

## ANAIS

### DESAFIOS NA INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Camilla Fernandes

(Universidade Federal de Santa Catarina)

Bernardo Meyer

(Universidade Federal de Santa Catarina)

**Resumo:** A mobilidade urbana é tema de discussões em diferentes conglomerados urbanos do planeta. Esse fato é decorrente dos inúmeros congestionamentos que dificultam a locomoção das pessoas nas áreas urbanas e causam as mais diversas consequências. Diante disso, o objetivo desse trabalho é analisar os desafios decorrentes do processo de integração do sistema de mobilidade urbana da Grande Florianópolis. Esse estudo baseia seu referencial teórico principalmente nas contribuições de Cunha & Tsoukas (2015) e Flyvbjerg (1998) sobre a complexidade do setor público, de Dittenhofer (2001) e Gomes (2003) sobre *performance auditing* e, de Priemus e Konings (2000) sobre integração regional de transporte público. A pesquisa está alicerçada em método de estudo de caso de características qualitativas. Os principais resultados do trabalho apontam que a integração se apresenta como uma alternativa recomendável, apesar da recomendação contrária do TCE (2016) e das dificuldades que o processo de integração pressupõe.

**Palavras-chave:** Concessão do transporte público coletivo. *Performance Auditing*. Estatuto da MetrÓpole. Mobilidade Urbana.

## 1 INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana é tema de discussões em diferentes conglomerados urbanos do planeta e, grande parte dessas discussões devem-se, principalmente, aos inúmeros congestionamentos que dificultam a locomoção das pessoas em tais áreas causando as mais diversas consequências.

Com vistas a resolver tal problemática, é possível verificar-se inúmeras soluções implementadas por gestores públicos em diferentes partes do mundo, dentre as quais, destaca-se a cidade brasileira de Curitiba, desde quando implantou seu sistema de *bus rapid transit* – BRT. Porém, dotados de grande complexidade, os sistemas de mobilidade urbana de centros urbanos englobam discussões mais amplas, atreladas ao nível de interação entre tempos e espaços, bem como, às demais condicionantes, não somente operacionais, que abrangem todo o processo e, conseqüentemente interferem diretamente em sua atratividade quanto à utilização.

\* A revisão gramatical, ortográfica, ABNT ou APA foi realizada pelos autores.

Nem sempre a melhor solução é a mais rápida, entretanto, deve-se levar em consideração os resultados que poderão ser atingidos dentro de tal horizonte de tempo, haja vista que uma boa mobilidade urbana permite benefícios ao usuário final e ao Poder público.

No intuito de estudar essa realidade, tomou-se por base o estudo do caso da região metropolitana da Grande Florianópolis, em que o Governo do Estado de Santa Catarina está buscando alternativas inovadoras para mitigar os problemas da falta de mobilidade e melhorar a qualidade de vida das pessoas. A implantação das soluções buscadas, entretanto, é objeto de inúmeros focos de resistência, os quais são típicos de ambientes complexos (Cilliers, 1998) como o da administração pública.

A utilização de uma metodologia qualitativa justifica-se nesse estudo, pois busca-se aprofundar as informações para compreender o fenômeno de forma completa, compreendendo suas condicionantes e resultantes.

Uma das importantes influências exercidas sobre o processo de tomada de decisão do setor público é exercida pelos órgãos de controle. No caso em estudo destaca-se o papel exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, por meio de seu trabalho de auditoria operacional ou ainda do *performance auditing* (Dittenhofer, 2001).

Para tanto, inicia-se pela descrição do cenário de planejamento e operação da região metropolitana da Grande Florianópolis. Em seguida, apresentam-se os resultados do processo de auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e as decisões decorrentes daquela corte. Os efeitos das decisões, caso sejam aplicadas no ambiente atual, são examinados para caracterizar o descompasso entre a aplicação reta da lei e o preparo institucional para absorvê-la, com prejuízos ao interesse coletivo daí decorrentes.

O objetivo deste trabalho é discutir a importância do *performance auditing* no caso em estudo, com vistas a analisar se o órgão responsável tem conseguido ser efetivo em seu objetivo de assegurar o interesse público.

As alternativas de arranjos institucionais e de modelo de sistema são apresentadas, trazendo à tona a questão da indefinição sobre prazos em função do tempo político. Conclui-se com observações sobre as perspectivas de caminhos para o cenário estudado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Mudanças na administração pública são processos reconhecidamente complexos e repletos de conflitos de interesses e entendimentos. Mesmo mudanças que aparentemente visem tão somente melhorar a vida dos cidadãos, acabam sendo objeto de resistências por parcelas da população que se sentem prejudicadas com tal mudança. Isto se dá devido ao emaranhado de interesses dos inúmeros *stakeholders* que cercam o governo e que acabam apresentando, por muitas vezes, lógicas conflitantes (Cunha & Tsoukas, 2015).

