014) Limites da gestão metropolitana e impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil. *Eure*, v. 40, n. 121, p. 171–201.
- Legacy, C.; Curtis, C.; Sturup, S. (2012) Is there a good governance model for the delivery of contemporary transport policy and practice? An examination of Melbourne and Perth. *Transport Policy*. p.8-16.
- Marsden, G. R. e May, A. D. (2006) Do institutional arrangements make a difference to transport policy and implementation? Lessons for Britain. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 24, n. 5, p. 771–789.
- Observatório Das Metrôpoles (2015) *Unidades Territoriais Urbanas no Brasil*. [S.l: s.n.]
- Pereira, G. A. e Moreira, T. B. S. (2016) CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: características dos municípios participantes. *R. Pol. Públ.*, São Luís, v. 20, n. 1, p. 307–325.
- Peres, J. L. P. et al. (2018) *O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”*. Cadernos Metrôpole, v. 20, n. 41, p. 267–288.
- PLAMUS. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (2015) Gov. do Estado de Santa Catarina. Relatório final disponível em: <https://observatoriodamobilidadeurbana.ufsc.br>
- Rode, P. (2017) Urban planning and transport policy integration: The role of governance hierarchies and networks in London and Berlin. *Journal Of Urban Affairs*. London, p. 1-25.
- Santos, D. F. e Fernandes, A. S. A. e Teixeira, M. A. C. (2013) As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema institucional de cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. *Cadernos EBAP.EBR*, v. 11, n. 3, p. 368–382.
- Vasconcellos, E. A. Mobilidade urbana e cidadania. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012.
- Yin, R. K. (2001) *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2.ed. -Porto Alegre. Bookman, 2001.

---

Tatiana Schreiner (tatischreiner@gmail.com)

Geruza Kretzer (geruzakretzer@gmail.com)

Rosália Lara de Moura Dors Pessato (rosalialdors@gmail.com)

Werner Kraus Junior (werner.kraus@ufsc.br)

Bernardo Meyer (bernardo.meyer@ufsc.br)

Universidade Federal de Santa Catarina – Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima  
Trindade – Florianópolis/SC - Brasil