



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Kneib, Erika Cristine

Transporte público coletivo e mobilidade: a relevância da governança interfederativa

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional,
vol. 25, núm. 3, 2020, Septiembre-, pp. 1123-1143

Universidade de Santa Cruz do Sul
Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14923>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552067996011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Transporte público coletivo e mobilidade: a relevância da governança interfederativa

Erika Cristine Kneib

Universidade Federal de Goiás – Goiânia – GO – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3342-5198>

Resumo

Um sistema de transporte público coletivo eficiente e que atenda às necessidades dos cidadãos mostra-se cada vez mais essencial para garantir uma mobilidade adequada nas cidades. Apesar de numerosos benefícios às cidades, este sistema está implexo em inúmeros desafios, os quais muitas vezes excedem o âmbito do transporte público coletivo e acabam revelando-se presentes em outras estruturas e elementos da cidade. Se os desafios do transporte coletivo no âmbito municipal são muitos, maiores ainda são os desafios dos sistemas localizados em regiões metropolitanas, demandando um processo que integre e articule as decisões e as políticas públicas. É neste contexto que os temas governança e gestão pública ganham um relevante protagonismo, pois são imperiosos para permitir que processos coordenados, articulados e integrados levem à solução de diversos problemas relacionados ao transporte público coletivo. Assim sendo, este trabalho apresenta como objetivo investigar e analisar as relações entre governança interfederativa e transporte coletivo no contexto brasileiro, procurando entender como a governança impacta a qualidade do transporte coletivo, assim como sugerir elementos que contribuam para o enfrentamento dos problemas e para a qualidade deste serviço. Como metodologia, adota-se pesquisa exploratória, aplicada e bibliográfica. Os resultados permitiram compreender que as soluções para a melhoria do transporte coletivo incluem medidas e ações integradas e articuladas que extrapolam o âmbito deste sistema, assim como o papel essencial da governança interfederativa para se obter um serviço que atenda às necessidades dos cidadãos.

Palavras-chave: Mobilidade. Transporte coletivo. Governança. Região metropolitana.

Public transport and mobility: the relevance of interfederative governance

Abstract

An efficient public transport system that meets the needs of citizens is proving to be increasingly essential to ensure adequate mobility in cities. Despite numerous benefits to cities, this system is involved in countless challenges, which often exceed the scope of public transport and end up being present in other structures and elements of the city. If the challenges of public transport at the municipal level are many, the challenges of systems located in metropolitan regions are even greater, demanding a process that integrates and articulates public policies and decisions. In this context, themes of governance and public management gain a relevant role, as they are imperative to allow coordinated, articulated and integrated processes to lead to the solution of several problems related to public transport. Therefore, this paper aims to investigate and analyze

the relationship between interfederative governance and public transport in the Brazilian context, seeking to understand how governance impacts the quality of public transport, as well as suggesting elements that contribute to coping with problems and to improving quality of this service. As a methodology, exploratory, applied and bibliographic research are adopted. The results made it possible to understand that solutions for the improvement of public transport include integrated and articulated measures and actions that go beyond the scope of this system, as well as the essential role of interfederative governance to obtain a service that meets the needs of citizens.

Keywords: Mobility. Public transport. Governance. Metropolitan region.

Transporte público y movilidad: la relevancia de la gobernanza interfederativa

Resumen

Un sistema de transporte público eficiente que satisfaga las necesidades de los ciudadanos está demostrando ser cada vez más esencial para garantizar una movilidad adecuada en las ciudades. A pesar de los numerosos beneficios para las ciudades, este sistema está involucrado en innumerables desafíos, que a menudo exceden el alcance del transporte público y terminan estando presentes en otras estructuras y elementos de la ciudad. Si los desafíos del transporte público a nivel municipal son muchos, los desafíos de los sistemas ubicados en regiones metropolitanas son aún mayores, y exigen un proceso que integre y articule las políticas y decisiones públicas. Es en este contexto que los temas de gobernanza y gestión pública adquieren un papel relevante, ya que son imprescindibles para permitir que los procesos coordinados, articulados e integrados conduzcan a la solución de varios problemas relacionados con el CPT. Por lo tanto, este documento tiene como objetivo investigar y analizar la relación entre la gobernanza interfederativa y el transporte público en el contexto brasileño, buscando comprender cómo la gobernanza afecta la calidad del CPT, así como sugerir elementos que contribuyan a abordar los problemas y la calidad de este servicio. Como metodología, se adopta la investigación exploratoria, aplicada y bibliográfica. Los resultados permitieron comprender que las soluciones para mejorar el transporte público incluyen medidas y acciones integradas y articuladas que van más allá del alcance de este sistema, así como el papel esencial de la gobernanza interfederativa para obtener un servicio que satisfaga las necesidades de los ciudadanos.

Palabras clave: Movilidad. Transporte público. Gobernanza. Región Metropolitana.

1 Introdução

A cidade é um espaço de multiplicidade, diversidade e coletividade. Para que a cidade alcance a qualidade de vida desejada, um transporte público coletivo eficiente e que atenda às necessidades dos cidadãos torna-se elemento fundamental e estruturador da mobilidade urbana (ALCÂNTARA *et al.*, 2019). Nenhuma cidade consegue funcionar de forma eficiente sem um bom sistema de transporte público coletivo (UITP, 2018).

Muitos são os benefícios do transporte público coletivo (TPC), principalmente quando comparado aos modos motorizados individuais. O transporte público reduz congestionamentos; produz um melhor aproveitamento do espaço urbano - uma viagem casa-trabalho feita por automóvel consome pelo menos 20 vezes mais espaço do que a mesma viagem feita por transporte coletivo - liberando áreas para outras atividades; permite acesso às diversas atividades

urbanas, conectando pessoas às atividades sociais; promove inclusão social; potencializa o desenvolvimento econômico, social e ambiental (UITP, 2011; 2018).

Para a American Public Transportation Association - APTA (2018) o transporte público transforma as cidades e a vida da população ao estimular o crescimento econômico, promover um estilo de vida sustentável e melhoria da qualidade de vida. Segundo esta Associação, todo segmento da sociedade – indivíduos, famílias, comunidades e negócios – são beneficiados com o transporte público. Para Litman (2019), melhorias no transporte público contribuem fundamentalmente para reduzir a posse e o uso do veículo motorizado individual, trazendo, como consequência, todos os benefícios associados.

Estratégias divulgadas pela UITP (2018) revelam que duplicando-se o mercado de transporte público mundialmente seria possível economizar 170 milhões de toneladas de combustível, assim como o equivalente em 550 milhões de toneladas de CO₂; reduzir o número de acidentes fatais em 15%; e ainda reduzir o risco de obesidade e doenças do coração em até 50%, graças às relações do TPC com a bicicleta e a caminhada.