Associado a isso há um quadro normativo-legal da administração pública existente, o qual invariavelmente está sujeito às interferências políticas no processo de tomada decisão, típicos de sociedades democráticas. Nessas, uma miríade de

atores exerce sua influência no intuito de influenciar as decisões e as políticas públicas.

Essa realidade é ilustrada de forma detalhada na obra de Flyvbjerg (1998) ao descrever os *power plays* e as dificuldades de se implantar um novo modelo de transporte público na cidade dinamarquesa de Aalborg. Nesse caso, após inúmeros avanços e retrocessos, o plano implantado difere do originalmente planejado e não atinge os resultados almejados. O caso descrito revela a complexidade envolvida nas questões relacionadas a transporte e mobilidade.

Resultados semelhantes foram encontrados em estudo sobre a implantação do planejamento da cidade de Sidney, na Austrália, Kornberger e Clegg (2011) ao revelarem que a implantação de estratégias na cidade ocorreu de forma negociada com os atores envolvidos, por meio de erros e acertos, avanços e retrocessos. Segundo os autores, a implantação de estratégias em um cenário como esse é uma prática sócio-política que exige mobilizar pessoas e defender vontades políticas para conseguir legitimar as decisões tomadas.

Nesse contexto, cabe ressaltar a presença de um ator que vem cada vez mais exercendo sua influência na administração pública brasileira, que são os organismos de controle externo. O fortalecimento desses órgãos, a partir da reforma gerencial do Estado brasileiro nos anos 90, fez com que adquirissem uma participação mais intensa na administração pública do país e conseqüentemente passassem a influenciar mais na governança estatal (Santos, 2014).

Dentre os vários órgãos de controle existentes na estrutura governamental brasileira, cabe destacar o papel dos tribunais de contas. Com a implantação dos princípios da nova gestão pública no Brasil, ocorreu uma ampliação das funções e conseqüentemente do fortalecimento dos órgãos de controle, dentre os quais se destacam os tribunais de contas, que passaram por um processo de *empowerment* (Gomes, 2006).

Salientando-se tal importância, os Tribunais de Contas realizam sistematicamente auditorias de regularidade e conformidade, que visam zelar pela legalidade no emprego do dinheiro público. Entretanto, similarmente ao feito em outros países como EUA (US General Accounting Office) e Reino Unido (UK National Audit Office), o escopo de tais auditorias tem sido ampliado, analisando-se então aspectos que possuem como base o desempenho e regularidade (Gomes, 2006).

Desde sua criação, trabalhos de auditoria de desempenho se mostraram constantes e profundos e, se materializam em uma série de procedimentos técnicos e métodos de investigação cujo objetivo principal é a obtenção, processamento, disseminação de informações e avaliação de atividades, projetos, programas e afins quanto a aspectos de economia, eficiência, efetividade, equidade, capacidade de gerenciamento de desempenho, boas práticas de gestão entre outros critérios orientados para o resultado da atuação pública (Dittenhofer, 2001; Gomes, 2003).

*Performances Auditings* fornecem novas informações, análises e *insights* bem como recomendações de melhorias, quando considerado necessário. Uma auditoria de performance permite com que se tenha a compreensão de todas as perspectivas que envolvem o objeto auditado e, permite também, com que as informações já existentes acerca desse *business* se tornem mais acessíveis a todos os seus *stakeholders*, uma vez que, as recomendações a serem consideradas são baseadas nos resultados encontrados por meio de tais auditorias (CAGI, 2014). Em suma,

auditorias de desempenho são avaliações acerca das atividades de uma organização a fim de verificar-se se os recursos estão sendo gerenciados com o devido respaldo pela economia, eficiência, eficácia e *accountability* (Khan, 1988).

De acordo com a *International Standards of Supreme Audit Institutions - ISSAI* (2010), auditorias de desempenho devem ter o objetivo de examinar três variáveis: (a) a economia presente nas atividades de acordo com princípios e práticas administrativas sólidas, juntamente com políticas de gestão; (b) a eficiência na utilização de recursos humanos, financeiros, entre outros, salientando que devem existir procedimentos que visem remediar eventuais deficiências identificadas e; (c) a eficácia do desempenho em relação à realização dos objetivos da entidade auditada, bem como o impacto real das atividades em relação ao impacto previamente pretendido.

Khan (1988) destaca que dentro de uma *Performance Auditing* existem uma série de “palavras-chave” que permitem verificar de uma maneira mais clara os aspectos a serem melhorados: Avaliação; Atividade; Organização; Recursos; Gestão; Economia; Eficiência; Eficácia; Responsabilidade e *Reasonability*.

