

Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Tecnológico



OBSERVATÓRIO  
DA MOBILIDADE URBANA  
UFSC



**GOVERNO  
DE SANTA  
CATARINA**  
Superintendência de  
Desenvolvimento da  
Região Metropolitana  
da Grande Florianópolis  
**SUDERF**



## **Impactos da Ausência de Palhoça no Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano**

Elaborado por:  
**Equipe Técnica do Observatório da  
Mobilidade Urbana da UFSC**

Novembro/2019

**CONTEÚDO**

<b>Introdução</b>	<b>2</b>
<b>Implantação do sistema integrado metropolitano</b>	<b>3</b>
<b>Situação atual do transporte em Palhoça</b>	<b>4</b>
Problemas do serviço de transporte	4
Aspectos positivos do modelo de integração de Palhoça	5
<b>Prejuízos à Palhoça em caso de não adesão ao sistema metropolitano</b>	<b>7</b>
<b>Conclusão</b>	<b>9</b>

## Introdução

O processo de integração da região metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), conduzido pelo Governo do Estado através da SUDERF em conjunto com os municípios, orienta-se pela diretriz de atendimento aos interesses comuns a todos os cidadãos da região conforme preconiza o Estatuto da Metrópole (lei 13.089/2015). No caso do transporte público, o interesse maior traduz-se em uma rede integrada de transporte na qual os usuários possam realizar viagens no território da RMF com simplicidade, confiabilidade e tarifas justas.

A implantação dessa rede integrada, passo necessário para que se desate o “nó” da mobilidade urbana regional, depende da celebração de convênios de cooperação e de contratos de programa que permitam a constituição da gestão associada do sistema de transporte público entre municípios e governo de SC. Por sua vez, esse passo requer aprovação de leis autorizativas pelas câmaras de vereadores, possibilitando que o poder executivo dos municípios firme os contratos de programa necessários com o ente metropolitano, a SUDERF.

Neste momento, o ambiente decisório da RMF defronta-se com a demora do município de Palhoça em aderir ao sistema integrado metropolitano. Assim, o objetivo deste documento é tratar dos impactos que decorreriam da ausência de Palhoça na concepção, implantação e gestão da rede integrada metropolitana. Inicia-se, na Seção 2, pelas características da proposta do sistema integrado metropolitano com destaque para os benefícios à RMF decorrentes da sua implantação. Em seguida, a Seção 3 apresenta a situação atual do transporte em Palhoça e por fim, a Seção 4 traz as consequências para Palhoça e toda a região metropolitana caso o município decida por não aderir ao plano de integração.

# Implantação do sistema integrado metropolitano

O Sistema Integrado de Transporte Coletivo Metropolitano visa facilitar os deslocamentos das pessoas na porção continental da região metropolitana da Grande Florianópolis. Concebido a partir das diretrizes do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis (Plamus), o sistema prevê uma rede de transporte do tipo tronco-alimentador com dois novos terminais de integração: em Biguaçu (atendendo aos municípios do Norte e Noroeste da RMF) e em Palhoça (Sul e Sudeste).

A rede integrada metropolitana trará como benefícios, entre outros:

- **Reforço das centralidades econômicas locais.** A oferta ampliada de horários em linhas municipais resultará na atratividade dos serviços locais (comércio e outros) para os usuários, reforçando a atividade econômica do município;
- **Facilidade de acesso em toda a RMF.** Com a interconexão de todas as linhas do sistema metropolitano com um só cartão eletrônico, o usuário da região metropolitana vai dispor de um sistema simples e conectado para viagens regionais;
- **Redução tarifária na integração de viagens.** O projeto do sistema considera o modelo de tarifa por patamares, com custo incremental à medida que a viagem passa por regiões mais distantes da RMF. Assim, por exemplo, viagens municipais pagam tarifa básica; com uma integração em terminal (Palhoça ou Biguaçu), incide complemento tarifário (sem cobrança de tarifa cheia), como funciona hoje no sistema integrado de Palhoça.
- **Renovação da frota.** Inserção de veículos novos, com acessibilidade e ar-condicionado nas linhas troncais. Também está em estudo a adoção de ônibus elétricos em parte da frota, aumentando o conforto e a sustentabilidade ambiental do transporte.
- **Gestão associada entre municípios e gov. de SC.** Ao contrário do que ocorre hoje, os municípios terão gestão direta e compartilhada sobre as linhas metropolitanas de caráter intermunicipal. Com isso, aumenta o poder municipal na tomada de decisão sobre este tipo de linha.
- **Consolidação das demandas pela priorização do transporte público.** Como efeito político da integração, passa-se a contar com estrutura administrativa regional capaz de catalisar as aspirações e demandas locais em prol da priorização do transporte público coletivo.
- **Regularização dos contratos de concessão.** O projeto, além de melhorar substancialmente o serviço de transporte público na RMF, estabelece o termo de referência para licitação do sistema, regularizando a concessão de ônibus de acordo com a legislação brasileira. Trata-se, além de enquadrar a operação nos marcos legais, de dar garantias ao concessionário de que seus investimentos terão retorno assegurado por contrato e, ao poder concedente, de que as regras de desempenho do concessionário poderão ser aplicadas de acordo com os termos contratuais.