Apesar de numerosos benefícios às cidades, este sistema está implexo em inúmeros desafios, os quais muitas vezes excedem o âmbito do transporte público coletivo e acabam revelando-se presentes em outras estruturas e elementos da cidade. Nesse contexto, pode-se destacar a abordagem do Institute of Transportation Forum (ITF, 2013) sobre os desafios de obtenção de recursos financeiros para sustentar o sistema; do IPEA (2015) sobre a ausência de integração tarifária e sobreposição de linhas; ou a relação indissociável entre transporte coletivo e uso do solo, sendo a integração desses elementos mandatória para a melhoria da mobilidade e garantia de um futuro urbano mais sustentável (THE WORLD BANK, 2013; SUZUKI *et al.*, 2013; KNEIB; PORTUGAL, 2017).

Se os desafios do TPC no âmbito municipal são muitos, maiores ainda são os desafios dos sistemas localizados em regiões metropolitanas (RM). A região metropolitana acaba por conformar um única e grande cidade, ou uma única urbanização, mas com inúmeras formas de ocupação urbana (Romanelli; Abiko, 2011), além de diversas instâncias e níveis de gestão pública envolvidas, incluindo-se as instâncias dos municípios que a conformam, mais as do Estado em que se localizam.

Uma vez que os problemas e desafios associados ao transporte coletivo metropolitano extrapolam o sistema, o serviço e o município em que se localizam, mostra-se imperioso um processo que integre e articule as decisões e as políticas públicas capazes de oportunizar e permitir que o mesmo funcione de forma adequada. Todavia, no Brasil, não é o que acontece. Um estudo do TCU (2014b, p. 29) constata um grande “desalinhamento entre a política pública de mobilidade urbana e outras políticas”, ressaltando que, caso este desalinhamento se mantenha, pode reduzir ainda mais a atratividade do transporte público, além de agravar consideravelmente o uso intensivo dos carros e motos.

É neste todo que os temas governança e gestão pública ganham um relevante protagonismo, pois são imperativos para permitir que processos coordenados, articulados e integrados levem à solução de diversos problemas relacionados ao TPC, apresentando-se fundamentais para seu funcionamento (TCU, 2014b).

Sobre governança, segundo o TCU (2014a), esta tem como pilares um ciclo estratégico que inclui direcionar, avaliar e monitorar. Já a gestão pública engloba questões relativas ao planejamento, execução, ação e controle. Adota-se como recorte, neste trabalho, o caso das regiões metropolitanas. Portanto, a governança interfederativa, aqui também é denominada de metropolitana.

A partir do citado contexto, depara-se com as seguintes questões: Como a governança interfederativa afeta o transporte público coletivo? O quão determinante é esta governança para a qualidade deste sistema?

Como premissa tem-se que, se por um lado a governança interfederativa é basilar para a qualidade e eficiência do TPC, por outro lado, a falta desta leva a uma desarticulação das políticas, afetando diretamente o transporte coletivo e, por consequência, a mobilidade urbana e metropolitana.

Destarte, no contexto da essencialidade do transporte coletivo para as cidades e para a mobilidade, o presente trabalho apresenta como objetivo investigar e analisar as relações entre governança interfederativa e transporte público coletivo no contexto brasileiro, procurando entender como a governança impacta a qualidade do TPC, assim como sugerir elementos que contribuam para o enfrentamento dos problemas e para a qualidade deste serviço essencial, a partir da relação entre governança e transporte público coletivo.

Como metodologia, adota-se pesquisa exploratória, aplicada e bibliográfica. Como técnica de análise dos elementos e relações entre governança e TPC adota-se uma adaptação do diagrama de árvore, que possibilita organizar elementos ordenadamente, estabelecendo relações entre estes e avaliando a viabilidade das ações (MIZUNO, 1993).

Sobre as conclusões mais relevantes e resultados, foi possível compreender que as soluções para a melhoria do transporte coletivo incluem medidas e ações integradas e articuladas que extrapolam o âmbito deste sistema, assim como o papel essencial da governança interfederativa para se obter um serviço que atenda às necessidades dos cidadãos, sem o qual não há como se almejar uma mobilidade urbana adequada para as cidades e regiões metropolitanas.

2 Governança e mobilidade metropolitanas

Dentre os diversos conceitos e definições para o termo mobilidade, este trabalho adota o trazido pela lei federal, segundo a qual mobilidade urbana consiste na “condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano” (BRASIL, 2012, Art. 4º). Em complemento, quando se trata da mobilidade no âmbito da região metropolitana, denomina-se mobilidade metropolitana.

Para se obter uma mobilidade adequada e equilibrada, é necessária uma visão sistêmica, que procure coordenar e integrar os diversos elementos (Alcântara *et al.*, 2019), que muitas vezes extrapolam os sistemas de transporte e envolvem toda a cidade.

No domínio dos problemas e desafios enfrentados pelo transporte coletivo, considerado um dos grande pilares para uma mobilidade urbana mais adequada e benéfica à cidade, essa premissa também se aplica, uma vez que muitos problemas, desafios e soluções extrapolam o sistema e a infraestrutura associada. Tais questões demandam estratégias e políticas articuladas que envolvem outros temas,

e soluções em outros elementos, nas suas diversas escalas, como crescimento urbano, ocupação urbana, trânsito, infraestrutura viária, políticas de restrição ao uso do automóvel, desenho urbano, dentre outros (LITMAN; BURWELL, 2006; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015; UITP, 2018).

No Brasil, a carência de integração entre as políticas públicas, notadamente as associadas à mobilidade, revela-se como um sério problema. Segundo TCU (2014b), constata-se a insuficiência de elementos de articulação que permitam alinhar estratégias e políticas de mobilidade urbana, o que gera prejuízos no desenvolvimento e gestão desta política, com ênfase nas regiões metropolitanas.

Esta necessidade de coordenar e integrar partes que afetam o todo é uma das funções da governança, a qual mostra-se basilar para a mobilidade urbana e, conseqüentemente para o transporte coletivo. Visando esclarecer o conceito e as definições associados a este termo e sua importância, a seguir apresentam-se referências, na busca por elucidar o termo e associá-lo à importância para o TPC.

O material do TCU (2014a) descreve as principais funções da governança, como: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; articular as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos e conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; promover a *accountability* (que consiste na prestação de contas com responsabilidade) e a transparência. Ainda segundo o trabalho, a Governança relaciona-se com diversos processos, citando como principais os de comunicação; análise e avaliação; liderança, tomada de decisão e direção; controle, monitoramento e prestação de contas. Ou seja, a governança tem como atividades essenciais a liderança, a estratégia e o controle, com objetivos mais amplos, que visam conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse da sociedade.

Apesar de estarem diretamente relacionadas com a governança, as funções da gestão mostram-se mais objetivas, incluindo a implementação de programas, garantia da aplicação dos regulamentos; monitoramento de ações; manutenção da comunicação e avaliação de desempenho (TCU, 2014a).