Dentre as tais palavras, dá-se ênfase à Gestão, que inserida nesse processo tem por objetivo revisar todas as fases que envolvem o ciclo de gerenciamento, abrangendo o planejamento, a organização, os recursos utilizados e também a própria direção e controle, existindo então, a preocupação do conjunto total, não apenas com o uso dos recursos públicos (Khan, 1988). Inserida nas ditas *Key Words*, os Recursos também têm seu devido destaque, haja vista, que são verificados em sua totalidade, consistindo em: recursos financeiros, humanos e materiais. Nesse contexto, ressalta-se também o que foi chamado pelo autor de *Reasonability*, aspecto que não dá atenção oblíqua às restrições da gestão, mas, leva em consideração o ambiente de maneira geral, analisando todas as variáveis que o abrangem.

Um *performance auditing* analisa quão eficaz e eficiente é uma entidade pública; se essa entidade pública está cumprindo suas obrigações estatutárias; qualquer ato ou omissão que possa “desperdiçar” recursos públicos; qualquer ato ou omissão que possa demonstrar a falta de probidade ou prudência, principalmente em quesitos financeiros, por parte de uma entidade pública ou de seus funcionários (CAGNZ, 2017).

Vale destacar que ISSAI (2010) afirma que auditorias de desempenho devem sujeitar-se a um sistema de controle de qualidade que incorporem processos de supervisão, monitoramento e garantia de qualidade, de forma que se assegure que a auditoria foi realizada de acordo com as normas, regulamentos e requisitos legais apropriados.

Nesse contexto institucional onde vários atores sociais disputam espaço e órgãos de controle buscam impor seus entendimentos daquilo que é legal e que contempla o interesse público, os gestores públicos buscam melhorar os sistemas de transporte público de suas localidades. Cabe ressaltar a criatividade e a capacidade resolutiva de governos municipais em comparação à governos nacionais, devido a sua maior proximidade com os problemas e as soluções (Barber, 2014).

O enfrentamento da realidade da mobilidade urbana e a proposição de soluções viáveis têm encontrado terreno fértil na América Latina. Cidades como Bogotá e Curitiba despontam como exemplos de soluções para a mobilidade urbana e a consequente melhoria da qualidade de vida de sua população (Ardila-Gomez,

2004; Wood, 2014). Inúmeras localidades em todo o mundo têm se apropriado das soluções implementadas nessas duas cidades e, em especial, do *bus rapid transit*, também conhecido como BRT (Wood, 2014). Atualmente existem mais de 200 cidades em todo o mundo que se utilizam de BRT, transportando diariamente mais de 30 milhões de pessoas (Global BRT Data, 2017).

A solução dos problemas de mobilidade urbana dos centros urbanos dificilmente será resolvida por meio de ações isoladas de cidades. Como revela o caso das cidades da Holanda, apesar de contar-se com um orçamento elevado para transporte público observou-se uma redução na sua relação custo-qualidade (Priemus; Konings, 2000). Diante dessa problemática, os autores citados apontam a integração nacional e, inclusive, internacional dos sistemas de transporte público como solução para garantir qualidade a preços competitivos aos usuários.

Conclusão semelhante foi atingida no estudo desenvolvido por Mendonça (2014) ao estudar a deterioração do transporte público em Maputo, capital de Moçambique. Para ele não há como resolver essa situação relacionada à mobilidade urbana sem um arranjo institucional que envolva mais atores e integre as ações governamentais da área metropolitana da capital do país africano.

Os sistemas de mobilidade urbana são também dotados de elevada complexidade devido ao seu nível de liberdade e aos níveis de interação em diferentes tempos e espaços (Cascetta; Pagliara; Papola, 2007). A descrição dos elementos presentes em um sistema complexo permite concluir que sistemas de transporte público podem ser descritos como tal: (a) grande número de elementos; (b) interação dinâmica entre os elementos; (c) interações não lineares; (d) sistema aberto; (e) comportamento determinado pela natureza das interações; (f) sistema adaptativo; (g) operação em condições que dificilmente conseguem alcançar um equilíbrio (Cilliers, 1998).

### 3 MARCO LEGAL

Dois marcos legais recentes trouxeram novas ênfases para os gestores públicos de municípios em regiões metropolitanas. O primeiro é a Lei 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. De alcance geral nos três níveis de governo, apresenta pela primeira vez uma hierarquia de modos de transporte que devem ser contemplados, por priorização de investimentos, em projetos de transportes urbanos.

Como as decisões de liberação de recursos federais para obras de mobilidade estão, desde a sanção da lei, balizadas pelas prioridades nela definidas, já é possível observar a reversão dos projetos. Se antes o foco estava em facilitar a circulação do automóvel, hoje está em infraestruturas para o transporte público coletivo. Interessante perceber que os modos mais prioritários: pedestres e ciclistas, ainda não recebem a devida atenção que a lei expressa. Algumas razões podem ser especuladas, tais como legislações municipais que ainda atribuem ao proprietário dos lotes lindeiros a responsabilidade pela construção e manutenção de calçadas; as dificuldades de clima e de relevo para o uso da bicicleta em larga escala e; o próprio estado crítico do transporte coletivo em muitas cidades, exigindo intervenções

urgentes por ser o responsável pelo transporte da maioria dos usuários em seus deslocamentos diários.