# Situação atual do transporte em Palhoça

## Problemas do serviço de transporte

Os serviços de transporte público municipal e intermunicipal de Palhoça operam sem contrato de concessão devidamente licitado. Por razões históricas, ambos os serviços consolidaram-se a partir da organização espontânea para provimento de transporte público. A operação atual ocorre por meio de contratos precários com a prefeitura e com o DETER (ora em processo de extinção).

Como resultado da insegurança jurídica da operação sem contrato licitado, tanto para o poder público como para o operador, a qualidade do serviço de transporte prestado à população é objeto de muitas reclamações e de alguns incidentes. Destacam-se, sobre essa situação, os pontos a seguir.

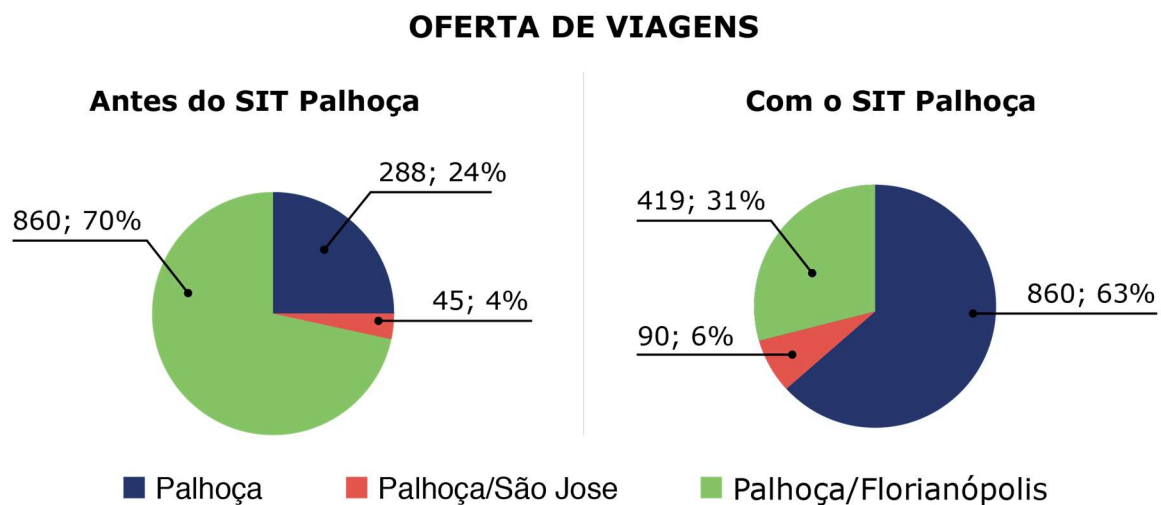
- i. **Operação irregular sem contrato de concessão licitado.** Conforme previsto na legislação aplicável, as concessões na área de transporte de passageiros devem ser definidas a partir de concorrência pública. O prazo legal para regularização dos contratos, dado pela Lei de Concessões no. 8.987/95, era até 2005, caracterizando a urgência de se realizar certame licitatório.
- ii. **Falta de renovação da frota.** Como não há contrato com garantia de permanência do atual operador, este não tem incentivo para tomar decisões de renovação da frota, haja vista o alto valor do investimento em ônibus novos. Assim, circulam ônibus velhos, com idade além do desejável para a segurança, conforto e eficiência operacional do serviço.
- iii. **Dificuldade de fiscalização.** A falta de contrato implica em que o poder público não pode exigir parâmetros operacionais cuja realização dependa de investimentos substanciais. Portanto, a fiscalização do serviço se dá sobre parâmetros mínimos de regularidade de serviço, sem possibilidade de exigência de itens de conforto e de confiabilidade compatíveis com as tecnologias atuais de fabricação de ônibus.
- iv. **Condições ruins de trânsito para os ônibus.** Assim como nos demais municípios da RMF, as linhas que servem o município de Palhoça passam por itinerários sem faixas exclusivas para ônibus. Quando comparado com automóveis e motocicletas, os tempos de viagem no transporte coletivo são muito maiores, resultando no aumento da opção pelos modos individuais, com conseqüente queda de passageiros transportados. Por exemplo, relatos da empresa operadora de Palhoça dão conta de uma queda de 10% na demanda após a abertura da 3a. faixa da Via Expressa de acesso à Ilha de Santa Catarina pela atratividade que trouxe ao automóvel e à motocicleta.
- v. **Reclamações dos usuários.** Somando-se aos itens anteriores uma tarifa sem subsídio, o resultado são índices elevados de reclamações dos usuários.