Em uma definição similar, segundo GIZ (2018), governança refere-se aos mecanismos, estruturas e processos que permitem a tomada de decisão pelo poder público dos processos sob sua responsabilidade. A governança permite ao poder público buscar o alinhamento entre as necessidades da população, as políticas públicas e os atores envolvidos no processo decisório, com o objetivo de viabilizar determinada política ou ação. Diniz corrobora tal definição, ao considerar governança como a “capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 1996, p. 13).

Tais conceitos são reforçados pelo Estatuto da Metrópole, que traz o conceito de governança interfederativa, definindo-o como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015, Art. 2º). É interessante destacar que em 2018 foi incorporado a esta lei o conceito de governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, acrescentando-se à definição anterior a necessidade de execução de um “sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (Brasil, 2015, Art 2º), corroborando a

relação indissociável entre governança, gestão e as necessidades de integração e articulação.

Após trazido neste item o conteúdo sobre mobilidade e governança interfederativa, no item seguinte será desenvolvida uma abordagem que procura contextualizar e revelar os principais aspectos do transporte público coletivo no Brasil. Na sequência, os temas transporte coletivo e governança metropolitana são associados, procurando explicitar como a governança metropolitana mostra-se fundamental para o sistema de transporte coletivo e contribuir com o entendimento desta relação.

3 Transporte público coletivo em Regiões Metropolitanas Brasileiras

A partir da década de 1960 verifica-se uma grande mudança na mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras, quando um processo intenso de urbanização se associou ao aumento do uso de veículos motorizados. Após a década de 1980, a situação se agravou nas grandes regiões metropolitanas do Brasil: o uso do transporte público caiu de 68% para 51% do total de viagens motorizadas em 2010; enquanto o uso do automóvel cresceu de 32% para 49%. Essa situação gerou graves consequências e externalidades negativas, como aumento dos níveis de poluição, congestionamento e acidentes de trânsito (IPEA, 2011a).

Com relação ao arcabouço legal, é importante destacar que a Constituição Federal (Brasil, 1988) define o transporte público coletivo como de caráter essencial, sendo atribuição dos municípios sua organização e prestação, seja diretamente, seja sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação. Adicionalmente, traz que os Estados poderão instituir regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Assim, o Estado passa a ter papel de protagonista no contexto dos serviços públicos metropolitanos (IPEA, 2015a).

A Lei Federal de Mobilidade (Brasil, 2012, art. 4º) o define como “serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público”, assim como ratifica a importância deste modo motorizado coletivo para as cidades brasileiras, destacando, dentre suas diretrizes “prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado” (BRASIL, 2012, art. 6º).

Os problemas, desafios e dificuldades afetos ao transporte público coletivo no âmbito nacional se aplicam à grande maioria das cidades brasileiras, sendo normalmente agravados proporcionalmente ao tamanho e população destas. E, conforme destacado inicialmente, tais questões ainda são mais complexas quando há grande proximidade, conurbação e dependência entre várias cidades, o que vai caracterizar as denominadas regiões metropolitanas (RM). Nestes casos, a região, entendida pela população como uma única grande cidade, vai compartilhar no seu cotidiano os fluxos de pessoas e mercadorias. Todavia, normalmente, os municípios integrantes da RM não planejam e não implementam ações de forma compartilhada neste tema (IPEA, 2015b). Em suma, o trabalho destaca que, apesar dos diversos mecanismos criados para enfrentar os problemas de gestão não integrada, o

transporte público nas RM brasileiras “continua a apresentar problemas sistêmicos” (IPEA, 2015b, p. 8).

Segundo o IBGE (2019), existem, no Brasil, setenta e quatro regiões metropolitanas e cinco aglomerações urbanas. O estado com maior número de RM é a Paraíba, com doze; seguido por Santa Catarina, com onze RM; Alagoas com nove; e o estado do Paraná, com oito. As Aglomerações Urbanas são três em São Paulo e duas no Rio Grande do Sul.

Mediante a necessidade de se enfrentar as questões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, ganha grande relevância (BRASIL, 2015). Segundo a referida Lei, uma região metropolitana é uma unidade regional, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ainda segundo esta Lei, os Estados, por meio de Lei complementar, poderão instituir as regiões metropolitanas, assim como suas funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

Dentre as funções públicas de interesse comum, nas RM, o transporte coletivo, a mobilidade urbana e metropolitana e o uso e ocupação do solo normalmente acabam sendo contemplados nestas legislações, uma vez que constituem temáticas necessárias de serem tratadas conjuntamente, além de impactarem, sobremaneira, os municípios limítrofes, conforme previsto na Lei Federal (UFG; SECIMA, 2017).

Apesar da prioridade e do amplo apoio que a base legal confere ao modo coletivo, a realidade nacional ainda mostra-se sustentada nos padrões do século passado. Seja em políticas federais de financiamento, aquisição e isenção de tributos para o automóvel (IPEA, 2011), seja no incentivo ao uso e espaço garantido para este modo nas cidades brasileiras, políticas diretas ou indiretas de estímulo ao automóvel ainda mostram-se preponderantes.

Mesmo que existam algumas poucas intenções e ações em prol do transporte público coletivo, a exemplo de obras realizadas a partir do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC, o transporte público está em crise (ANTP, 2018a), afetando diretamente a mobilidade dos brasileiros. Para ilustrar tal questão e apresentar um resumo das suas causas, seguem referências que ilustram a falta de prioridade, e por consequência de competitividade, do transporte coletivo em comparação com o transporte individual motorizado.

A prioridade até então concedida aos modos motorizados individuais (carros e motos) reflete-se nos modos utilizados para a realização das viagens nas cidades brasileiras. Uma pesquisa da CNT e NTU (2017), para municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, exhibe que cerca de 45% dos deslocamentos são realizados por ônibus, o que mostra a representatividade do ônibus na matriz de deslocamento dos municípios. Os deslocamentos por metrô representam apenas 4,6% e por trem 1,5%.

Todavia, o tempo consumido nas viagens no transporte coletivo, é muito maior que o tempo consumido nas viagens no transporte individual. Segundo a ANTP (2018b), viagens por automóvel são, em média, 40% mais rápidas que por transporte coletivo, enquanto as viagens por motocicleta superam a velocidade do transporte coletivo em 90%. O material revela ainda que, para cidades acima de um

milhão de habitantes, uma viagem por transporte público é, em média, de 43 minutos; enquanto por transporte individual não passa dos 30 minutos.

Conforme destacado, o ônibus é o principal meio de transporte nas cidades brasileiras. Este modo enfrenta crescente perda de demanda. Segundo a NTU (2018), a queda da demanda do transporte coletivo por ônibus, no Brasil, agravou-se especialmente a partir de 2014, com consequente redução média acumulada de 25,9% dos usuários pagantes. Só em 2017, a redução média da demanda foi de 9,5%.