De todo modo, é possível afirmar que o espírito da lei disseminou-se nas decisões de projetos dos gestores municipais e estaduais, agentes estes que atuam diretamente na implantação dos sistemas para mobilidade urbana.

O segundo marco legal de relevo para esta discussão é a Lei 13.089/2015, denominada de “Estatuto da Metrópole”. A lei reúne dispositivos anteriores que previam mecanismos de integração de ações em regiões conurbadas, tais como os consórcios de municípios e os convênios interfederativos. Porém, institui a primazia do interesse coletivo dos habitantes de regiões metropolitanas sobre o poder local de cada município da região. Diferentemente da Política Nacional de Mobilidade, esta institui a penalidade de improbidade administrativa para os governadores e prefeitos com interveniência em regiões metropolitanas caso não sejam definidos os mecanismos de integração em prazo de três anos a partir da vigência da lei. O prazo vale para regiões já estabelecidas por lei complementar aprovada pela assembleia legislativa do respectivo estado. Para as demais, ainda a serem criadas, o prazo começa a contar a partir da aprovação da lei complementar.

Com base nessas leis, clareiam-se os rumos do planejamento da mobilidade urbana em regiões metropolitanas. Há muito os especialistas em planejamento urbano alertam para o esgotamento da “sociedade do automóvel” e para a necessidade de políticas integradas de desenvolvimento nas cidades que compõem as metrópoles brasileiras. Agora, instrumentos legais registram o alerta dos especialistas na forma de diretrizes explícitas: prioridade dos modos de transporte não motorizados (caminhadas, uso da bicicleta), do transporte coletivo em detrimento do transporte individual motorizado e; integração das políticas públicas de mobilidade nas regiões metropolitanas.

Dentre várias outras provisões das leis acima citadas, interessa na presente discussão o papel atribuído à participação social nos processos de planejamento e gestão dos sistemas urbanos. Ambas preveem mecanismos para a participação e o controle social na forma de conselhos de direito, sejam os conselhos municipais de transportes, sejam os conselhos de desenvolvimento integrados no caso de regiões metropolitanas. A composição destes deve contar com representações da sociedade civil, mesclada com representação de órgãos de governo e de setores envolvidos diretamente na operação do transporte.

#### **4 METODOLOGIA**

Este estudo caracteriza-se por ser um estudo de caso de características qualitativas. A escolha desse método encontra justificativa no fato de permitir a obtenção de dados em profundidade, o que não seria possível com estudos baseados em uma amostra maior de casos (Flyvbjerg, 2006).

O estudo de caso é o método recomendado para estudos que necessitem exame de particularidades e da complexidade de um único caso (Stake, 1995). O elevado nível de detalhamento que é possível explorar em um estudo de caso em profundidade consegue trazer à tona elementos que seriam invisíveis em estudos

mais superficiais e revelar as dinâmicas presentes em um dado contexto (Eisenhardt, 1989).

A unidade de análise do estudo é organizacional, pois o objeto do estudo são as estratégias implementadas pelo Governo do Estado de Santa Catarina para mitigar os problemas de mobilidade urbana na região da Grande Florianópolis.

Os pesquisadores apoiaram-se em fontes de dados primárias e secundárias. Os dados primários foram lastreados, essencialmente, em observação direta, uma vez que os pesquisadores participaram da equipe que está implantando o projeto de integração do transporte metropolitano e por isso tiveram acesso a conversas, reuniões e discussões internas sobre o projeto. A observação direta é descrita como um método importante para se obter informações fechadas e inacessíveis, além de levar a uma compreensão mais profunda do fenômeno estudado (Jaccoud; Mayer, 2008).

Os dados primários eram relatados em diário de campo, o qual reuniu as informações mais importantes ocorridas nas principais reuniões, conversas e discussões acerca do projeto. Os diários de campo dos diferentes pesquisadores foram utilizados e comparados com o intuito de permitir o enriquecimento dos dados primários utilizados no estudo.

Já os dados secundários foram primordialmente estudos realizados pela equipe técnica e documentos governamentais que apoiaram a tomada de decisão.

Os dados primários e secundários foram triangulados de modo que fosse possível estabelecer comparativos, assim como aumentar a confiabilidade das informações. A triangulação aumenta significativamente a validade dos dados, uma vez que permite a sua confrontação com dados oriundos de outras fontes (Eisenhardt, 1989).

A análise dos dados foi realizada com o uso de *pattern matching* (Trochim, 1989). Esse tipo de análise pressupõe a categorização e a comparação do marco teórico com os dados primários e secundários coletados. Para tanto, os dados foram agrupados em torno das categorias previamente definidas no referencial teórico do trabalho.

## 5 CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A região metropolitana da Grande Florianópolis, instituída pela Lei Complementar 636/2014, é constituída por nove municípios com uma população total de cerca de 1 milhão de habitantes. Sete municípios constituem a conurbação do núcleo da região: Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José, concentrando 98% da população total da região.

