

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

Paula Lunelli Sarmento Só

**ENFRENTANDO OS DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA: Um estudo de caso na  
Região Metropolitana da Grande Florianópolis**

Florianópolis

2017

Paula Lunelli Sarmento Só

**TÍTULO: ENFRENTANDO OS DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA: Um estudo de caso na Região Metropolitana da Grande Florianópolis**

Trabalho de Curso apresentado à disciplina CAD 7305 como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.  
Enfoque: Monográfico  
Área de concentração: Administração Pública  
Orientador (a): Prof. Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Sarmento Só, Paula Lunelli

ENFRENTANDO OS DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA: Um estudo de caso na Região Metropolitana da Grande Florianópolis / Paula Lunelli Sarmento Só ; orientador, Bernardo Meyer, 2017.

103 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Administração Pública. 3. Gestão de Cidades. 4. Mobilidade Urbana. I. Meyer, Bernardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração. III. Título.

**ENFRENTANDO OS DESAFIOS DA MOBILIDADE URBANA: Um estudo de caso na  
Região Metropolitana da Grande Florianópolis**

Este Trabalho de Curso foi julgado adequado e aprovado na sua forma final pela Coordenadoria Trabalho de Curso do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de novembro de 2017.

---

Prof. Martin de La Martinière Petroll, Dr.  
Coordenador de Trabalho de Curso

**Avaliadores:**

---

Prof. Bernardo Meyer, Dr.  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Werner Kraus Junior, Dr.  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

À minha mãe, por estar  
sempre ao meu lado.

## AGRADECIMENTOS

A UFSC, ao Departamento de Ciências da Administração e aos professores, por me proporcionarem cinco anos de aprendizado e crescimento profissional e pessoal.

A minha mãe Jacque, e minha avó Zena, por sempre estarem ao meu lado, me dando todo apoio e suporte necessários. Por nunca medirem esforços para que eu pudesse trilhar o meu caminho. Serei eternamente grata a elas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Bernardo Meyer por toda ajuda e disposição dedicada ao longo da execução deste trabalho. Obrigada por todos os ensinamentos passados durante as aulas de Gestão Pública e durante este ano de orientação.

Ao Pedro Henrique, por ser um dos meus maiores incentivadores. Por caminhar ao meu lado, e sempre vibrar com as minhas conquistas. Por todo apoio dado durante a elaboração deste trabalho.

Aos meus avós, Heloisa e Sérgio, que mesmo distantes sempre se mostraram presentes em minha vida, e por serem um exemplo para mim. Ao meu pai, Marcelo, por todos os ensinamentos.

Aos meus irmãos, Bruno e Guilherme, e minhas cunhadas, Eduarda e Helena, por se tornarem essenciais em minha vida. Obrigada por todos os momentos de união.

As minhas amigas, Ana Carolina, Helena, Heloisa, Marina, Mariana e Mayan, por me acompanharem desde o colégio, e por me proporcionarem momentos de descontração durante a elaboração do trabalho, trazendo alegria aos meus dias.

Aos meus colegas de faculdade, Ana Clara, Clara, Davi, Lara, Luisa, Marina, Pedro e Rafael, por compartilharem comigo esta etapa da vida.

A todos que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho.

*“Be the change you wish to see in the world. ”*

(Mahatma Ghandi)

## RESUMO

O crescimento acelerado da urbanização tem trazido à tona um assunto que se encontra em discussão na atualidade, a mobilidade urbana. O tema é ainda mais discutido em cidades que estão em desenvolvimento, e que possuíam o seu planejamento urbano embasado no protagonismo do automóvel particular. Acompanhando as tendências de outras cidades, a Região Metropolitana da Grande Florianópolis enfrenta problemas na sua mobilidade urbana, impactando negativamente no funcionamento das cidades. Diante dessa situação o objetivo deste trabalho é analisar como o governo do Estado de Santa Catarina está respondendo a esses desafios. O referencial teórico do trabalho está alicerçado em diversos autores, entre os quais destacam-se Cillier (1998), Gakenheimer (1999), Cymbalista (2001), Florida (2004), Santos, Salm e Menegasso (2006), Costin (2010), Cascetta e Plagiari (2012), Moretto Neto (2012), Barber (2014). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com a utilização do método de estudo de caso. Foram usados dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos essencialmente a partir de nove (9) entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e pesquisadores do tema. Já os dados secundários foram obtidos a partir de documentos oficiais e reportagens vinculadas na imprensa. Os resultados do estudo evidenciaram que o governo do Estado de Santa Catarina está agindo para mitigar a situação atual, a partir da integração do sistema de transporte público da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, mas ainda não existem resultados concretos. As soluções previstas apesar de serem tecnicamente adequadas, enfrentam problemas de ordem política que acabam por retardar o andamento do projeto.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Gestão de Cidades. Mobilidade Urbana.

## ABSTRACT

The accelerated growth of urbanization has brought to the forefront a subject that is currently under discussion, urban mobility. The theme is even more discussed in cities that are under development, and that had their urban planning based on the protagonism of the private car. Accompanying the trends of other cities, the Metropolitan Region of Greater Florianópolis faces problems in its urban mobility, negatively impacting the functioning of cities. Faced with this situation the objective of this work is to analyze how the government of the State of Santa Catarina is responding to these challenges. The theoretical reference of the work is based on several authors, among them Cillier (1998), Gakenheimer (1999), Cymbalista (2001), Florida (2004), Santos, Salm and Menegasso (2006), Costin (2010), Cascetta and Plagiari (2012), Moretto Neto (2012), Barber (2014). This is a qualitative research, using the case study method. Primary and secondary data were used. The primary data were obtained mainly from nine (9) semi-structured interviews with public managers and researchers of the theme. Secondary data were obtained from official documents and press reports. The results of the study showed that the government of the State of Santa Catarina is acting to mitigate the current situation, from the integration of the public transport system of the Metropolitan Region of Greater Florianópolis, but there are still no concrete results. The solutions envisaged, although technically adequate, face political problems that end up slowing down the progress of the project.

**Keywords:** Public Administration. City Management. Urban Mobility.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Corredor BRT no Rio de Janeiro .....	34
Figura 2 - VLT no Centro do Rio de Janeiro.....	35
Figura 3 - Monotrilho em São Paulo .....	36
Figura 4 - Metrô em São Paulo.....	36

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização dos Entrevistados.....	49
Quadro 2- Colaboradores da SUDERF em setembro/2017.....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRT – *Bus Rapid Transit*

CODERF – Comitê de Desenvolvimento da RMF

DOTS – Desenvolvimento Orientado ao Trânsito Sustentável

ENAP – Escola de Administração Pública

FGP – Fundo Garantidor de Parceria Público Privada

ITDP – *Institute for Transportation & Development Policy*

PFI – *Private Finance Initiative*

PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis

PNMU – Política Nacional da Mobilidade Urbana

PPP – Parceria Público Privada

RMF – Região Metropolitana da Grande Florianópolis

SPG – Secretaria do Estado de Planejamento

SUDERF – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis

TOD – *Transit Oriented Development*

VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 OBJETIVOS .....	16
<b>1.1.1 Objetivo Geral .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>16</b>
1.2 JUSTIFICATIVA .....	17
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>19</b>
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	19
<b>2.1.2 Princípios constitucionais da Administração Pública Brasileira.....</b>	<b>25</b>
2.2 GESTÃO DE CIDADES .....	27
2.3 MOBILIDADE URBANA .....	29
<b>2.3.1 Alternativas de Transporte .....</b>	<b>33</b>
2.3.1.1 <i>Bus Rapid Transit</i> .....	33
2.3.1.2 Veículo Leve Sobre Trilhos.....	34
2.3.1.3 Monotrilho .....	35
2.3.1.4 Metrô .....	36
2.4 GESTÃO DE CIDADES <i>VERSUS</i> MOBILIDADE URBANA.....	37
2.5 CONCESSÕES PÚBLICAS.....	39
2.6 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA.....	41
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>45</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS .....	48
3.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	50
<b>4 DESCRIÇÃO DOS DADOS.....</b>	<b>51</b>
4.1 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA .....	51
4.2 SUDERF .....	52
4.3 REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS.....	54
4.4 DESCRIÇÃO DOS DADOS COLETADOS .....	55
<b>4.4.1 Gestão das Cidades Atualmente .....</b>	<b>55</b>
<b>4.4.2 Transporte Coletivo como Prioridade de Gestão .....</b>	<b>57</b>
<b>4.4.3 Mobilidade Urbana e Ocupação do Solo.....</b>	<b>59</b>
<b>4.4.4 Investimentos e Ações do Governo para Resolver a Mobilidade.....</b>	<b>63</b>
<b>4.4.5 Desafios da Implantação de Soluções para a Mobilidade Urbana .....</b>	<b>65</b>
<b>5 ANÁLISE DE DADOS.....</b>	<b>69</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>

<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>81</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>93</b>
<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>94</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado da urbanização tem trazido à tona um assunto que se encontra em discussão na atualidade, a mobilidade urbana. O tema é ainda mais discutido em cidades que se encontram em desenvolvimento, e que possuíam o seu planejamento urbano embasado no protagonismo do automóvel particular.

Segundo Reis (2014) a redução da mobilidade tem sido consistente, com sérias implicações negativas para a economia, o meio ambiente e a qualidade de vida. O êxodo rural também foi um fator que contribuiu para o aumento populacional nas cidades urbanas.

Perante esses números pode-se perceber uma tendência de crescimento das cidades e dos desafios decorrentes da urbanização. A propagação das cidades brasileiras trouxe consigo profundas mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo, tornando-se um desafio ao planejamento urbano, frente às novas demandas de consumo, mobilidade e infraestrutura (PONTES, 2010).

Diante de um cenário que necessita introduções do poder público, o Governo Federal criou a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU – Lei 12.587/2012), que impõe aos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração de um plano de mobilidade urbana, de forma integrada com o plano diretor previsto pelo Estatuto da Cidade. Essa medida visou contribuir na organização dos padrões de mobilidade e de uso e ocupação das áreas urbanas brasileiras.

Historicamente, pode-se perceber que na maioria das cidades brasileiras, o transporte público não tem conseguido atender satisfatoriamente as demandas da população. Segundo Reis *et al.* (2013) no Brasil os sistemas de transporte são ineficientes, uma vez que nas grandes cidades não são capazes de atender a demanda de forma adequada, e nas pequenas cidades não possuem sistemas com capacidade para atender a população com pouca necessidade de transbordo.

Considerando os modos de transporte público existentes no Brasil, o ônibus é o principal modo utilizado pelos cidadãos nas cidades brasileiras, são mais de 35 milhões de passageiros diários, e nas duas últimas décadas a demanda diária apresentou uma queda de 30%. Isso se deve ao aumento da circulação de automóveis particulares, a falta de priorização de investimentos em transporte público e a competição com transportes responsivos à demanda, como o Uber (LINDAU, 2017).

Na região da Grande Florianópolis o uso do transporte público figura entre os mais baixos índices de uso dentre todas as regiões metropolitanas do país. Estudos realizados pelo

PLAMUS (2015) apontam que somente 24% da população utiliza o transporte coletivo nos seus deslocamentos diários.

A mobilidade urbana é um tema que envolve muitos atores. Afinal, o governo, empresas de transporte público, usuários e sindicatos são interessados diretos nas discussões sobre o assunto. Logo, percebe-se que se trata de um desafio repleto de complexidade e interesses conflitantes e, muitas vezes, difíceis de serem conciliados.

No intuito de estudar as mudanças que estão acontecendo na mobilidade urbana, optou-se por realizar um estudo de caso na Região da Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), onde foi elaborado o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (PLAMUS).

O PLAMUS foi realizado nas cidades de Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São José e São Pedro de Alcântara.

Seu objetivo é apresentar soluções para os problemas de mobilidade da RMF. Atualmente a região sofre com a ausência de uma coesão espacial e de políticas públicas que objetivem o desenvolvimento equilibrado e a complementariedade funcional entre os municípios (PLAMUS, 2015).

Diante disto, esta monografia visa responder a seguinte questão de pesquisa: Como o governo do Estado de Santa Catarina está respondendo aos desafios da mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Florianópolis?

## 1.1 OBJETIVOS

Os objetivos desta monografia foram elaborados para responderem à pergunta de pesquisa de forma clara.

### 1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como o governo do Estado de Santa Catarina está respondendo aos desafios da mobilidade urbana na Região da Grande Florianópolis.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

- Descrever a problemática atual da mobilidade urbana na região da Grande Florianópolis

- Descrever as soluções propostas pelo governo para mitigar a situação atual.
- Pesquisar literatura especializada na área de mobilidade urbana e gestão urbana.
- Apresentar reflexões sobre a mobilidade urbana.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

A mobilidade urbana é um assunto que se encontra em constante discussão, principalmente em cidades em desenvolvimento e grandes metrópoles. Na Grande Florianópolis discussões sobre o tema são recorrentes em debates, na mídia e em campanhas eleitorais.

A Região Metropolitana da Grande Florianópolis caracteriza-se por uma baixa qualidade no seu sistema de transportes e mobilidade urbana. Diante deste cenário o governo de Santa Catarina juntamente com parceiros desenvolveu o PLAMUS, que visa criar soluções de forma integrada e permanente, e também servir de modelo para outras regiões metropolitanas, ao indicar o caminho de um planejamento de longo prazo bem-sucedido de mobilidade urbana (PLAMUS 2015).

Segundo dados do PLAMUS (2015) a RMF foi a região metropolitana de uma capital do Sul do país que mais cresceu em termos populacionais e regionais na última década, e junto com Aracaju e João Pessoa formou o conjunto das regiões metropolitanas litorâneas que apresentaram os maiores índices de crescimento e expansão geográfica. Desta maneira se vê necessária a implantação de mudanças na região, para que o seu desenvolvimento aconteça de forma saudável.

Algumas cidades brasileiras e do exterior encontraram no *Bus Rapid Transit* (BRT) uma solução para seus problemas com transporte público. No Brasil, Curitiba foi a cidade pioneira na utilização deste sistema de transporte ao implantá-lo na década de 70, o BRT tornou-se mais conhecido quando o prefeito de Bogotá, Enrique Peñalosa, implantou esse sistema na cidade, adotando o nome de *TransMilenio*. O BRT consiste em um corredor exclusivo de ônibus que proporciona uma mobilidade mais rápida, confortável e segura. Segundo as análises realizadas pelo PLAMUS (2015) este sistema é o mais viável para ser implantado na RMF.

Diante disto, o governo do Estado de Santa Catarina está trabalhando em uma licitação inédita no Brasil, neste caso ao invés de os municípios lançarem as licitações referentes ao funcionamento do transporte público, o trabalho ficará a cargo do governo estadual. Esta ideia surgiu com o intuito de integrar o transporte público dos municípios da RMF.

A escolha deste tema e deste estudo de caso deve-se ao interesse da acadêmica pelo mesmo, pelo ineditismo das iniciativas do governo do Estado e também do protagonismo exercido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na proposição de alternativas técnicas para apoiar o governo na busca por soluções para a problemática.

Além disso pretende-se que este trabalho deixe um legado para estudiosos do tema, analisando um caso real repleto de complexidade. Por fim, este trabalho reflete a vontade da autora de colaborar e poder viver em uma cidade com um sistema integrado de transportes, que influenciará pessoas que utilizam automóveis particulares a trocar seu meio de transporte, transformando a cidade e melhorando a qualidade de vida.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a revisão bibliográfica utilizada como base para realização do estudo exposto.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O conceito de Administração Pública está diretamente relacionado com o conceito de Estado, onde se encontra toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem disponibilizados à sociedade (MEIRELLES, 2010). Segundo Costin (2010, p. 1) em uma definição operacional, Estado “é o conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la”.

Costin (2010, p.1) afirma que a constituição de um Estado se dá apenas quando “o comando da comunidade é garantido por algum tipo de aparelho ou instância especializada, que funcionando de forma hierárquica, separa claramente governantes e governados”.

Seu estabelecimento se deu por meio da instalação da corte portuguesa no Brasil, onde houve a transformação de uma organização ramificada, desordenada e superposta para um aparelho de Estado. Na época do Brasil Colônia o Estado abrangia os cidadãos em todos os aspectos, e uma diversidade de instâncias e jurisdições, que iam do rei até os servidores, mas de uma maneira controversa (COSTA, 2008).

Após a instalação do Estado pela corte portuguesa, deu-se início a criação do Estado moderno no Brasil, a partir do pensamento baseado na separação do privado e do público. O Estado moderno é composto por um conjunto de organismos de decisão (Parlamento e Governo) e execução (Administração Pública).

É possível dividi-lo também por meio dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, que se caracterizam por sua independência, e são harmônicos entre si. O Legislativo é responsável pela elaboração das leis a serem seguidas pelos cidadãos. O Executivo deve impor e fiscalizar a aplicação das leis, implementar políticas públicas, coletar impostos para o desempenho das funções do Estado e seus componentes. O Judiciário detém a capacidade de julgar a correta aplicação das leis (COSTIN, 2010; MEIRELLES, 2010). Costin (2010, p. 4), então afirma:

Se o Estado é a instância que organiza a sociedade numa determinada estrutura de poder, a Administração Pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham

contratadas pelo Estado, operacionalizam suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania

Oliveira (2014) define Administração Pública como um processo estruturado, que consiste no planejamento, organização, execução, avaliação e aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo setor público, sendo estas atividades destinadas a atender às necessidades dos indivíduos.

Moretto Neto (2012, p. 14) enfatiza que a Administração Pública tem por objetivo e função “gerar condições que garantam o bem-estar dos cidadãos, fornecendo a eles condições básicas para o exercício de seus direitos nos seguintes campos: da saúde, da educação, da moradia, da segurança, transportes, dentre outras dimensões”. Mas, não se deve pensar na Administração Pública apenas no âmbito do governo, Costin (2010) salienta que a Administração Pública é muito mais ampla, e se refere ao Estado como um todo.

A Administração Pública muda constantemente, pois as expectativas da sociedade se modificam de acordo com suas necessidades e percepções sobre o todo. Desde seus primórdios os conceitos de Administração Pública passaram por diversas mudanças e evoluções, desta maneira, novos modelos teóricos de modernização do aparelho do Estado foram surgindo ao longo das décadas, consolidando novos discursos e novas práticas descendentes de condutas adotadas no setor privado (SECCHI, 2009).

Inicialmente, se instaurou no Brasil a Administração Patrimonialista, esta maneira de administrar perdurou durante o período colonial, imperial e a Primeira República. Foi um período evidenciado pela dominação, onde a submissão era aceita de forma natural. Uma das principais características deste modelo é a não distinção do patrimônio público do patrimônio do monarca, desta maneira, não havia uma delimitação entre os bens públicos e os bens do rei (COSTIN, 2010; DRUMOND; SILVEIRA; SILVA, 2014).

Bresser Pereira e Spink (2006) afirmam que Patrimonialismo é a incapacidade ou relutância dos monarcas diante da capacidade de reconhecer a separação entre os bens públicos e os bens privados. Os mesmos autores mencionam que esta forma de administrar o Estado é pré-capitalista, com o surgimento do capitalismo e da democracia estabeleceu-se uma distinção clara entre bens públicos e bens particulares.

Para Jacometti (2012) o patrimonialismo se baseia em valores tradicionais, eliminando aspectos racionais e sem se preocupar com a eficiência. Tendo como comportamentos típicos o favoritismo, as honrarias, o nepotismo e os privilégios.

Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 6) salientam que no modelo patrimonialista “o aparelho estatal está constituído pelas pessoas que nele transitam, [...] não há a

institucionalização de práticas adequadas, toda ação estatal é uma ação do particular que coordena”, desta maneira pode-se perceber que os interesses daquele que coordena estão mesclados, ou até mesmo sobrepostos sobre os interesses da população.

Moretto Neto (2012) menciona que as práticas do patrimonialismo estão relacionadas às práticas de tirania e de corrupção, gerando um aumento na desigualdade social à medida que as ações desenvolvidas pelo Estado tinham como objetivo apenas suprir as necessidades de um grupo diretamente ligado a monarquia.

Segundo Bresser Pereira (1998) as principais características da Administração Patrimonialista eram o nepotismo e a corrupção, podendo até mesmo ser consideradas como normas. Para que houvesse uma eliminação dessas características a administração burocrática foi adotada como uma alternativa e solução. Bresser Pereira e Spink (2006) salientam que a administração burocrática visava a proteção do patrimônio público contra a privatização do Estado.

Foi a partir da adoção de medidas profissionalizantes na administração pública que começou a instaurar no Brasil a Administração Burocrática. Baseada nos estudos elaborados por Max Weber, segundo o filósofo a burocracia estrutura a organização de uma maneira formal, permitindo um melhor desenvolvimento das atividades de uma maneira mais padronizada (COSTIN, 2010; SECCHI, 2009).

É na Administração Burocrática que o serviço público objetiva buscar um desenho estrutural e uma operação funcional (MORETTO NETO, 2012). Neste período foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão que institucionalizou os princípios burocráticos, de acordo com Granjeiro (2001), o DASP era o órgão central coordenador do processo de modernização.

Abrucio (2007) salienta que a Administração Burocrática promoveu ações importantes baseadas no princípio da meritocracia, utilizando-a na execução dos concursos públicos. Em consonância com estas mudanças, o governo federal inaugurou em 1986 a Escola de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de aprimorar a capacitação da alta burocracia.

Em contraposição às ações que promoveu, a Administração Burocrática também foi bastante criticada, segundo Secchi (2009) o modelo foi considerado inadequado, à medida que promovia ineficiência e morosidade.

O modelo burocrático buscou estabelecer o comportamento esperado pelo administrador público, enfatizando a impessoalidade. De acordo com Costin (2010) e Secchi (2009) os princípios que regem a Administração Burocrática são: a formalidade, a impessoalidade, e o profissionalismo.

A formalidade diz respeito as atividades, deveres e responsabilidades que devem ser seguidos pelos administradores públicos de acordo com regras previamente impostas. Neste modelo as tarefas devem ser formalmente estabelecidas, evitando ao máximo a discricionariedade no exercer das funções (SECCHI, 2009).

Na impessoalidade o que interessa para o poder público é apenas o cargo e suas normas, assim, o indivíduo que exerce as atividades e sua subjetividade são de menor importância (COSTIN, 2010). De acordo com Secchi (2009) as relações neste modelo obedecem às linhas de autoridade.

O profissionalismo confronta uma das heranças negativas deixadas pelo patrimonialismo, por meio da divisão entre o patrimônio público e o privado o modelo consegue minimizar os efeitos do nepotismo. Segundo Secchi (2009) este princípio está diretamente ligado a meritocracia como modo de promoção ao funcionário, por meio da criação de uma hierarquia baseada em competências.

Para Costa (2008) os princípios da Administração Burocrática visam controlar o nepotismo e a corrupção, partindo de uma desconfiança prévia de que os administradores públicos podem cometer estes erros. Portanto, há um controle rígido nos setores de compras, processamento de demanda e pessoal.

Antes mesmo de ser totalmente implantada no país uma crise se instaurou na Administração Burocrática, Bresser Pereira (1998) explana que esta crise teve início ainda no regime militar, pois além de não conseguir extinguir o patrimonialismo, não consolidou uma burocracia profissional, através da redefinição de carreiras e da abertura de concursos públicos realizada de uma maneira mais fácil, contratando executivos de empresas. Mas, foi após a Constituição Federal de 1988 que a crise agravou, quando se instalou no Brasil o enrijecimento burocrático extremo.