A perda de demanda, de eficiência e de qualidade do transporte coletivo estão relacionados a fatores internos e externos ao sistema, que podem ser descritos a partir do que se chama de círculo vicioso. Segundo o círculo vicioso descrito pelo IPEA (2013), o aumento de preços de insumos do TPC e o aumento das gratuidades no TPC, aliados ao incentivo ao transporte individual, levam à perda de demanda, redução da receita e aumento dos custos do TPC; isso leva à queda de produtividade e rentabilidade; que leva ao desequilíbrio econômico-financeiro e ao aumento da tarifa. Isso tudo levará à perda de competitividade do TPC e aumento do uso do transporte individual, levando a mais congestionamentos, acidentes, poluição e desigualdades urbanas.

Já o Ministério das Cidades (2015) descreve o círculo vicioso do TPC da seguinte forma: o crescimento desordenado das cidades induz a mais e maiores deslocamentos, que contribuem a perda de demanda e tarifas mais caras, com consequente perda de qualidade do transporte coletivo; ocasionando maior dependência dos carros e motos, com consequente aumento dos congestionamentos, os quais levam à necessidade de mais vias, favorecendo o crescimento espraiado, realimentando o círculo vicioso.

Estes círculos viciosos exemplificam a necessidade de coordenação e articulação das diversas políticas e ações que impactam o transporte coletivo, seja no âmbito municipal, seja no metropolitano, confirmando as assertivas mencionadas anteriormente, seja por Alcântara *et al.* (2018), que enfatizam a necessidade de se tratar a mobilidade enquanto uma questão sistêmica; seja pelo IPEA (2015b) segundo o qual o transporte público nas RM brasileiras apresenta problemas sistêmicos, majorando a importância e responsabilidade da governança e gestão metropolitanas nesse sentido.

4 Governança metropolitana e transporte público coletivo

É fato que existem diversos elementos que contribuem para que o transporte público coletivo no Brasil não atenda às necessidades dos seus usuários, a exemplo das dificuldades e desafios impostos pela governança e gestão pública, pela escassez de recursos financeiros, ou pelas transformações constantes das cidades (KNEIB; PORTUGAL, 2017; ANTP, 2018).

Mas este fato não é exclusivo do transporte coletivo, pois, para Diniz (1996), há problemas na condução de todas as políticas estatais, sendo que o autor imputa tal fato ao fraco desempenho do governo para concretizar e atingir metas coletivas e à baixa capacidade de coordenação do Estado. No contexto da gestão metropolitana, Costa (2013) corrobora o pensamento de Diniz (1996), pois conclui que no Brasil não há um desenho institucional capaz de responder aos anseios, estratégias e objetivos relacionados à gestão integrada dos desafios metropolitanos

compartilhados. Segundo o autor, existem sim alguns poucos arranjos institucionais, todavia, efetivamente, estes não são capazes de efetivar uma gestão metropolitana adequada, ou conseguem concretizar apenas elementos parciais desta gestão.

Os problemas relacionados ao transporte coletivo não só extrapolam a escala municipal, como as soluções estão, muitas vezes, em outras pastas da administração pública, ou ainda, em gestões de diferentes níveis, como a estadual e municipal. Neste caso, a baixa capacidade de coordenação estatal, aliada ao baixo desempenho do governo em atingir metas coletivas apontada por Diniz (1996), ou ainda a ausência de respostas efetivas aos desafios metropolitanos compartilhados apontada por Costa (2013) revelam-se também grandes gargalos para o transporte coletivo.

Nesse sentido, o IPEA (2015b) enfatiza existir uma multiplicidade de instituições públicas que possuem atribuições relativas ao transporte coletivo e à mobilidade nos diferentes níveis de governo, seja o federal, o estadual e o municipal, destacando principalmente as secretarias de transporte estaduais e municipais, os departamentos de transportes estaduais, o Departamento Nacional de Trânsito, o Ministério do Desenvolvimento Regional, entre outras entidades. Uma vez que cada um destes órgãos já possui dificuldades e desafios relativos a suas atribuições específicas, pouca importância acaba sendo conferida ao planejamento conjunto (IPEA, 2015b), sendo que a governança interfederativa apresenta-se cada vez mais relevante para superar tais dificuldades.

No âmbito do TPC, a governança metropolitana e a gestão pública tornam-se fundamentais para integrar e consolidar os elementos do próprio sistema de transporte coletivo, fundamentais para seu funcionamento, uma vez que, no âmbito metropolitano, dependem de distintos órgãos. Como exemplo pode-se destacar a questão operacional, que demanda um serviço planejado e operado em rede; e a questão de recursos para garantir o funcionamento do sistema.

Com relação ao planejamento, operação e viabilização do transporte coletivo, o Ministério das Cidades (2015) destaca a importância dos serviços de transporte público coletivo serem organizados como uma rede única, complementar e integrada, seja para redução de custos, seja para aproveitamento da estrutura existente. Contudo, não é o que acontece na quase totalidade das cidades brasileiras. Muitas nem mesmo organizam de forma unificada os seus sistemas de linhas municipais. Sem uma política tarifária integrada, cada linha é operada de forma praticamente isolada do restante do sistema, limitando as possibilidades de deslocamento das pessoas, superpondo serviços desnecessariamente e encarecendo a operação do sistema como um todo.

Ainda segundo o Ministério das Cidades (2015), uma concepção isolada das linhas é ainda mais evidente quando se trata de sistemas diferentes, cada um com um operador distinto. Com isso, passa a ser comum a disputa por espaço físico nas ruas e por passageiros nos pontos entre serviços concorrentes, seja entre duas linhas municipais em um mesmo corredor, seja entre empresas municipais, gerando impactos negativos ainda maiores na operação e nos custos do sistema.

Com relação aos recursos para garantir o funcionamento do sistema do transporte coletivo, é fato que o sistema é público e necessita de recursos públicos e extratarifários para implementação de infraestrutura, para que opere com

qualidade e para que possa permanentemente ampliar a rede o atendimento à população (ANTP, 2018; GUERRA, 2016; KNEIB; PORTUGAL, 2017).

Contudo, na maioria das cidades e regiões brasileiras ainda se segue um modelo considerado antigo e ultrapassado: o sistema e sua operação são custeados exclusivamente pela tarifa (custo total dividido por passageiro transportado). Neste modelo, o custo do serviço recai para o usuário pagante, não havendo participação do poder público (ou da sociedade) no seu financiamento. Assim, o sistema é financiado apenas por quem usa e não por quem dele se beneficia (ANTP, 2018; GUERRA, 2016; UFG; SECIMA, 2017).

Este modelo utilizado no Brasil contraria modelos internacionais adotados, encontrados em locais onde o TPC possui grande qualidade. Nesses modelos, as tarifas são responsáveis por menos da metade do custo do sistema. Como exemplo pode-se citar Praga, onde a tarifa custeia cerca de 25% do sistema (75% fica a cargo de subsídios e outros recursos); Budapeste, com 37%, além de cidades próximas dos 50% do custeio via tarifa, como Amsterdã, Berlim, Bruxelas, Copenhague, dentre outras (EMTA, 2011).