O transporte coletivo dos municípios do núcleo conurbado caracteriza-se, nos termos da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, como sendo intermunicipal de caráter urbano. De todos os municípios, apenas Florianópolis tem operação regida por contrato de concessão, o qual foi objeto de certame licitatório, no ano de 2014. Apesar de opiniões favoráveis a regras claras que previssessem a integração futura com as linhas que atenderiam os demais municípios conurbados, o contrato de concessão não contém cláusulas de integração metropolitana.

As condições de trânsito da região apresentam diferença elevada de atratividade e uso efetivo entre o transporte individual motorizado (automóveis e motocicletas) e o transporte coletivo. Dados do PLAMUS (2015) apontam que mais de 60% dos deslocamentos motorizados são feitos em modos individuais, contra menos de 40% em transporte coletivo. Este número é o mais alto dentre outras regiões metropolitanas do Brasil, como São Paulo (50% - 50%), Rio de Janeiro (33% - 67%), Belo Horizonte (40% - 60%), Porto Alegre (42% - 58%) e Curitiba (55% - 45%). Uma das razões é a lentidão do transporte por ônibus; o tempo médio de viagem por transporte individual é 46% menor do que o tempo no transporte coletivo, com 31,2 minutos no primeiro caso e 57,6 minutos no segundo. Recentemente, a empresa gerenciadora do aplicativo Waze (2016) publicou relatório global que coloca Florianópolis e São José entre as piores cidades do mundo em satisfação dos motoristas.

Esses dados revelam uma situação incômoda em relação a outras capitais do país e também para as pessoas e organizações que desperdiçam tempo, recursos e oportunidades retidos em seus deslocamentos diariamente. A problemática existente tem feito com que as autoridades políticas buscassem alternativas mitigatórias para a falta de mobilidade.

Por conta desta situação, várias ações têm sido empreendidas por diferentes atores no sentido de melhorar o planejamento e a implantação de infraestruturas de transporte. Destacam-se, neste contexto, três pontos-chave: (a) a realização do projeto PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis; (b) iniciativas de consolidação dos marcos legais de governança da região metropolitana e; (c) a aprovação do marco regulatório das Parcerias Público Privadas - PPPs no Estado.

O PLAMUS foi um projeto inovador empreendido pelo governo do Estado de Santa Catarina no intuito de estudar profundamente a realidade da mobilidade urbana da Grande Florianópolis. O resultado do trabalho foi um estudo completo e detalhado sobre inúmeros fatores que influenciam a mobilidade urbana e que, atualmente, está subsidiando tanto o Governo do Estado como municípios em sua tomada de decisão em várias áreas.

O marco legal da governança da região foi consolidado com a criação pelo Governo do Estado de Santa Catarina da Superintendência da Região da Grande Florianópolis – SUDERF e o Conselho Metropolitano da Grande Florianópolis. Os quais se constituem respectivamente como o órgão executivo e o órgão consultivo sobre temas comuns a região metropolitana. Com isso foi estabelecido convênio interfederativo entre o Governo do Estado e os municípios da região, com vistas à transferência de responsabilidades dos últimos para os primeiros.

Em terceiro lugar, foi aprovada a regulamentação das PPPs em Santa Catarina, as quais permitiram o desenvolvimento de infraestrutura e concessão de serviços ao setor privado. Essa legislação tem como objetivo buscar investidores privados para atuarem no desenvolvimento de infraestrutura de suporte para o transporte urbano de passageiros da Grande Florianópolis. De acordo com relato do Superintendente da SUDERF em reunião com a equipe técnica, no cenário de escassez de recursos públicos essa é a alternativa existente para o desenvolvimento da infraestrutura do transporte coletivo, uma vez que não há recursos orçamentários.

### 5.1 A realidade da operação sem contrato

Atualmente, somente o município de Florianópolis opera com contrato de concessão resultante de processo licitatório. Os demais municípios operam sem contratos válidos em virtude de não terem realizado suas respectivas licitações para concessão. Fato esse que, por si só, caracteriza uma ilegalidade.

A operação sem contrato gerou uma situação em que os operadores não têm a segurança jurídica necessária para fazer novos investimentos em seus serviços e infraestrutura. Além disso, fez com que os *law enforcement agents*, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em cidades como São José e Palhoça, tomassem a iniciativa de propor ações que obrigassem os gestores municipais a licitarem os seus respectivos serviços de transporte público individualmente.

As empresas de ônibus da região manifestam expressamente seu apoio à nova licitação, porém segundo relato de dirigentes municipais envolvidos no processo, algumas atuam nos bastidores, junto a gestores públicos, para que o processo licitatório seja postergado e se evite qualquer alteração no *status quo*, que venha a colocar suas concessões em risco.

Isso implica principalmente em pressões junto aos integrantes das Câmaras Municipais, os quais se tornam “mensageiros” de algumas empresas de transporte coletivo. Esse fato foi relatado por um dos prefeitos de municípios da região. Alguns empresários de transporte coletivo utilizam-se de seu poder político para influenciar as decisões do setor público.

Por outro lado, os vereadores também costumam estabelecer relações de confiança com os empresários do transporte público. Conforme relatado pelo Prefeito de um dos maiores municípios da região durante uma reunião relacionada a discussão do projeto: “*Os vereadores gostam de ficar com os empresários de transporte na mão, para poder pedir favores depois, como levar um time de futebol para jogar uma partida em outra cidade*”.

Diante de todo esse quadro e cumprindo suas prerrogativas legais, o Tribunal de Contas do Estado (2016), no intuito de garantir a legalidade da operação de transporte público nos municípios da Grande Florianópolis que apresentam operações sem contrato, determinou que estes licitem seus sistemas municipais no prazo de 12 meses.

Argumenta-se que pode haver prejuízo ao interesse coletivo em situações de descompasso entre o ritmo dos processos de planejamento da mobilidade urbana e os tempos exigidos pelos órgãos de controle para licitação dos serviços de transporte público coletivo. Embora não se possa admitir prorrogações indefinidas na regularização dos contratos de concessão desses serviços, as recentes mudanças no arcabouço legal sobre mobilidade urbana apresentam novas possibilidades de formulação de sistemas de transporte aos gestores públicos em regiões metropolitanas. Tais mudanças requerem tempo de maturação de projetos muitas vezes incompatíveis com o permitido pela legislação de concessão de serviços públicos.

Reconhece-se que a decisão do TCE se apresenta de forma coerente com os objetivos perseguidos por essa organização de *performance auditing* (Khan, 1988; Dittenhofer, 2001; Gomes, 2003; Gomes, 2006) entretanto não privilegia solução diferente em que seria promovida a integração dos municípios envolvidos para realizar

uma contratação única para os sistemas municipais e intermunicipais, conforme previsto no Estatuto da MetrÓpole.

O projeto integrado de transporte público intermunicipal na Grande Florianópolis visa, sobretudo, racionalizar o transporte de passageiros na região, permitindo o desenvolvimento de economias de escala, economia de escopo e a eliminação de redundâncias e sobreposições de itinerários. O impasse, se resolvido de forma unilateral com predomínio da exigência em licitar, pode levar à desagregação dos serviços atuais e ao prejuízo da possível evolução do transporte público metropolitano em direção à integração do sistema de transportes de passageiros.

Os técnicos envolvidos no tema acreditam tratar-se da melhor forma desses municípios oferecerem serviços de transporte de passageiros com qualidade superior e tarifa módica. Segundo o diretor técnico da SUDERF, em relato em reunião realizada em 2017, não há outra forma de se alcançar esses resultados, senão por uma licitação única.

A concretização do Projeto Integrado depende de três importantes fatores: (a) a disposição das Prefeituras Municipais em participar do projeto; (b) a ratificação das Câmaras de Vereadores do convênio interfederativo, permitindo a delegação de atribuições dos municípios para os Estados; (c) aprovação pelas respectivas câmaras de vereadores dos contratos de programa que estabelecem as responsabilidades e atribuições dos municípios e do governo do Estado.

## **6 REALIDADE DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NAS PRINCIPAIS CIDADES ENVOLVIDAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO**

A cidade de Palhoça, a terceira maior cidade da região, assistiu a um processo de renascimento de seu sistema municipal de ônibus no ano de 2012 (Notícias do Dia, 2012). Isso ocorreu devido à inauguração do primeiro terminal de transporte público urbano ter sido colocado em operação pela principal empresa de ônibus que opera na cidade. Essa ação fez com que houvesse um *boom* na procura por transporte público.

São José é o segundo município mais populoso da Grande Florianópolis, contando com uma posição geográfica central na região. Tal centralidade geográfica faz com que seja impossível acessar a capital do Estado de Santa Catarina, pela via terrestre sem que se atravesse o território do município, além disso, São José encontra-se no entroncamento de duas das mais importantes rodovias do Estado, a BR-101 e BR-282. Isso o faz um município essencial na resolução dos problemas de mobilidade urbana da região.

Essa localização estratégica é paradoxalmente uma vantagem e uma desvantagem. A vantagem se deve ao fato de São José usufruir dessa posição em termos logísticos, atraindo negócios que acabam oportunizando o desenvolvimento econômico. Já a desvantagem é decorrente da cidade sofrer com todos os problemas de mobilidade urbana das pessoas que usam as vias da cidade para se deslocar da cidade de Florianópolis.

A localização cêntrica faz com que o município seja muito bem servido de linhas de transporte público intermunicipal, afinal todas as linhas que tem sua origem em Florianópolis com destino aos demais municípios da região e vice-versa, precisam necessariamente passar por São José. Consequentemente, as grandes quantidades

de linhas intermunicipais acabaram por levar a quase inexistência de um sistema municipal de transporte público. Assim, a população acaba tendo dificuldades para fazer o deslocamento entre bairros pela cidade e acaba também tendo que usar linhas intermunicipais que possuem um custo mais elevado ao usuário.

Biguaçu, por sua vez, é o quarto município mais populoso da região e, localiza-se ao norte da Grande Florianópolis. Seu sistema de transporte urbano era quase totalmente dependente das linhas intermunicipais. Atualmente, o sistema municipal de transporte também é praticamente inexistente, o que faz com que os munícipes utilizem quase exclusivamente o sistema intermunicipal, o qual, conforme mencionado anteriormente, pratica tarifas mais altas.

Percebe-se que isoladamente, todas as cidades mencionadas não conseguiriam resolver seus problemas de mobilidade realizando a licitação de seus sistemas municipais de modo a garantir modicidade tarifária e amplitude de cobertura do serviço devido a escala de cada localidade. Diante desse contexto, verifica-se a necessidade da integração das operações, conforme previsto no Estatuto da Metrópole.

## 6.1 Contratação Única

A contratação única foi a alternativa escolhida pelo Governo do Estado de Santa Catarina neste novo cenário normativo-legal para desenvolver economias de escala, sinergias e evitar a concorrência predatória entre as empresas que atualmente operam nos sistemas municipais e intermunicipais da região.

Dessa forma, seria realizada uma contratação única de empresa ou consórcio de empresas que serviriam tanto as linhas municipais quanto as intermunicipais. No entanto, devido ao aspecto inovador e inédito de uma licitação com tais características, as resistências às mudanças foram naturais, em especial daqueles que se beneficiam do *status quo* (Cunha & Tsoukas, 2015).

Essa decisão do governo do Estado, apesar de coerente com o Estatuto da Metrópole e com a busca da eficiência na prestação de serviços públicos entra em choque com a decisão do TCE (2016), revelando mais uma vez a complexidade envolvida na solução dos desafios de mobilidade urbana da região.

A Constituição Federal do Brasil reservou a competência do município nas questões ligadas a organização de seu sistema municipal de transporte público. Seguido essa orientação, caso os municípios da região realizassem licitações de transporte urbano municipais de maneira isolada, como tradicionalmente sempre foi feito, o resultado certamente seriam tarifas mais elevadas e falta de conectividade com os sistemas urbanos das cidades vizinhas.

Diante disso, fica claro que a licitação única permite que por meio de um planejamento integrado seja possível não somente gerar uma redução de custos na operação, gerando impacto nas tarifas, bem como melhorar a conexão entre os municípios. Conclusão semelhante foi encontrada no estudo de Priemus e Konings (2000) e Mendonça (2014). Seria importante que o TCE avaliasse a problemática da mobilidade urbana da região de forma ampla e com foco em um horizonte de tempo de longo prazo para poder contemplar a solução da contratação única pelos municípios da região.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades de se fazer um planejamento integrado com vários municípios autônomos onde existem prioridades administrativas e políticas distintas, constituíram-se em um dos maiores desafios na elaboração do caso em estudo, especialmente quando há interesses políticos na manutenção do poder de licitar o transporte público no âmbito municipal. O interesse de manutenção do *status quo* envolve não somente os empresários do setor, mas também os agentes políticos de cada município que, acabam desenvolvendo relações pessoais de cooperação entre si.

Nesse contexto, a existência de inúmeros atores envolvidos nas questões de mobilidade urbana intermunicipal é outra grande dificuldade para o processo, visto que existem vários prefeitos e câmaras de vereadores com interesses e expectativas diferentes envolvidos. Esses inúmeros centros de poder fazem com que o processo de tomada de decisão seja mais lento.

Há a dificuldade por parte do Tribunal de Contas do Estado de conciliar suas atribuições legais, como organização encarregada de *performance auditing*, com a implantação de uma solução inovadora como a proposta pelo governo do Estado, a qual certamente levará mais tempo para se concretizar, devido à complexidade da questão.

É necessário levar em consideração que o interesse coletivo dos habitantes das regiões metropolitanas deve ser encarado com prioridade. Tratando-se da região da Grande Florianópolis, verificou-se que são vários os aspectos dignos de melhoria a serem incorporados no projeto e que, apenas com a execução do mesmo poderão apresentar um resultado satisfatório para o usuário final, principalmente.

O projeto da licitação única está na contramão das tendências de descentralização e desconcentração apregoada por autores municipalistas, como Barber (2014), uma vez que defende justamente a transferência de poderes dos municípios para o Estado. Entretanto, essa mudança de paradigma justifica-se pela necessidade de se realizar uma contratação da operação de transporte público em um território maior e de modo a racionalizar a operação. Com esse processo de integração será possível gerar economia de escala e escopo considerados necessários para viabilizar a operação das empresas concessionárias e ainda praticar tarifas módicas.

Portanto, acredita-se que embora seja uma solução mais demorada, apresenta resultados mais sólidos e coerentes com o interesse público, já que permitirá o atingimento de três importantes resultados: (a) maior eficiência do sistema; (b) maior cobertura de serviços e; (c) menor preço tarifário.

Esse estudo traz duas importantes contribuições para o campo teórico. A primeira é discutir a mobilidade urbana no contexto da administração pública, visto que grande parte dos estudos na área são relacionados à área de urbanismo e engenharia. A segunda contribuição é a apresentação de discussão acerca do uso do *performance auditing* aplicado a um caso concreto de mobilidade urbana em uma cidade brasileira. O *performance auditing* apesar de ser algo já consolidado em alguns países, no Brasil ainda carece de maior utilização, bem como de estudo e discussão.

## REFERÊNCIAS

- Ardila-Gómez, A. (2004). **Transit Planning in Curitiba and Bogotá: roles in interaction, risk, and change**. Ph.D. Theses, Massachusetts Institute of Technology. Cambridge (MA). Disponível em: <<http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/28791>>. Acesso em: 01 jul. 2017.
- Barber, B. (2014). **If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities**. New Haven: Yale University Press.
- Controller and Auditor-General New Zealand - CAGNZ. (2017). **Performance Audits**. Disponível em: <<http://www.oag.govt.nz/our-work/about-auditing/performance-audits>>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- Comptroller and Auditor General of India - CAGI. (2014). **Performance Audit Guidelines 2014**. Disponível em: <[http://www.cag.gov.in/sites/default/files/cag\\_pdf/PA\\_Guidelines2014.pdf](http://www.cag.gov.in/sites/default/files/cag_pdf/PA_Guidelines2014.pdf)> Acesso em: 07 jul. 2017.
- Cascetta, E.; Pagliara, F.; Papola, A. (2007). Governance of Urban Mobility: complex systems and integrated policies. **Advances in Complex Systems**, 10 (2), p. 339–354.
- Cilliers, P. (1998) **Complexity and Postmodernism: understanding complex systems**. London: Routledge.
- Cunha, M. P.; Tsoukas, H. (2015). Reforming the state: understanding the vicious circles of reform. **European Management Journal**, 33, p. 225-229.
- Dittenhofer, M. (2001). Performance auditing in governments. **Managerial Auditing Journal**, 16 (8), p.438-442.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, 14 (4), p. 532-540.
- Flyvbjerg, B. (1998). **Rationality and Power: democracy in practice**. Chicago: The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case study research. **Qualitative Inquiry**, 12 (2), p. 219-245.
- Gomes, E.G.M. (2006). As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública**, 40 (4), p.615-630.
- Gomes, M. B. (2003). O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá. 23p. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047111.pdf>>. Acesso em: 07 de julho de 2017.
- Global BRT Data (2017). Disponível em: <<http://brtdata.org>>. Acesso em: 05 jul. 2017.
- International Standards of Supreme Audit Institutions. (2010). **Performance Audit Guidelines: Key Principles**. Disponível em: <[316](http://psc-</a></p></div><div data-bbox=)

intosai.org/data/files/32/07/16/67/DFA07510C0EA0E65CA5818A8/ISSAI\_3100\_E.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2017.

Jaccoud, M; Mayer, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: Jaccoud, M; Mayer, R. (2008). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos**. Petrópolis: Vozes, p. 254-294.

Khan, M.A. (1988). **Performance Auditing: The three “Es”**. Disponível em: <[http://www.asosai.org/asosai/journal1988/performance\\_auditing.htm](http://www.asosai.org/asosai/journal1988/performance_auditing.htm)>. Acesso em: 07 de julho de 2017.

Kornberger, M.; Clegg, S. (2011). Strategy as performative practice: the case of Sidney 2030. **Strategic Organization**, 9 (2), p. 136-162.

Mendonça, I. N. (2014). Mobilidade urbana na área metropolitana de Maputo: análise dos órgãos de gestão do planeamento e mobilidade urbana, arranjos institucionais e insumos para a sua efectiva articulação. **Journal of Transport Literature**, 8, (2), p. 244-270.

Notícias do Dia (2012). Começa a implantação do sistema integrado de transporte de Palhoça. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/comeca-implantacao-do-sistema-integrado-de-transporte-de-palhoca>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS (2015). Relatório Final. Florianópolis.

Priemus, H.; Konings, R. (2000). Public Transport in Urbanised Regions: the missing link in the pursuit of the economic vitality of cities. **Planning Practice & Research**, 15 (3), p. 233–245.

Santos, C. S. (2014). **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva.

Stake, R. (1995). **The art of case study research**. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, p.49-68.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE (2016). Decisão n. 0533/2016. Florianópolis.

Trochim, W. M. K. (1989). Outcome pattern matching and program theory. **Evaluation and Program Planning**, 12, p. 355-366.

Waze (2016). Driver satisfaction index. Disponível em: <<https://www.waze.com/driverindex>> Acesso em: 10 jul. 2017.

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