O modelo burocrático acabou transformando-se, de algo inovador e que seria o modelo perfeito na organização do Estado, para uma grande estrutura com processos longos que trouxeram morosidade, ineficiência e desperdício (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

Bresser Pereira (1998, p. 3) salienta que “as consequências da sobrevivência do patrimonialismo e o enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira”.

Para atacar essas consequências deixadas pelos modelos antigos surge um novo modelo de administrar o aparelho do Estado com uma ótica gerencialista.

A Nova Gestão Pública também chamada de administração pública gerencial, foi um modelo que também se disseminou em outros países, com a promessa de atacar os resquícios

deixados pela burocracia, como o excesso de procedimentos e a baixa responsabilidade por parte dos burocratas. Para solucionar esses problemas, a Nova Gestão Pública tem como premissa básica a flexibilização da administração pública e o aumento da responsabilidade governamental (*accountability*), se baseando nos valores de eficiência, eficácia e competitividade (SANO; ABRUCIO, 2008; SECCHI, 2009).

Este modelo de gestão surgiu na Inglaterra sob a administração de Margareth Thatcher, junto com um forte discurso de Estado mínimo. Sua ideia era enxugar diversas áreas da administração pública, mas com a oposição de altos funcionários públicos o foco acabou partindo para a ideia de modernização do aparelho de Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998; COSTIN, 2010).

A Nova Gestão Pública chegou ao Brasil no ano de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado, na época, comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira. A partir da apresentação de um plano diretor de reforma foram apresentados os diagnósticos da administração pública brasileira pautados nos princípios da Nova Gestão Pública apontando quais mudanças deveriam ser realizadas para que houvesse uma mudança no aparelho do Estado (SANO; ABRUCIO, 2008).

No Brasil a Nova Gestão Pública encontrou dificuldades em se posicionar devido as ideias de Administração Patrimonialista e Burocrática que ainda permeavam pelo governo, estas correntes preocupavam-se com a “possibilidade de que uma menor rigidez fosse uma porta aberta para o clientelismo e correntes mais apressadas em modernizar a máquina” (COSTIN, 2010, p. 34).

Em uma perspectiva gerencial Drumond, Silveira e Silva (2014, p. 7) salientam que a reforma do Estado pode ser considerada como uma mudança em suas funções, onde o Estado “se abstém de ser o provedor de bens e serviços para assumir uma função de gestor e regulador do desenvolvimento”. Como consequência destas mudanças deve-se estabelecer novas formas de relacionamento entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, buscando uma maior flexibilização e descentralização do Estado, consolidando suas redes através da atuação de diferentes atores.

Segundo Costin (2010) esse modelo surge do que pode ser chamado de reformas da segunda geração, pois além de incluir medidas de contenção fiscal também trouxe o fortalecimento do gerenciamento público em que o cidadão pôde ser percebido e ter mais voz, como usuário do serviço público e contribuinte.

A Nova Gestão Pública caracteriza-se principalmente pela sua forma de atuação, operando por meio de estruturas organizadas em formas de agência, buscando uma atuação

mais flexível e autônoma de seus gestores com foco na competitividade. A avaliação de resultados se torna mais efetiva, de modo que o cidadão é visto como um usuário dos serviços públicos (COSTIN, 2010; MORETTO NETO, 2012).

Apesar do seu destaque em países como Nova Zelândia, Inglaterra e Estado Unidos, no Brasil, a Nova Gestão Pública recebeu muitas críticas, algumas delas foram: a forma de tratar o cidadão de uma visão clientelista; a venda e a terceirização de empresas públicas, tornando o Estado mais enxuto; o vínculo com o setor privado; e uma valorização do individualismo, onde o gestor se destaca por meio dos resultados que produz.

Com base nas lacunas deixadas pelos modelos teóricos anteriores, surge o Novo Serviço Público. O modelo consiste na junção de diferentes abordagens teóricas que resultam em novos princípios normativos e descritivos (ANDION, 2012).

Desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2003) o modelo busca novas soluções para a administração pública, tendo em vista que as teorias da administração pública sofrem uma crise de legitimidade, à medida que não refletem as necessidades dos cidadãos envolvidos com o setor público (DENHARDT, 2012).

Segundo Denhardt (2012, p. 254) o Novo Serviço Público se inspira:

...na (1) teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e em (2) abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública.

O Novo Serviço Público surge em uma contraposição à Nova Gestão Pública, enquanto o foco da Nova Gestão Pública é voltado para interesses econômicos, visando uma maior eficiência e avaliação dos resultados efetivos, o Novo Serviço Público surge para suprir as lacunas de uma perspectiva social (MORETTO NETO, 2012).

Segundo Santos, Salm e Menegasso (2006) o Novo Serviço Público está baseado nos valores da cidadania e da participação, partindo de uma crença onde o cidadão sabe tomar as decisões corretas visando o bem comum, pode-se perceber que nessa teoria o cidadão não é tratado de forma comercial.

Andion (2012) salienta que este modelo surgiu com o intuito de melhorar o funcionamento do Estado em relação aos serviços públicos prestados à população, e também para criar novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, dando uma maior ênfase às pessoas ao invés de focar na produtividade e na eficiência.

As características do Novo Serviço Público são baseadas nos interesses comuns e nos valores compartilhados pela sociedade e pelo Estado. Para isso, o modelo possui sete princípios que regem o seu funcionamento. Abreu, Helou e Fialho (2013) elencam estes princípios, são

eles: (1) servir cidadãos, não consumidores; (2) perseguir interesses públicos; (3) dar mais valor à cidadania e ao serviço público; (4) pensar estrategicamente e agir democraticamente; (5) reconhecer que *accountability* não é simples; (6) servir em vez de dirigir; (7) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

O Novo Serviço Público deve estar orientado ao interesse público e as atividades desempenhadas pela administração pública. Moretto Neto (2012, p. 55) salienta que as ações desenvolvidas pelo setor público “necessitam estar totalmente orientadas para a sociedade civil e com a efetiva participação dela no processo de construção coletiva”.

### **2.1.2 Princípios constitucionais da Administração Pública Brasileira**

No Brasil, a administração pública pode ser dividida em três níveis, municipal, estadual e federal. Apesar de serem níveis distintos os três seguem os mesmos princípios. De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 os principais princípios constitucionais são: impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Sendo este último incorporado no ano de 1995 a partir da Reforma da Gestão Pública (DI PIETRO, 2012).

Meirelles (2010) salienta que todos os atos e atividades da administração pública devem seguir os padrões pautados nos princípios constitucionais. Pode-se dizer então, que os princípios são os fundamentos da ação administrativa. Alexandrino e Paulo (2013) afirmam que os princípios se constituem em uma ideia central do sistema, formando as suas diretrizes.

A impessoalidade garante um foco no interesse coletivo. Di Pietro (2012) expõe que este princípio não está somente ligado às ações dos administradores, mas também à Administração como um todo. Meirelles (2010) salienta que este princípio também pode ser chamado de finalidade, onde o administrador público só pode praticar seus atos voltados para o fim legal. A mesma autora afirma que os atos administrativos devem ter como finalidade a satisfação do interesse público ou a conveniência da Administração. Segundo Alexandrino e Paulo (2013) o agente público deve realizar seus atos administrativos voltados à lei, impedindo perseguições, favorecimentos e interesses de terceiros.

O princípio da legalidade garante a submissão de todos a lei, segundo Di Pietro (2012, p.64) esse princípio “constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”. O administrador público está sujeito às normas impostas pelas leis, de acordo com Meirelles (2012), ao infringir alguma lei o administrador se expõe às consequências previamente definidas. Alexandrino e Paulo (2013) salientam que a atuação da administração pública somente pode acontecer se existir uma lei que a determine, desta maneira, o exercício da

administração pública está restrito ao que dispuser a lei. Os mesmos autores afirmam que para os particulares a aplicação da legalidade não é a mesma, podendo fazer tudo que a lei não proíbe.

O princípio da publicidade exige a divulgação de todos os atos administrativos pela Administração Pública. Segundo Meirelles (2010) a divulgação dos atos deve ser feita para que aconteça o início dos efeitos externos e para conhecimento público. Os atos devem ser publicados em órgãos oficiais como requisito da eficácia, Alexandrino e Paulo (2013) salientam que caso não haja publicação os atos não estão aptos a produzir efeitos. Segundo os mesmos autores, em um Estado de direito é inconcebível que atos administrativos se tornem sigilosos ou confidenciais. Caso seja identificada esta ocultação pode-se dizer que há uma restrição ao patrimônio público.

O princípio da moralidade, de acordo com Alexandrino e Paulo (2013, p. 190), “torna jurídica a exigência de autuação ética dos agentes da administração pública”. Di Pietro (2012) menciona que antes da moralidade surgiu na administração pública a imoralidade, ligada à ideia de desvio de poder, onde os gestores públicos utilizavam a rotina administrativa para atingir finalidade irregulares de acordo com as leis. Segundo Meirelles (2010), o princípio constitui hoje um pressuposto de validade dos atos da administração pública. A mesma autora salienta que a conduta dos gestores públicos deve saber distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, ao efetuar seus atos deve obedecer não apenas à lei jurídica, mas também a uma lei ética da própria administração pública.

O princípio da eficiência se tornou o princípio norteador da Administração Pública a partir da Reforma de Gestão Pública em 1995. Essa decisão se deu a partir da adoção de uma administração gerencial no Brasil, o modelo previa uma substituição da administração burocrática que era presente na época (ALEXANDRINO; PAULO, 2013). De acordo com Meirelles (2010, p. 98) a eficiência “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição, e rendimento funcional”. É o princípio mais moderno entre os demais, que visa alcançar resultados efetivos na administração pública e um atendimento às necessidades dos cidadãos. Segundo Di Pietro (2012, p. 84) a eficiência pode ser pensada de duas maneiras, (1) “em relação ao modo de atuação do agente público; (2) “em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública”, ambas com o objetivo de atingir os melhores resultados no serviço público. A mesma autora salienta que o princípio da eficiência se soma aos demais princípios, não podendo se sobrepor a nenhum deles, principalmente ao princípio da legalidade.

## 2.2 GESTÃO DE CIDADES

Mais da metade da humanidade vive em cidades, segundo dados da ONU, até 2030 a população brasileira totalizará 91%. Em um curto período de tempo o país deixou de ser rural para transformar-se predominantemente em urbano. O Brasil não possui um modelo de desenvolvimento urbano bem planejado, desta maneira, o crescimento das cidades não segue um padrão de equidade e sustentabilidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

O crescimento acelerado desta população que migra para as cidades acarreta em novos e complexos desafios para a gestão pública, comprometendo a infraestrutura das cidades. Segundo Cymbalista (2001) a urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira introduziu no território das cidades o desenvolvimento e um aumento nas desigualdades da sociedade, onde uma porção da sociedade com maior poder aquisitivo se concentra nas regiões com maior infraestrutura e a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar áreas periféricas.

Esses processos de ocupação irregulares geram ainda mais problemas ao concentrar as oportunidades de emprego em um fragmento de cidade, resultando em uma maior necessidade de deslocamento da população para poder chegar ao trabalho.

Com o processo de estruturação das cidades surgindo na década de 1950, a Constituição Federal de 1988 instituiu aos municípios um maior protagonismo e fortaleceu a participação da sociedade na Administração Pública. Foi a primeira vez que a Constituição Federal passou a contar com um capítulo especial para as cidades. No capítulo “Política Urbana” são previstos diversos instrumentos que garantem aos cidadãos o direito à cidade, em defesa de sua função social e da propriedade e da democratização da gestão urbana (CYMBALISTA, 2001).

Decorrente do processo de estruturação das cidades iniciado na década de 1950, a Constituição Federal de 1988 instituiu aos municípios um maior protagonismo e fortaleceu a participação da sociedade na Administração Pública. Foi a primeira vez que a Constituição Federal passou a contar com um capítulo especial para as cidades (CYMBALISTA, 2001).

No ano de 2001 o Governo Federal aprovou outra legislação importante para as cidades, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2017). Esse projeto surgiu para regular os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, “de forma a possibilitar o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras” (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008, p. 35). Percebe-se, portanto, que o surgimento do Estatuto da Cidade se deu pela necessidade de se

atacar os problemas decorrentes da urbanização desordenada das cidades brasileiras e a necessidade de melhor organizá-las visando aprimorar a qualidade de vida de seus moradores.

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora, com objetivo principal de garantir ao cidadão o direito à cidade, possibilitando que todos tenham acesso as oportunidades que a vida urbana oferece. O Estatuto estabelece que a política urbana deve envolver planos de ordenamento de território de uma forma integrada, por meio de um planejamento extensivo. No âmbito municipal deve possuir seu planejamento urbano, e também deve englobar os planejamentos orçamentário, ambiental, setorial e do desenvolvimento econômico e social, onde está descrito que a gestão orçamentária deve acontecer de forma participativa, com o auxílio dos cidadãos (BRASIL, 2001).

Dentro do Estatuto da Cidade está descrito o Plano Diretor, segundo Decarli e Ferrareze Filho (2008) o plano diretor é o instrumento básico utilizado para estruturar o território do município como um todo. Em uma conceituação mais ampla do termo Meirelles (2002, p. 518) apud Decarli; Ferrareze Filho (2008, p. 39) descreve que:

O plano diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico, e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administradores nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetam a coletividade.

O plano diretor pode ser compreendido como um documento que leva ao planejamento da cidade, mas que deve ser concebido de forma participativa para que a população e os gestores públicos possam juntos conceber o uso e a ocupação do solo do município (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008). O plano diretor é um instrumento importante para o planejamento da ocupação de uma cidade, mas não é o seu único desafio.

As cidades são repletas de desafios, os quais exigem uma maior atenção dos gestores municipais. Barber (2014) apresenta uma abordagem integrativa na solução de problemas, o autor prega que as cidades devem trabalhar unidas para lidar com seus problemas comuns, sem que tenham que esperar por ações de governos nacionais. Esse autor acredita no pragmatismo e na capacidade resolutiva de prefeitos e gestores locais, devido à proximidade com os problemas e o conhecimento da realidade. Ainda de acordo com o mesmo autor as cidades estão compartilhando suas ações e conseguindo alcançar resultados expressivos, por meio do compartilhamento de boas práticas. Desta maneira, a resolução de problemas pode se tornar algo mais simplificado, exigindo menos tempo por parte dos gestores.

Na gestão das cidades também é importante ressaltar o desenvolvimento econômico, para que seja possível oportunizar um ambiente de estímulo a criatividade e a inovação, gerando aquilo que se denominou de classe criativa (FLORIDA, 2005). Indivíduos talentosos e ambiciosos são atraídos por aquelas cidades ou regiões em que se desenvolvem condições favoráveis, qualidade de vida e que estimulem a criatividade (FLORIDA, 2005; COWEN, 2013).

Cabe ressaltar que em sociedades democráticas qualquer mudança ou processo de transformação a se realizar em uma cidade é repleto de conflitos de interesses, reclamações, protestos e pressões políticas. Isso decorre da complexidade das questões que envolvem as cidades, com inúmeros atores envolvidos, cujos interesses podem ser divergentes e cujas interações são dinâmicas (CILLIERS, 1998).

Desta maneira deve-se buscar a resolução de problemas e interesses conflitantes de uma maneira integrativa, agregando o ponto de vista de todos os envolvidos, e buscando um resultado que seja benéfico para todos.

### 2.3 MOBILIDADE URBANA

A mobilidade urbana é um assunto que surge logo na mente de quem pensa em cidades. O assunto está diretamente atrelado com o funcionamento das mesmas, e expressa os modos e as razões que os indivíduos realizam seus deslocamentos. Há décadas as cidades brasileiras se desenvolvem de uma maneira periférica, suprimindo as demandas e necessidades do transporte de automóvel particular. Em seu conceito básico a mobilidade representa a capacidade das pessoas de se deslocarem no meio urbano para realizarem suas atividades, podendo ser este deslocamento a pé, de carro, bicicleta, ônibus, metrô e etc. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

Araújo et al (2011, p. 575) considera que em sua visão tradicional a mobilidade caracteriza-se como a “habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas”. Neste sentido os cidadãos com menor poder aquisitivo se encontram em uma faixa com baixa mobilidade, em relação àqueles com maior poder aquisitivo. De acordo com o mesmo autor a mobilidade é um componente da qualidade de vida, desta maneira, não se pode dizer que determinadas áreas da cidade possuem um padrão elevado se não possuem mobilidade.

Lévy (2001) salienta que a mobilidade pode ser definida como uma relação social que está ligada a mudança de lugar. Ainda segundo o mesmo autor, a mobilidade possui uma grande

importância, pois pode ser considerada como uma relação social, engendrada no espaço das sociedades, onde há a distância entre os cidadãos, que pode gerar diversos tipos de desconexões antinômicas com a interação social.

Para Cascetta e Pagliari (2012) o engajamento público, ou das partes interessadas, é o processo de identificação e preocupação dessas partes nos problemas ligados ao sistema de transporte público. Desta maneira, se forma uma via de mão dupla, onde os gestores e os cidadãos promovem uma troca de informações sobre assuntos relacionados aos projetos de transporte público. Os autores afirmam que o objetivo deste engajamento é para conseguir uma maior transparência e contribuição das partes interessadas.

Segundo Gakenheimer (1999) a mobilidade está em constante declínio nos países em desenvolvimento, desta maneira, a expressão mobilidade urbana passou a adquirir ainda mais importância a partir do momento em que as pessoas constataram uma maior dificuldade nos seus deslocamentos dentro das cidades. Isto pode ser identificado no momento que as cidades oferecem um sistema de transporte público de baixa qualidade (SILVA FILHO, RAIA JR; 2013).

Só há pouco tempo a mobilidade tem sido pensada de forma mais ampla, deixando de ser um componente quantitativo de mensuração de fluxos e passando a englobar todo o sistema de transportes e a gestão pública desses espaços. (VACCARI; FANINI, 2011; SILVA FILHO, RAIA JR; 2013).

A mobilidade urbana vai além do deslocamento de veículos ou de intervenções para esse tipo de deslocamento, ou do tratamento de questões relativas ao trânsito e ao transporte. Em uma abordagem mais recente Silva Filho e Raia Jr (2013) afirmam que, quando se fala de mobilidade urbana, está-se referindo muito além de deslocamentos, está-se falando de um espaço geográfico, político, social, histórico e, acima de tudo, da individualidade de cada cidadão. Os dois autores concluem:

A mobilidade caracteriza-se como um elemento norteador e fundamental para o desenvolvimento, não só no que diz respeito aos deslocamentos dentro do espaço urbano, mas também porque tende a contribuir de forma acentuada para a qualidade de vida na cidade (SILVA FILHO; RAIA JR, 2013, p. 148).

Segundo Gakenheimer (1999) a primeira obrigação da mobilidade em uma cidade em desenvolvimento é melhorar as funções da grande cidade. Como funções, pode-se pensar nos deslocamentos diários feitos pelos indivíduos e também o ordenamento do território, ensejando uma maior equidade territorial.

A mobilidade reúne múltiplos conteúdos, tendo em vista as múltiplas maneiras de enfocar e entender o fenômeno tanto do ponto de vista geográfico, quanto social. No contexto

das cidades brasileiras a mobilidade constitui parte estruturante do funcionamento de uma sociedade convertida recente e rapidamente em urbana (SILVA FILHO; RAIA JR, 2013; VACCARI; FANINI, 2011).

De acordo com Vaccari e Fanini (2011, p. 11):

É necessário tratar os deslocamentos não apenas como a ação de ir e vir, mas a partir do conceito de mobilidade, acrescido da preocupação com a sua sustentabilidade, que pode ser traduzida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que priorize os modos não motorizados e coletivos de transporte e a acessibilidade urbana visando também às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida.

As soluções para a mobilidade urbana dificilmente terão sucesso se forem pensadas de formas isoladas. Priemus e Konings (2000) salientam que uma integração dos sistemas de transporte público pode assegurar uma maior qualidade e preços mais competitivos para os usuários. Essa integração pode ser percebida a partir da união de mais de uma alternativa de transportes nas cidades, que visa o oferecimento de sistema de transportes integrados, que trará benefícios para os usuários.

Os sistemas de mobilidade urbana envolvem diversos atores, portanto trata-se de um desafio repleto de complexidade e interesses conflitantes, muitas vezes, difíceis de serem conciliados (CILLIERS, 1998). A complexidade destes sistemas também pode se dar de acordo com o seu nível de liberdade e aos níveis de interação em múltiplos tempos e espaços (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

A evolução dos problemas de falta de mobilidade também se origina da rápida e intensa transformação da sociedade devido a altas taxas de urbanização, espraiamento das cidades e o aumento do poder aquisitivo da população. Os quais se revelam como uma tendência também de outros países em desenvolvimento (ACHARYA, 2005). Neste cenário é necessário pensar além das áreas centrais e mais urbanizadas da cidade, buscando soluções integradoras capazes de permitir que pessoas de distintas partes da cidade consigam se locomover com facilidade e qualidade entre as diferentes regiões urbanas.

A administração pública municipal em diferentes cidades conseguiu desenvolver soluções criativas e viáveis para mitigar os efeitos da falta de mobilidade. Bogotá e Curitiba são citados como os exemplos de cidades que conseguiram melhorar significativamente os padrões de qualidade dos seus sistemas de transporte coletivo de passageiros, por meio da implantação de sistemas de *Bus Rapid Transit* (ARDILA-GOMEZ, 2004; WOOD, 2014).

Os sistemas de mobilidade urbana são ainda descritos como elementos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social de qualquer cidade do planeta, em função de suas capacidades de promover a coesão social, estimular o desenvolvimento econômico e promover

a integração de pessoas que vivem em regiões com diferentes características (CASCETTA; PAGLIARA; PAPOLA, 2007).

A acessibilidade também é um conceito que pode ser associado a mobilidade urbana, segundo Sousa (2005) a acessibilidade diz respeito a um acesso fácil, e de qualidade. Araújo et al (2011) salienta que é uma relação entre as pessoas e o espaço, que mede a capacidade e as oportunidades para os deslocamentos, sendo assim, está diretamente atrelada à qualidade de vida das pessoas. Ao sistema de transporte público, a acessibilidade está relacionada com os distanciamentos entre os usuários e o acesso ao transporte público, compreendendo o ponto de origem da viagem até o destino final do usuário. Portanto, quanto menor é o trajeto percorrido pelo usuário, melhor é a acessibilidade ao transporte público (CARDOSO, 2008).

Outro conceito, que está aliado a mobilidade urbana e a acessibilidade, é o conceito de qualidade de vida. Em uma cidade, é impossível pensar em qualidade de vida sem pensar em mobilidade e acessibilidade, pois são estes conceitos que garantem ao cidadão uma autonomia nos seus deslocamentos. Pensar em qualidade de vida implica necessariamente na abordagem dos sistemas de transporte público em todas as regiões de uma cidade, garantindo um desenvolvimento cidades e uma melhor utilização do uso e ocupação do solo (ARAÚJO et al, 2011).

É indiscutível a necessidade de políticas de mobilidade urbana estruturadas e consolidadas, portanto, diante de uma problemática de mobilidade urbana que aflige diversas cidades brasileiras, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal 12.587/12, um importante marco na gestão de políticas públicas, principalmente aquelas voltadas à mobilidade urbana.