Por conta desses e de outros problemas, a situação do transporte intermunicipal de Palhoça é tema de ação civil pública do Ministério Público de SC de maio de 2019. Entre problemas relatados por usuários do transporte coletivo estão superlotação, atrasos, poucos horários e linhas, problemas mecânicos e falta de limpeza nos veículos.

## Aspectos positivos do modelo de integração de Palhoça

Embora envolto nos problemas apontados acima, essencialmente causados pela falta de contrato licitado por meio de concorrência pública, o modelo de transporte local e intermunicipal adota conceito de integração com aspectos positivos. Criado em 2012 pela empresa que atua no município, a integração dos serviços municipal e intermunicipal de transporte utiliza terminal de ônibus privado na cidade. O conceito de sistema integrado de ônibus trouxe benefícios aos usuários de Palhoça, ao permitir viagens municipais conjugadas com intermunicipais. São eles:

- **Aumento da oferta das viagens municipais.** Antes da integração, muitas dessas viagens eram feitas com linhas *intermunicipais*, mais caras porém com maior frequência devido à grande demanda por viagens até a Ilha de Santa Catarina. Uma vez integrados os sistemas, ônibus intermunicipais de maior capacidade (articulados) partem do terminal, enquanto que os ônibus municipais fazem **três vezes mais** viagens internas ao município. A Figura 1 apresenta os quantitativos da oferta de viagens antes e depois da integração.



**Figura 1.** Oferta de viagens antes e depois da implantação do sistema integrado (SIT) de Palhoça; observar a migração das viagens intermunicipais (redução de 50%) para municipais (incremento de 300%) (fonte: Sitplan Consultoria).

- **Redução do valor dos deslocamentos municipais.** Com mais horários inter- municipais, o cidadão palhocense usava esse serviço para viagens dentro do município, pagando tarifa mais alta. Após a integração, triplicaram os horários municipais, trazendo redução do custo do transporte público para o usuário.
- **Aumento da demanda nas viagens municipais.** A Figura 2 mostra o aumento do número de passageiros transportados nas linhas municipais, antes e depois da implantação do

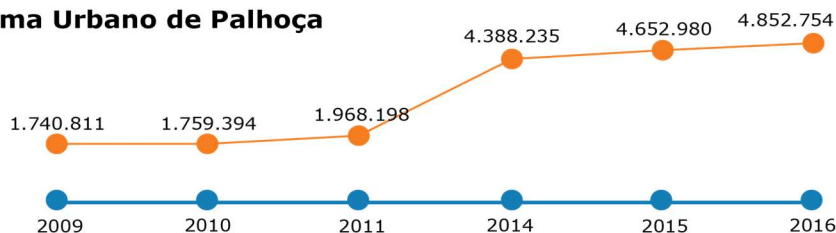
sistema integrado. Claramente, a integração propiciou maior acesso da população do município ao sistema de transporte, com benefícios econômicos expressivos em termos da redução dos custos das viagens municipais.

- **Reforço da centralidade econômica de Palhoça.** A melhor oferta de serviço municipal teve como resultado o reforço da **centralidade** do município; isto é, houve deslocamento da atividade econômica (principalmente comércio e outros serviços) para dentro do município.

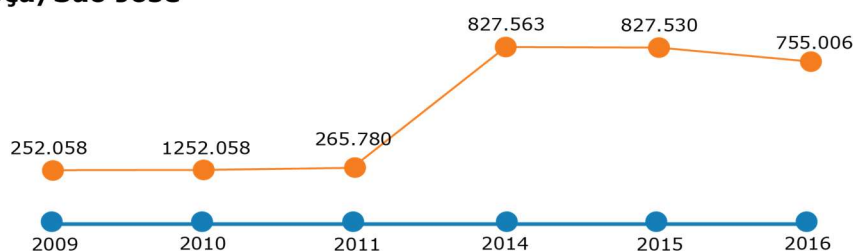
## QUANTIDADE DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS ANUALMENTE

ENTRADA EM OPERAÇÃO DO SIT PALHOÇA: JUNHO/2012

### Sistema Urbano de Palhoça



### Palhoça/São José



**Figura 2.** Quantidade de passageiros transportados anualmente antes e depois da implantação do sistema integrado de Palhoça em 2012 (fonte: Sitplan Consultoria).

Em resumo, a integração, mesmo que restrita ao âmbito operacional de uma só empresa, trouxe benefícios ao município. Entretanto, como se viu anteriormente, a operação degradou-se com o passar do tempo devido à falta de renovação da frota e ao não atendimento a normas de qualidade do serviço e acessibilidade. O conceito correto de integração termina, assim, prejudicado pela ausência de contrato de concessão regularizado.

Portanto, a integração de Palhoça na rede metropolitana tem triplo benefício: (i) restabelecer condições contratuais para novos investimentos e fiscalização adequada; (ii) estender, para o usuário de Palhoça, os benefícios da integração para viagens aos demais pontos da região metropolitana; e (iii) facilitar a viagem de usuários de outros municípios para Palhoça, reforçando a relevância econômica do município.

# Prejuízos à Palhoça em caso de não adesão ao sistema metropolitano

Com base nos elementos apresentados anteriormente, conclui-se que a coesão e a qualidade do sistema integrado metropolitano, aguardada pelo cidadão da RMF que habita um município mas que tem experiência unificada da cidade onde mora, depende da adesão de todos ao projeto de integração. Por meio da gestão associada, a participação de cada município e do ente estadual reforça a identidade regional enquanto mantém poder de decisão local.

Por outro lado, caso algum município decida por não aderir à integração regional, certamente haverá prejuízos aos munícipes do local. Em particular, no caso de Palhoça destacam-se os prejuízos listados a seguir.

- i. Desmonte do sistema integrado municipal de Palhoça.** Com os novos contratos de concessão para as demais áreas da RMF, não seria possível realizar a integração com a operação sem contrato formal da empresa operadora no município. A dificuldade maior é a constituição de câmara de compensação que permitisse o encontro de contas entre o operador com contrato de concessão regularizado e outro com contrato precário. Também haveria prejuízo à coordenação entre as linhas municipais e intermunicipais em termos de quadro de horários.
- ii. Custo proibitivo da operação sem terminal.** Para manter a mesma oferta de horários de ônibus de um sistema com terminal de integração, seria preciso rodar quase **15.000 km a mais por dia**, a fim de realizar as mesmas 700 viagens que hoje partem do terminal. Sem este, as viagens teriam de vir até a Ilha de Santa Catarina, num percurso de ida-e-volta de 28 km de extensão. Essa quilometragem acrescentaria cerca de 20% à distância percorrida por dia em todo o sistema, com efeito financeiro de alto impacto na tarifa, da ordem dos mesmos 20%. Isto é, a tarifa intermunicipal passaria de **R\$ 6,65** de hoje para **R\$ 8,00**.
- iii. Pagamento de duas tarifas pelo usuário de Palhoça em viagens metropolitanas.** Com o fim da integração com complemento tarifário e cobrança de nova tarifa no trecho intermunicipal, os passageiros de Palhoça que se deslocarem para outros municípios irão pagar duas tarifas. Considerando tarifa municipal de R\$ 4,30 e intermunicipal de R\$ 6,65, o usuário passaria a pagar **R\$ 10,95** em vez dos atuais **R\$ 6,65** com a integração em vigor.
- iv. Possível aumento de preço da tarifa municipal.** Devido à diminuição das linhas do atual operador, cujo desempenho no certame licitatório não é possível determinar, a operação restrita ao âmbito municipal torna-se menos eficiente. Isto é, haverá aumento do custo de operação sem a contrapartida de aumento de usuários, forçando a revisão tarifária.
- v. Continuidade da operação sem contrato de concessão licitado.** Dada a complexidade de organização de certames licitatórios no transporte público, uma das grandes perdas para Palhoça seria a necessidade de preparação de concessão no âmbito do município. Isto é, pode-se prever dificuldades para o município em atender às demandas dos órgãos de controle (MPSC, TCE) para a regularização do contrato de concessão no curto prazo.

- vi. Isolamento do município na gestão associada da RMF.** Sem adesão, as decisões colegiadas sobre questões de interesse comum aos usuários da RMF serão tomadas sem o voto de Palhoça.
- vii. Perda de atratividade do comércio e do outros serviços do município.** Ao contrário do reforço da centralidade municipal decorrente da integração, pode-se prever o efeito contrário. O enfraquecimento da centralidade, inclusive causado pela perda de interesse de moradores de outros municípios em viagens para Palhoça, deverá ter reflexos na atividade econômica local.
- viii. Eventual transferência de passageiros do sistema municipal para o intermunicipal.** Embora não previsto em projeto, retornam as condições de sobreposição territorial de linhas municipais e intermunicipais com a consequente perda de passageiros do municipal para o intermunicipal, agravando a situação de arrecadação do primeiro com reflexos em tarifas mais altas.
- ix. Perdas para os cidadãos da RMF como um todo.** Caso o município de Palhoça recuse-se a autorizar a implantação de um terminal em seu território, as perdas serão sentidas por todos os usuários da RMF. Os principais efeitos seriam:
- necessidade de transbordo adicional para usuários de Palhoça em uma eventual linha de conexão do terminal Palhoça a terminal São José Sul, quando sabe-se que usuários desaprovam duas ou mais conexões para viagens curtas;
  - necessidade de se refazer cerca de 30% do projeto operacional criado para a região, aumentando o custo e tempo de finalização do projeto;
  - custo maior de terminal de São José Sul em Forquilha, cuja viabilidade operacional depende da execução de passagem para ônibus sob a BR-101, sendo que não há possibilidade de construir tal passagem antes da finalização do contorno viário da Grande Florianópolis devido à necessidade de se restringir o tráfego da BR-101 para isso.



## Conclusão

A implantação da Rede Integrada de Transporte Coletivo Metropolitano é necessária tanto para regularizar um serviço básico para a população quanto para melhorar a mobilidade urbana da Grande Florianópolis. A concessão pública do transporte coletivo requer gestão eficiente de todos os municípios e Governo do Estado, seja no planejamento de linhas de ônibus, seja na fiscalização.

Uma possível desistência do município de Palhoça em aderir à Rede Integrada de Transporte Metropolitano trará prejuízos à população palhocense, tanto aos usuários de ônibus como à economia local. Os usuários do transporte coletivo não terão sistemas municipal e intermunicipal integrados, já que Governo do Estado e Prefeitura Municipal farão licitações separadas; as tarifas ficarão mais altas devido aos custos do sistema municipal; os passageiros farão mais de um transbordo para acessar o Centro de Florianópolis; e não haverá estímulo para que moradores das cidades vizinhas utilizem o comércio de Palhoça pela dificuldade e alto custo de se chegar ao município.

Portanto, conclui-se que as palavras do prefeito Camilo Martins, ainda no ano de 2017, permanecem atuais:

*“Essa é a verdadeira integração, já que, por exemplo, o morador de Palhoça poderá se deslocar a qualquer município vizinho pagando uma única tarifa (...) Um morador de um bairro de Palhoça poderá ir a Biguaçu, por exemplo, e não precisará adentrar entrar na Ilha caso não seja do seu interesse.”*

<https://ndmais.com.br/noticias/municipios-da-grande-florianopolis-definem-plano-conjunto-de-mobilidade-urbana/>