Destarte, no Brasil, os recursos para garantir o funcionamento do sistema estão diretamente associados à política tarifária e aos custos do sistema, mencionados anteriormente no item sobre operação em rede, mostrando a necessidade de se pensar o transporte coletivo de forma integrada e coordenada, ratificando a relevância da governança e da gestão para integrar e consolidar os diversos elementos do próprio sistema de transporte coletivo, especialmente no âmbito metropolitano.

Se não bastassem os desafios inerentes à articulação dos elementos do próprio sistema de TPC, a governança e a gestão públicas no âmbito metropolitano tornam-se fundamentais ainda para integrar e consolidar outras políticas e diretrizes que afetam diretamente o transporte coletivo, mas que extrapolam os elementos componentes deste sistema, ou seja, são elementos externos ao TPC. Como exemplos, pode-se destacar três itens basilares: i) a mobilidade urbana; ii) uso e ocupação do território; iii) base legal e instrumentos de planejamento.

É notório que o transporte coletivo é o modo motorizado fundamental para uma mobilidade urbana equilibrada e sustentável. Isso é corroborado pela Lei Federal de Mobilidade, que garante prioridade dos modos coletivos sobre os individuais motorizados (BRASIL, 2012). Assim, sendo, a mobilidade precisa ser planejada e ter suas ações e projetos implementados visando garantir não só a prioridade, como a eficiência e qualidade deste sistema. E para que isso aconteça, os temas anteriormente citados e seus diversos elementos componentes precisam ser coordenados, com vistas a se obter um alinhamento de políticas e ações, principalmente relativos a:

i) mobilidade urbana: dentre os diversos elementos relacionados à mobilidade e seus impactos no sistema de TPC, cabe enfatizar:

a. o trânsito, uma vez que este precisa ser planejado e operado de modo a priorizar a fluidez do coletivo. Esta questão é tratada pelo IPEA (2015b, p.20), que chama a atenção para os conflitos “de competências no exercício da coordenação dos modos de transportes públicos e privados”;

b. a necessidade de integração dos outros modos de deslocamento ativos ou motorizados com o TPC, permitindo-se a integração intermodal, como apontado por Brasil (2012); Suzuki *et al.* (2013) e ITDP (2017);

ii) uso e ocupação do território:

a. a forma como o território do município – seja o público seja o privado - é ocupado e utilizado será fator determinante para o sucesso, ou não, do sistema de transporte coletivo (KNEIB, 2016a; SUZUKI *et al.*, 2013). Na escala metropolitana e municipal, as atividades econômicas de um município impactam o território vizinho e, por consequência, os deslocamentos entre tais municípios (IPEA, 2015b). Se não bastassem os desafios que as constantes mudanças nos padrões de ocupação urbana na escala municipal ocasionam no transporte coletivo, no âmbito metropolitano este fato se agrava: a demanda por transporte urbano em determinado município pertencente a uma região metropolitana pode ser notoriamente impactada por mudanças na ocupação do território ou na dinâmica urbana de municípios vizinhos (IPEA, 2015b);

b. o processo de espraiamento urbano, sendo que cidades compactas são favoráveis ao transporte coletivo, enquanto cidades espraiadas contribuem para a perda de qualidade do sistema (EMBARQ, 2018);

c. a ocupação do espaço público e como esse espaço é gerido. Nesse aspecto, deve-se considerar o espaço viário, principalmente no que se refere à infraestrutura prioritária para garantir a fluidez do transporte coletivo; ou com relação à ocupação deste espaço por estacionamentos, que extrapolam apenas a destinação do uso espaço público e devem ser implementados também como medida de gerenciamento da mobilidade (Suzuki *et al.*, 2013; ITDP, 2017).

Os elementos abordados nos itens i e ii são também contemplados pela abordagem denominada de Desenvolvimento Orientado ao Transporte, DOT, que defende um modelo de cidade com desenvolvimento baseado no transporte coletivo, além de densidades adequadas, cidade conectada, andar a pé, andar de bicicleta, priorizar o transporte coletivo, incluindo-se a infraestrutura necessária; e ainda rever as medidas que incentivam o uso do automóvel, como controle de estacionamentos. Tal abordagem só ratifica a importância de se pensar o transporte coletivo em conjunto com outros elementos da cidade (EMBARQ, 2018; ITDP, 2017).

Com relação ao item iii) Base legal e instrumentos de planejamento, deve-se destacar:

a. o Plano de Mobilidade, previsto na Lei Federal de Mobilidade (BRASIL, 2012). Este deve contemplar, dentre outros, os serviços de transporte público coletivo; a circulação viária; a integração entre os modos de transporte público, privado e não motorizados; assim como o financiamento do transporte público coletivo (Brasil, 2012). Porém, dados da ANTP (2017), sobre cidades com mais de 1 milhão de habitantes, revelam que apenas 41% dessas cidades possuem Plano de Mobilidade Urbana;

b. o Plano Diretor Municipal, reforçado pelo Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), entendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no Brasil. O Estatuto das Cidades afirma que todos os municípios pertencentes a regiões metropolitanas devem possuir tal instrumento;

c. o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que foi instituído pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015) como um instrumento que estabelece

diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana. Dentre os itens contemplados pelo PDUI incluem-se as diretrizes para as funções públicas de interesse comum; diretrizes para articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; e diretrizes para articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana, todos de suma importância para o transporte coletivo.

Dentre os instrumentos que podem ser utilizados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, o Estatuto da Metrópole (Brasil, 20015), em seu artigo 9º, traz os seguintes, além do PDUI: planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município; parcerias público-privadas interfederativas.

Dentre os instrumentos citados, no contexto do presente trabalho, destacam-se três: a elaboração de Planos Setoriais Interfederativos, o que pode significar a elaboração de um Plano de Mobilidade Metropolitana, ou ainda um Plano específico para o transporte coletivo metropolitano; os consórcios públicos, um dispositivo constitucional, regulamentado pela Lei Federal 11.107/2005 (Brasil, 2005), existente, portanto, desde 2005, para que os municípios e o Estado constituam consórcios públicos para a gestão e operação de serviços de interesse comum, incluindo-se o TPC; os fundos públicos, que podem ser utilizados para financiamento da operação do TPC, que hoje se dá maiormente com recursos apenas da tarifa, como será abordado adiante.

A partir das referências abordadas, cabe enfatizar que se integrar e coordenar os elementos diretamente relacionados ao sistema de transporte coletivo - como uma operação em rede ou recursos para garantir o funcionamento do sistema - já se mostra um grande desafio, é possível concluir que maiores ainda se mostram os desafios relacionados aos elementos indiretamente relacionados, como a mobilidade, o uso do e ocupação do território, as leis e instrumentos associados. Compreender a importância dos elementos indiretamente relacionados e tratá-los de forma estratégica, articulada e integrada, mostra-se preponderante para a eficiência, qualidade e para a própria sustentabilidade do TPC. E nesse sentido, a governança mostra-se basilar para integrar, coordenar e efetivar este processo em caráter metropolitano.

5 Governança metropolitana e transporte público coletivo: elementos e relações

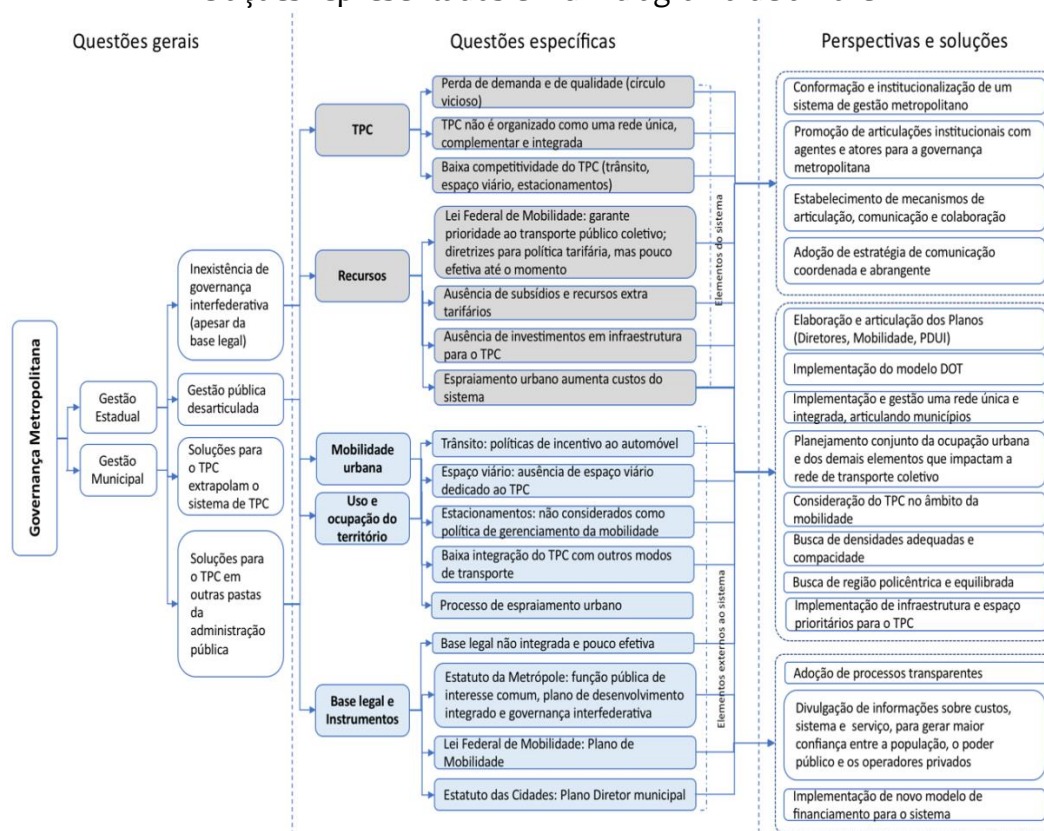
Com o objetivo de identificar, sistematizar e analisar os elementos de destaque, abordados nos itens anteriores do presente trabalho relacionados à governança metropolitana e transporte coletivo, foi utilizada uma adaptação da ferramenta diagrama de árvore.

O diagrama de árvore é utilizado por diversas disciplinas e áreas, com diferentes nomenclaturas e especificidades. Para Buarque (1999) consiste em maneira simples de expressão gráfica que permite identificar a hierarquia de problemas, potencialidades ou ações, que resultam das relações de causa e efeito. O processo de construção do diagrama consiste em listar os problemas;

interpretar a relação de causa e efeito existente entre os problemas listados, expressando a estrutura lógica e teórica. A árvore permite uma visualização das prioridades estratégicas, permitindo ainda inserir e visualizar a solução, ou que o que se deve ser feito para enfrentar cada um dos problemas (BUARQUE, 1999).

Neste trabalho, o diagrama de árvore foi adaptado para atingir aos objetivos propostos pela investigação. O diagrama foi dividido em três seções (Figura 1). A primeira denominou-se “questões gerais”, que envolvem a governança metropolitana, as gestões estadual e municipais que compõem determinada RM, assim como as principais questões e problemas relacionados. A segunda seção foi denominada “questões específicas”, envolvendo os elementos do próprio sistema de transporte coletivo, além dos elementos externos ao sistema, subdividida em transporte público coletivo e sua operação (TPC), recursos, mobilidade, uso e ocupação do território, base legal e instrumentos de planejamento. Cabe destacar que os elementos presentes no diagrama são provenientes das abordagens, referências bibliográficas e análises realizadas anteriormente. Por fim, a seção 3 apresenta as perspectivas e soluções que se propõe para enfrentar as questões apresentadas nas seções um e dois do diagrama. As fontes, referências e análises que embasaram a seção três são apresentadas na sequência.

Figura 1 – Governança metropolitana e transporte coletivo, seus elementos e relações representados em um diagrama de árvore



Com relação ao enfrentamento dos problemas e questões apresentados, fica evidente a necessidade de conformação e institucionalização de um sistema de gestão metropolitano. Sobre este tema, o material de Costa e Tsukumo (2013)

destaca os seguintes elementos que devem ser considerados na esfera dos arranjos institucionais das RM: quais são os órgãos responsáveis pela gestão da RM; no que se refere aos recursos, quais são os fundos para financiamento específico de ações na RM, assim como quais são os programas contidos nos orçamentos estaduais; a existência e atuação dos conselhos consultivo e deliberativo; e, por fim, os instrumentos de planejamento.

A necessidade de promover articulações institucionais e dos agentes e atores para a governança metropolitana, que permita alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, mostra-se necessária para se alcançar o resultado comum desejado (TCU, 2014a). Essa articulação pode ser efetivada a partir dos consórcios entre municípios e/ou estado; articulações para gestão das funções públicas de interesse comum; câmaras técnicas, no contexto dos conselhos metropolitanos, garantindo-se ainda a participação da população; conselhos setoriais; associações de municípios; parcerias público-privadas; conferências e comitês com atuação no âmbito metropolitano (COSTA; TSUKUMO, 2013). O fato é que torna-se fundamental encontrar mecanismos que aperfeiçoem o alinhamento entre o TPC, a política pública de mobilidade urbana e outras políticas (TCU, 2014a).

No âmbito da integração e articulação, não se pode esquecer da necessidade de adoção de uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente, para que todas as partes possam colaborar umas com as outras efetivamente (TCU, 2014a).

Como grande parte das RM já existem legalmente, o principal desafio se faz em não só instituí-las formalmente, mas principalmente em consolidá-las, fazendo funcionar, efetivamente o processo de governança interfederativa (IPEA, 2015b), na busca por atingir metas coletivas (Diniz, 1996), com ênfase nas metas relativas à qualidade do transporte público. Afinal, como destaca o IPEA (2015b), a governança é peça fundamental para o sucesso do TPC, pois é capaz de evitar a preponderância de políticas de governo lesivas aos sistemas de transporte.

Nesse contexto, a articulação e integração entre gestões, instrumentos de planejamento (planos) e políticas públicas é determinante para se alcançar um transporte coletivo de qualidade. Estas articulação e integração devem ser pensadas em escalas distintas, mas complementares e integradas. Aqui são destacadas duas escalas, a municipal e a metropolitana:

Escala municipal: demandará uma gestão integrada, capaz de articular as diversas áreas impactadas e que impactam o transporte coletivo. O material relacionado ao DOT (Desenvolvimento Orientado ao Transporte Coletivo) reforça a indicação de elementos que extrapolam o âmbito do serviço e do sistema, a saber: a ocupação urbana, pois a cidade favorável ao transporte coletivo é compacta, conectada, com densidades adequadas e com mix de usos; incentiva a caminhada e o uso da bicicleta; e deve mudar, a partir do desencorajamento ao uso do automóvel (ITDP, 2017; SUZUKI *et al.*, 2013).

Escala metropolitana: demandará a consolidação de uma governança interfederativa capaz de: i) implementar e gerir uma rede única e integrada de transporte coletivo (Ministério das Cidades, 2015), articulando todos os municípios partícipes. É necessário entender o sistema metropolitano como uma rede que atende a uma grande cidade, apesar de administrações municipais diferentes; ii) conhecer a realidade, ter dados atualizados e elaborar um planejamento conjunto

da ocupação urbana e dos demais elementos que impactam a rede de transporte coletivo (EMTA, 2011; Suzuki *et al.*, 2013), podendo ser utilizado, enquanto importante instrumento para tal, o plano de desenvolvimento urbano integrado (Brasil, 2015); iii) ponderar, no âmbito dos deslocamentos metropolitanos, não apenas o transporte coletivo, mas a mobilidade em um sentido mais amplo, considerando-se a dinâmica metropolitana, assim como a integração entre os diferentes modos de transporte (EMTA, 2011).

A população, em geral, possui uma percepção negativa do serviço de TPC e desconhece sua importância para a mobilidade urbana e para a própria cidade. Portanto, processos transparentes mostram-se de fundamental importância para o acompanhamento das políticas, pois são capazes de responder como são aplicados os recursos públicos e quais são os resultados (IPEA, 2004). Torna-se necessária ainda ampla divulgação e disseminação de informações relacionadas aos custos, ao sistema e ao serviço, de forma a gerar maior confiança e respeito entre a população, o poder público e os operadores privados (ANTP, 2018; UFG; SECIMA, 2017), além de ações de comunicação e informação sobre a importância, necessidade e essencialidade do serviço para a melhoria da mobilidade.

Um dos principais gargalos relacionados ao financiamento do transporte coletivo no Brasil refere-se ao modelo ultrapassado adotado na maior parte das cidades, no qual o usuário pagante é o responsável por arcar com todos os custos. Para superar tal gargalo, é amplamente defendido por especialistas e pela literatura nacional um novo modelo de financiamento, que objetive prover os recursos adicionais necessários - receitas não tarifárias e desonerações - para viabilizar uma melhor qualidade. O IPEA (2013) ratifica tal premissa, destacando que o financiamento do transporte público coletivo “deve ir muito além da mera definição de uma tarifa que cubra os custos dos sistemas de transporte, como sempre ocorreu no país” (IPEA, 2013, p. 15).

Assim, os custos do transporte público seriam suportados por toda a sociedade, incluindo recursos dos diversos poderes governamentais, já que toda a sociedade se beneficia deste serviço. Os recursos extra tarifários podem ser buscados a partir de contribuições advindas da utilização do transporte individual, como taxas sobre combustíveis, taxas sobre uso de vias e cobrança de estacionamentos; de desonerações tributárias de impostos relacionados; dos orçamentos públicos; ou ainda a partir de capturas de valor após a implantação de infraestruturas de transporte público que tenha resultado em valorização de imóveis urbanos, dentre outros, podendo ser geridos a partir de um fundo específico (ANTP, 2018a; IPEA, 2013; 2016).

Apesar de uma Lei Federal que garante prioridade ao modo coletivo frente ao individual, a falta de investimentos em infraestrutura para o transporte coletivo, em paralelo à disposição do poder público em privilegiar o transporte individual, mostram-se na completa contramão de todas as referências mundiais de sucesso nessa área (ANTP, 2018a). Assim sendo, é necessário reverter este paradigma e este processo. Além da prioridade concretizada em espaço no sistema viário, a infraestrutura qualificada deve permitir viabilizar e qualificar as viagens a pé e por bicicleta, assim como fomentar a intermodalidade. Em complemento, planejar e implementar a infraestrutura que objetive o desincentivo ao uso do automóvel é

fundamental para a tão almejada qualidade do transporte coletivo, reforçando-se os princípios do DOT anteriormente elencados.

Com relação ao desenvolvimento urbano, incluindo-se o uso e ocupação do solo, uma meta a ser perseguida consiste em, além da compacidade e das densidades adequadas, buscar a descentralização de atividades, objetivando uma região policêntrica e equilibrada (KNEIB, 2016a; IMTT, 2011; KNEIB E PORTUGAL, 2017). É necessário estimular, no âmbito do território metropolitano e/ou atendido pela rede, centralidades ativas e dinâmicas que atendam às necessidades das pessoas, facilitando curtos e médios deslocamentos para o acesso às atividades cotidianas. Neste caso, os instrumentos de planejamento e gestão, como os planos diretores, assim como a governança interfederativa, mostram-se fundamentais para que a ocupação urbana permita e potencialize a utilização e qualidade do transporte coletivo.

Destarte, a partir dos elementos identificados e analisados - seja ao longo deste texto, seja na Figura 1 - é possível um maior entendimento sobre as relações entre governança, gestão e transporte coletivo, sendo verificado que o enfrentamento aos problemas relacionados ao TPC engloba tanto questões internas ao sistema, quanto questões externas. É possível observar ainda que sejam questões internas ou externas ao sistema, todas demandam integração e articulação em distintos níveis, corroborando a essencialidade da governança metropolitana para garantir esta integração.

6 Considerações finais

No âmbito dos diversos temas e desafios do transporte coletivo em regiões metropolitanas, o presente trabalho abordou a importância e a necessidade de integração e alinhamento entre políticas públicas, com ênfase na mobilidade e políticas associadas.

Em um cenário nacional de desalinhamento de políticas, foi enfatizada a importância da governança interfederativa para o transporte coletivo e para a mobilidade, a partir da sua função estratégica, seu papel de supervisão da gestão, de liderança e de articulação das políticas no âmbito metropolitano, na busca pela consecução das metas coletivas.

Essa importância é ratificada pela clara definição apresentada pelo Estatuto da Metrópole sobre governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, que traz, conforme já abordado, a necessidade de compartilhamento de responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução dessas funções, dentre as quais inclui-se o transporte coletivo e a mobilidade metropolitana.

Ao investigar e analisar as relações entre governança metropolitana e transporte coletivo, a partir da estrutura, do método e da ferramenta utilizados, conclui-se que o trabalho atingiu os objetivos propostos. O processo metodológico empregado permite ainda enfatizar: i) sobre as respostas aos questionamentos trazidos na inicial, a governança mostra-se elemento chave para a coordenação e articulação das políticas responsáveis pelo enfrentamento dos problemas e melhoria do sistema de TPC; ii) corrobora-se a premissa do trabalho, que a governança mostra-se basilar para eficiência e qualidade do TPC, no âmbito

metropolitano, impactando, diretamente, a mobilidade dos cidadãos metropolitanos, sendo que o contrário, ausência de governança, leva ao desalinhamento de políticas e prejuízos ao TPC e à mobilidade; iii) sobre as sugestões de elementos para a qualidade do serviço, verifica-se que as mesmas extrapolam os limites municipais e as áreas relativas ao transporte coletivo, localizando-se em outras políticas, elementos ou instâncias da administração estadual e municipal, reforçando, novamente, o papel basilar da governança para articulação e enfrentamento dos problemas sistêmicos relacionados ao TPC.

Por fim, destaca-se que a relação transporte coletivo e governança, aqui investigada, assim como as sugestões apontadas, são gerais e não esgotam as necessidades do transporte coletivo no âmbito das RM. Afinal, cada RM possui seu histórico, seus problemas, seus potenciais e suas distintas especificidades. Contudo, os elementos aqui identificados e analisados são um passo inicial e importante para esclarecer que os desafios relacionados ao transporte coletivo - aqui ilustrados pelo que se chamou de círculos viciosos - são complexos e demandam um grande esforço conjunto de governança, de gestão e da própria sociedade para o enfrentamento dos problemas e para a construção de soluções, capazes de efetivar o tão almejado sistema de transporte coletivo eficiente, que será determinante para uma mobilidade urbana e metropolitana de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, M.N.P.A., GONZAGA, A. S. da S, KNEIB, E. C. Regenerative Mobility: Disruption and Urban Evolution. **International Journal on Environmental Science and Sustainable Development**. 2019. P. 41 a 55. DOI: 10.21625/essd.v4i3.676

ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos. **Mobilidade humana para um Brasil urbano**. São Paulo, 2017. ISBN 978-85-86454-02-8

ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos. **Construindo hoje o novo amanhã: propostas para o transporte público e a mobilidade urbana sustentável no Brasil**. São Paulo, SP, 2018a. Disponível em: <<http://files.antp.org.br/antpnoticias/resumo-executivo-propostas-para-o-transporte-publico-17-12-2108-b.pdf>> Acesso em: 18 de abril de 2019.

ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos - Simob/ANTP**. São Paulo, 2018b.

APTA - American Public Transportation Association. **Public transportation benefits**. 2018. Disponível em: <<https://www.apta.com/mediacenter/ptbenefits/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 25 de abril de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: julho de 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto das Cidades. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 07 abr. 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Mobilidade Urbana: Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.809, de 3 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

CNT - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; NTU - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Pesquisa mobilidade da população urbana 2017**. Brasília: CNT: NTU, 2017. ISBN 978-85-66881-10-3

COSTA, M. A, TSUKUMO, I. T. L. Para uma análise síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das Regiões Metropolitanas do Brasil. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Pg. 15 – 46. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo. Brasília, Ipea, 2013.

COSTA, M. A. Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Pg. 323 – 338. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo. Brasília, Ipea, 2013.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 2, maio-ago, 1996.

EMBARQ. **Dots Cidades. Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. Porto Alegre, 2018. ISBN 978-85-69487-00-5.

EMTA – European Metropolitan Transport Authorities. **EMTA Barometer of public transport in the European Metropolitan Areas**. 2011. Disponível em: <www.emta.com>. Acesso em: dezembro de 2019.

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. **Caderno Técnico de Referência Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo**. Disponível em: <<https://eemobilidadeurbana.com.br>>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

GUERRA, H. de O. Possibilidades de obtenção de recursos extra tarifários aplicados ao sistema de transporte público coletivo: análise da Região Metropolitana de Goiânia. In: KNEIB, E. C. (org.) **Projeto e cidade: mobilidade e acessibilidade em Goiânia**. Goiânia: Ed. UFG, 2016. P. 217-337.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

ITF - International Transport Forum. **Funding urban public transport**. UITP, Paris, France, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras : estudos de caso : relatório final**. Coordenação: Alexandre de Ávila Gomide. Brasília : Ipea, Ministério das Cidades, 2004.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A mobilidade urbana no Brasil. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. **Comunicados do IPEA número 94**. Brasília, 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana de Goiânia**. Rio de Janeiro, 2015a.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Transportes e metrópoles: aspectos da integração em regiões metropolitanas**. Texto para discussão. Brasília : Rio de Janeiro, 2015b.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasília**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6635/1/td_2192.pdf> . Acesso em: 16 de abril de 2019.

ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento. **TOD Standard. Padrão de qualidade DOTS**. 3a ed. Nova York: ITDP, 2017.

KNEIB, E.C. Goiânia: Características, Relações e Potencialidades entre centralidades, sistemas e projetos de transporte na Capital. In: KNEIB, E.C. (Org.) **Projeto e cidade: mobilidade e acessibilidade em Goiânia**. Goiânia: Ed. UFG, 2016. P. 14-30.

KNEIB, E. C., PORTUGAL, L. da S. Caracterização da acessibilidade e suas relações com a mobilidade e o desenvolvimento. In: PORTUGAL, L. da S. (org.). **Transporte, Mobilidade e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. p. 65 – 87.

LITMAN, T., BURWELL, D. (2006) Issues in sustainable transportation. **Int. J. Global Environmental Issues**, Vol. 6, No. 4, 2006, p.331–347.

LITMAN, T. **Are Vehicle Travel Reduction Targets Justified? Evaluating Mobility Management Policy Objectives Such as Targets to Reduce VMT and Increase Use of Alternative Modes**. Victoria Transport Policy Institute. September 2019. Disponível em: <https://www.vtpi.org/vmt_red.pdf>. Acesso em: 5 de dezembro de 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob: construindo a cidade sustentável – Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

MIZUNO, S. **Gerência para melhoria da Qualidade - As sete novas ferramentas de controle da Qualidade**. Editora LTC, 1993.

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Anuário NTU: 2017-2018**. Brasília: NTU, 2018.

SUZUKI, H., CERVERO, R. , IUCHI, K. **Overview of Transforming Cities with Transit: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development**. Washington, DC: World Bank, 2013.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional. Governança em políticas de mobilidade**. Brasília, 2014b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250204B77015039C8B3E42B8E&inline=1>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

The World Bank. **Transforming Cities with Transit. Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development**. Washington D. C, 2013. DOI: 10.1596/978-0-8213-9745-9

UFG - Universidade Federal de Goiás, Secretaria de Infraestrutura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado de