

## ANAIS

### OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO E DA GESTÃO ASSOCIADA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Helen Fischer Günther  
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Tatiana Schreiner  
(Universidade Federal de Santa Catarina)

Bernardo Meyer  
(Universidade Federal de Santa Catarina)

**Resumo:** Os problemas de mobilidade urbana são complexos e impactam desde aspectos econômicos, até a qualidade de vida e a coesão social de uma região. O transporte coletivo tem sido prioridade para melhoria da locomoção das pessoas nas regiões metropolitanas, demandando integração tanto em sua operação quanto em sua gestão. Nesse ínterim, esse estudo objetiva identificar e descrever os principais desafios na busca pela integração do transporte coletivo e da sua gestão associada na região metropolitana da Grande Florianópolis. Para tanto, são resgatadas e analisadas referências nacionais e internacionais de gestão associada em regiões metropolitanas, com ênfase na gestão do transporte coletivo integrado. O estudo foi desenvolvido por meio de revisão narrativa da literatura, análise temática e estudo de caso de cunho qualitativo. Foi feito resgate histórico da criação e estruturação da rede metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e analisada a situação atual da implementação da gestão associada. Destacou-se os impasses administrativos e políticos e seu impacto na forma de enfrentamento da problemática da mobilidade urbana como uma função de interesse comum. Conclui-se que cabe aos entes da gestão associada, notadamente prefeitos e população, construir colaborativamente a realidade na qual almejam conviver, ainda que não seja tarefa fácil diante das rivalidades políticas existentes e a tradição de falta de cooperação que norteia o setor público no Brasil.

**Palavras-chave:** gestão associada; mobilidade urbana; transporte coletivo; região metropolitana; governança metropolitana.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e crescimento das cidades tem sido uma tendência presente em diferentes regiões do planeta. A expectativa de que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050 vem mobilizando autoridades governamentais para a melhoria das condições urbanas, principalmente

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

em países em desenvolvimento, onde se concentra o maior índice de crescimento demográfico (ONU-HABITAT, 2013).

Tal crescimento das cidades tem levado a múltiplos desafios que demandam planejamento urbano e ações efetivas por parte do poder público. A administração pública vem buscando alternativas criativas para solucioná-los. No entanto, as perspectivas para esse início de novo milênio têm se mostrado preocupantes, notadamente quando se considera o descompasso entre o ritmo das iniciativas e os problemas crescentes nas grandes cidades (aumento dos tempos de viagem, poluição do ar e acidentes de trânsito) (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Em 2015, a Organização das Nações Unidas decidiu sobre a agenda para 2030 a partir de dezessete objetivos globais de desenvolvimento sustentável. Em particular, o objetivo de número onze trata de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Uma de suas metas explícita a importância de proporcionar sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos (ONU-BRASIL, 2018).

Percebe-se que os projetos de transporte e de mobilidade urbana envolvem implicações para a economia, a localização e a intensidade das atividades em uma determinada área, o meio ambiente, a qualidade de vida e a coesão social. E, para se ter uma melhor visão dos problemas urbanos e, principalmente, para uma melhor governança da mobilidade, é imprescindível que se estude toda a área metropolitana circundante (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

A região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) vem vivenciando esse complexo cenário nos últimos anos. Um dos principais problemas da região é justamente a mobilidade urbana, que demanda gestão supramunicipal para o enfrentamento conjunto. Para tanto, o Governo do Estado de Santa Catarina buscou diagnosticar a situação e propor uma solução inovadora, a qual envolve a cooperação de diferentes atores governamentais oriundos de distintas esferas da gestão pública.

O uso da gestão associada, pautada na cooperação, foi a estratégia encontrada para superar as dificuldades de resolver a falta de mobilidade urbana na região. Entretanto, essa estratégia vem sendo acompanhada de inúmeras incompreensões e resistências. Ao se observar outras experiências nacionais, percebe-se que ainda não tem sido percebida a integração efetiva na implementação de políticas públicas nas regiões metropolitanas, que carecem de mecanismos de gestão que considerem o conjunto dos municípios de cada região metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014).

É nesse contexto que este artigo busca avançar na compreensão do tema, tendo como referente a pergunta: quais são os principais desafios na busca pela integração do transporte coletivo e da sua gestão associada em uma região metropolitana (RM)? Para isso, os autores se propõem a realizar uma revisão narrativa da literatura acerca do tema, identificando e analisando experiências nacionais e internacionais, associando-a à atuação dos pesquisadores na implantação do projeto de integração do transporte metropolitano. Com isso, almeja-se apontar caminhos que contribuam para o engajamento entre prefeituras, governo do Estado e população na gestão associada do transporte coletivo da RMF.

## 2 REFERÊNCIAS DE GESTÃO ASSOCIADA

Diferentes arranjos institucionais de gestão metropolitana foram utilizados pelo poder público nas metrópoles em todo o mundo, com vistas a vencer desafios econômicos, sociais e ambientais característicos dos grandes centros urbanos ou mesmo gerenciar seus desdobramentos nos municípios limítrofes (NUNES, 2016).

Poucos são os estudos que abordam a mobilidade urbana e trazem a perspectiva da gestão. Grande parte das publicações no tema se utiliza de uma lógica relacionada ao urbanismo e à engenharia de transportes (LUNELLI, MEYER, 2017). As publicações que trazem o tema da gestão associada focalizam o desenho estrutural e administrativo, mas pouco exploram o desenvolvimento comum a ser construído para a efetividade dessa prática.