Esta iniciativa do governo visa promover uma visão de cidade integrada, sustentável e conectada, envolvendo políticas setoriais, aspectos ambientais, econômicos e sociais. Um dos principais destaques da lei é a promoção gestão democrática, onde é conferida a participação ativa dos cidadãos no processo de construção da política do sistema de transportes. A lei estabelece diretrizes, princípios e instrumentos para guiar os gestores a planejar os sistemas de transporte público e infraestruturas, contribuindo para um desenvolvimento urbano sustentável. Sua elaboração deve focar na integração dos diversos modos de transporte, dando prioridade ao transporte coletivo, objetivando uma melhoria da acessibilidade e da mobilidade dos cidadãos (EMBARQ BRASIL, 2015).

O Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado por cidades que possuem mais de 20 mil habitantes, aquelas cidades que não formularem seus planos de mobilidade ficam impedidas de receber os recursos federais destinados à mobilidade urbana. A sua elaboração deve se dar

por meio de um conjunto de decisões integradas e um plano de atividades que objetivem a proposição de soluções que atendam as expectativas e demandas das partes interessadas. Após a sua implementação o Plano deve estar em constante aprimoramento, em resposta às mudanças que ocorrem no contexto das cidades. A criação dessa lei possibilitou afirmar que se disseminou entre os gestores uma maior atenção aos sistemas de transporte público, reduzindo as atenções voltadas ao automóvel particular. Nas cidades que se encontram em etapas de construção do Plano de Mobilidade Urbana, espera-se que as ações auxiliem na redução da desigualdade social e territorial, promovendo uma equidade no uso e ocupação do solo, promovendo uma melhora na acessibilidade e mobilidade (EMBARQ BRASIL, 2015).

### **2.3.1 Alternativas de Transporte**

Os itens a seguir descrevem e caracterizam alternativas de transporte consideradas eficientes para os problemas de mobilidade urbana. Foram consideradas somente as alternativas de transporte contempladas pelo PLAMUS. Cabe ressaltar que o transporte aquaviário também foi considerado como uma solução complementar, já que não possui as mesmas capacidades que os demais modais.

#### *2.3.1.1 Bus Rapid Transit*

O *Bus Rapid Transit* (BRT) que em português significa Transporte Rápido por Ônibus, é composto por ônibus de grande capacidade que circulam por corredores exclusivos pela cidade (REIS et al, 2013), representado na figura 1. Este sistema de transporte coletivo proporciona mobilidade urbana sustentável, confortável, segura e eficiente por meio de estrutura segregada com prioridade de ultrapassagem, operação rápida e frequente (BRT BRASIL, 2017).

Por sua flexibilidade e alto desempenho, aliados a rapidez e ao baixo custo de implantação, o BRT tornou-se uma excelente solução para cidades que querem oferecer a seus cidadãos uma alternativa ao congestionamento (LINDAU, 2017).

O BRT possui as mesmas características que o metrô, porém, seus custos operacionais chegam a ser dez vezes mais baratos, e o tempo de implantação também são menores (BRT BRASIL, 2017).

O BRT surgiu em Curitiba, capital do Paraná, em 1974, na gestão do Prefeito da cidade na época, Jaime Lerner. As mudanças feitas em Curitiba transformaram-na em uma cidade de

sucesso, servindo de modelo para outras cidades do mundo. (BRT BRASIL, 2017) O BRT tornou-se ainda mais conhecido após ser implantado na cidade de Bogotá pelo então prefeito Enrique Peñalosa, no ano de 2000. O projeto de Peñalosa foi de oferecer à cidade uma solução para o transporte público, que na época enfrentava problemas críticos (TRANSMILENIO, 2017).

O sucesso desse modelo surgido no Brasil pode ser traduzido em números. Atualmente, aproximadamente 205 cidades em diferentes partes do mundo implementaram alguma forma de BRT, transportando diariamente cerca de 34 milhões de passageiros (GLOBAL BRT DATA, 2017).

Figura 1 – Corredor BRT no Rio de Janeiro



Fonte: Embarq Brasil (2017).

### 2.3.1.2 Veículo Leve Sobre Trilhos

O Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) assemelha-se com os trens de superfície, este transporte inclui diferentes sistemas ferroviários urbanos, entre os quais figura o bonde moderno (*tram*) e o sistema de trens em níveis mais elevados (*light rail*), na figura 2 é possível ver a ilustração do modo de transporte. Os sistemas VLT oferecem elevado conforto aos passageiros e apresentam uma vida útil bastante elevada. Esta tecnologia surgiu para propor uma solução de menor custo em contraposição ao metrô. (PLAMUS, 2015); (VLT Carioca, 2017).

O VLT possui diversas vantagens ao proporcionar a população uma mobilidade urbana mais moderna e sustentável, em contrapartida seus custos caracterizam-se por serem elevados, dependendo do sistema, infraestrutura necessária e necessidade de adaptação com o cenário

atual da cidade, em comparação ao BRT seus custos podem ser de 3 a 4 vezes mais altos (PLAMUS, 2015).

Figura 2 - VLT no Centro do Rio de Janeiro



Fonte: VLT RIO (2017)

### 2.3.1.3 Monotrilho

O monotrilho é um sistema de transporte que possui apenas um trilho que serve de guia para veículos de carga ou de passageiros, representado na figura 3. Na maioria dos casos o veículo passa por uma via elevada, mas também pode circular no mesmo nível ou abaixo da superfície, por sua arquitetura que permite uma instalação acima do nível da malha viária, o monotrilho pode facilitar o processo de intervenção na malha urbana. Este tipo de modal caracteriza-se por um trem relativamente pequeno, menor que um metrô (PLAMUS, 2015; SANTOS, 2010).

Sua implantação só é viável em casos de via elevada, pois seu custo reduz e sua construção também é facilitada, pois são utilizados pilares pré-fabricados e podem ser instalados em pouco tempo. Este modelo de monotrilho é vantajoso pois não afeta o funcionamento dos negócios locais com a sua construção. Por não operar em vias com demais veículos sua segurança é elevada, pois os riscos de acidentes são reduzidos (PLAMUS, 2015).

Figura 3 - Monotrilho em São Paulo



Fonte: Jornal do Monotrilho (2017)

#### 2.3.1.4 Metrô

O transporte subterrâneo, mais conhecido como metrô, é um dos principais meios de transporte público depois do ônibus. Surgiu há mais de 150 anos em Londres e tornou-se popular em diversas cidades ao redor do mundo, no Brasil a primeira cidade a adotar este modelo de transporte público foi a cidade de São Paulo, no ano de 1974 (METRÔ SÃO PAULO, 2017). Na figura 4 é possível ver uma figura do modal.

Apesar de comum o metrô é considerado um dos meios de transporte público com custo de investimento e tempo mais elevado de implantação, pois suas obras são mais complexas e envolvem diversas variáveis (PLAMUS, 2015).

O metrô funciona através de trens que se movimentam sob trilhos em túneis subterrâneos, seu acesso é feito por meio de estações e são ligados por linhas. Normalmente, fazem integração com outros meios de transporte como o ônibus.

Figura 4 - Metrô em São Paulo



Fonte: METRÔ SP (2017)

## 2.4 GESTÃO DE CIDADES *VERSUS* MOBILIDADE URBANA

Há diversas formas de se organizar uma cidade de modo a favorecer a mobilidade da população. Nesta seção será abordada uma das teorias mais empregadas para integrar os conceitos de mobilidade urbana e gestão de cidades.

Um conceito recente, que vem sendo explorado em diversos estudos é o *Transit Oriented Development* (TOD), em seu sentido mais amplo refere-se ao desenvolvimento de prédios e áreas comerciais em torno de estações e pontos de transportes públicos diversos, o TOD também tem o objetivo de incentivar o ciclismo e a caminhada, diminuindo o fluxo de automóveis particulares (BRENDEL; MOLNAR, 2010).

O *Institute for Transportation & Development Policy* (ITDP) também traz o mesmo conceito, ao afirmar que o TOD é um desenvolvimento compacto, de alta densidade com uso misto de estações de sistemas de transporte e áreas com calçadas grandes. Normalmente essas áreas são compostas de espaço residencial, comercial e recreativo, e é projetado para criar conexões entre veículos, pedestres e ciclistas. Jacobson e Forsyth (2008) salientam que o TOD é uma estratégia utilizada para integrar investimentos em transporte público e boas práticas de uso de solo, resultando na criação de ambientes urbanos acessíveis diversificando as formas de uso.

Cervero *et al* (2002) salienta que uma série de fatores demográficos também trabalhou a favor do TOD, por exemplo, o aumento de casais sem filhos, afluxos de estrangeiros imigrantes (advindos de países com patrimônio orientado ao transporte de pedestres) e um número crescente de casais com vontade de diminuir o tamanho de seus aposentos. Esses grupos de pessoas formam mercados de consumos prontos para viver perto de seus ambientes de trabalho, favorecendo ainda mais o desenvolvimento do TOD.

Segundo o *Transit Oriented Development Institute* o novo modo de viver proposto pelo TOD pode diminuir em até 85% o uso do automóvel particular, incentivando o desenvolvimento das comunidades acessíveis.

Cervero *et al* (2002) afirmam que o TOD ganhou popularidade ao propor soluções para os problemas urbanos relacionados com o tráfego de veículo, congestionamento, má distribuição de imóveis acessíveis, poluição e expansão constante. Ao solucionar problemas da sociedade a adoção do TOD pode promover ao ambiente diversos benefícios, o *Transit Oriented Development Institute* (2017) elenca alguns desses benefícios, são eles: redução da emissão de poluentes no meio ambiente, promoção da economia local, redução de congestionamento,

incentivo ao deslocamento feito a pé ou de bicicleta, melhora da mobilidade, revitalização de áreas urbanas.

Zottis (2015) do blog *The City Fix* Brasil propõe os sete princípios do Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS), tradução da sigla TOD, proveniente do inglês:

- 1) Transporte coletivo de qualidade: com o objetivo de incrementar o número de viagens de transporte público, provendo conexões para o desenvolvimento urbano.
- 2) Mobilidade não motorizada: maior incentivo de deslocamentos feitos a pé e de bicicleta, especialmente para usuários de automóveis particulares.
- 3) Gestão do uso do automóvel: deve-se pensar em um uso mais racional de automóveis e políticas de estacionamento para gerar ambientes mais seguros e agradáveis.
- 4) Uso misto e edifícios eficientes: mistura de edifícios comerciais e residenciais, potencializando a atividade econômica e habitacional.
- 5) Centros de bairros e pisos térreos ativos: promoção de interação social entre as pessoas, trazendo densidade e variedade de atividades à comunidade urbana sustentável.
- 6) Espaços públicos e recursos naturais: sua criação incrementa a vida pública e a interação social, oferecendo ambientes acessíveis para pedestres e ciclistas.
- 7) Participação e identidade comunitária: a participação comunitária promove ambientes seguros e equitativos, buscando uma convivência harmônica entre os grupos sociais que convivem no mesmo espaço.

O TOD revelou-se uma solução eficaz para atacar os problemas de mobilidade urbana ao aproximar pessoas, serviços, oportunidades de trabalho aos meios de transporte público. Segundo Lima Neto (2011) pode-se resumir que o TOD “consiste em estratégias de planejamento e de ações relativas ao desenho urbano e de planejamento de transportes [...], realizadas por meio de políticas ou de instrumentos urbanísticos”.

Há inúmeras formas de se integrar o planejamento urbano e as soluções de transporte. Curitiba, por exemplo, é descrita como uma experiência que há várias décadas vem se revelando bem-sucedida, com o uso de seu sistema de BRT (CERVERO; DAI, 2014). Outras cidades também deram exemplos de como um sistema de transporte eficiente pode impulsionar a atividade econômica e o uso do solo ao longo dos corredores de transporte público.

O sistema de BRT da cidade de Seoul, capital da Coreia do Sul, por exemplo, também serviu de estímulo para que as áreas ao longo dos corredores fossem utilizadas por proprietários de terras e construtores para novos negócios e edificações (CERVERO; KANG, 2011). No caso

de Seoul, isso só foi possível devido o desenvolvimento pelo poder público de uma linha de calçadas amplas ao longo dos corredores de BRT (CERVERO; DAI, 2014).

Bogotá também é uma cidade que vem se destacando na área da mobilidade urbana. O prefeito Enrique Peñalosa, se notabilizou por implementar o *TransMilenio*, um sistema de BRT, e também por não abrir mão de áreas utilizadas como estacionamento de carros nas ruas para construir calçadas amplas que favorecem a circulação e a convivência dos pedestres (PENÁLOSA, 2013).

A falta de integração entre planejamento urbano e transporte público também é um problema em diferentes países. O caso das cidades da Holanda revela isso de forma clara. Nesse país europeu a despeito dos elevados investimentos em transportes públicos, houve uma deterioração do preço-qualidade do transporte público nas cidades do país mostrando a necessidade de se integrar melhor o planejamento do transporte público com o uso e a ocupação dos centros urbanos (PRIEMUS; KONINGS, 2000).

## 2.5 CONCESSÕES PÚBLICAS

Concessões públicas são uma alternativa para a execução ou implementação de políticas públicas. O ordenamento jurídico brasileiro apresenta legislação específica que trata do tema.

A legislação brasileira mostra que os contratos administrativos se materializam de diversificadas formas. A concessão de serviço público pode ser compreendida como uma dessas modalidades, de modo que o poder público delega a execução de seus serviços ao setor privado por meio da celebração destes contratos (OLIVEIRA, 2015). Di Pietro (2012) aponta que esta foi a primeira forma que o Poder Público encontrou para transferir a execução do serviço público a terceiros. A mesma autora define concessão de serviço público como

[...] o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração de serviço (DI PIETRO, 2017, p. 90).

As concessões públicas são regulamentadas segundo a Lei Geral das Concessões, Lei Federal n. 8.987/1995, que apresenta princípios de moralidade e ética, que devem reger os contratos. Com uma boa estruturação e um bom cumprimento, os contratos tornam-se íntegros garantindo uma segurança para todas as partes interessadas, inclusive a sociedade (PÉRICO; REBELATTO, 2005). De acordo com a lei, concessões podem ser consideradas:

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado [...] A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de

obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação. (BRASIL, 1995).

Alexandrino e Paulo (2013) conceituam concessão como uma “prestação do serviço por conta e risco da concessionária, sob fiscalização do poder concedente. Obrigação de prestar serviço adequado, sob pena de intervenção”. Com o intuito de fornecer uma prestação de serviços adequada as concessões devem ser formalizadas a partir da elaboração de um contrato administrativo, onde a execução é transferida para o poder privado, e o poder público mantém a sua titularidade. Esta titularidade permite que o poder público altere cláusulas do contrato, ou até mesmo cancele-o, de acordo com seus interesses (DI PIETRO, 2012). Alexandrino e Paulo (2013) mencionam que o contrato administrativo é em sua definição um contrato de adesão, onde a administração pública expõe suas cláusulas e a iniciativa privada deve acordar com as mesmas, para que a celebração do contrato ocorra. Mukai (2007) menciona que os contratos devem admitir uma alteração unilateral, por parte da administração pública, “obrigando ao seu equilíbrio econômico-financeiro e admitindo a existência” de cláusulas comuns.

Segundo Meirelles (2006) um contrato de concessão de obra pública pode ser compreendido como: “o ajuste administrativo que tem por objeto a delegação a um particular da execução e exploração de um empreendimento público rentável, a ser construído pelo concessionário e remunerado pelos usuários, pelo prazo e nas condições contratuais”. Guimarães (2014) afirma que os contratos de concessão têm por objeto a exploração de certa atividade por um prazo determinado, podendo haver prorrogação conforme as cláusulas previstas no contrato.

Para que o poder público possa conceder contratos de concessão pública é necessária a realização de processos licitatórios com o intuito de efetivar os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (OLIVEIRA, 2015). Segundo Périco e Rebelatto (2005) os processos licitatórios são guiados por critérios objetivos, portanto os contratos devem seguir características técnicas e financeiras, que serão predefinidas pelo administrador público. Na concessão de serviços públicos a modalidade de licitação deve ser a concorrência (ALEXANDRINO; PAULO, 2013).

De acordo com Di Pietro (2012, 2017) a remuneração das concessões públicas é realizada através das tarifas pagas pelos usuários, podendo estas serem reajustadas e revisadas conforme cláusula inclusa no contrato. As concessões também podem ser compostas pela remuneração por meio da exploração do serviço, sendo esta oriunda de receitas alternativas, complementares ou decorrentes de projetos associados.

Segundo Guimarães (2014) as concessões públicas não se resumem apenas a “uma modalidade de atuação jurídica da Administração, mas retrata certas necessidades econômicas e práticas do Estado”. O autor afirma que:

Este modelo é antes de tudo um instrumento (pluridimensional: jurídico, político e econômico) disponibilizado à Administração para operacionalizar certos ajustes de delegação do serviço público (e de outras atividades) à iniciativa privada (GUIMARÃES, 2014, p.20).

O mesmo autor aponta que a concessão pode constituir “pode representar um modo de redistribuição de riquezas e de reorganização da política distributiva quanto ao custeio dos serviços públicos” (GUIMARÃES, 2014, p. 29). Desta maneira é possível identificar uma desburocratização sob a ótica da organização administrativa, onde a prestação de serviços e o controle passam a ser de responsabilidade de terceiros por tempo determinado. Segundo Di Pietro (2017) as concessões podem ser vistas como uma forma de privatização, a partir do momento que o poder público pode utilizar-se de seus instrumentos “para diminuir o tamanho do Estado” por meio da transmissão dos serviços públicos aos entes privados.

## 2.6 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA

As PPPs – Parcerias Público Privadas são uma novidade na administração público brasileira que vem ganhando espaço com o passar dos anos. A partir da escassez de recursos públicos para a realização de investimentos em obras e serviços surge um espaço para a iniciativa privada, como uma alternativa à estruturação de financiamentos (PÉRICO; REBELATTO, 2005). A PPP também se configura como uma modalidade de contrato administrativo (DI PIETRO, 2012).

A PPP é um acordo entre o setor público e setor privado para a realização de obras ou prestação de serviços de interesse do setor público. Segundo Peci e Sobral (2007, p. 1) a PPP advém de “reformas adotadas pelo governo brasileiro na busca por maior atratividade para o setor privado em setores carentes de investimentos públicos”. Seu quadro legal é regulamentado pela Lei 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação da parceria público privada. De acordo com a lei, em um contrato de PPP, as responsabilidades governamentais são apenas de regular, legislar e policiar, pode-se dizer então, que a iniciativa privada pode ser responsável por grande parte das atividades delegadas nos contratos (BRASIL, 2004).

Costin (2010) salienta que estas parcerias podem ser realizadas entre o Estado, organizações sociais e entidades sem fins lucrativos por meio de um contrato, onde estão estabelecidas a realização e a gestão de atividades que necessitem uma maior atenção,

flexibilidade e criatividade, estas parcerias também podem ser desenvolvidas por empresas privadas, de acordo com os termos da Lei Federal que institui as PPPs.

Uma das principais justificativas para a adoção das PPPs é a ausência de recursos públicos, Périgo e Rebelatto (2005, p. 1036) também mencionam outras justificativas, como: “compartilhamento de risco com o setor privado, redução do prazo para implementação dos empreendimentos, estímulo à introdução de inovações, modernização e melhorias por parte do setor privado [...]”. Por meio destas justificativas é possível observar que os contratos de PPP são vantajosos a partir do momento que disponibilizam para a sociedade soluções modernas e eficientes que podem melhorar a sua qualidade de vida.

Os contratos de PPP caracterizam-se por suas concessões de longo prazo, de 15 a 30 anos, podendo ser estendida até os 35 anos, onde o poder público transfere ao seu parceiro privado a obrigação de fazer o investimento conforme o projeto estabelecido, e depois operá-lo, tendo no final do contrato sua infraestrutura transferida para o Estado (KPMG, 2004 *apud* PÉRIGO; REBELATTO, 2004).

A Lei de PPP brasileira foi inspirada no modelo britânico de parcerias, chamado *Private Finance Initiative* (PFI), introduzido no ano de 1992, com o objetivo de estimular a realização de obras e a gestão de serviços públicos por meio da iniciativa privada, com direito a alguns incentivos. Segundo Peci e Sobral (2007, p. 2) o Reino Unido foi precursor em “implementar reformas que buscam a redução do papel do Estado (privatização e liberação econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação) e a flexibilização da sua nova gestão (*New Public Management*)”.

A HM Treasury (2016, p. 3) salienta que “a PFI foi introduzida para envolver o setor privado no projeto, construção, finanças e operação de infraestrutura pública, com o objetivo de oferecer boa qualidade e boa conservação dos ativos que oferecem valor para o contribuinte”. Pode-se concluir que o modelo brasileiro segue os mesmos conceitos que o modelo britânico, os autores Brito e Silveira (2005 p. 8) afirmam que o modelo brasileiro de PPP é:

Uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico financeiro de obra.

As PPPs brasileiras classificam as parcerias como concessões, mas diferem da concessão comum porque nas concessões tradicionais o Estado não paga as empresas, seu

retorno vem apenas do pagamento de seus serviços prestados para a sociedade. De acordo com a Lei 11.079/2004 as concessões podem ser de dois tipos:

Concessão Patrocinada: as tarifas cobradas dos usuários da concessão não são suficientes para pagar os investimentos feitos pelo parceiro privado. Assim, o poder público complementa a remuneração da empresa por meio de contribuições regulares. Concessão Administrativa: quando não é possível ou conveniente cobrar do usuário pelo serviço de interesse público prestado pelo parceiro privado. Por isso a remuneração da empresa é integralmente feita pelo poder público (BRASIL, 2004).

Em ambas concessões o parceiro privado deve realizar investimentos de no mínimo R\$ 20 milhões, e o poder público é responsável por determinar o projeto a ser realizado, fazendo parte da remuneração do investidor por meio da concessão administrativa, ou patrocinada, que além de contar com a remuneração do governo também é ressarcida pelas tarifas cobradas dos usuários (COSTIN, 2010).

Diante de preocupações com a segurança necessária para atrair parceiros privados para investimentos em PPPs o Governo Federal implementou o Fundo Garantidor das Parcerias Público Privadas (FGP), com função exclusiva de viabilização de PPPs. O FGP tem como finalidade “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais” (COSTIN, 2010). Segundo a Lei que rege as PPPs a União autorizou um limite global de R\$ 6 bilhões, podendo fazer parte dele a União, suas autarquias e fundações públicas (BRASIL, 2014; NUNES; BATISTA; OLIVEIRA, 2005).

Outro aspecto levantado por Costin (2010, p. 39) é sobre a crítica que algumas pessoas estabelecem sobre as PPPs, segundo a autora “argumenta-se que o que o poder público busca, na verdade, ao construir essas parcerias, [...] seria fugir de amarras voltadas para o controle da corrupção ou a evitar favoritismos descabíveis”. Outro argumento bastante comum é sobre a privatização, baseado na ideia de que as obras e serviços gerenciados pelo setor privado por meio de contratos podem, futuramente, torna-se privatizados.

Os autores Périco e Rebelatto (2005, p. 1039) concluem que o principal objetivo das PPPs é a “realização de empreendimentos sociais ou estrategicamente prioritários [...] com retorno financeiro desconhecido, [...] em um contexto de restrição à realização de gastos públicos” com o intuito de promover um crescimento na economia do país. Com a utilização de PPPs em infraestruturas de maior extensão, pode-se dizer que o governo tem a possibilidade de destinar seus recursos à projetos menores, que não comprometerão seus riscos de endividamento.

Apesar de ainda haverem poucas experiências nos âmbitos municipal e estadual, as PPPs são também permitidas nessas esferas da União. Para tanto, faz-se necessário regulamentação poder instituí-las.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção tem como finalidade apresentar os métodos utilizados para execução deste trabalho, bem como mostrar as etapas seguidas na elaboração do mesmo.

Esse trabalho caracteriza-se em um estudo de caso de natureza qualitativa, tendo em vista que não foram realizadas análises estatísticas para o entendimento das respostas obtidas nas entrevistas. O estudo foi realizado em três etapas, (1) pesquisa bibliográfica; (2) coleta de dados; e (3) transcrição e análise dos dados.

A pesquisa é de natureza qualitativa. Segundo Godoi, Mello e Silva (2006) a pesquisa qualitativa em estudos organizacionais começou a surgir na década de 1960. Denzin e Lincoln (2006, p. 17) apontam que “a pesquisa qualitativa envolve o estudo do uso e a coleta de materiais empíricos [...] que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos” da organização em estudo.

Para Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 376) o foco de uma pesquisa qualitativa é “compreender e aprofundar os fenômenos, que são explorados a partir da perspectiva dos participantes em um ambiente natural e em relação ao contexto”. Esse tipo de pesquisa é utilizado quando se busca compreender quais perspectivas os participantes estão envolvidos. Os mesmos autores salientam que esta técnica é indicada para estudar temas que ainda são pouco explorados, ou quando o tema foi pouco explorado em determinado grupo social.

Godoy (1995) e Neves (1996) salientam que a pesquisa qualitativa inclui um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e analisar os componentes de determinado sistema, sem enumerar ou medir os eventos estudados, e as questões de estudo vão se especificando ao longo do seu desenvolvimento.

As primeiras pesquisas realizadas no campo qualitativo apoiavam-se fundamentalmente na descrição e análise das organizações e não na teoria em si, eram valorizadas as entrevistas, os documentos e as observações pessoais (GODOY, 1995).

As pesquisas qualitativas não costumam seguir um plano previamente estabelecido, como a pesquisa quantitativa. Seu foco de interesse é amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos (NEVES, 1996). Kirk e Miller (1989) *apud* Neves (1996) consideram que para um resultado mais confiável da pesquisa qualitativa deve-se seguir fielmente as fases de projeto de pesquisa, coletas de dados, análise e documentação.

Como método de estudo foi selecionado o estudo de caso. Segundo Yin (2015) para determinar o método de estudo mais adequado deve-se primeiro estabelecer a questão de pesquisa. Neste trabalho a questão de pesquisa se inicia em “como”, portanto o método de

estudo de caso é indicado. Pois segundo o mesmo autor esse método permite descrever de forma ampla algum acontecimento social.

Yin (2015, p. 17) define estudo de caso como uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto” não são claramente evidentes. Na investigação dos estudos de caso existirão muito mais variáveis a serem estudadas e observadas, portanto é possível obter resultados com múltiplas fontes de evidência.

Godoy (1995) entende por estudo de caso um exame detalhado de um ambiente ou uma situação específica. Segundo o mesmo autor o método é utilizado em pesquisas que procuram saber como e porque determinados eventos acontecem.

Este trabalho também é composto por uma pesquisa bibliográfica, que foi utilizada para a construção do referencial teórico. Foram utilizados livros e artigos científicos sobre os temas em questão. Segundo Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é aquela desenvolvida com base em materiais já publicados, constituída principalmente por livros, artigos científicos, jornais e revistas. Sua principal vantagem é a possibilidade que o pesquisador tem de buscar uma gama de assuntos e teorias muito mais amplas do que uma pesquisa feita diretamente.

Lakatos e Marconi (2010) afirmam que a finalidade da pesquisa bibliográfica é de posicionar o pesquisador em contato direto com todas as publicações feitas sobre o tema da pesquisa.

Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013) a construção de um referencial teórico é importante, pois permite detectar conceitos que não foram pensados no início da pesquisa, possibilita o conhecimento de diversas abordagens sobre o tema, permitindo uma maneira de pensar e abordar mais ampla.

A coleta de dados determina um roteiro para o trabalho, por meio da coleta de informações. Nas coletas de dados podem ser utilizadas entrevistas, observações e documentos, que devem ser registrados para uma utilização posterior (CRESWELL, 2014).

Sampieri, Collado e Lucio (2013) afirmam que em uma pesquisa de natureza qualitativa a coleta de dados é fundamental, pois permite a busca de dados de uma maneira mais profunda. A partir da coleta de dados é possível analisar e compreender os participantes da pesquisa e seu contexto.

Para este estudo utilizou-se a coleta de dados primários e secundários. Os dados primários caracterizam-se por aqueles que o pesquisador busca diretamente, como a pesquisa bibliográfica e as informações obtidas em entrevistas. Os dados secundários são aqueles auferidos por meio de intermediários.

Foram utilizados como fonte de pesquisa: (a) dados primários: entrevistas com gestores públicos e especialistas, bem como observação não participante em reuniões de trabalho e apresentações públicas do projeto de implantação do novo sistema de transporte público; (b) dados secundários: notícias vinculadas na mídia impressa e eletrônica.

Os dados primários para realização do trabalho foram coletados de duas formas (a) entrevistas; (b) observação não participante. Do ponto de vista metodológico as entrevistas são aceitas como estratégia fundamental da investigação qualitativa, e também uma técnica de coleta de dados importante (GODOY, 1995).

Haguette (1997) *apud* Boni e Quaresma (2005, p.72) define entrevista como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte de outro, o entrevistado”.

Por meio de entrevistas é possível obter dados objetivos e subjetivos, os dados objetivos são aqueles que podem também ser apanhados de outras maneiras, já os dados subjetivos só poderão ser obtidos por intermédio da entrevista, pois estão ligados com as atitudes, opiniões e valores dos indivíduos entrevistados (BONI; QUARESMA, 2005).

Existem variadas maneiras de conduzir uma entrevista, neste trabalho foi utilizada a técnica de entrevista semiestruturada. Antes da realização da entrevista deve-se pensar com cuidado a sua preparação. Alguns pontos a serem pensados são: objetivo a ser atingido com a entrevista, questões que serão abordadas, escolha do entrevistado e sua familiaridade com o tema da pesquisa, tempo disponível para realização da entrevista.

A entrevista semiestruturada é composta por perguntas abertas e fechadas, mas o entrevistador tem a possibilidade de fazer perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras. Uma de suas principais vantagens é a interação mais espontânea entre entrevistado e entrevistador, resultando em uma obtenção de dados mais ricos (BONI; QUARESMA, 2005).

As entrevistas foram realizadas de forma presencial, com auxílio de roteiro de entrevistas semiestruturado, gravadas e posteriormente transcritas para um diário de campo. As entrevistas foram realizadas com gestores públicos e pesquisadores que estão atuando no projeto de implementação do transporte integrado metropolitano da Grande Florianópolis.

Outra forma de coleta de dados utilizada foi a observação não participante, em reuniões do projeto e apresentações públicas. Este tipo de observação implica ao pesquisador um contato mais direto com a organização em estudo, sem que haja uma participação ativa direta com a organização. Esta técnica permite uma obtenção de dados sem um planejamento pré-determinado (BONI; QUARESMA, 2005). Baseado nos objetivos da pesquisa o pesquisador

procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho (GODOY, 1995).

Como dados secundários foram utilizadas notícias vinculadas ao tema divulgadas na mídia. Foram feitas pesquisas nos principais jornais da região, por meio da mídia impressa e também online. Essa coleta de dados secundários teve como objetivo acompanhar os desdobramentos do projeto de implementação do transporte integrado metropolitano da Grande Florianópolis, e também as opiniões circuladas na mídia por parte dos políticos e por parte da sociedade.

Após a descrição dos dados coletados foi feita a análise de dados, com o intuito de comparar os dados coletados com a pesquisa bibliográfica. Na etapa de análise de dados foram apresentados os principais pontos do trabalho.

Segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 151) a análise de dados procura “evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”. Nesta etapa o pesquisador busca dar fim a suas perguntas iniciais e objetivos do trabalho.

Por ser uma pesquisa qualitativa Sampieri, Collado e Lucio (2013) afirmam que a análise de dados nunca terá o mesmo padrão, pois cada estudo vai exigir uma estrutura que se adeque melhor ao seu tema.

Para a execução da análise de dados foi feita a triangulação. De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013) por existirem dados bastante ricos na pesquisa qualitativa a triangulação permite uma maior amplitude e profundidade no momento de elaborar a análise de dados. Yin (2015) salienta que a triangulação permite utilizar diferentes fontes para a obtenção de evidências. Essa técnica foi utilizada para confrontar os dados primários obtidos a partir das entrevistas, os dados secundários e os as percepções da pesquisadora obtidas a partir da observação dos eventos em que participou.

### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Para as entrevistas buscou-se profissionais que estão envolvidos no projeto de integração do transporte público da Região Metropolitana da Grande Florianópolis com o objetivo de obter as percepções dos entrevistados e também os desafios enfrentados no dia a dia do projeto. Foram entrevistados gestores públicos, técnicos e pesquisadores que atuam na área com o intuito de captar diferentes visões acerca do objeto de estudo.

Cabe ressaltar que muitos dos entrevistados fazem parte da equipe técnica de um projeto de pesquisa liderado pela UFSC e pela SUDERF para estudar e buscar soluções que levem a integração do transporte coletivo da RMF.

Dentre os pesquisadores entrevistados destaca-se o entrevistado 7, pois trata-se de um especialista em mobilidade urbana com experiência internacional. Além de ser docente de uma destacada instituição de educação superior de Portugal, também possui uma vasta experiência atuando como Vereador na cidade de Lisboa e Secretário de Planejamento da capital portuguesa.

A contribuição do referente especialista para o trabalho se deu por meio de uma visita que o entrevistado fez à Florianópolis para a participação de um congresso internacional no mês de setembro de 2017, ocasião em que a pesquisadora pôde interagir com ele em 3 momentos: (a) ao fazer uma entrevista com roteiro semiestruturado; (b) participar de uma reunião com ele; (c) assistir uma palestra sua.

Desta forma, foram realizadas 9 entrevistas com os gestores públicos e especialistas listados no Quadro 1. Todas as entrevistas foram pessoais e realizadas no local do trabalho dos entrevistados, com exceção do entrevistado 7.

Quadro 1 - Caracterização dos Entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Formação</b>	<b>Cargo</b>
Entrevistada 1	Administradora	Pesquisadora do projeto NEOTRANS
Entrevistado 2	Engenheiro Elétrico	Professor da UFSC
Entrevistado 3	Engenheiro Eletrônico	Superintendente da SUDERF
Entrevistado 4	Engenheiro	Pesquisador do projeto NEOTRANS
Entrevistada 5	Administradora	Diretora Administrativa
Entrevistado 6	Arquiteto	Diretor Técnico
Entrevistado 7	Engenheiro	Pesquisador
Entrevistado 8	Engenheiro	Engenheiro SCPAR
Entrevistado 9	Engenheiro Civil	Engenheiro da SUDERF

Fonte: Elaborado pela autora.

Também houve a participação em dois eventos relacionados a implantação do projeto na Grande Florianópolis. A primeira foi em uma reunião na SUDERF, na ocasião em que o

entrevistado 7 estava em visita na cidade de Florianópolis. Se reuniram neste encontro alguns colaboradores da SUDERF e também colaboradores da UFSC.

A segunda participação se deu por meio de uma apresentação pública promovida pela SUDERF no município de Florianópolis, na ocasião o diretor técnico da SUDERF teve a oportunidade de apresentar as mudanças propostas de alteração para a operação do transporte público da região continental da RMF. O encontro foi promovido na UFSC e teve participantes dos próprios municípios da RMF, como também interessados no assunto.

### 3.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Como limitações na realização do estudo destaca-se a questão temporal e a caracterização dos entrevistados.

Tendo em vista que o assunto tratado no trabalho é amplo, e demanda mais tempo para ser estudado com profundidade ressalta-se o tempo como uma limitação para a realização do trabalho.

Outra limitação encontrada na execução do trabalho foi o fato de que a grande maioria dos entrevistados integram um mesmo órgão do governo do Estado de Santa Catarina, fazendo com que a pesquisa sofresse um viés no resultado das entrevistas.

## 4 DESCRIÇÃO DOS DADOS

Nesta seção serão descritos os dados obtidos por meio das entrevistas e também pela coleta de dados secundária.

### 4.1 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O governo do Estado é o órgão representativo do Poder Executivo no âmbito estadual em Santa Catarina, a exemplo do que ocorre em outras unidades da República Federativa do Brasil. A primeira Constituição Estadual foi elaborada em 1891, e atualmente a Constituição em vigência é a do ano de 1989 (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

O Poder Executivo de Santa Catarina é liderado pelo governador Raimundo Colombo, que atualmente encontra-se em seu segundo mandato. O governador tem autonomia para exercício de sua função para tanto é livre para designar cargos e criar estruturas administrativas e políticas públicas com o objetivo de realizar aquilo que está planejado para sua gestão.

Com o objetivo de desconcentrar o governo estadual e interiorizá-lo, no ano de 2003, o então governador Luiz Henrique da Silveira criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional. Atualmente, essa estrutura desconcentrada foi reduzida e teve sua denominação alterada para Agências de Desenvolvimento Regionais – ADRs, que são responsáveis por integrar a população de forma a contribuir com sugestões para o desenvolvimento de políticas públicas no Estado (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

Durante os seus mandatos, os governadores desfrutaram da liberdade de estruturar o governo conforme seus planos, criando e extinguindo setores. Atualmente, na gestão de Raimundo Colombo, o governo está estruturado em 35 ADRs, 4 conselhos estaduais, 15 secretarias. Além destes setores, o Estado conta com seus Tribunais estaduais, Ministério Público, Procuradoria Geral junto ao Tribunal de Contas, Defensoria Pública e Assembleia Legislativa (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

O governo do Estado de Santa Catarina também é composto por empresas públicas, autarquias e fundações. São alguns exemplos destas: Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC), Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A. (CIASC), Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

## 4.2 SUDERF

A Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis - SUDERF foi fundada por meio da Lei Complementar n.º 636, de 09 de setembro de 2014. De acordo com a lei a SUDERF configura-se como uma “autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária financeira e patrimonial” (SANTA CATARINA, 2014; SUDERF; 2017). O principal objetivo da sua constituição foi “de lhe conferir planejamento e gestão integrados, buscando uma efetiva associação entre diferentes níveis do governo” (PLAMUS, 2015).

A SUDERF está diretamente ligada a Secretaria de Estado do Planejamento - SPG, órgão responsável pela implantação de políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano, na atual gestão do Governador Raimundo Colombo, tendo como o Secretário de Planejamento o Sr. Murilo Flores (SANTA CATARINA, 2014; SUDERF; 2017).

Antes de se tornar uma autarquia a SUDERF era responsável por atividades mais simples, como opinar sobre concessões de serviços de interesse da RMF, promover a execução supletiva de atividades que ultrapassassem o poder do município e promover acordos com outros órgãos de interesse comum da RMF. Como se pode observar, tratavam-se de competências acessórias a gestão dos municípios da região (PLAMUS, 2015).

Observadas as lacunas presentes no desempenho da SUDERF foram definidas novas funções e conferida uma maior autoridade para o órgão, tornando possível a capacidade de gerir e executar políticas públicas na RMF. Um dos primeiros temas a serem atacados foi a mobilidade urbana da RMF, em virtude da problemática existente (PLAMUS, 2015).

Com a atualização da SUDERF um novo modelo de gestão foi criado, conferindo ao órgão uma maior autoridade na tomada de decisão, sendo esta de forma colegiada e participativa, com representantes do governo do Estado, dos municípios da RMF e de um Superintendente (PLAMUS, 2015). Portanto, o órgão passou a ter uma função mais importante no contexto, atuando também como executor e gestor de políticas públicas na região.

Atualmente a SUDERF atua como o principal órgão do governo à frente de assuntos relacionados a mobilidade urbana, tendo como destaque o projeto de integração da mobilidade da RMF, por meio de um sistema de transporte metropolitano integrado e racionalizado.

Segundo a Lei Complementar que rege a SUDERF seus objetivos são: planejamento regional focado em um desenvolvimento sustentável; cooperação entre diferentes níveis do governo; utilização correta do território e dos seus recursos naturais e culturais; a integração do planejamento e da execução das funções públicas; e a redução da desigualdade regional por

meio de um melhor planejamento das habitações e transportes (SANTA CATARINA, 2014; SUDERF, 2017).

O Colégio Superior é o órgão máximo de deliberação da SUDERF, e é composto pelo Superintendente da SUDERF, pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional da RMF, pelo Secretário de Estado do Planejamento, pelo Secretário de Estado da Infraestrutura e pelos Chefes do Poder Executivo de um dos municípios que compõe a RMF (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

A SUDERF conta com um órgão auxiliador, Comitê de Desenvolvimento da RMF (CODERF), composto por membros da sociedade civil que foram selecionados por meio de uma seleção pública, realizada pela SUDERF, através de um Edital de Convocação no ano de 2015. Além dos membros da sociedade civil o CODERF também é composto por representantes dos nove municípios que compõe a RMF, que foram indicados pelos prefeitos, representantes do Estado de Santa Catarina e da SUDERF, indicados pelo Governador. O Comitê é presidido pelo Diretor Técnico da SUDERF e conta com a participação dos membros dos municípios, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC), do Sindicato dos Engenheiros de Santa Catarina (SENGE/SC), da Federação das Empresas de Transportes de Cargas e Logística no Estado de Santa Catarina (Fetrancesc), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-SC) e da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2017).

São atividades de competência do CODERF: promover e aprovar o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF; deliberar sobre a estruturação e a execução das funções públicas de interesse comum aos Municípios que compõe a RMF; formular as diretrizes da política de desenvolvimento da RMF; estabelecer indicadores de desempenho, bem como metas e prazos de execução das funções públicas de interesse comum da RMF; entre outras (SUDERF, 2017).

A SUDERF tem como superintendente o Sr. Cassio Taniguchi, engenheiro eletrônico formado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), e já atuou como deputado federal (2007-2011) e também como prefeito de Curitiba por dois mandatos seguidos (1997-2005). Cassio foi escolhido como superintendente da SUDERF pelo seu vasto conhecimento em projetos urbanísticos, tendo participado de empreendimentos em diversas cidades brasileiras, como Curitiba, que é uma cidade modelo em BRT, Goiânia, Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras, além de projetos internacionais. Durante seu mandato de deputado Cassio foi o autor do Projeto de Lei nº 34/2007 que propunha alterações no Estatuto da Cidade, com o intuito

de oferecer incentivos à utilização do solo, visando uma redução na emissão de gases do efeito estufa (SUDERF, 2017).

A equipe da SUDERF é composta pelos colaboradores expostos na tabela abaixo:

Quadro 2- Colaboradores da SUDERF em setembro/2017

<b>Colaborador</b>	<b>Função</b>
Cassio Taniguchi	Superintendente Geral
Celio José Sztoltz Junior	Diretor Técnico
Aline Graziela Milanese Sonai	Diretora Administrativo-Financeiro
Pablo França de Oliveira	Contador
Aloisio Pereira da Silva	Engenheiro Civil

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.3 REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A Região Metropolitana de Florianópolis foi instituída no ano de 1998 pela lei complementar estadual nº162, mas, nove anos depois teve sua extinção decretada por meio da lei estadual nº 381. Sua restituição se deu em 2010 a partir da publicação da lei complementar estadual nº 495. Posteriormente teve uma redefinição em 2014 por meio da lei nº 636, no mesmo regramento também houve a instituição da SUDERF, autarquia que tem o papel de coordenar os serviços de interesse comum da região (PLAMUS, 2015).

A RMF é composta por nove municípios que fazem divisa com a cidade sede, que é Florianópolis. São eles: Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José e São Pedro de Alcântara. Os municípios mais populosos da região são Biguaçu, Florianópolis, Palhoça e São José, e representam mais de 825 mil habitantes (IBGE, 2010). Segundo dados do IBGE a área total da RMF soma 2.514 km<sup>2</sup> de extensão, e estima-se que sua população seja de aproximadamente 1.131.981 habitantes (IBGE, 2015).

Segundo o Governo do Estado de Santa Catarina (2014) os objetivos da RMF são: realizar um planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável e integrado; cooperação entre os diferentes níveis do governo; redução das desigualdades regionais; prestação integrada dos serviços públicos; utilização de incentivos para estimular as atividades econômicas da região.

Entre as regiões metropolitanas de todo Brasil, a RMF foi a região sulina que mais cresceu em termos populacionais na última década, e junto com Aracaju e João Pessoa forma

um conjunto de regiões metropolitanas litorâneas com os índices de crescimento e expansão geopolítica mais expressivos (PLAMUS, 2015).

A RMF é uma região essencialmente urbana. Segundo dados do Plamus (2015) 97% dos habitantes da RMF encontram-se em áreas urbanas e menos de 3% concentram-se em áreas rurais. Existe também uma concentração de moradores na área continental da RMF. Nessa área residem aproximadamente 72% dos habitantes, mas grande parte dos serviços ofertados se encontram na parte insular da RMF, o que acaba causando um deslocamento pendular acima da média todos os dias, representando um desafio para a mobilidade urbana da região (PLAMUS, 2015).

#### 4.4 DESCRIÇÃO DOS DADOS COLETADOS

A seguir serão descritas as diversas percepções e pontos de vista coletados por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado, bem como dados secundários, oriundos de meios eletrônicos.

##### 4.4.1 Gestão das Cidades Atualmente

No tocante a gestão das cidades nos dias de hoje, os entrevistados apresentaram uma diversidade de opiniões. A maioria salienta que pode-se perceber uma mudança clara na gestão das cidades por parte dos prefeitos.

A entrevistada 1 mostra que os prefeitos estão se tornando mais preocupados com a gestão, segundo a mesma entrevistada: *“os representantes estão tendo um olhar mais crítico e estão sendo mais gestores do que anteriormente”*. Como exemplo a mesma entrevistada cita as ações e políticas do atual prefeito de São Paulo, João Doria: *“eu não acredito que ele seja tão fora da casinha como as pessoas julgam, eu acho que ele está fazendo o dever dele”*.

O entrevistado 4 afirma que está havendo uma mudança e melhoria na gestão municipal, porém isso está ocorrendo de forma lenta. Para o mesmo entrevistado essas mudanças estão acontecendo principalmente pela cobrança da população, em questões de transparência e mais ações durante o mandato.

O entrevistado 9 salienta a relevância da transparência para a gestão das cidades, inclusive com o uso de ferramentas tecnológicas para potencializá-la. Ele destaca que *“de uma maneira bastante forte, e com a questão da transparência, através da internet a informação chega mais rápido”*.

O mesmo entrevistado ressalta que a gestão das cidades deve ser feita de uma forma mais integrada, o que não acontece na maioria das cidades brasileiras, onde soluções são implementadas de forma desconectada de outras soluções. Para o entrevistado, deve-se pensar de uma maneira holística, focando na integração da mobilidade urbana, planejamento urbano e desenho da cidade.

Os entrevistados 3 e 8 acreditam que há uma mudança positiva nas gestões das cidades, mas de uma forma isolada. O entrevistado 3, que já atuou como prefeito municipal, afirma: “*eu tenho sentido sim uma conscientização dos prefeitos em relação em administrar as suas cidades, mas a gente vê também por outro lado, prefeitos absolutamente despreparados para o exercício das funções*”. Entretanto, os prefeitos muitas vezes não fazem uma melhor gestão, segundo o entrevistado, porque muitas vezes os gestores tem seu poder limitado em função das atribuições, obrigações e responsabilidades legais.

O mesmo entrevistado destaca que uma boa gestão tem que partir “*de um bom orçamento, de uma boa destinação de recursos, e das prioridades que são fundamentais para a cidade*”. Para o entrevistado os prefeitos devem saber identificar as oportunidades da cidade, como as “*suas características físicas, para onde esse município vai crescer, quais são os aspectos econômicos envolvidos dentro desse processo de crescimento, ou seja, qual é o business da cidade*”. Esse mesmo entrevistado destacou ainda que ampliar excessivamente as áreas urbanas, achando que isso trará benefícios para a cidade, na realidade só traz complicações, pois vai apenas promover um espraiamento das cidades.

Nessa mesma linha, o entrevistado supracitado revela uma tendência em termos de planejamento e gestão de cidades: “*hoje o que a gente vê no mundo inteiro é a tentativa de fazer as cidades cada vez mais compactas, até para diminuir as distâncias e você criar atividades diversificadas, não só as atividades econômicas, mas também classes sociais misturadas*”. Para o entrevistado o que gera essas decisões mal planejadas é a falta do conhecimento, e a priorização do poder, deixando de lado o sentimento de que se está governando a serviço do povo.

O entrevistado 8 também acredita que essa mudança na gestão de cidades brasileiras também está acontecendo, mas de uma forma bastante específica. De acordo com o entrevistado os “*gestores estão com uma visão bastante nova*”. Esse entrevistado também mencionou o caso do prefeito João Doria, ao enfatizar que ele enfrenta algumas dificuldades no setor público ao tentar implementar soluções novas. O entrevistado salienta que essas dificuldades não acontecem “*por falta de capacidade, ou porque as ideias não sejam boas, mas pela forma como o setor público funciona no Brasil*”. Para o mesmo entrevistado, isso ocorre em função da

legislação muito travada e amarrada muitas vezes para evitar o mal-uso de recursos públicos. O entrevistado supracitado destaca que estão havendo algumas tendências de inovação, mas que essas mudanças acontecem por meio de personalidades isoladas, que conseguem ter ideias boas e força política para implementá-la.

Os demais entrevistados acreditam que a gestão das cidades ainda permeia de uma mesma maneira, sem que haja mudanças por parte dos gestores públicos. O entrevistado 2 destaca que: *“existem mudanças de legislação que estão sendo resistidas por culturas administrativas herdadas desde sempre”*. Na visão desse entrevistado, o poder público fica amarrado as legislações antigas, não almejando uma atualização no serviço público.

O mesmo entrevistado afirma que: *“a mudança vai ter que se dar por pressão social, porque o modus operandi das prefeituras ainda têm um viés muito paroquial de interesses locais que predominam sobre o interesse comum”*. Para esse entrevistado na administração local não há ênfase na ótica do planejamento da cidade, tampouco uma participação social nas decisões que devem ser tomadas. Segundo o entrevistado a transparência é baixa, o convite à participação e a estruturação de fóruns não é algo que interessa as prefeituras em geral.

A entrevistada 5 traz a questão da política como entrave para uma melhora na gestão pública das cidades, segundo a entrevistada: *“o político pensa muito daqui a quatro anos e tudo que ele faz, toda obra que faz tem que aparecer em quatro anos, pois o mandato pode acabar em quatro anos”*. Entretanto, essa entrevistada lembra que nem todas as mudanças propostas têm capacidade de serem terminadas em quatro anos. Para isso os prefeitos não estão dispostos, pois na sua próxima campanha eleitoral pretendem expor as mudanças feitas durante o seu mandato, afirmou a mesma entrevistada.

A entrevistada 5 também salienta que não é dado ao planejamento de obras e ações do governo sua devida importância. Segundo a entrevistada prefeituras que estão dando vozes aos seus técnicos, muitas vezes permitindo que assumam cargos comissionados. Isso já representa uma mudança, pois permitem que aqueles que possuem conhecimento elaborem um planejamento de qualidade, para que no momento da execução saia conforme o planejado, acredita a mesma entrevistada.

#### **4.4.2 Transporte Coletivo como Prioridade de Gestão**

Diante de uma realidade que necessita de mudanças no âmbito do transporte coletivo nem todos os entrevistados concordam que está havendo uma maior atenção por parte do poder público.

Dois dos entrevistados concordam que não há uma prioridade nesses investimentos. O entrevistado 8 ressalta que: *“na nossa região a atenção ao transporte público é bem limitada”*. De acordo com o entrevistado é possível identificar uma tendência de reclamações dos usuários, e algumas ações do Ministério Público e do Tribunal de Contas estadual cobrando melhorias no sistema de transporte público, mas de fato ele afirma que *“a vontade pública de resolver o problema é muito limitada”*.

O mesmo entrevistado salienta que essa falta de interesse pode se dar pela carência de recursos, o que acaba desestimulando os gestores, mas em um contraponto o mesmo entrevistado ressalta que *“por outro lado a gente observa que para asfalto se tem recurso”*. Pode-se dizer, na ótica desse entrevistado, então que os investimentos em transporte público não são vistos pelos gestores públicos como algo de extrema importância para as cidades e sua população.

Corroborando esta ideia de que os gestores não possuem interesse em investir em transportes públicos é possível citar a afirmação do prefeito de Governador Celso Ramos, uma das cidades da RMF, concedida em entrevista a um jornal da região: *“sou a favor de mais segurança, saúde e saneamento básico para a região do que transporte. Se me pedirem o que gostaria de investir vou optar por outros temas”* (MARIA, 2017). Essa afirmação mostra claramente a importância que o gestor municipal atribui ao transporte público. Isso revela claramente a situação atual dos sistemas de transporte da região.

O entrevistado 2 também acredita que não está havendo uma maior atenção por parte do poder público sobre a questão dos transportes públicos, ele então afirma: *“as prefeituras em particular têm ficado felizes assim que podem delegar até o planejamento, quem dirá a operação de transporte público para empresas concessionadas”*. Para o mesmo entrevistado lhe parece visível que a única preocupação dos prefeitos é de delegar as responsabilidades para empresas concessionárias, o que na visão dele é errado, pois *“a empresa concessionária deveria se preocupar em trocar pneu, comprar combustível, treinar bem seus funcionários e trabalhar bem com seus recursos humanos”*. O poder público, por sua vez, deve se encarregar das políticas de mobilidade urbana e sua priorização, mas o que se pode ver no momento é uma ausência dos gestores nesse setor da administração pública, afirma o entrevistado 2.

Os demais entrevistados concordam que o poder público está dando uma maior visibilidade para as questões do transporte público. O entrevistado 6 ressalta que parte dessa atenção se dá *“por uma pressão absoluta, porque chegamos a um ponto que não tem mais como ignorar a situação”*, principalmente tendo em vista a insatisfação da população com a qualidade dos transportes públicos ofertados.

A entrevistada 5 também destaca que a atenção do poder público está surgindo das reclamações dos eleitores, mas que essa atenção não é tão grande assim devido ao grande número de usuários de transporte individual. A entrevistada dá o seguinte exemplo: *“se tu chegar hoje e falar que vai tirar uma pista da via expressa para colocar uma faixa exclusiva de ônibus o pessoal do carro vai ficar muito bravo”*. Segundo a entrevistada essa ação seria em prol da maioria, melhorando a qualidade de vida das pessoas que já utilizam o transporte público e também incentivando os demais a deixar os seus carros em casa e passar a utilizar o transporte público no seu dia a dia.

Também pensando em prol da maioria, a entrevistada 1 destaca que o transporte público está sendo pensado como prioridade por justamente possuir o propósito de transportar um maior número de pessoas ocupando um espaço menor. Segundo a entrevistada um estudo do aplicativo Waze destaca que as cidades de Florianópolis e de São José possuem índices de insatisfação dos motoristas elevados. Apesar do aplicativo ser utilizado apenas por motoristas de transportes individuais os índices acabam atingindo o transporte público também, à medida que os dois meios de transporte enfrentam o mesmo trânsito na cidade, já que não existem corredores exclusivos para ônibus.

O entrevistado 4 ressalta que desde o ano de 2000 a prefeitura de Florianópolis já demonstrava interesse na questão do transporte público. Por haver trabalhado nessa municipalidade o entrevistado salienta que via um bom engajamento, mas que as decisões barravam nas questões do poder público, onde haviam conflitos de interesse.

Com a instituição da SUDERF pode-se dizer hoje que a RMF possui um órgão que está com suas atenções voltadas para o transporte público e também para soluções de mobilidade urbana. O entrevistado 9 destaca que o próprio PLAMUS auxiliou nesta questão, ao constatar que não é apenas por meio de um aumento de capacidade das vias que serão resolvidos os problemas das cidades e que serão escoados os principais pontos de congestionamentos, essa é uma solução que não irá estancar o problema como um todo.

#### **4.4.3 Mobilidade Urbana e Ocupação do Solo**

Sobre o conceito de mobilidade urbana, e sua relação com as ideias de uso e ocupação do solo os entrevistados apresentaram uma mesma percepção. Para todos os entrevistados os conceitos de mobilidade urbana e uso e ocupação do solo devem sempre estar unidos, formando uma complementariedade nas soluções propostas.

Segundo o entrevistado 2 o conceito de mobilidade urbana “*passa inicialmente pela questão da forma da cidade, essa dispersão da mancha urbana faz com que o se mover fique mais difícil*”. Então, quanto mais dispersa e mais rarefeita é uma cidade e mais longe o indivíduo reside, mais difícil será chegar ao seu destino desejado. O entrevistado 9 salienta que “*a mobilidade parte da imobilidade*”. Na maior parte dos casos as pessoas começam a identificar a falta de mobilidade urbana na região que residem a partir de uma dificuldade encontrada nos seus deslocamentos diários. O mesmo entrevistado destaca “*quando você precisa se deslocar você cria um conceito de qualidade de vida*”, desta maneira, ao enfrentar problemas em seu deslocamento diário o indivíduo pode estar convivendo com uma baixa qualidade de vida.

Portanto, para que haja uma melhora nesses deslocamentos, a entrevistada 5 destaca que “*mobilidade seria melhorar o deslocamento das pessoas como um todo*” de uma maneira que sejam melhoradas as questões relacionadas à moradia, trabalho e comércio. Segundo a entrevistada ao oferecer condições mais atrativas em determinado raio de distância pode-se reduzir os movimentos pendulares que acontecem diariamente na RMF e também reduzir os deslocamentos feitos de automóvel.

De acordo com o entrevistado 4 “*mobilidade está muito além de ser só o transporte público, eu acho que tem que pensar em todos os modos de transporte, inclusive o carro*”. O entrevistado 3 corrobora a ideia do entrevistado 4 ao afirmar que: “*é um conjunto de direções que compreende a mobilidade urbana*”. Para esses dois entrevistados os modos de transporte devem estar interligados, por exemplo, “*não se pode construir uma ciclovia que não liga nada*”, salienta o entrevistado 3. Ainda para o mesmo entrevistado é esse grande conjunto de modos de transporte interligados que forma a mobilidade urbana de uma cidade ou região, incluindo a os setores para pedestres.

Pensando em um conceito de mobilidade sob a ótica das cidades a entrevistada 1 destaca que mobilidade “*é fazer a cidade se movimentar*” não apenas na questão de transportes públicos e individuais, mas também pensando nos pedestres. Deve-se focar em infraestruturas que minimizem os congestionamentos e envolvam uma mudança nos transportes, incentivando o uso de transportes não motorizados.

Para o entrevistado 6 o conceito de mobilidade não anda sozinho, o entrevistado considera que a acessibilidade é um conceito que complementa a mobilidade urbana, então destaca: “*não é aquela acessibilidade entendida como para pessoas com dificuldade, e sim acessibilidade em geral, o acesso às cidades*”. Os entrevistados 7 e 8 também consideram a acessibilidade importante quando se fala em mobilidade urbana, tornando o seu conceito mais

amplo. Segundo o entrevistado 8 uma melhor acessibilidade permite um melhor deslocamento das pessoas para cumprir determinadas atividades na cidade.

Para o entrevistado 7 a acessibilidade deve promover aos cidadãos um acesso adequado as cidades. O entrevistado cita o exemplo de Lisboa, que nas áreas mais periféricas da cidade promoveu a junção de estacionamentos para automóveis com as estações de trem. Desta maneira o acesso as áreas centrais da cidade passam a ser feitos por meio do transporte público, diminuindo a incidência de automóveis nessas áreas.

De acordo com o entrevistado 8 para melhorar um sistema de acessibilidade pode-se fazer de duas formas, ou melhorando o sistema de transportes e a forma como as pessoas se deslocam, ou deve-se *“melhorar o ordenamento territorial, fazendo com que as atividades sejam mais próximas, com uma coordenação melhor entre os espaços e as necessidades das pessoas”*.

Ao identificar que o espraiamento das cidades pode ser um agravante nas condições de mobilidade urbana o entrevistado 2 destaca que *“o poder público e a sociedade deveriam estar mobilizados para atrair as moradias para perto das regiões centrais”*. Em sua experiência na prefeitura de Curitiba o entrevistado 3 traz o exemplo de uma solução que foi implementada na área central da cidade *“a gente reduziu o IPTU, não exigimos o pagamento de estacionamento, criamos incentivos e estímulos para a revitalização de construções antigas”*. Segundo o entrevistado isso trouxe uma maior visibilidade para o centro de Curitiba, fazendo com que as pessoas se instalassem na área.

O entrevistado 2 salienta que há outro agravante na questão de instalações de infraestruturas na cidade, ele destaca que *“no mundo do livre mercado que a gente vive a política é de segregação espacial, as melhores áreas são ocupadas por quem tem mais dinheiro”*. Desta maneira, as instalações vão sendo feitas de maneira conturbada, sem um planejamento anterior que favoreça as questões de mobilidade. A entrevistada 5 concorda com a falta de planejamento ao destacar que *“deve-se pensar mais onde serão construídos, condomínios, hospitais, escolas, e qual será o fluxo de pessoas, para mim, deve-se estudar um pouco mais e pensar no todo”*. O entrevistado 2 ainda destaca que o poder público não está mobilizado para mudar esta situação devido a uma prevalência nefasta de um liberalismo econômico, gerando um progresso desordenado e a exclusão daqueles que não possuem condições financeiras.

O entrevistado 8 considera então que *“a mobilidade deve ser combinada com o bom desenho do planejamento urbano, porque se a gente conseguir organizar bem o espaço urbano*

*a gente consegue dar uma boa acessibilidade para as pessoas, sem ter que mudar muito a mobilidade”.*

Ao serem questionados sobre a relação de mobilidade urbana e uso e ocupação do solo todos os entrevistados concordaram que não é possível oferecer uma mobilidade urbana de qualidade se não houver o planejamento do uso e ocupação do solo da região.

O entrevistado 8 corrobora essa ideia ao mencionar que *“quando você não atua nas duas pontas a mobilidade, a forma como as pessoas se deslocam e o ordenamento territorial acabam tendo apenas 50% de eficácia sobre o problema”*. Segundo o entrevistado 6 *“uso e ocupação do solo devem andar sempre juntos, senão os investimentos em transporte serão sempre ineficientes e inadequados”*.

A entrevistada 5 destaca que *“é uma via de mão dupla, tanto o transporte pode ajudar na questão do solo, como o uso do solo pode ajudar na questão do transporte”*. Deve-se pensar nos dois conceitos como uma questão de complementariedade, onde a junção dos dois permitirá um resultado mais eficaz e duradouro.

O entrevistado 6 considera que *“a própria ideia de mobilidade tem o uso do solo dentro dela”*. Segundo esse entrevistado quando você passa do conceito de transportes em geral para a mobilidade urbana a questão do ordenamento territorial, do uso e ocupação do solo fazem parte intrínseca dela.

O entrevistado 2 ressalta que além de um bom planejamento deve-se construir um plano diretor orientado para o transporte coletivo que privilegie o adensamento ao redor dos corredores de ônibus. De acordo com o entrevistado o desenvolvimento orientado ao transporte tem que *“mudar o gabarito e criar adensamento ao redor dos corredores de ônibus, mas também garantir acesso aos imóveis que ali estão para pessoas que vão efetivamente usar o transporte coletivo”*.

De acordo com o entrevistado 9 deve-se pensar e atuar de uma forma mais holística, trabalhando o desenho urbano, a mobilidade, e como as vias se conectam. É necessário ver a cidade de uma maneira real, por meio de suas regiões fragmentadas, e pensar em uma melhor solução para estes locais, respeitando as suas limitações.

O entrevistado 3 menciona que *“mais do que nunca os dois conceitos devem estar associados, significa a forma como os indivíduos se deslocam e isso vai mudar no futuro com certeza”*. Segundo o entrevistado os transportes de massa ainda continuarão sendo muito importantes, mas haverá um *upgrade* cada vez maior nos modais. O entrevistado 2 também ressalta uma mudança nos transportes, ao afirmar que a utilização de transportes individuais não motorizados podem se tornar mais comuns com o passar dos anos.

#### 4.4.4 Investimentos e Ações do Governo para Resolver a Mobilidade

Para mitigar os problemas de mobilidade urbana da RMF o governo do Estado teve como primeira ação a reestruturação da SUDERF, concedendo-lhe uma maior autonomia em relação os serviços públicos ofertados para a população da RMF. Os entrevistados 6 e 8 salientam que uma boa estruturação do órgão permite uma garantia de que os projetos serão levados a frente, mesmo na troca de governos.

A SUDERF estabeleceu uma parceria com o Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC e vem trabalhando em um projeto que visa a melhoria da mobilidade urbana da RMF. O projeto que está sendo executado pela SUDERF, visa a curto prazo a proposição de uma melhor estruturação nas linhas de ônibus de toda a RMF, nessa primeira etapa já estão sendo propostas as ligações das cidades por meio de linhas de ônibus intermunicipais com tarifas proporcionais. Nesse sentido, o entrevistado 2 ressalta que *“o projeto da SUDERF está propondo é uma melhoria radical nesse sistema, que vai atrair aquelas pessoas que querem utilizar o transporte público por uma questão de consciência”*.

O entrevistado 9 salienta que esta primeira etapa consiste em uma otimização das linhas de transporte público, trabalhando na sobreposição das linhas existentes no momento. Nesta etapa não serão necessários investimentos de grande volume, pois se trata da reestruturação das linhas de ônibus, o que segundo o entrevistado já trará uma grande melhora no sistema.

A SUDERF prevê a implantação de um sistema tronco-alimentar, com três tipos de conexões, (1) conexões diretas entre pontos de maior demanda (troncais); (2) conexões diretas entre pontos de menor demanda e troncais; (3) conexões indiretas entre pontos de menor demanda. De acordo com a SUDERF as premissas da nova proposta são as seguintes:

- Reforçar serviços locais e municipais: estimular o desenvolvimento municipal por meio da adoção de tarifas mais baixas e deslocamentos mais curtos;
- Facilitar as conexões entre centralidades: por exemplo, criar linhas que circulem nas centralidades das cidades da RMF, além da capital;
- Rever rede de linhas: melhorar a abrangência territorial, facilitar a integração fora dos terminais e criar itinerários com percursos mais diretos.

Ao propor as mudanças nas linhas de transporte a equipe da SUDERF identificou benefícios como *“redução de custo da frota de veículos, aumento da frequência das linhas e aumento da oferta de serviços por meio da integração das origens e destinos”*, outro benefício importante é a unificação dos cartões de ônibus para apenas um só, que irá abranger toda a integração da linha de transportes da RMF.

A segunda etapa do projeto consiste na implantação de corredores exclusivos de BRT ao longo de toda a RMF, incluindo as rodovias federais, e a construção de terminais de integração em algumas cidades. Esses investimentos de infraestrutura estão sendo pensados a médio e longo prazo, pois exigem uma grande quantia de recursos e também necessitam de um planejamento detalhado para que não haja imprevistos no momento da construção.

Para viabilizar os terminais e infraestruturas previstas no projeto está sendo discutido um modelo de PPP. Sobre esse assunto, o entrevistado 3 ressalta que essa seria uma solução pois *“a alavancagem da PPP te permite fazer esses investimentos”*. O entrevistado 6 afirma que a PPP seria utilizada *“para fazer o investimento na infraestrutura de corredores de ônibus, estações, controle eletrônico, faixas preferenciais e terminais”* e inclui tanto a construção da infraestrutura como a operação por um período aproximado de 20 anos, que podem ser prolongados de acordo com as cláusulas estabelecidas no contrato.

O entrevistado 9 também afirma que a PPP seria usada para a construção e para a operação, o entrevistado destaca que *“o interessante da PPP é que ela funde os dois, quem constrói também opera, então esse é um conceito interessante, porque aí a empresa realizar a construção da melhor forma possível, já que vai operar por mais de 20 anos”*.

A entrevistada 5 destaca que *“ao transferir para o ente privado que tem meios de ser mais eficiente, por não ter tantas regras de execução, a obra fica mais eficiente”*, em comparação com uma obra pública, pode-se dizer então que a construção das infraestruturas por intermédio de uma PPP pode ser mais vantajosa.

Em um contraponto às vantagens da PPP o entrevistado 2 ressalta que *“as PPPs se inserem nesse crédito geral de descrédito da Administração Pública”*, o que é lamentável, pois é possível elencar diversas operações estatais vantajosas em países bem-sucedidos. O entrevistado destaca que se deve *“investir na qualificação estatal, por meio de transparência radical da operação, formação de quadros, e por meio de investimentos”*.

O mesmo entrevistado afirma que *“nem a PPP e nem a Administração Pública serão a melhor solução se não forem bem conduzidas, muito bem inseridas em contextos para o qual elas são importantes”*. A entrevistada 5 também salienta que ao escolher um modelo de investimento é necessário estabelecer um escopo bem definido, para que durante a construção das infraestruturas ou durante a operação não aconteçam imprevistos que estejam fora do alcance do Estado.

Com experiências na gestão da mobilidade urbana e dos transportes públicos de Lisboa, o entrevistado 7 destacou que uma das formas encontradas pelo governo para realizar investimentos na mobilidade urbana da região foi a criação da empresa municipal de

estacionamento. A partir dos lucros obtidos com a empresa são realizadas as obras necessárias para melhorar a mobilidade urbana da cidade. Como exemplo, o entrevistado citou a utilização dos recursos para a revitalização de calçadas.

#### 4.4.5 Desafios da Implantação de Soluções para a Mobilidade Urbana

Há inúmeras formas de enfrentar os desafios impostos pela falta de mobilidade urbana. De acordo com a percepção de todos os entrevistados podem ser identificados três principais desafios na implantação do projeto que visa melhorar a mobilidade urbana da RMF.

A resistência dos prefeitos da RMF foi destacada por todos entrevistados como o principal desafio. A entrevistada 1 ressalta que *“os prefeitos não querem permitir que o projeto faça a sua parte e passe a responsabilidade para a SUDERF”*. De acordo com a entrevistada os prefeitos têm receio de perder a autoridade sobre todo o sistema, e também a receita oriunda das multas de trânsito, que seriam repassadas à SUDERF. O entrevistado 2 afirma que *“os prefeitos não querem abrir mão de seus poderes locais, paroquiais, em prol de uma integração metropolitana institucionalizada”*.

O entrevistado 9 explica que a autorização dos prefeitos em conceder à SUDERF uma maior responsabilidade sobre a gestão dos transportes públicos não trará uma perda de autonomia para os mesmos. O mesmo entrevistado ainda ressalta que: *“na verdade eles não vão perder tal autonomia, eles vão ganhar eficiência e vão compartilhar soluções”* facilitando a gestão das cidades.

A entrevistada 5 destaca que: *“a perda de autonomia pode ter seu lado bom”* ao melhorar a vida da sociedade, já que a gestão estará sendo feita por um responsável que pensa em algo integrado, e não *“como alguém que pensa só na sua caixinha”*. Segundo o entrevistado 2, *“os prefeitos não estão entendendo que esse arranjo é ideal”* ao relutarem sobre a questão de passar suas atribuições relacionadas ao transporte urbano para a SUDERF.

Os prefeitos também devem entender que *“ao integrar uma região metropolitana deve-se pensar em uma gestão compartilhada, sempre que eu compartilho algo eu perco a autonomia absoluta”*, ressalta o entrevistado 6. Para o entrevistado 9 a região possui *“características metropolitanas, mas ao mesmo tempo elas são pequenos feudos, então muitas vezes não se conversam por questões de ideologia, partidárias e de interesse econômico”*, o que acaba dificultando a efetivação de uma gestão compartilhada da RMF.

A entrevistada 5 salienta que ao integrar uma região metropolitana você está deixando de ter um poder absoluto em prol da população como um todo. Então os prefeitos precisam pensar a partir de uma visão mais macro, sem querer privilegiar apenas o seu município.

O entrevistado 2 destaca que *“existe um termo chamado gestão associada, quando você cria uma região metropolitana você cria um convênio interfederativo com o Estado para os municípios e a partir daí cria-se um colegiado, que vai trabalhar na integração dos sistemas”*. Desta maneira, os prefeitos devem reconhecer que não existe uma perda de poder quando se constitui uma região metropolitana, segundo o mesmo entrevistado o poder emana do povo e as prefeituras devem trabalhar em benefício da população.

A entrevistada 5 afirma que *“a primeira coisa acho que é convencer os prefeitos de que é importante ter um órgão não só que pense, mas que possa executar pelo todo”*. Tendo em vista que é difícil conciliar o interesse político e administrativo de nove cidades, desta maneira é preciso que se tenha alguém que diga o que é melhor para o coletivo, mesmo sabendo que isso implica em eventuais prejuízos individuais.

De acordo com o entrevistado 6 para que seja viabilizada a gestão integrada do transporte coletivo da RMF devem ser aprovados três documentos, o primeiro deles é:

*“Uma lei estadual que já está em tramitação na ALESC como projeto de lei, que simplificando muito, dá as competências necessárias para que a SUDERF faça isso no âmbito do Estado. O segundo são as aprovações dos tais convênios interfederativos, são convênios de cooperação entre os entes federados da RMF, aprovado nas câmaras municipais, esse convênio aprovado na câmara autoriza os executivos municipais a compartilhar essa gestão, que no papel é atribuição do município, ele autoriza o município a compartilhar essa gestão com o Estado. E o terceiro documento é o contrato de programa entre a SUDERF e cada um dos municípios dizendo na ponta do lápis o que cada um faz e quem é responsável por fiscalizar.”*

Sobre a questão política o entrevistado 9 também destaca uma “questão conceitual”, já que hoje em dia se pensa muito em uma política de governo e não de Estado. Para o mesmo entrevistado *“uma política de governo é aquela feita em quatro anos, então o partido entra, estipula uma política para o que vai acontecer nos próximos quatro anos, e muitas vezes tem que iniciar e finalizar uma obra nesse prazo”*. Já uma política de Estado *“é aquela a médio ou longo prazo, por exemplo esse projeto é uma política de Estado porque demora aproximadamente 10 anos para acontecer”*.

O segundo problema destacado por cinco entrevistados é a questão financeira. Atrelado com o problema da resistência dos prefeitos o entrevistado 8 acredita que *“se os recursos estivessem de fato alocados e disponíveis, a resistência dos prefeitos seria menor”*, pois eles não veem que há uma garantia de que hajam recursos liberados para o projeto. Muitos prefeitos não estão acreditando no projeto, por conta do contexto de escassez de recursos.

A entrevistada 5 ressalta que “*no momento o Estado não tem capacidade financeira para conseguir novos financiamentos*”, o que pode dificultar as maneiras de viabilizar os projetos de infraestrutura. Segundo essa entrevistada os projetos operacionais que não exigem um alto investimento já estão sendo levados para frente, o maior desafio é conseguir investimentos para a realização de obras de infraestrutura.

O entrevistado 2 afirma que o momento de crise econômica nacional acaba dificultando o andamento das atividades do projeto. Segundo o entrevistado 9 o país está parado na infraestrutura, “*a economia está estagnada, então o momento é ruim*”. É possível identificar que até mesmo empresas de grande porte estão passando por dificuldades financeiras, o que acaba prejudicando os investimentos em infraestrutura.

O terceiro problema citado por quatro dos entrevistados é no âmbito técnico, o entrevistado 6 afirma que no início do projeto “*teve desafios do tipo conseguir os dados necessários*”. Tendo em vista que os municípios da RMF e o Estado carecem na coleta de dados diários sobre o funcionamento dos transportes públicos. Desta maneira foi necessário realizar a coleta dessas informações para construir uma base de dados consistente que contribuísse com as tomadas de decisões no andamento do projeto, menciona o entrevistado 6.

A entrevistada 5 ressalta que a partir de uma equipe técnica estruturada é possível fazer uma melhor gestão dos recursos, de acordo com o andamento do projeto, é claro que “*existem influências outras que fazem com que o projeto não saia como a gente quer*”, mas com o apoio de uma equipe técnica é possível buscar distribuição mais eficiente dos recursos destinados ao projeto.

O entrevistado 4 também salienta a questão de outras influências no desempenho da equipe técnica, De acordo com esse entrevistado muitas das propostas feitas pelos técnicos envolvidos nos projetos públicos são bloqueadas pelos políticos, por acreditarem que para o cenário político pode não ser uma boa decisão.

O entrevistado 8 acredita que é importante criar uma estrutura permanente na SUDERF, “*que não esteja sujeita a mudança de governo, porque os projetos demoram muito tempo para serem implementados, são projetos de estruturação, possuem uma maturação muito longa*”. Com a mudança de governo pode haver a mudança dos colaboradores ou até mesmo a extinção da SUDERF. Por isso deve-se pensar em uma melhor estruturação da autarquia para que os projetos relacionados aos serviços oferecidos para a população da RMF sejam levados adiante mesmo com a mudança de governo.

Como um bom exemplo de gestão que prioriza uma equipe técnica, ressalta-se a experiência de Lisboa. Segundo o entrevistado 7 na cidade “*há um secretário geral da área*

*metropolitana, que é tipo um prefeito, como uma espécie de superintendente*”. Esse gestor possui doutorado e conhecimento técnico para atuar na gestão. De acordo com o entrevistado além de possuir um perfil técnico para tomar as decisões, o gestor também possui experiência política para desempenhar as funções do cargo.

O entrevistado 9 também destaca que há outro desafio enfrentando pela SUDERF, segundo o entrevistado o projeto possui estruturas limitadas para o tamanho do problema que estão tentando solucionar. O problema está crescendo dia a dia, porque a RMF possui uma desorganização e uma desordem muito grande no crescimento urbano e no desenvolvimento territorial. As áreas que mais estão crescendo de uma forma acelerada são aquelas distantes das regiões centrais, como Ingleses, Sul da Ilha, Palhoça, Biguaçu e Forquilha. Caso essas expansões continuem crescendo na mesma velocidade os problemas devem se agravar, pois os planejamentos feitos para a nova rede de transporte não alcançarão essas áreas em desenvolvimento.

Por último, o entrevistado 3 também considera que a parceria com a UFSC foi de grande importância para que os problemas enfrentados pelo projeto fossem minimizados. O entrevistado destaca que a parceria com a UFSC auxiliou no detalhamento do projeto como um todo, e nos projetos de engenharia.

## 5 ANÁLISE DE DADOS

Os gestores públicos entrevistados apresentaram diversas ideias sobre gestão de cidades. Entretanto cabe ressaltar a importância dada a necessidade de preparação dos gestores municipais e de se utilizar o planejamento urbano como instrumento de gestão (CYMBALISTA, 2001; DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008).

Alguns entrevistados foram otimistas em relação ao cenário de melhoria na gestão de cidades no Brasil, em virtude de exemplos que tem sido dados em prefeituras de diferentes partes do Brasil. Dois dos entrevistados, citaram o atual prefeito de São Paulo, João Doria, como exemplo de prefeito que está buscando inovar e fazer uma gestão eficiente, por meio de um novo modelo de governo.

Ainda sobre esse assunto, um dos entrevistados fez uma importante ressalva sobre um ritmo lento em que as mudanças se dão no setor público. Isso pode ser explicado pelo emaranhado de leis e regramentos existentes, além de interesses políticos de manutenção do status quo que estão sempre presentes no setor público (CILLIERS, 1998).

As mudanças que estão acontecendo, mesmo que de forma lenta, podem ser resultado de uma maior interação da população com o governo. Essa interação pode ser identificada por meio de manifestações públicas nas ruas ou até mesmo manifestações realizadas em meios eletrônicos, o que hoje em dia está expondo realidades antes não expostas e exigindo uma maior atenção do poder público. O entrevistado 9 salientou que esta maior cobrança da população resultou em aumento da transparência no setor público.

O entrevistado supracitado ressalta que a gestão das cidades deve ser feita de uma maneira integrada, por meio de uma implementação de soluções conectadas. Barber (2014) também comenta que as gestões municipais devem ter uma abordagem integrativa, de modo que as cidades devem trabalhar juntas com outras cidades para lidar com seus problemas em comum.

Já entrevistado 3 destaca que uma gestão efetiva surge a partir de um bom planejamento, um bom orçamento e uma boa destinação de recursos, para isso o gestor deve saber identificar as principais características físicas das cidades, bem como os aspectos envolvidos no seu crescimento econômico e populacional. Ao incentivar um crescimento econômico os gestores municipais estarão estimulando ambientes propícios a criatividade e inovação, gerando as condições necessárias para o desenvolvimento e a atração de uma classe criativa (FLORIDA, 2005).

As cidades não são elementos estáticos, por isso além de focar em um crescimento econômico os gestores devem estar atentos as expansões geográficas que acontecem no território municipal, garantindo uma ocupação regular do solo. Em relação a realidade das cidades brasileiras, Cymbalista (2001) enfatiza que o crescimento acelerado da população em áreas urbanas ocasionou uma ocupação irregular, dificultando e tornando desiguais as ofertas de serviços públicos nessas áreas.

Apesar de serem identificadas mudanças na gestão de cidades, alguns dos entrevistados destacaram que a gestão ainda continua de uma mesma maneira, sem que haja mudanças expressivas. Um dos entrevistados destaca que o poder público se mantém amarrado as legislações antigas, não conseguindo melhorar a prestação dos seus serviços públicos.

Para o mesmo entrevistado o *modus operandi* das prefeituras ainda se constitui em um viés paroquial, onde os interesses locais e pessoais dos gestores públicos predominam. Em muitos governos ainda é possível perceber uma sobreposição de interesses politiquieiros sobre os interesses coletivos, bem como se percebe é possível notar resquícios do patrimonialismo. Nesse modelo as ações do governo objetivavam apenas suprir as necessidades de um grupo diretamente ligado aos governantes, não levando em consideração as necessidades da população (COSTIN, 2010; MORETTO NETO, 2012).

Ainda sobre os interesses politiquieiros, uma das entrevistadas ressalta a questão do mandato político como entrave para uma melhoria da gestão pública. Em sua maioria, os políticos prezam por realizar projetos que ficarão prontos no período do seu mandato e também aqueles que serão vistos pela população de uma maneira positiva. Desta maneira, apenas sendo realizados aqueles projetos que o governante acredita que trarão um bom impacto para sua imagem, sem considerar aqueles que realmente seriam necessários para a localidade no médio e longo prazo.

Dentre os serviços desempenhados pela administração pública, um dos que mais necessita atenção no momento é o transporte público. Devido a um crescimento acelerado da população, e um planejamento urbano embasado no automóvel particular as ofertas de transporte público não acompanharam a demanda da população (CYMBALISTA, 2001).

Atualmente os serviços de transporte público no Brasil são caracterizados como de baixa qualidade e ineficientes. Isso acaba resultando em uma queda na utilização de transporte coletivo por aqueles que possuem automóveis, aumentando o número de veículos que circulam diariamente pelos municípios (REIS et al, 2013).

Dois dos entrevistados destacaram que o poder público não está dando a atenção necessária que os transportes públicos exigem no momento. Essa falta de interesse pode

acontecer pela carência de recursos destinados a esse serviço público ou até mesmo pela atenção limitada por parte dos prefeitos. Certamente, esse descaso dos governantes surge como uma das causas do transporte público de baixa qualidade que se tem no Brasil.

É importante mencionar que existe uma atuação política das empresas de transporte público no intuito de manter seus contratos de prestação de serviço. Desta maneira, as empresas diligenciam sua atuação no intuito de buscar seus interesses particulares e sem considerar os interesses coletivos.

Na RMF essa falta de atenção ao transporte público em conjunto com um crescimento acelerado trouxe problemas para a mobilidade urbana dos municípios. Atualmente os índices de uso de transporte público é um dos mais baixos comparado com as demais regiões brasileiras (PLAMUS, 2015). Um estudo publicado pelo aplicativo Waze (2017) mostra que Florianópolis é a pior cidade do país para dirigir, o que acaba impactando não só os motoristas, mas também os passageiros de transporte público e as demais cidades que integram a RMF (DIÁRIO CATARINENSE, 2017). Já que existe uma grande demanda de serviços que são oferecidos na capital de Santa Catarina.

Outro problema destacado pelos entrevistados, é a sobreposição das linhas de ônibus e até mesmo a ineficiência de algumas delas. Além da sobreposição de linhas, atualmente, se um passageiro deseja sair de uma cidade do continente para outra, também no continente, ela deve ir até o terminal de integração de Florianópolis para a troca de ônibus. O que acaba gerando um aumento no tempo de viagem dos passageiros.

Além dos problemas nas linhas de ônibus, uma das entrevistadas também destaca as licitações de ônibus vencidas em algumas das cidades da RMF, que acaba resultando em uma oferta de transporte de baixa qualidade a partir do momento que o poder público não possui autoridade para exigir determinados atributos às empresas, já que os contratos estão suplantados. Deve-se destacar que a ausência de contrato pode ser caracterizada como uma ilegalidade.

Apesar das condições atuais do transporte público na RMF mudanças estão sendo previstas. Uma pressão absoluta por parte da população e uma situação extrema fizeram com que o poder público desse uma maior atenção ao transporte público da região. Cascetta e Plagiari (2012) acreditam que esse engajamento público permite uma via de mão dupla, onde há uma troca de informações entre a população e o poder público, visando uma maior contribuição das duas partes e uma transparência por parte do governo.

Como primeira ação para atacar os problemas da mobilidade urbana o governo do Estado de Santa Catarina (2017) instituiu a SUDERF como o principal órgão à frente de

assuntos relacionados a mobilidade urbana. O órgão apresenta uma estrutura enxuta, sendo composto por gestores técnicos especializados no assunto, que já atuaram em projetos em outras cidades, tanto brasileiras como internacionais.

Atualmente, a SUDERF está atuando no projeto de integração da mobilidade urbana da RMF, por meio de um sistema de transporte metropolitano integrado e racionalizado. Para a realização de um projeto que visa uma melhoria da mobilidade urbana deve-se ter em mente que este conceito não está apenas ligado aos deslocamentos dos indivíduos (ARAÚJO et al, 2011). A mobilidade urbana deve ter como objetivo a melhoria das funções da cidade e o desenvolvimento dos espaços urbanos de uma maneira sustentável (GAKENHEIMER, 1999; VACCARI; FANINI, 2011).

O PLAMUS também foi um importante projeto desenvolvido pelo governo do Estado de Santa Catarina em parceria com o BNDES. Esse estudo permitiu avaliar os elementos urbanos que impactam a mobilidade urbana em toda a Grande Florianópolis, bem como propor alternativas mitigatórias para os desafios e servir de subsídio para a tomada de decisão governamental.

O objetivo do PLAMUS foi de realizar um diagnóstico da atual situação da região, e também propor as cidades uma visão mais abrangente sobre a mobilidade urbana. Ao final do plano foram disponibilizados diversos estudos que apresentam quais as melhores soluções para a Grande Florianópolis.

Todo o estudo e as tomadas de decisão da SUDERF também foram embasadas no PLAMUS (2015). Um dos entrevistados destaca que o PLAMUS auxiliou na escolha do melhor modal para a região, levando em consideração o custo benefício e também as necessidades da sociedade perante seus deslocamentos. Apesar da população fazer cobranças consideráveis sobre as necessidades de mudanças nos transportes públicos, muitas vezes suas opiniões divergem do que realmente será benéfico para a região.

De acordo com os estudos e levantamentos do PLAMUS (2015) a melhor opção de enfrentamento dos problemas de transporte público de passageiros para a RMF é o BRT, esse sistema de transporte coletivo proporciona aos usuários estruturas seguras e eficientes. Suas características se assemelham ao metrô, mas seus custos operacionais chegam a ser dez vezes mais baratos (BRT BRASIL, 2017; LINDAU, 2017)

Os demais modais apresentados no PLAMUS não se apresentam como uma boa solução por seus altos custos operacionais, necessidade de maiores obras de infraestruturas, e também quantidade de passageiros transportados por dia. Por exemplo, o metrô apesar de ser um transporte coletivo eficaz, na RMF teria um custo de operação e implantação muito elevado

para a quantidade de passageiros que utilizariam o transporte. Já o transporte marítimo, que é citado por muitos como uma solução para RMF, se configuraria apenas como um transporte complementar, pelo seu elevado custo e também pelas distâncias em que se encontram os principais centros urbanos das cidades em relação as áreas banhadas pelo mar.

As soluções previstas pela SUDERF estão estruturadas em relação aos seus prazos. No curto prazo estão previstas as mudanças nas linhas de ônibus de todas as cidades da RMF. As modificações serão realizadas com o objetivo de otimizar essas linhas, trabalhando na sobreposição das linhas existentes. Um dos entrevistados ressaltou que nesta etapa não serão necessários altos investimentos, pois apenas será realizada a reestruturação das linhas de ônibus, o que em um primeiro momento irá contribuir bastante na melhoria do transporte público.

No processo de estruturação da otimização das linhas de ônibus a equipe da SUDERF levou em consideração os depoimentos dados pela população, em audiências públicas realizadas em diferentes cidades da região. Dessa maneira foi possível obter uma visão mais realista da atual situação dos transportes públicos. Após a elaboração de todas propostas de mudanças nas linhas de ônibus foram realizadas apresentações públicas em todas as cidades da RMF, para que a sociedade pudesse conhecer e opinar nas soluções propostas. Santos, Salm e Menegasso (2006) comentam que práticas de participação e valorização dos cidadãos, características do Novo Serviço Público, são fundamentais na administração pública, que parte da crença de que os cidadãos sabem tomar decisões visando o bem comum.

Em um médio e longo prazo serão realizadas as etapas de infraestrutura. Essa fase contempla a construção de corredores exclusivos de BRT e a construção de terminais de integração em algumas das cidades da RMF.

Para a viabilização desses investimentos a SUDERF planeja um modelo de PPP. Tendo em vista que a PPP surge como uma alternativa para a escassez de recursos públicos, trazendo a iniciativa privada para a estruturação desses financiamentos (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Cabe ressaltar que as PPPs têm sido vistas como uma solução para todos os problemas da gestão pública. Ainda que tenham capacidade de gerar ganhos de eficiência, isso não é verdadeiro, visto que as PPPs também sofrem com falta de recursos para investimento e suas capacidades de gerar economia de escopo e economia de escala são também limitadas.

De acordo com os entrevistados, a empresa que vencer a licitação ficará responsável pela construção dos terminais e dos corredores exclusivos de BRT, e também pela operação dessas infraestruturas ao longo dos anos estipulados pelo contrato. Está sendo previsto um contrato de aproximadamente 25 anos, com a possibilidade de extensão do prazo até 35 anos.

Para os serviços de transporte público está sendo prevista uma licitação de concessão pública. Esse contrato prevê para a empresa vencedora a responsabilidade das operações das linhas de ônibus de todas as cidades da RMF, com exceção da cidade de Florianópolis que já possui uma concessão vigente, tornando o sistema integrado.

Apesar de já existirem soluções estruturadas para mitigar os problemas de mobilidade urbana da RMF, a SUDERF enfrentou, e ainda enfrenta alguns desafios que podem retardar a implantação das soluções previstas. Esses problemas são principalmente de ordem política.

O principal problema enfrentado no percurso do projeto é a resistência dos prefeitos diante o que eles chamam de perda de autoridade ao delegar à SUDERF as responsabilidades do transporte público da cidade. Muitos dos prefeitos acreditam que ao assinarem o contrato interfederativo, que transfere a SUDERF a competência de desempenhar as funções do transporte público da RMF, estará havendo uma perda de poder por parte das prefeituras.

Os prefeitos alegam que além da perda de poder sobre as questões de transporte público, também levará a perda de receita oriunda do pagamento das multas de trânsito. Já que a SUDERF ficará responsável por todas as questões de trânsito do município. Além disso, acreditam que o referido órgão estadual não terá a devida sensibilidade as especificidades de suas cidades.

Ao integrar uma região metropolitana os prefeitos devem estar cientes que o seu poder não será mais absoluto naquele território. Determinadas decisões serão tomadas por um colegiado que visa a melhor solução para todas as cidades que integram a RMF.

Um dos gestores entrevistados, o entrevistado 9 ressaltou que uma gestão compartilhada pode ser algo benéfico para as cidades, pois retira dos prefeitos determinadas responsabilidades, permitindo que eles foquem em outros assuntos e proporcionem à sociedade serviços públicos de qualidade. Barber (2014) também confirma que essa abordagem integrativa possibilita que as cidades trabalhem unidas para lidar com seus problemas em comum, sem que sejam necessárias as ações do governo federal.

O segundo desafio relatado pelos entrevistados são as questões referentes aos investimentos. Por se tratar de um projeto que abrange toda a RMF os investimentos previstos possuem um valor elevado, mais de R\$ 1 bilhão, impossibilitando o financiamento apenas por meio de recursos do governo estadual, que no momento não apresenta capacidade de contrair novos empréstimos, devido ao fato de estar no limite de sua capacidade de endividamento, segundo destacou a entrevistada 5.

Como mencionado anteriormente, a SUDERF está estudando um modelo de PPP para a viabilização destes investimentos e uma concessão pública para a operação das linhas de ônibus

de todas as cidades da RMF. Dessa forma acredita-se que conseguirá implementar as melhorias de mobilidade urbana previstas para a região.

Apesar da PPP ser uma solução viável para a realização desses investimentos o cenário atual do país preocupa. A atual crise econômica vivenciada pelo Brasil acaba afetando não só os cofres públicos, mas também a iniciativa privada. Portanto, este é um momento em que as empresas de construção civil também se encontram em uma situação delicada, passando por dificuldades econômicas, o que pode afetar sua capacidade de investimento e interesse no projeto.

Portanto, diante do exposto percebe-se que os desafios impostos pela mobilidade urbana na RMF estão sendo objeto de intensas atividades de estudo e planejamento. Entretanto, apesar das perspectivas positivas, ainda não há resultados concretos. As soluções previstas serão implementadas de acordo com a capacidade de o governo realizar as concessões necessárias e realizar os aportes de recursos necessários para garantir o pleno sucesso do projeto.

Para que aconteça um planejamento integrado por parte dos órgãos do governo estadual é necessário alinhar os diferentes órgãos estaduais e federais envolvidos nessa problemática. Além de promover alinhamentos internos sobre as prioridades a serem executadas pelos órgãos do governo.

É importante que haja uma distribuição de recursos que priorize os investimentos em transporte público, bem como é mais do que necessário orientar a construção civil nas cidades. Dessa forma, o crescimento das cidades deve acompanhar um planejamento urbano que privilegie o uso de transportes públicos, a exemplo do que ocorre em locais que utilizam a metodologia como o TOD (CERVERO et al (2002); BRENDEL; MOLNAR, 2010).

As propostas de mudança que estão sendo planejadas visam soluções de longo prazo e permitem acompanhar o crescimento territorial das cidades da RMF previamente previsto pelo PLAMUS. Entretanto, é sabido que o planejamento governamental demora a ser colocado em execução, inúmeros exemplos ilustram esse fato.

No que tange as políticas de governo no Brasil é muito importante lembrar que essas dependem dos governantes e de suas prioridades de gestão. Portanto, a troca de governo muitas vezes implica em mudanças de políticas e de prioridades. No caso concreto de Santa Catarina a iminência da troca de governador, visto que o Governador Raimundo Colombo já anunciou que irá renunciar no início de 2018 para candidatar-se a outro cargo, poderá implicar na mudança de pessoas, estruturas e políticas de governo.

Portanto, é necessário a realização de um planejamento integrado, comprometendo o governo com a sua execução, de forma a garantir a implementação dessas políticas mesmo

havendo troca de governos. Conforme foi salientado pelo entrevistado 9, essa ação caracteriza-se por uma política de Estado, onde será necessário um longo prazo para a conclusão do projeto, passando pelo mandato de mais de um governante.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mobilidade urbana está se tornando cada vez mais presente nas discussões dos municípios que possuem um maior índice de urbanização, sendo inclusive considerada como um elemento essencial para o funcionamento das cidades. Não se trata de um problema exclusivamente brasileiro ou de países em desenvolvimento, pois percebe-se que a falta de mobilidade urbana também ocorre em países desenvolvidos.

Essa discussão é ainda mais constante em cidades que possuem um sistema de transportes públicos de baixa qualidade e também uma distribuição dispersa dos serviços ofertados pelos municípios. Esses dois fatores aumentam a necessidade das pessoas usarem meios individuais de transporte e não o transporte coletivo.

Esse quadro se formou em decorrência do crescimento acelerado das cidades em conjunto com o êxodo rural, e um planejamento urbano embasado no protagonismo do automóvel particular. Além da redução da mobilidade também houveram impactos negativos no meio ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos, já que um aumento na circulação de veículos impacta na emissão de gases poluentes.

Não é apenas uma propagação das cidades brasileiras que gera implicações na mobilidade urbana. As mudanças nas necessidades e demandas da população, fazem com que o planejamento urbano se torne um desafio frente as novas demandas de consumo, mobilidade e infraestrutura das cidades, conforme salientou Pontes (2010). Na medida em que as cidades mudam, alteram-se também as necessidades de deslocamentos.

É possível observar nas cidades brasileiras que o transporte público ofertado não consegue atender satisfatoriamente as demandas da população, desta maneira aqueles indivíduos que possuem automóvel particular acabam utilizando-o no dia a dia, já que o transporte público não é capaz de suprir suas demandas. A pouca diversidade de modais e a falta de investimentos no transporte coletivo fazem com que o ônibus, principal transporte público do país (LINDAU, 2017), se torne saturado em algumas cidades.

Na RMF essa situação não é diferente, segundo dados do PLAMUS (2015) a RMF foi uma das regiões que mais se desenvolveu na última década, resultando em um aumento populacional expressivo e em um espraiamento das áreas urbanas das cidades, principalmente em áreas mais afastadas das centralidades.

Para que sejam feitas mudanças nos municípios que enfrentam dificuldades na mobilidade urbana, e também em outros assuntos que carecem de atenção é necessário pensar em uma gestão municipal mais ativa. Conforme foi destacado, os prefeitos devem prezar por

uma abordagem mais integrativa, agindo em conjunto com outros gestores públicos e também com a sociedade. A partir de uma gestão mais integrada é possível obter resultados mais eficientes, atender as necessidades da população e também contribuir com uma melhor transparência.

Além da adoção de uma gestão mais integrativa, os gestores devem ter em mente que os investimentos e projetos realizados pelo governo devem ser pensados de uma forma mais holística, conforme foi citado por um dos entrevistados. É necessário levar em consideração os conceitos de mobilidade urbana e uso e ocupação do solo, para que não sejam realizadas obras que futuramente possam interferir de uma maneira negativa no funcionamento da cidade.

Conforme foi exposto deve-se pensar em um conceito de mobilidade que vai além dos deslocamentos dos indivíduos. A mobilidade é um conceito muito mais amplo, que abrange não apenas as maneiras como serão realizados os deslocamentos dentro das cidades. Foi conceituado que a mobilidade urbana reúne múltiplos conteúdos, tanto do ponto de vista geográfico quanto social. A mobilidade constitui as partes estruturantes de uma sociedade urbana, por isso deve ser pensada de uma forma ampla (SILVA FILHO; RAIA JR, 2013; VACCARI; FANINI, 2011).

Além de pensar em um conceito de mobilidade urbana mais amplo os gestores devem ter em mente que esse conceito deve ser associado ao conceito de uso e ocupação do solo. Os entrevistados frisaram que os dois conceitos devem ser sempre pensados juntos, proporcionando uma maior eficácia para o planejamento das cidades.

Ao associar os dois conceitos nos planejamentos urbanos dos municípios os gestores estarão favorecendo uma melhor organização das cidades. Como foi exposto, o conceito de TOD é uma das metodologias que une os dois conceitos. O TOD visa o desenvolvimento de áreas comerciais e residências em torno de estações de pontos de transporte público diversos, diminuindo a necessidade de deslocamentos (BENDEL; MOLNAR, 2010).

A adoção de práticas do TOD permite uma redução da circulação de automóveis nas cidades, pois essa metodologia propõe soluções relacionadas ao tráfego de veículos e a má distribuição de imóveis ao propor a construção de áreas de uso misto aos redores de pontos de transporte público (CERVERO et al, 2002).

Tendo em vista os conceitos de mobilidade urbana e uso e ocupação do solo expostos no trabalho, e também as atuais condições que se encontram maior parte das cidades brasileiras, o objetivo do trabalho foi analisar de que maneira o governo estadual está agindo para mitigar essa situação.

A partir da realização das entrevistas com gestores públicos e pesquisadores que estão envolvidos no assunto foi possível identificar que o governo do Estado está tomando atitudes para atenuar a situação da mobilidade urbana da RMF. De forma inovadora, o governo passou a tratar a questão de forma integrada, ao contrário de outros governos que buscavam soluções isoladas, que se mostraram ineficazes. Todo esse trabalho vem sendo conduzido por um órgão específico para tratar de soluções integradas para a região metropolitana.

Apesar de já existirem soluções planejadas, a SUDERF ainda enfrenta alguns problemas ressaltados pelos entrevistados. Esses problemas estão principalmente ligados a questões políticas, e acabam se tornando um entrave no andamento das ações previstas pela SUDERF. O principal problema destacado pelos entrevistados é a resistência dos prefeitos em relação a transferência de parte do seu poder para a SUDERF.

Ao integrar uma região metropolitana os prefeitos devem estar cientes de que o seu poder não será mais absoluto, e que as soluções de transporte serão resolvidas de forma consorciada no âmbito da RMF, podendo as vezes não satisfazer os desejos de determinado gestor em relação as propostas planejadas previamente para o seu governo.

Desta maneira, os prefeitos devem adotar uma conduta integrada, podendo assim compartilhar suas ações com outros gestores municipais. A transferência de poder também possibilita uma maior atenção aos demais serviços do município, já que a SUDERF será responsável pela administração dos transportes públicos.

Outro problema salientado pelos entrevistados foi a questão da crise econômica que o país está vivenciando. O atual cenário financeiro atinge não só o governo, mas também o setor privado do Brasil. Conseqüentemente os investimentos necessários para a construção de infraestruturas para o funcionamento do BRT se tornam mais difíceis de serem alcançados.

Atualmente, o Estado de Santa Catarina não possui recursos próprios capazes de financiar toda a construção e operação das infraestruturas, por isso está sendo pensado um modelo de PPP como solução para o investimento em infraestruturas. Além de um contrato de concessão pública para a operação das linhas de ônibus da parte continental da RMF, tendo em vista que atualmente Florianópolis é a única cidade da RMF que possui licitação vigente para a operação do sistema de transporte público.

Cabe ressaltar que essa será a primeira PPP realizada pelo governo do Estado de Santa Catarina. Apesar de possuir um órgão voltado para a organização de parcerias com o setor privado, a SC Parcerias, desde 2005, nunca foi realizada uma única PPP em SC. Desta maneira, foi necessária a revisão e atualização da lei estadual que regulamenta as PPPs. Em outros

Estados brasileiros é possível observar PPPs que já estão em pleno funcionamento, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

Além da atuação da SUDERF nas questões de mobilidade urbana é necessário que o governo promova a integração dos órgãos do Estado responsáveis pelo planejamento urbano e por questões relacionadas a mobilidade urbana. Visando um alinhamento na execução de atividades sobre o assunto e uma melhor disposição dos recursos. Promovendo não só uma reformulação do sistema de trânsito da RMF, mas também o desenvolvimento de políticas que orientem a instalação de novas construções de acordo com um planejamento urbano sustentável.

Verifica-se então que o governo do Estado de Santa Catarina está respondendo de uma maneira positiva aos desafios da mobilidade urbana, mas que ainda é necessário enfrentar alguns problemas, que em sua maioria são de ordem política, que acabam adiando a implementação das soluções.

Também é importante ressaltar que apesar da percepção dos entrevistados estar em concordância com as abordagens teóricas apresentadas neste trabalho é necessário promover uma maior conscientização da população e dos gestores públicos a respeito dos conceitos de mobilidade urbana, visando uma coesão social e uma compreensão de que os modos de transporte e as formas de ocupação do solo devem ser repensadas. Para que no futuro seja possível conviver em áreas com uso misto do solo e próximas as estações de transporte público, reduzindo ao máximo o uso de automóveis particulares.

## 7 CONCLUSÃO

A mobilidade urbana é considerada um elemento norteador no desenvolvimento urbano e econômico das cidades. Por isso deve ser pensada não apenas como as formas de deslocamento do indivíduo, mas também sob um ponto de vista geográfico e social, que promove o funcionamento das cidades.

Esse tema tem sido cada vez mais discutido em cidades com altos índices de urbanização, que não é o caso apenas das cidades brasileiras. Também é possível identificar cidades já desenvolvidas que enfrentam desafios relacionados a mobilidade.

Nas cidades que apresentam um sistema de transportes públicos de baixa qualidade, onde não é possível atender satisfatoriamente a demanda da população os problemas podem ser ainda mais agravantes. Visto que é possível observar um fluxo de automóveis particulares muito mais elevado. Como é o exemplo de Florianópolis, que segundo dados publicados pelo Waze (2017) é a pior cidade brasileira para se dirigir. Esse fato acarreta uma série de problemas de ordem política, econômica e social para a cidade e seus moradores.

Tendo em vista as atuais condições da mobilidade de Florianópolis e das demais cidades da RMF, o intuito deste trabalho foi analisar de que maneira o governo do Estado de Santa Catarina está atuando para mitigar os problemas de mobilidade urbana da região.

Desta maneira optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, com o propósito de estudar em profundidade a realidade da mobilidade urbana da RMF e verificar como o governo está agindo para buscar soluções para mitigar essa situação.

A partir dos dados coletados nas entrevistas foi possível identificar que o governo estadual está propondo soluções por meio da atuação da SUDERF, órgão responsável por políticas de integração dos municípios da RMF. Entretanto essas soluções enfrentam alguns problemas que acabam postergando as suas execuções.

Os principais problemas enfrentados estão relacionados a questões políticas e mesmo algumas que podem ser qualificadas como politiqueras. Nesse sentido, destaca-se o problema relacionado a resistência dos prefeitos. As prefeituras de São Jose, Palhoça e Governador Celso Ramos são tem oferecido resistências a transferência de parte do seu poder a SUDERF, ao alegar que estarão perdendo sua autoridade e receitas.

Como solução a esse problema deve-se ressaltar a importância do trabalho político de convencimento dos prefeitos sobre maneiras mais integrativas de gerir o município e de buscar soluções conjuntas para problemas que atingem a região. O estímulo a participação da sociedade, e também um compartilhamento de experiências com outros prefeitos, visando a

resolução de problemas comuns, podem ser mecanismos poderosos para modificar o cenário atual de isolamento das prefeituras.

Salienta-se também as questões relacionadas a recursos financeiros. Com a atual crise econômica no país o acesso aos investimentos se tornaram mais difíceis, pois além de uma redução de recursos públicos disponíveis, as empresas privadas também passam por dificuldades econômicas.

De acordo com os entrevistados a solução que está sendo prevista para a realização dos investimentos para a operação do BRT é um modelo de PPP, que está sendo estudado com profundidade. Planeja-se que esses investimentos sejam realizados por etapas, tendo em vista que serão construídas infraestruturas para aproximadamente 80 km de corredores exclusivos de BRT em toda a RMF. Portanto, essa é uma solução de longo prazo, podendo levar até 10 anos para sua total conclusão.

Este trabalho também apresenta um conceito mais amplo de mobilidade urbana, ao ressaltar que a ideia de que mobilidade está apenas relacionada aos deslocamentos realizados pelo indivíduo já é obsoleta. Deve-se tratar a mobilidade como um importante elemento para o funcionamento das cidades. Para isso, é recomendado que o seu conceito esteja alinhado aos conceitos de uso e ocupação do solo, visando um melhor funcionamento das cidades ao propor soluções de áreas mais integradas e com ênfase no uso do transporte público.

Conclui-se, portanto, que o governo estadual está respondendo aos desafios da mobilidade urbana por meio da atuação da SUDERF. Estão sendo propostas ações para uma melhoria do sistema de transporte público da RMF, visando uma integração das linhas de ônibus de todas as cidades, e também o desenvolvimento de corredores exclusivos de BRT, que trarão uma maior atenção e qualidade aos transportes públicos.

Em vista disso, esse trabalho oferece uma percepção sobre a atual situação da mobilidade urbana na RMF e as soluções que estão sendo propostas pelo governo para mitigar os problemas. Além de abordagens teóricas que apresentam alternativas para a gestão das cidades, objetivando o protagonismo dos modos transportes públicos no planejamento urbano.

Uma importante contribuição desse trabalho é enriquecer o campo de estudo da administração, visto que há poucos estudos sobre a gestão da mobilidade urbana publicados nos principais periódicos nacionais. Essa pesquisa não somente discute o tema, como também apresenta um caso atual e diferenciado para ilustrar as soluções e desafios da área.

Ressalta-se a abertura dada pelos dirigentes de nível estratégico e intermediário da SUDERF em colaborar com a pesquisa. Isso ajudou imensamente na coleta dos dados. As limitações da pesquisa estiveram relacionadas ao tempo, visto que se trata de assunto amplo e

que demandaria mais tempo para ser estudado. Além do fato da grande maioria dos entrevistados serem servidores e agentes políticos do governo do Estado de Santa Catarina e diretamente ligados ao projeto. Isso fez com que houvesse um viés no resultado das entrevistas.

Visando o seguimento dessa pesquisa recomenda-se que na execução de próximos trabalhos sejam estudadas a governança de administração intermunicipal, já que esse problema foi destacado por todos os entrevistados. Além disso seria importante realizar outros estudos sobre essa experiência inovadora do governo do Estado, para que se possa obter uma visão longitudinal do fenômeno estudado e conhecer seus resultados e consequência.

Em suma, esse trabalho busca contribuir com os estudos no campo da administração ao ilustrar uma iniciativa diferenciada do governo para resolver um problema de âmbito intermunicipal e todas as dificuldades que está tendo em sua implementação. O estudo revela preponderância que questões políticas acabam tendo, em alguns momentos, sobre argumentos racionais e técnicos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, A. C. Donner; HELOU, A. R. H. Amin; FIALHO, F. A. Pereira. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. **Cadernos Ebap**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p.608-620, dez. 2013.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. n. 67-68. p. 67-86, 2007.
- ACHARYA, S. R. Motorization and Urban Mobility in Developing Countries Exploring Policy Options through Dynamic Simulation. **Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies**, 6, p. 4113 – 4128, 2005.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO; V. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- ALLEN, G. **The Private Finance Initiative (PFI)**. Londres: House Of Commons Library, 2001.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.
- ARAÚJO, M. R. M., OLIVEIRA, J. M., JESUS, M. S., Sá, N. R., SANTOS, P. A. C., & LIMA, T. C. (2011). Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. **Psicologia & Sociedade**, 23(2), 574-582.
- 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: Acesso em: 01 jul. 2017.
- BARBER, B. **If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities**. New Haven: Yale University Press, 2014.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da Ufsc**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p.68-80, jan. 2005. Semestral. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- BORGES, L. Ferreira Xavier; NEVES, C. das. Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p.73-118, jun. 2005.
- BRASIL. **Lei nº 8987**. Brasília, 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 13 junho 2017.

BRASIL. **Lei nº 10257**. Brasília, 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 junho 2017.

BRASIL. **Lei nº 11079**. Brasília, 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 13 junho 2017.

BRASIL. **Lei nº 12585**. Brasília, 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 11 junho 2017.

BRASIL, Brt. **Programa BRT Brasil**. Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BRASIL, Portal. **Parceria Público-Privada (PPP)**. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRENDEL, P.; MOLNAR, J. **City plans commuter rail TOD**. 2010. Disponível em: <<http://www.gatewayplanning.com/PDFS/CityplanscommuterrailTOD.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 49, n. 1, p.5-42, jan./mar. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRITO, B. Moreira Barbosa de; SILVEIRA, A. H. Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 51 p.7-21, jan/mar. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1442>>. Acesso em: 01 jun. 2017

BRT BRASIL. **O que é BRT?** Disponível em: <<http://www.brtbrasil.org.br/index.php/brt/oquebrt#.WSmF92jyvIU>>. Acesso em: 27 maio 2017.

BRT BRASIL. **Principais Conceitos**. Disponível em: <<http://brtbrasil.org.br/index.php/brt/conceitos#.WSmU02jyvIU>>. Acesso em: 27 maio 2017.  
Cardoso, Carlos Eduardo de Paiva. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**. 2008. 138 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17901>>. Acesso em: 07 setembro 2017.

CALTHORPE, P. **The next American metropolis: Ecology, community and the American dream**. Princeton Architectural Press, New York, 1993.

CARDOSO, C. E. de Paiva. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**. 2008. 139 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CASCETTA, E.; PAGLIARA, F. Public Engagement for Planning and Designing Transportation Systems. **Procedia - Social And Behavioral Sciences**, Napoli, v. 1, n. 87, p.103-116, out. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.597>>. Acesso em: 08 out. 2017.

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.

CERVERO, R.; DAI, D. BRT TOD: Leveraging transit oriented development with bus rapid transit investments. **Transport Policy**, 36 (1), p. 127–138, 2014.

CERVERO, R.; FERRELL, C.; MURPHY, S. Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review. *Research Results Digest* 52 (1), p. 1-144, 2002.

CERVERO, R.; KANG, C. Bus rapid transit impacts on land uses and land values in Seoul, Korea. **Transport Policy**, 18 (1), p. 102–116, 2011.

CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Gestão Pública Sustentável (GPS)**. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/gps>>. Acesso em: 28 maio 2017.

CILLIERS, P. **Complexity and Postmodernism: understanding complex systems**. London: Routledge, 1998.

CYMBALISTA, R. **Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Instituto Polis, 2001. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 28 maio 2017.

COSTA, F. Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 42, p.829-874, set./out. 2008.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260 p.

COWEN, T. **Average is over: powering America beyond the age of Great Stagnation**. London: Penguin Books, 2013.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens**, 3ª edição. Porto Alegre: Penso, 2014.

DECARLI, N.; FERRAREZE FILHO, P. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. **Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação**, Brasília, v. 1, n. 6, p.35-43, maio 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832>>. Acesso em: 29 maio 2017.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 432p.

DIÁRIO CATARINENSE. **Florianópolis é a pior para dirigir, segundo índice do Waze**. <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/11/florianopolis-e-pior-cidade-do-pais-para-dirigir-segundo-indice-do-waze-9980930.html>>. Acesso em: 03 novembro 2017.

DI PIETRO, M. S. Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, M. S. Zanella. **Parcerias na administração pública**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. de F. Ramos; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 48, p.3-25, jan./fev. 2014.

EMBARQ BRASIL, **Sete Passos: Como construir um Plano de Mobilidade Urbana**, 2015. Disponível em: <<http://wricidades.org/research/publication/sete-passos-como-construir-um-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 08 outubro 2017.

FLORIDA, R. **The Rise Of The Creative Class**. New York: Basic Books, 2012.

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

GAKENHEIMER, R. Urban Mobility in the developing world. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, Cambridge, v. 33, p. 671-689, 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, C. Kleinübing; MELLO, R. Bandeira de; SILVA, A. Barbosa da. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p.57-63, mar. 1995.

GOMIDE, A. de Ávila; GALINDO, E. Pereira. 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. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142013000300003>>. Acesso em: 26 maio 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/>>. Acesso em: 10 setembro 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis é sancionada**. 2014. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/lei-que-institui-a-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-e-sancionada?highlight=WyJyZWdpXHUwMGUzbyIsIm1ldHJvcG9saXRhbmEiLCJtZXRYb3BvbGl0YW5hcyIsInJlZ2ludTAwZTNvIG1ldHJvcG9saXRhbmEiXQ==>>. Acesso em: 29 outubro 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria do Estado de Planejamento, 2017. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/suderf>>. Acesso em: 10 setembro 2017.

GUIMARÃES, F. Vernalha. **Concessão de Serviço Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HM Treasury. **Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2015 summary data, 2016**. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2015-summary-data>>. Acesso em: 25 outubro 2017.

IBGE. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2015**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9647-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015-atualizado-as-18-00h-do-dia-28-08-2015.html>>. Acesso em: 29 out. 2017.

IBGE. **Regiões metropolitanas**. 2010. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse\\_tab\\_rm\\_zip.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm)>. Acesso em: 29 out. 2017.

JACOBSON, J.; FORSYTH, A. Seven American TODs: Good Practices for Urban Design in Transit-Oriented Development Projects. **The Journal Of Transport And Land Use**. Minnesota, p. 51-88. fall. 2008. Disponível em: <<https://www.jtlu.org/index.php/jtlu/article/view/67/34>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

JACOMETTI, M. Considerações sobre a evolução da governança corporativa no contexto brasileiro: uma análise a partir da perspectiva weberiana. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 46, p.753-773, mai./jun. 2012.

JORNAL DO MONOTRILHO. <<http://www.jornaldomonotrilho.com.br/qual-sera-o-tempo-de-viagem-com-o-monotrilho-da-linha-15-prata/>> Acesso em: 17 setembro 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI. M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LÉVY, J. Os novos espaços da mobilidade. **Geographia**. Rio de Janeiro. Ano III - Nº 6 -Jul-Dez, 2001.

LIMA NETO, V. Correia. **DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE: O POTENCIAL DE APLICAÇÃO PELA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS**

URBANOS. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília, p. 113-121. Não é um mês valido! 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12311&Itemid=7](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12311&Itemid=7)>. Acesso em: 06 jun. 2017.

LINDAU, L. A. **BRT: Um sucesso mundial**. Disponível em: <<http://thecityfixbrasil.com/2012/08/09/brt-um-sucesso-mundial/>>. Acesso em: 27 maio 2017.

LINDAU, L. A. **DESAFIOS NO FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS**. Belo Horizonte: Wri Brasil, 2017. Color.

MARIA, B. Lideranças da Grande Florianópolis criticam projeto de transporte coletivo integrado. **Notícias do Dia**. Florianópolis. 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/liderancas-da-grande-florianopolis-criticam-projeto-de-transporte-coletivo-integrado>>. Acesso em: 18 out. 2017.

METRÔ SÃO PAULO. **METRÔ DE SÃO PAULO: 45 ANOS DE HISTÓRIA**. Disponível em: <<http://www.metro.sp.gov.br/metro/45-anos.aspx>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MEIRELLES, H. Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, H. Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/mobilidade-urbana/planejamento-da-mobilidade-urbana-semob>>. Acesso: 10 junho 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob**. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/component/content/article/265-secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade/publicacoes-semob/4769-caderno-de-referencia-de-plano-de-mobilidade-urbana>>. Acesso em: 15 agosto 2017.

MORETTO NETO, L. **Gestão Pública**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MUKAI, T. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NUNES, P. A. da Cruz; BATISTA, Felipe de Queiroz; OLIVEIRA, Juliana Araújo de. **O Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas – FGP**. 2005. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI9814,110490+Fundo+Garantidor+das+Parcerias+PublicoPrivadas+FGP>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa - características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p.1-5, jul. 1996.

OLIVEIRA, R. Carvalho Rezende. **Administração pública, concessões e terceiro setor**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

PECI, A.; SOBRAL, F. Azevedo. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS BRITÂNICA E BRASILEIRA. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 5, p.1-14, jun. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5026>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

PECI, A.; SOBRAL, F. **Parcerias Público-Privadas: Análise Comparativa da Experiência Inglesa e Brasileira**. Salvador, p.1-17, set. 2006.

PEÑALOSA E. **Por que os ônibus representam a democracia em ação**, 2013. Disponível em:<[https://www.ted.com/talks/enrique\\_penalosa\\_why\\_buses\\_represent\\_democracy\\_in\\_action?language=pt-br](https://www.ted.com/talks/enrique_penalosa_why_buses_represent_democracy_in_action?language=pt-br)>. Acesso em 04 de julho de 2017.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 39, p.1031-1052, set./out. 2005.

PLAMUS. **Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis**, 2015. Disponível em: <<http://plamus.com.br/plamus.html>>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

PONTES, T. Furtado. **Avaliação da mobilidade urbana na area metropolitana de Brasília**. 2010. 275 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/7789?mode=full>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

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.

SILVA FILHO, N. G. da; RAIÁ JÚNIOR, A. Azevedo. A MOBILIDADE URBANA E SEU CARÁTER SOCIOGEOGRÁFICO: DESMISTIFICANDO CONSENSOS -O CASO BRASILEIRO. In: XIII SAFETY, HEALTH AND ENVIRONMENT WORLD CONGRESS, 13., 2013, Porto. Porto: SHEWC, 2013. p. 147 - 151.

REIS, J. G. Mendes dos et al. BUS RAPID TRANSIT (BRT) COMO SOLUÇÃO PARA O TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS NA CIDADE DE SÃO PAULO. **Inovae - Journal Of Engineering And Technology Innovation**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.83-98, set/dez 2013.

REIS, M. de Andrade e Silva. Mobilidade urbana: um desafio para gestores públicos. **Cadernos Fgv Projetos N° 24: Cidades Inteligentes e Mobilidade Urbana**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 24, p.131-140, jun. 2014.

SAMPIEIRI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. Batista; **Metodologia de Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64-80, jul./set. 2008.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n° 636**. Florianópolis, 2014. Disponível em

<<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2014/000636-010-0-2014-001.htm>>. Acesso em: 05 setembro de 2017.

SANTOS, A. R.; SALM; J. F.; MENEGASSO Maria Ester. A proposta do Novo Serviço Público e a Ação Comunitária de Bairro: um Estudo de Caso. **Encontro de Administração Pública e Governança – ANPAD**. São Paulo, p.1-16, nov. 2006.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública - Rap**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p.347-369, mar. 2009.

SENADO FEDERAL. **ESTATUTO DA CIDADE**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>>. Acesso em: 28 maio 2017.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/senado/programas/estatutodacidade/oquee.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SOUSA, M. T. Rodrigues de. Mobilidade e acessibilidade no espaço urbano. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 33, n. 17, p.119-129, dez. 2005.

SUDERF. Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br/sud erf>>. Acesso em: 10 setembro 2017.

Transit Oriented Development Institute. **TOD**. Disponível em: <<http://www.tod.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

TRANSMILENIO. **Infraestrutura**. Disponível em:

<[http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/nuestro\\_sistema/Componentes/Infraestructura](http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/nuestro_sistema/Componentes/Infraestructura)>. Acesso em: 27 maio 2017.

Vaccari. L. S.; Fanini. V. **Mobilidade urbana**. In: Série de cadernos técnicos da agenda parlamentar. Conselho regional de engenharia, arquitetura e agronomia do Paraná – CREA-PR, 2011

VLT Carioca. **Sobre o VLT**. Disponível em: <<http://vltrio.rio/o-projeto/>>. Acesso em: 27 maio 2017.

WAZE. **Driver Satisfaction Index**. Disponível em <<https://www.waze.com/driverindex>>. Acesso em: 03 novembro 2017.

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

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015

ZOTTIS, L. **Nossa Cidade: os 7 princípios do Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável**. 2015. Disponível em:

<<http://thecityfixbrasil.com/2015/06/03/nossa-cidade-os-7-principios-do-desenvolvimento-orientado-pelo-transporte-sustentavel/>>. Acesso em: 05 jun. 2017

## APÊNDICE A

### Roteiro de Entrevista 1

1. Como você acredita que a Administração Pública está enfrentando os desafios de mobilidade urbana da Grande Florianópolis?
2. Você acredita que está havendo uma mudança na gestão das cidades brasileiras? Por que?
3. Você acredita que está havendo maior atenção do poder público ao transporte coletivo ao invés do transporte individual?
4. Você acredita que o PLAMUS oferece um subsídio importante para a tomada de decisões pelo governo na área de mobilidade urbana?
5. Para você, qual é o conceito de mobilidade urbana? Explique.
6. Você acredita que mobilidade urbana e uso e ocupação do solo são conceitos que deveriam estar sempre relacionados?
7. Você acredita que transporte marítimo é uma solução para a mobilidade urbana da região?
8. O projeto desenvolvido pela SUDERF será capaz de resolver os problemas de mobilidade urbana da região? Por que?
9. Como o governo pretende realizar os investimentos necessários para viabilizar o projeto da SUDERF?
10. Quais os principais desafios que o projeto está enfrentando?
11. As PPPs são uma alternativa para auxiliar na resolução dos desafios de mobilidade urbana da região?

## **APÊNDICE B**

### **Roteiro de Entrevista 2**

(Utilizado apenas com o entrevistado 7)

1. Quais foram os principais desafios relacionados a mobilidade urbana em Lisboa?
2. Como é feita a administração dos transportes públicos em Lisboa?
3. Você considera que o transporte público de Lisboa contribui integralmente para a mobilidade urbana?
4. Houve uma diminuição do uso de automóveis particulares após as intervenções realizadas no transporte público da cidade?

## APÊNDICE C

LEI COMPLEMENTAR Nº 636, DE 9 DE SETEMBRO DE 2014

Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) e estabelece outras providências.

### **O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,**

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

#### CAPÍTULO I DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

##### Seção Única Da Instituição e dos Objetivos

Art. 1º Fica instituída, na forma do § 3º do art. 25 da Constituição da República e do art. 114 da Constituição do Estado, a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), como unidade regional do Território estadual.

§ 1º A RMF é constituída pelos Municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos.

§ 2º Integram a Área de Expansão Metropolitana da RMF os Municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

§ 3º Poderão integrar a RMF os Municípios que vierem a ser criados em decorrência de desmembramento, incorporação ou fusão dos Municípios referidos no § 1º deste artigo.

Art. 2º São objetivos da RMF:

I – o planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado da região, buscando a constante melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população nela compreendida;

II – a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante descentralização de recursos, bem como a articulação e integração dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta com atuação na RMF, com vistas ao aproveitamento máximo dos recursos públicos a ela destinados;

III – a utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, com respeito ao meio ambiente, à sua sustentabilidade e às suas peculiaridades;

IV – a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dos entes políticos que constituem a RMF; e

V – a redução das desigualdades regionais e a melhoria das condições de habitação.

Parágrafo único. São consideradas funções públicas de interesse comum:

I – o planejamento integrado para o desenvolvimento regional, de acordo com a política urbana e as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades;

II – a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, observadas as políticas nacionais previstas em lei;

III – o exercício do poder de polícia administrativa para:

a) a preservação ambiental;

b) o controle do uso e da ocupação do solo; e

c) a definição e a execução do sistema viário intrarregional; e

IV – a utilização de incentivos técnicos, financeiros e fiscais para o estímulo da atividade econômica.

## CAPÍTULO II DA SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

### Seção I Da Instituição, da Finalidade e das Competências

Art. 3º Fica instituída a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial.

§ 1º A Suderf fica vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento (SPG), órgão central do Sistema de Planejamento Estratégico, a quem compete coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano, na forma da legislação em vigor.

§ 2º As políticas públicas da RMF serão supervisionadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, de forma articulada com a SPG, nos termos da legislação em vigor.

Art. 4º A Suderf terá preferencialmente sede e foro na Capital do Estado e competência no território compreendido pela RMF.

Art. 5º A Suderf tem por finalidade a consecução dos objetivos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 6º Compete à Suderf:

I – atuar em consonância com as deliberações do Colégio Superior e do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf), na forma e nos limites estabelecidos pelo § 3º do art. 25 da Constituição da República e pelo art. 114 da Constituição do Estado;

II – promover, elaborar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado do desenvolvimento regional;

III – promover, coordenar e elaborar estudos, projetos, programas e ações, harmonizando-os com o disposto nos incisos do *caput* do art. 2º desta Lei Complementar;

IV – coordenar os serviços comuns de interesse da RMF de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar;

V – articular-se com os órgãos e as entidades da União para viabilizar os programas, as ações, os serviços e as obras de interesse da RMF;

VI – propor ao Poder Executivo estadual, por meio da SPG, a elaboração de atos legislativos e administrativos de interesse da RMF;

VII – apresentar ao Poder Executivo de cada um dos Municípios de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei Complementar propostas de atos legislativos e administrativos de interesse da RMF;

VIII – estabelecer diretrizes para a utilização do solo no âmbito da RMF, orientando a elaboração dos planos diretores municipais, de forma integrada com a mobilidade urbana, o saneamento básico e o meio ambiente;

IX – examinar e disciplinar a aprovação dos loteamentos e desmembramentos localizados em área de Município integrante da RMF, observada a legislação em vigor;

X – propor desapropriações e estabelecer limitações e servidões administrativas necessárias às suas atividades e finalidades, nos limites de sua competência;

XI – opinar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse da RMF;

XII – obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para a consecução de suas finalidades;

XIII – promover, mediante convênio e por intermédio dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado do desenvolvimento regional, ultrapassem a competência executiva dos Municípios que constituem a RMF; e

XIV – firmar acordos, convênios ou ajustes com outros órgãos e outras entidades de direito público ou privado para fins de cooperação, assistência técnica e prestação de serviços de interesse comum da RMF.

Parágrafo único. A atuação da Suderf fica vinculada ao Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF, aprovado pelo Coderf.

## Seção II Da Estrutura Organizacional

Art. 7º A Suderf contará com a seguinte estrutura organizacional:

I – Colégio Superior;

II – Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf);

III – Superintendência-Geral;

IV – Diretoria Técnica; e

V – Diretoria Administrativo-Financeira.

§ 1º Ficam criados na Suderf os seguintes cargos de provimento em comissão:

I – 1 (um) cargo de Superintendente;

II – 1 (um) cargo de Diretor Técnico; e

III – 1 (um) cargo de Diretor Administrativo-Financeiro.

§ 2º Ato do Chefe do Poder Executivo estadual estabelecerá disposições sobre a organização e a estrutura básica da Suderf.

§ 3º Os cargos de que tratam os incisos I, II e III do § 1º deste artigo deverão ser escolhidos na forma do inciso III do art. 9º, do inciso IX do art. 11 e do art. 20 desta Lei Complementar.

### Subseção I Do Colégio Superior

Art. 8º O Colégio Superior, órgão máximo de deliberação no âmbito da Suderf, terá a seguinte composição:

I – o Superintendente, que exercerá a Presidência;

II – o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, que exercerá a Vice-Presidência;

III – o Secretário de Estado do Planejamento;

IV – o Secretário de Estado da Infraestrutura; e

V – os Chefes do Poder Executivo de cada um dos Municípios que constituem a RMF.

Parágrafo único. Na ausência ou no impedimento do representante de que trata o inciso I do *caput* deste artigo, o substituirá o Diretor Técnico da Suderf.

Art. 9º Compete ao Colégio Superior:

I – deliberar sobre qualquer matéria que lhe for submetida pelo Coderf, pela maioria simples de seus membros;

II – homologar as deliberações do Coderf relacionadas às matérias especificadas nos incisos II, V, VII, VIII e X do art. 11 desta Lei Complementar, pela maioria absoluta de seus membros; e

III – formar lista tríplice para a escolha do Superintendente, do Diretor Técnico e do Diretor Administrativo-Financeiro da Suderf, na forma do art. 20 desta Lei Complementar.

§ 1º Cada membro do Colégio Superior terá direito a 1 (um) voto.

§ 2º Na hipótese de empate, prevalecerá o voto manifestado pelo Presidente do Colégio Superior.

#### Subseção II Do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis

Art. 10. O Coderf, órgão de caráter normativo e deliberativo da RMF, será composto por 18 (dezoito) membros e igual número de suplentes, de reputação ilibada, designados por ato do Chefe do Poder Executivo estadual, da seguinte forma:

I – 2 (dois) representantes do Estado, indicados pelo Chefe do Poder Executivo;

II – o Diretor Técnico da Suderf, que exercerá a Presidência;

III – 1 (um) representante de cada um dos 9 (nove) Municípios que constituem a RMF, que exercerão a Vice-Presidência;

IV – 1 (um) representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS);

V – 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis; e

VI – 4 (quatro) representantes da sociedade civil organizada, indicados em lista tríplice por entidades legalmente constituídas e com finalidades comuns aos interesses da RMF.

§ 1º Para o exercício das funções públicas de interesse comum da RMF, os membros e os respectivos suplentes do Coderf deverão possuir:

I – formação universitária; e

II – capacitação técnico-profissional especializada.

§ 2º Os trabalhos do Coderf serão secretariados na forma do seu Regimento Interno.

§ 3º Os Chefes do Poder Executivo de cada Município que constitui a RMF escolherão, por maioria absoluta, o representante que exercerá a Vice-Presidência do Coderf, sendo que a primeira indicação será encaminhada ao Chefe do Poder Executivo estadual no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar.

Art. 11. Compete ao Coderf:

I – promover e aprovar o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF;

II – deliberar sobre a estruturação e a execução das funções públicas de interesse comum aos Municípios que constituem a RMF;

III – coordenar a execução de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF, com a finalidade de unificar os serviços de interesses comuns;

IV – formular as diretrizes da política de desenvolvimento da RMF;

V – deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados no âmbito da RMF;

VI – estabelecer indicadores de desempenho, bem como metas e prazos de execução das funções públicas de interesse comum da RMF;

VII – propor alteração na área territorial da RMF;

VIII – aprovar os critérios de contratação de serviços técnicos especializados;

IX – indicar o Superintendente, o Diretor Técnico e o Diretor Administrativo-Financeiro da Suderf, na forma do art. 20 desta Lei Complementar;

X – deliberar sobre a celebração de consórcios, convênios e outros instrumentos congêneres;

XI – constituir câmaras temáticas ou comissões especializadas, com vistas à realização de estudos, planos e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum da RMF, de acordo com as diretrizes traçadas no inciso II do parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar; e

XII – elaborar e alterar o seu Regimento Interno, no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei Complementar, mediante deliberação por maioria simples de seus membros, submetendo-o à aprovação por meio de ato do Chefe do Poder Executivo estadual.

§ 1º Qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída poderá apresentar ao Coderf sugestões sobre matérias de interesse comum da RMF.

§ 2º As reuniões do Coderf serão públicas e suas deliberações serão tomadas pela maioria absoluta de seus membros.

§ 3º O Coderf disponibilizará em sítio próprio da internet informações atualizadas de suas deliberações, bem como outras informações de interesse regional.

Art. 12. O Coderf realizará, se assim deliberado por seus membros, audiências públicas para exposição e debate de estudos, políticas, planos, programas e projetos relacionados aos objetivos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar.

### Subseção III Da Superintendência-Geral

Art. 13. A Superintendência-Geral, órgão de representação da Suderf, será composta pelo Superintendente e por sua assessoria.

Parágrafo único. Para o exercício do cargo, o Superintendente deverá possuir:

- I – reputação ilibada;
- II – formação universitária; e
- III – capacitação técnico-profissional especializada.

Art. 14. Compete ao Superintendente:

- I – representar a Suderf;
- II – exercer o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, bem como coordenar as competências administrativas da Suderf;
- III – presidir as reuniões do Colégio Superior; e
- IV – julgar, em primeiro grau, as sindicâncias e os processos administrativos disciplinares, observado o procedimento estabelecido na legislação em vigor.

### Subseção IV Da Diretoria Técnica

Art. 15. A Diretoria Técnica, órgão de execução da Suderf, será composta pelo Diretor Técnico e por sua assessoria.

Art. 16. Compete ao Diretor Técnico:

- I – realizar e promover estudos e pesquisas relativos ao processo de formação, planejamento e desenvolvimento da RMF, bem como à execução e ao controle das funções públicas de interesse comum;
- II – coletar, analisar e divulgar informações necessárias ao planejamento metropolitano, à execução e ao controle das funções públicas de interesse comum;

III – propor ao Coderf a promoção de ações integradas na RMF e na Área de Expansão Metropolitana, bem como articular parcerias com órgãos e entidades públicos ou privados para esse fim;

IV – elaborar e apresentar ao Coderf o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF;

V – apoiar os Municípios que constituem a RMF na elaboração e na implementação de planos, programas, projetos e ações de interesse comum da RMF;

VI – propor ao Coderf normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios que constituem a RMF com o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF;

VII – acompanhar e avaliar a execução dos planos e programas aprovados para a RMF;

VIII – presidir as reuniões do Coderf; e

IX – realizar outras atividades de caráter técnico dirigidas ao interesse comum da RMF.

#### Subseção V Da Diretoria Administrativo-Financeira

Art. 17. A Diretoria Administrativo-Financeira, órgão de gerenciamento administrativo da Suderf, será composta pelo Diretor Administrativo-Financeiro e por sua assessoria.

Parágrafo único. Para o exercício do cargo, o Diretor Administrativo-Financeiro deverá possuir:

I – reputação ilibada;

II – formação universitária; e

III – capacitação técnico-profissional especializada.

Art. 18. Compete ao Diretor Administrativo-Financeiro:

I – garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento administrativo da Suderf;

II – auxiliar o Superintendente na gestão da Suderf;

III – elaborar o planejamento da Suderf, acompanhar e avaliar sua execução e propor medidas que assegurem a consecução dos seus objetivos e das suas metas;

IV – elaborar a proposta orçamentária da Suderf, acompanhar sua efetivação e sua respectiva execução financeira;

V – promover, em conjunto com a Diretoria Técnica, a implantação de sistema informatizado voltado ao planejamento e à gestão da RMF;

VI – preservar a documentação e a informação institucional;

VII – planejar, coordenar, orientar e executar as atividades de administração e desenvolvimento da gestão de pessoas;

VIII – coordenar o sistema de administração de material, patrimônio e logística;

IX – coordenar, orientar e executar as atividades de administração financeira e contábil;

X – conduzir os procedimentos de contratação de serviços e aquisição de bens; e

XI – realizar outras atividades inerentes ao funcionamento da Suderf.

### Seção III Dos Recursos

Art. 19. Constituem recursos da Suderf:

I – as dotações orçamentárias do Estado e dos Municípios que constituem a RMF;

II – as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de planos, programas, projetos e ações relacionados ao desenvolvimento da RMF;

III – os produtos de operações de crédito internas ou externas, contraídas pelo Estado ou por Município que constitui a RMF, para financiamento dos objetivos de que trata o art. 2º desta Lei Complementar;

IV – as receitas decorrentes de financiamentos;

V – os resultados de aplicações financeiras das disponibilidades transitórias de caixa; e

VI – os auxílios, as subvenções, as dotações e outros recursos que lhe vierem a ser atribuídos.

### CAPÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. O Superintendente, o Diretor Técnico e o Diretor Administrativo-Financeiro da Suderf serão escolhidos a partir de indicações em listas sêxtuplas que serão elaboradas pelo Coderf e submetidas ao Colégio Superior para a formação de listas tríplexes, as quais serão encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo estadual para as respectivas nomeações.

Art. 21. A Suderf poderá requisitar, com ônus, servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública na forma prevista na legislação em vigor.

Art. 22. O plano de cargos e salários, o quantitativo de pessoal e o processo seletivo público deverão ser objeto de lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual.

Art. 23. O Estado deverá compatibilizar, no que couber, seus planos, seus programas, seus projetos e suas ações com o Plano Integrado de Desenvolvimento da RMF.

Art. 24. Fica o Chefe do Poder Executivo estadual autorizado a promover as adequações necessárias no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), criar e extinguir unidade orçamentária, bem como abrir crédito especial para atender ao disposto nesta Lei Complementar.

Art. 25. O art. 159 da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 159. ....

I – .....

.....

p) Superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf); e

II – .....

.....

j) Diretor Técnico da Sudarf; e

k) Diretor Administrativo-Financeiro da Sudarf.

.....” (NR)

Art. 26. Fica acrescido o Anexo X-G à Lei Complementar nº 381, de 2007, conforme redação constante do Anexo Único desta Lei Complementar.

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Florianópolis, 9 de setembro de 2014.

**NELSON JULIANO SCHAEFER MARTINS**

Presidente do Tribunal de Justiça,

no exercício do cargo de Governador do Estado

ANEXO ÚNICO

“ANEXO X-G

**SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA  
REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS (SUDERF)**

ENTIDADE DENOMINAÇÃO DO CARGO	Quantidade	Código	Nível
Superintendente	1		
DIRETORIA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA			
Diretor Administrativo-Financeiro	1		
DIRETORIA TÉCNICA			
Diretor Técnico	1		

” (NR)