No Brasil, a gestão associada está fundamentada no artigo 241 da Constituição da República de 1988, e na lei federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que estabelece as diretrizes do Estatuto da Metrópole. Essa legislação marca o início da descentralização política e fiscal vivenciada no país, proporcionando maior autonomia aos municípios na condução de suas políticas públicas, e estabelecendo que os critérios para instituição dessas áreas sejam definidos por cada ente estadual (PEREIRA; MOREIRA, 2016). Houve, a partir de então, a ampliação do número dessas regiões, o que não ocorreu com a dotação da institucionalidade necessária para a gestão integrada do transporte urbano, gerando limitações de toda sorte na implementação efetiva da gestão associada (GOMIDE; GALINDO, 2013).

Como norteador legislativo, o referido Estatuto traz algumas diretrizes específicas a serem observadas para o estabelecimento da governança das regiões metropolitanas, a saber:

- I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
- II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
- III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
- IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
- V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
- VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;
- VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), de 2012, já deflagrava a gestão associada como competência direta ou indireta dos municípios e, aos Estados, a prestação dos serviços de transporte público urbano intermunicipal, por delegação ou diretamente, além do apoio e promoção da integração dos serviços no âmbito das redes metropolitanas.

A implementação dessas diretrizes legislatórias trouxe uma série de discussões e desafios a serem enfrentados pelos entes municipais e estaduais, bem como expôs dificuldades operacionais de integração da gestão. Lacerda e Ribeiro (2014) avaliaram os desafios e limites da constituição desses sistemas de gestão cooperada intermunicipal, trazendo reflexões sobre os conflitos de governança que decorrem do pacto federativo brasileiro e da forma como se estabelecem as articulações entre os atores políticos - o Estado, o mercado e a sociedade civil.

As autoras apontam que esse tipo de articulação acaba por favorecer modos de governança em que predominam os interesses hegemônicos e desconsideram a colaboração social que leva à ampliação da legitimidade e preservação da autonomia dos entes envolvidos.

Reconhecem que houve avanços no que se refere aos instrumentos de regulação criados pelo Governo Federal, a exemplo da Lei de Parceria Público-Privada (2004) e da Lei dos Consórcios (2005), mas ressaltam que ainda permanece um vácuo no sistema de poder sobre os territórios metropolitanos (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Algumas publicações nacionais têm apontado tal situação no contexto das governanças de regiões metropolitanas no Brasil, dentre elas estão os relatórios do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Observatório das Metrôpoles. Evidencia-se, por meio dessa literatura, que essa questão não se resolve apenas por meio de leis, sejam estaduais ou federais, que estabeleçam sistemas de planejamento metropolitanos verticalizados. É necessário que haja engajamento de todos os entes participantes, de modo a construir uma gestão que respeite e integre as especificidades da região metropolitana, sobretudo no que se refere aos problemas enfrentados nas funções públicas de interesse comum, à formatação das estruturas administrativas e ao perfil da sociedade civil.

Percebe-se que as soluções delineadas oscilam entre um novo modelo federativo ou arranjos intermunicipais voluntários. Os novos modelos federativos propõem o estabelecimento de mecanismos de cooperação vertical entre os entes federativos (união, estados e municípios) e articulações horizontais entre os municípios metropolitanos. Os arranjos, por sua vez, são fortalecidos pelas iniciativas voluntárias intermunicipais, mas são motivados pelo receio da perda da autonomia adquirida pelos municípios metropolitanos desde a Constituição de 1988 (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Há um imperativo de desenvolver ações coordenadas, de promoção das funções públicas de interesse comum, de monitoramento e avaliação de políticas sociais, econômicas e ambientais. E é a partir disso que são institucionalizados modelos de gestão autônomos, acordos programáticos, bem como efetivados ou revisados modelos constitucionais em regiões metropolitanas, em nível nacional e internacional (NUNES, 2016).

Ao se observar referências internacionais a fim de antever empecilhos e mitigar riscos, o caso da Holanda revelou que, apesar dos elevados investimentos públicos na melhoria da mobilidade urbana, houve deterioração da relação preço-qualidade do transporte público nas cidades daquele país. Esse fato pressionou os gestores públicos locais a buscarem formas de aumentar a integração do transporte público, no âmbito local, regional, nacional e internacional (PRIEMUS; KONINGS, 2000).

No Canadá, Montreal e Toronto vivenciaram uma experiência de reformas institucionais por meio de processos polêmicos e forçados de fusão das suas cidades metropolitanas, que os levou à formatação de uma entidade consolidada. Em seguida, a população protestou e, os gestores acabaram por reformular o modelo retomando a autonomia de gestão. Claramente são casos que não levaram em consideração o interesse das comunidades para serem implementadas e, por conseguinte, não cumpriram sua finalidade (NUNES, 2016; CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010).

Observa-se que os múltiplos desenhos de políticas públicas de gestão metropolitana ou instâncias de governança presentes na literatura nacional e internacional têm aspectos em comum, tais como a promoção de planejamento integrado mediante formas político-administrativas, a coordenação e execução de políticas públicas de interesse comum junto à cidade-mãe e aos municípios conurbados, e o envolvimento de diferentes atores governamentais e não governamentais (NUNES, 2016).

No que se refere aos desdobramentos da implementação de soluções para cada função pública de interesse comum, a situação da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas brasileiras apresenta um quadro diverso, característico da pluralidade dos territórios e das capacidades administrativas estaduais e municipais (COSTA; MARGUTTI, 2014).

Ainda se percebe a ausência de um sistema de governança nos aglomerados urbanos metropolitanos que atenda aos requerimentos de eficiência das políticas públicas para a gestão comuns aos municípios (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011).

Cabe ressaltar que os processos de construção têm contado com a adesão inicial dos maiores municípios e do estado, com a participação dos demais municípios ao longo do tempo. Há arranjos diversos na gestão do serviço de transporte, em que se destacam no quesito organização aqueles arranjos que possuem uma estrutura estadual bem definida, com um estado mais ativo, tanto em termos políticos quanto de planejamento da função pública (como Belo Horizonte, e São Paulo). E, a título de exemplo, a região metropolitana de Goiânia utilizou a lei de criação da RM para instituir a entidade responsável pela gestão do transporte e, de modo compulsório, incorporar à rede todos os municípios que integram tal RM (COSTA; MARGUTTI, 2014).

Lippi (2011) reuniu argumentos trazidos pela literatura sobre as implicações dos fatores identificados para a governança e governabilidade em regiões metropolitanas, que elucida características importantes a serem consideradas para haver cooperação entre os atores governamentais, evitar a polarização entre os municípios, envolver os legislativos municipais, fomentar a participação e validação da sociedade civil, caracterizar o arranjo institucional, prever recursos e fontes de financiamento, além de desenvolver liderança política (quadro 1).

Quadro 1: Fatores que favorecem a governança e governabilidade regional

<b>Fatores</b>	<b>Argumentos</b>	<b>Literatura</b>
Cooperação entre os atores governamentais	A cooperação é necessária para a resolução de problemas que extrapolam fronteiras territoriais. Deve superar o “jogo de soma zero” e garantir que as relações não sejam assimétricas e com imposição de	Alves (2001) Klink (2009) Brandão (2008) Garson

	interesses. A cooperação pode reduzir a desigualdade entre governos locais e favorecer a eficiência econômica.	(2009)
Inexistência de polarização entre os municípios	A polarização numa relação horizontal entre municípios pode sugerir relações políticas dominantes, que em cenário de municipalismo autônomo não favorecem a ação coletiva e cooperada.	Spink; Teixeira; Clemente (2009)
Envolvimento dos legislativos municipais	A atuação legislativa nas áreas metropolitanas está sujeita aos legislativos municipais ou ao engajamento dos deputados estaduais. Além de comprometer as políticas de interesse regional, deixa ao executivo a função essencial de proposição de políticas públicas.	Alves (2001)
Participação e validação da sociedade civil	A boa governança em regiões metropolitanas depende também do envolvimento e participação da sociedade civil. O direito do cidadão à voz deve ser preservado na democracia, mesmo diante de uma representação indireta dos executivos municipais, como é no espaço metropolitano.	Rolnik; Somekh (2000) Azevedo; Mares Guia (1999) Rojas (2008) Garson (2009)
Existência do arranjo institucional	Os arranjos institucionais atuais não respondem satisfatoriamente às demandas metropolitanas. Mas ainda se deve uma atenção às alianças e alternativas institucionais, pois elas favorecem que políticas importantes mudem de escala e passem a ser mais eficazes.	Klink (2009) Lefèvre (2009) Rolnik; Somekh (2000)
Assunto organizador das demandas da região metropolitana	Algumas políticas têm como característica a necessidade de atuação coletiva, porque somente desta forma elas serão efetivas, uma vez que ultrapassam as fronteiras municipais (como é o caso da mobilidade urbana).	Azevedo; Mares Guia (1999) Lefèvre (2009) Spink; Teixeira; Clemente (2009) Klink (2005)
Recursos e fontes de financiamento	A inexistência de recursos e fontes de financiamento é reconhecida como um dos principais fatores limitantes de políticas e ações metropolitanas.	Spink; Teixeira; Clemente (2009) Garson (2009)
Existência de liderança política	Os líderes, ou também empreendedores políticos, possibilitam a ação coletiva dos governos locais, pois são fundamentais no papel de articulação e cooperação.	Garson (2009) Caldas (2007) Machado (2009)

Fonte: Lippi (2012, p.209-210).

Com a análise das experiências nacionais de gestão das regiões metropolitanas, independentemente da função de interesse comum priorizada, nota-se que a formatação dessa forma de gestão ainda se encontra em fase de estruturação em diversas RMs. Isso ocorre principalmente porque o principal desafio dessas implementações se refere à busca de consensos (políticos, econômicos e sociais) entre os atores envolvidos, e à superação de conflitos e tensões (IPEA, 2013).

Nas situações averiguadas, fica evidenciada a atribuição estadual no provimento do serviço de transporte metropolitano, na realização da articulação necessária e no fomento de convênios e consórcios para este tema de interesse público. Em contrapartida, ainda não há solução para a intervenção na dinâmica urbana e no uso dos instrumentos previstos no estatuto (COSTA; MARGUTTI, 2014).

Embora o modelo constitucional seja permeável à participação da sociedade, não há garantia de eficiência na implementação de políticas públicas de interesse comum. Compreende-se que experiências brasileiras de gestão metropolitana compartilhada tendem a ser mais eficientes no desenvolvimento territorial. Constatou-se que a representação estatal é responsável pelo processo decisório nas reuniões sobre os fundos metropolitanos nos quais são definidos os grandes projetos metropolitanos (NUNES, 2016).

O instrumento de planejamento possibilitaria uma melhor coordenação dos investimentos junto a uma política de mobilidade metropolitana, estruturando a demanda por recursos com a infraestrutura necessária para uma gestão ótima do serviço de transporte metropolitano. No entanto, o que se observa é ainda uma pequena integração entre o que se financia e o que se planeja (COSTA; MARGUTTI, 2014).

A governança metropolitana se coloca, então, como uma questão política e como uma questão de modelo de gestão. Isso significa dizer que reformas institucionais, visando a transformar a organização do sistema de atores, com o intuito de estabelecer ou reforçar o poder metropolitano, podem favorecer a governança metropolitana. No entanto, se esse sistema político for fortemente concentrado ou fortemente disperso, acaba por desfavorecer a governança (LACERDA; RIBEIRO, 2014).

Desse modo, pode-se depreender que a questão do desenvolvimento institucional e sua relação com o desempenho dos governos na produção de políticas públicas são o coração da governabilidade (NUNES, 2016).

Costa e Margutti (2014) apontam algumas possíveis soluções. A maior organização e sistematização da gestão do transporte metropolitano advém de um estado mais presente no gerenciamento do transporte metropolitano, principalmente na coordenação do processo de coesão dos municípios que compõem a RM. Tal atuação do estado é relacionada diretamente com a regularidade do serviço, instrumentos legais existentes, utilização de instrumento metropolitano de política de mobilidade e, investimentos em infraestrutura de transporte.

Os autores enfatizam ainda que os próprios municípios e seus cidadãos vivenciam uma situação de mudança de paradigma no que diz respeito à percepção do conceito de mobilidade urbana. O novo paradigma passa por incluir outros modos de transporte (coletivo e individual) e de encontrar alternativas para gestão efetiva dos sistemas de mobilidade, que incorporem elementos regulatórios nos contratos

de concessão que considerem a eficiência e o nível de serviço aos usuários (qualidade), bem como a implementação participativa dos planos de mobilidade (municipal e metropolitano).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa é caracterizada por ser um estudo de caso de cunho qualitativo (MERRIAM, 1998). Eisenhardt (1989) orienta que o estudo de caso é apropriado para a compreensão das dinâmicas que ocorrem em contextos específicos. Os dados dessa natureza envolvem a identificação de significados reconhecidos diretamente pelo observador (STAKE, 1995). Conseqüentemente, a coleta de dados primários foi realizada por meio de observação direta, uma vez que os pesquisadores atuam no projeto de implementação da rede integrada de transporte coletivo (RITC) da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF).

A análise se concentrou no processo de formação da gestão associada e nas relações entre os entes participantes, observadas em diferentes formas de comunicação interna do projeto, como reuniões, conversas e discussões (dados primários), além de documentações técnicas como relatórios e registros governamentais (dados secundários). Os dados foram coletados preponderantemente no período de janeiro a junho de 2018.

Os dados coletados foram analisados mediante triangulação. Deste modo, foi possível estabelecer comparações mantendo a confiabilidade das informações, pois o processo de triangular os dados contribui para validação dos dados a partir da confrontação com dados originários de outras fontes (EISENHARDT, 1989).

Foi desenvolvida revisão narrativa para o resgate de fatores importantes e referências sobre gestão associada nacional e internacionalmente. Optou-se por esse método para a construção da revisão da literatura, pois é caracterizado pela amplitude do tema e sua adequação para descrever e discutir o desenvolvimento de um determinado assunto sob o ponto de vista teórico ou contextual (ROTHER, 2007).

Por fim, utilizou-se a análise temática por ser um método flexível que alicerça a análise qualitativa, fornecendo uma ferramenta útil que possibilita uma detalhada e complexa descrição de dados por meio da identificação dos principais aspectos do estudo em tela (BRAUN; CLARKE, 2006).

### **4 O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS**

A partir das referências da literatura e com o intuito de avançar na compreensão da gestão associada por meio de iniciativas brasileiras, para obter alguns parâmetros de avaliação para a RMF, inicialmente foram analisados os relatórios técnicos do IPEA sobre algumas das regiões metropolitanas (São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte) e comparadas à situação da RMF.

Identificou-se que cada região possui atributos administrativos comuns (criação de entes supramunicipais e infraestaduais) e operacionalização específica. A própria decisão sobre a priorização de temas de interesse comum e organização de sua implementação são elementos que diferem de uma região para outra, seja no momento político vivenciado, seja pela composição de atores e diferentes forças públicas participantes (quadro 1).



Quadro 1: Comparativo entre algumas características da gestão das regiões metropolitanas estudadas.

Categorias de análise	Região Metropolitana			
	Belo Horizonte	São Paulo	Porto Alegre	Florianópolis
Tema de interesse comum preponderante	Saneamento Mobilidade	Moradia Infraestrutura urbana	Infraestrutura urbana	Transporte coletivo
Vínculo intermunicipal	Médio	Forte	Médio	Fraco
Relação entre os entes federativos	Dinâmica regionalista em formação e situação promissora	Dinâmica regionalista múltipla	Dinâmica localista, experiências municipais próprias	Dinâmica localista, baseada em interesses específicos (locais/partidários).
Fase da implementação	Consolidada	Consolidada	Consolidada	Inicial

Fonte: os autores com base nos dados coletados das bibliografias estudadas.

A RMF encontra-se em fase inicial de implementação, com estrutura administrativa delineada e operante, agindo prioritariamente para avançar o processo licitatório do transporte coletivo intermunicipal. Há algumas ações legais em andamento para a adequação de parte da estrutura e de atribuições de órgãos do governo do Estado. A seguir, resgata-se a construção da gestão associada da RMF.

Em 2015, o Governo do Estado de Santa Catarina, em conjunto com os municípios e com o apoio técnico e financeiro do BNDES, apresentou o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS). Foi o primeiro estudo técnico, em nível metropolitano, buscando desenvolver e aplicar uma visão abrangente sobre a mobilidade urbana para além da discussão de modais e oferta de infraestrutura. O PLAMUS tratou o conceito de mobilidade como a facilidade de se chegar a destinos, promover sustentabilidade econômica e ambiental, estimular o crescimento inteligente e orientar o desenvolvimento urbano para um sistema de transporte coletivo mais eficaz.

Em resposta a um dado significativo da pesquisa, a de que aproximadamente metade da população da Grande Florianópolis utiliza transporte individual diariamente, está a recomendação da reestruturação do transporte coletivo de forma integrada para toda a região metropolitana. Constituída em 2014, a região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) integra nove municípios: Antônio Carlos, Biguaçu, São José, Palhoça, Águas Mornas, Governador Celso Ramos, São Pedro de Alcântara, Santo Amaro da Imperatriz e Florianópolis. A RMF foi criada em conjunto com a Suderf, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, uma autarquia da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, para resolver questões de interesse comum daqueles municípios, tais como mobilidade urbana, saneamento básico, resíduos sólidos e gestão territorial.

Atualmente, o transporte coletivo da RMF é concedido de duas formas: um sistema de ônibus intermunicipal, que atende a todos os municípios e de responsabilidade do Departamento Estadual de Transporte e Terminais (Deter), autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura; e um sistema

municipal, que atende aos municípios de Florianópolis, São José, Biguaçu e Palhoça, cuja gestão é realizada pelas respectivas prefeituras.

A partir dos resultados do PLAMUS, deu-se o início do projeto de transporte coletivo integrado com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapescc), o Observatório da Mobilidade Urbana da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e intervenção da Suderf, com a proposição de um plano operacional, incluindo questões referentes à preparação do edital de licitação para essa função pública de interesse comum, vista como prioritária.

Em 2017, Suderf e Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC realizaram diversas apresentações, públicas e para os técnicos das prefeituras da RMF, sobre a proposta da Rede Integrada de Transporte Coletivo (RITC) com o desenho das linhas de ônibus, a gestão e a operação do sistema. Segundo a proposta, a RITC dispõe de 190 linhas de ônibus nos oito<sup>1</sup> municípios continentais, projetadas para ter maior racionalidade no funcionamento das linhas e integração tarifária entre os municípios continentais, impactando na melhoria da oferta e da qualidade do transporte público da região. Com isso, a proposta busca acabar com a sobreposição entre as linhas municipais e intermunicipais, reforçar os serviços locais e municipais e facilitar as conexões entre as centralidades da área continental da região metropolitana (Centros de Palhoça, Biguaçu, Kobrasol e Campinas).

No entanto, mais do que implementar a RITC, reside o desafio que é desenvolver a gestão associada do serviço de transporte metropolitano entre Estado e municípios. As poucas pesquisas desenvolvidas nacionalmente sobre o tema apontam algumas experiências realizadas em regiões metropolitanas como as de Goiânia, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, mas carecem de detalhamento do processo de construção da gestão associada como uma maneira de viabilizar o desenvolvimento regional com alinhamento entre os envolvidos e efetividade na resolução dos temas comuns.

De acordo com o relatório do PLAMUS (2015), já existe uma proposta de estrutura entre Estado e municípios, que prevê um Conselho Executivo de Mobilidade, uma Assembleia dos Entes Associados e uma equipe de gestão técnica associada, em sinergia com a Suderf, para otimizar a estrutura necessária. Na figura a seguir estão apresentadas as atribuições de cada ente na RMF no que se refere à gestão do transporte coletivo.

---

<sup>1</sup> No presente momento, e para o tema da rede integrada do transporte coletivo na RMF, a cidade de Florianópolis não faz parte do projeto pois tem um contrato vigente para o seu transporte coletivo com o Consórcio Fênix desde 2014.

Figura 1: funções de cada ente para o transporte coletivo

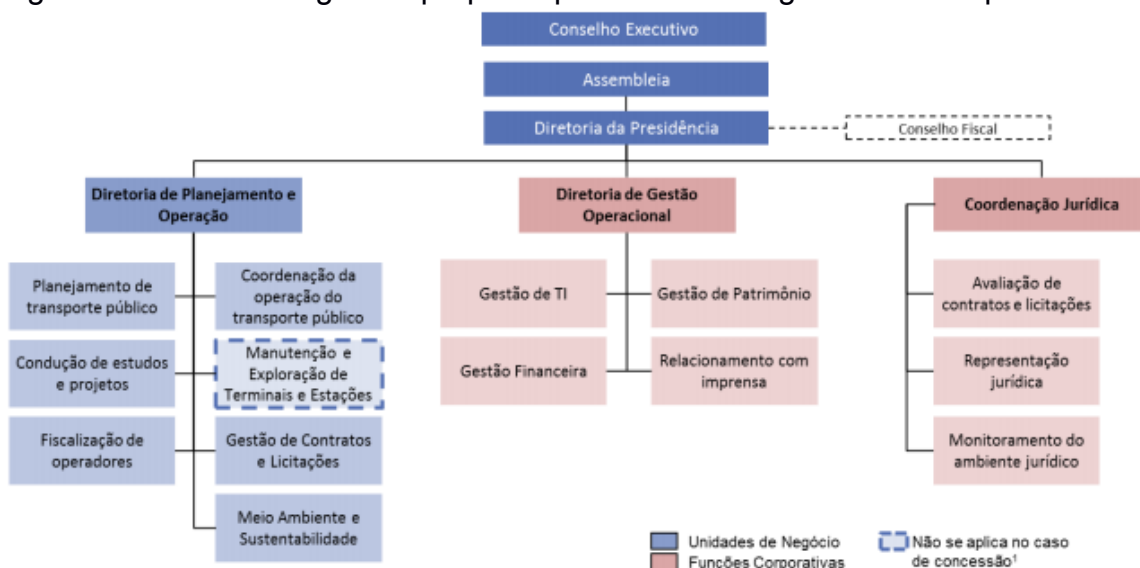
Ente	Gestão Associada	Municípios	Estado
Funções	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planejamento do transporte coletivo (linhas, rotas, capacidades, etc.)</li> <li>▪ Alteração no transporte coletivo (linhas, rotas, capacidades, etc.)</li> <li>▪ Definição de tarifas</li> <li>▪ Definição de critérios de gratuidade</li> <li>▪ Licitação para concessão de transporte coletivo</li> <li>▪ Investimentos para transporte coletivo (estações e terminais)</li> <li>▪ Fiscalização da operação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Licitação de sistemas locais que não interfiram na demanda dos sistemas licitados de forma associada (sujeita a aprovação prévia)</li> <li>▪ Sistemas com caráter local que porventura impactem demanda dos transportes coletivos (ex.: teleféricos para atendimento de comunidades em morros) permanecem sob gestão dos municípios (mas também sujeitos à aprovação prévia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para os municípios não participantes da gestão associada, o estado mantém as mesmas funções atualmente exercidas no transporte intermunicipal</li> </ul>

Fonte: Produto 15 do PLAMUS, 2015, p. 90.

Por outro lado, é sabido que a construção da relação entre as pessoas e as instituições que ocupam tais estruturas não se dá tão facilmente e precisa ser desenvolvida conjuntamente para que haja um equilíbrio entre autonomia e responsabilidade compartilhada, bem como a representatividade dos atores envolvidos. Além das mudanças de ordem jurídica (e política), outorgando a responsabilidade de execução da RITC para a Suderf, existem as implicações técnicas e relacionais a serem consideradas para que se desenvolva a gestão mais adequada às características da região e do problema em questão (mobilidade urbana).

A proposta de gestão associada do serviço de transporte metropolitano elaborada pela Suderf prevê a participação direta de técnicos e prefeitos dos municípios da RMF nas decisões de planejamento, gestão e fiscalização do serviço. Hoje, 70% dos usuários de ônibus da região utilizam o transporte intermunicipal, que está sob a responsabilidade do Governo do Estado, ou seja, os prefeitos não têm qualquer influência sobre o serviço, seja quanto à qualidade, valor da tarifa ou utilização das vias municipais pelos ônibus. Com a Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano implantada, os prefeitos terão maior poder de decisão sobre todo o sistema.

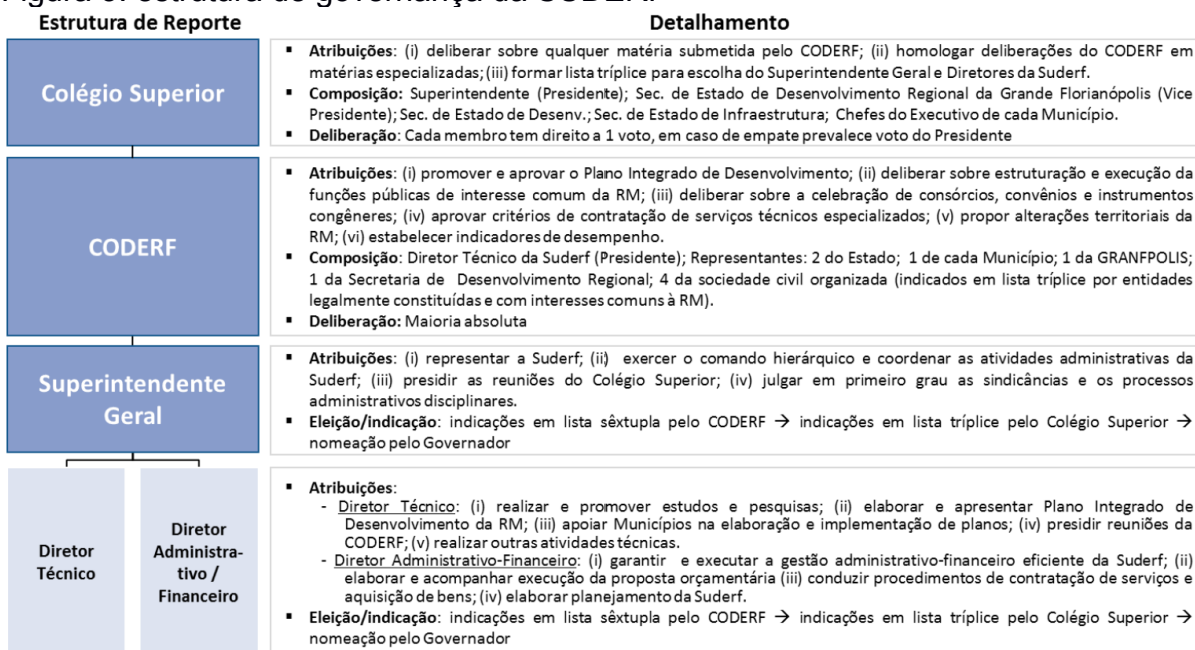
Figura 2: estrutura de gestão proposta para a rede integrada de transporte coletivo



Fonte: Produto 15 do PLAMUS, 2015, p. 96.

Como principais atores envolvidos com a constituição da RITC, tem-se a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudfer), citada anteriormente, que tem o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população, coordenando o planejamento, gestão e a execução integrada dos serviços de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. Sua estrutura é composta por um Colégio Superior, pelo Comitê de Desenvolvimento da RMF (Coderf), pela Superintendência Geral e por duas diretorias, uma técnica e outra, administrativa-financeira. Essa estrutura de governança pode ser observada esquematicamente na figura a seguir.

Figura 3: estrutura de governança da SUDERF



Fonte: Produto 15 do PLAMUS, 2015, p. 8.

O Coderf é um núcleo técnico consultivo, formado por representantes dos nove municípios da RMF, da Associação dos Municípios da Grande Florianópolis, CREA/SC (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina), SENGE/SC (Sindicato dos Engenheiros de Santa Catarina), Fetrancesc (Federação das Empresas de Transportes de Cargas e Logística no Estado de Santa Catarina), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), CAU/SC (Conselho de Arquitetura de Urbanismo) e FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina).

O Colégio Superior, órgão máximo de deliberação da RMF, é composto pelo Superintendente da Suderf, que exerce a Presidência; Secretário de Estado do Planejamento; Secretário de Estado da Infraestrutura; e chefes do Poder Executivo de cada um dos municípios que constituem a RMF.

Conforme detalhado na figura 2, tal modelo de gestão associada entre municípios e governo do Estado foi elaborado com base em análises realizadas no âmbito do PLAMUS. Observa-se que já existe um organograma em operação que é uma extensão de processos já iniciados no âmbito do Coderf, no entanto, a construção da gestão associada precisa ter espaço para acontecer também com a participação de todos os atores dessa iniciativa de desenvolvimento regional.

O desenho atual da gestão associada não representa toda a dinâmica das interações e relações que são imprescindíveis para a gestão integrada do transporte coletivo da RMF. É necessário criar e manter o vínculo entre os entes representativos para a resolução efetiva deste tema que é do interesse de todos. Como por exemplo, firmar e manter o esforço já iniciado com as prefeituras da região metropolitana da Grande Florianópolis para adequação do plano da RITC às necessidades de cada um dos municípios.

Essa necessidade de alinhamento e construção compartilhada foi crucial para a continuidade das primeiras iniciativas de implantação da RMF, cuja gênese foi marcada por certo grau de conflito entre os municípios e o Estado, que rejeitaram a tentativa de mudança de status da Suderf de conselheira pra executora. O aprendizado decorrente de tal acontecimento provocou mudanças na forma de se relacionar com os municípios, até que se conseguiu alinhamento favorável à realização da licitação coletiva como uma boa solução.

A instauração do Coderf sinaliza uma relação mais próxima entre os entes e um engajamento entre pessoas dos municípios interessadas em participar do processo. Esse é um grupo que provavelmente irá compor os grupos de trabalho sobre a formulação dos contratos de programa e depois, poderá compor o conselho de mobilidade (integrante da gestão associada), mas isso em um nível técnico. E, é no outro nível, o político, que há grande influência sobre os caminhos da gestão associada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O cenário atual da gestão associada no Brasil revela que, apesar da deliberação sobre a descentralização política ter acontecido há 30 anos, não houve uma promoção consistente de desenvolvimento dos municípios. Uma das consequências desta política, comum para 45% dos municípios brasileiros que têm menos de 10 mil habitantes, é o aumento dos custos médios dos serviços municipais. Tal contexto inviabiliza, por exemplo, que a população dessas cidades

tenha um transporte coletivo municipal, causando a dependência de que a gestão estadual atenda às necessidades de mobilidade de tais municípios.

Este é o caso da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) em que cinco dos nove municípios conurbados dependem do transporte intermunicipal, gerido pelo Estado e hoje representado pelo Deter, que atende a 70% dos usuários da RMF. No entanto, considerando a distância do Estado sobre a realidade desses municípios, somado à sobreposição de linhas com os sistemas municipais, e tendo ambos os sistemas se adaptado ao longo dos anos sem olhar para o todo do território conurbado, tornou o transporte coletivo um serviço público deficitário e ineficaz para a população.

Nesse sentido, a mobilidade urbana e em particular, o transporte coletivo, se transformou em um tema estruturante que necessita de atuação coletiva e vem impactando a mudança do conceito de como se locomover nas cidades. Seja ao pensar sobre a integração entre modais, quanto ao desenvolver elementos regulatórios que considerem a eficiência e a qualidade do serviço ao usuário, o paradigma da forma como as cidades estão se desenvolvendo está em transição.

Apesar de há muitos anos legislada como diretriz na resolução dos temas de interesse comum em regiões metropolitanas, a gestão associada vem sendo apontada como solução para a melhoria do transporte coletivo da RMF. Embora a sua necessidade e importância sejam de fácil compreensão, a implementação de uma gestão associada não segue a mesma lógica.

A evidência está presente nas publicações que trazem o tema centrado no desenho estrutural e administrativo, mas que pouco exploram o desenvolvimento comum a ser construído para a efetividade dessa prática.

À região metropolitana da Grande Florianópolis, notadamente prefeitos e instituições supramunicipais e infraestaduais, junto com a população metropolitana, cabe observar os argumentos trazidos pela literatura e as experiências práticas de outras regiões, a fim de criar a sua própria maneira de gerir com efetividade.

Se a cooperação entre Estado e municípios pode favorecer a eficiência econômica, é necessário que as ações em benefício da rede integrada de transporte coletivo possam transcender a polarização política entre os atores. Nesta direção, a emergência de lideranças políticas que empreendam em favor da ação coletiva é imperativa para articular a união de esforços na busca por arranjos institucionais, bem como fontes de financiamento que promovam o desenvolvimento de ações perenes que atendam às demandas da RMF.

Outro aspecto relevante é a participação e validação da sociedade, maior interessada nas soluções propostas e que, é também a destinatária dessa função de interesse comum. Isso implica, necessariamente, maior envolvimento e colaboração popular na implementação da gestão associada, o que demanda abertura para o diálogo e aproximação do poder público para com a população.

As regiões metropolitanas necessitam de um modo compartilhado de planejar, tomar decisões, organizar-se, executar, prestar contas, envolver representantes da sociedade civil, compatibilizar os diferentes instrumentos de gestão municipal e compensar os municípios que prestam serviços à região. Aspectos complexos no âmbito municipal que tomam outra magnitude quando envolvem a intermunicipalidade e o enfrentamento conjunto.

Cabe aos entes da gestão associada, notadamente prefeitos e demais componentes envolvidos, junto com a população metropolitana, capitanear

colaborativamente a realidade na qual almejam conviver. Entretanto, isso não é tarefa fácil tendo em vista as rivalidades políticas existentes e a tradição de falta de cooperação que norteia o setor público no Brasil.

Percebe-se claramente que existe uma falta de vontade política de realizar a integração, pois a mesma impactará em mudanças no status quo da micropolítica dos municípios. Essa, por sua vez, pode resultar em mudanças conjunturais que podem fortalecer ou enfraquecer determinados grupos ou lideranças. Essa situação, patente no caso da Grande Florianópolis, conduz a uma paralisação na capacidade governamental de produzir inovações no setor público.

Essa quantidade de atores com interesses conflitantes, aliás, compõem a complexidade que caracteriza o setor público. Micro interesses muitas vezes inviabilizam grandes projetos.

Incompreensões e resistências existem e fazem parte da construção do entendimento, notadamente quando se trata da esfera pública. O alinhamento entre diferentes interesses é imperioso e se dá mediante a ampliação da noção individual de desenvolvimento regional e, por conseguinte, da criação colaborativa de um novo alinhamento que transcenda interesses particulares em prol de uma finalidade comum.

Entende-se que há espaço para estudos futuros que explorem a criação de entendimento e construção de alinhamento entre entes públicos heterogêneos, preservando a autonomia e enaltecendo as características comuns. Pesquisar sobre a construção de sentido no âmbito público e político, ou ainda, sobre processos de *sensemaking* e a gestão associada.

## REFERÊNCIAS

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRASIL. Lei n. 12587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

CASCETTA, E.; PAGLIARA, F.; PAPOLA, A. Governance of Urban Mobility: complex systems and integrated policies. **Advances in Complex Systems**, 10 (2), p. 339-354, 2007.

CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

Minas, 2010. COSTA, M. A.; MARGUTTI, B. O. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014.

FERNANDES, C. MEYER, B. Desafios na integração do sistema de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2, 2017, Florianópolis.

**Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público.** Florianópolis: 2017, p. 304-317.

EISENHARDT, K. M. **Building theories from case study research.** *Academy of Management Review*, 14 (4), 1989, p. 532-540.

GOMIDE, A. A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p.27-39, out. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS – IPEA. Relatório de Pesquisa - Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rel1\\_1\\_rmb\\_h.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmb_h.pdf)>. Acesso em 31 de maio de 2018.

LACERDA, N. RIBEIRO, S. Limites da Gestão Metropolitana e Impasses à Governança Cooperada Intermunicipal no Brasil. **EURE**, v. 40, n. 121, set. 2014, p. 185-202. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/viewFile/454/657>>. Acesso em 5 mai. 2018.

LIPPI, M. F. Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. **Cadernos Adenauer XII**, n.4, 2011, p. 203-208.

LUNELLI, P. MEYER, B. Desafios na integração do sistema de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana da Grande Florianópolis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1, 2017, Florianópolis. **Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público.** Florianópolis: 2017, p. 2902-2914.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education.** 1998.

NUNES, L. H. C. Governança metropolitana: a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias. **E-metropolis**, n. 26, v. 7, set. 2016, p. 25-33.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011. **Governança metropolitana ou fragmentação política? O que a geografia do voto esclarece.** Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/governanca-metropolitana-ou-fragmentacao-politica-o-que-geografia-do-voto-esclarece/>>. Acesso em 10 jun, 2018.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2014. **Metrópoles brasileiras precisam de governabilidade.** Disponível em: <<http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/metrosoles-brasileiras-precisam-de-governabilidade/>>. Acesso em: 11 jun. 2018.



ONU-BRASIL. **Objetivo** 11. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

ONU-HABITAT, 2013. Disponível em: < <https://unhabitat.org/year/2013/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

PEREIRA, G. A.; MOREIRA, T. B. S. Consórcio público intermunicipal: características dos municípios participantes. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, 2016, p. 307-326.

PLAMUS. Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis, Relatório Final. Disponível em: <<http://plamus.com.br/plamus.html>>, Acesso em 15 abr. 2018.

PRIEMUS, H.; KONINGS, R. 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, 2000.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática x revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi , jun. 2007.

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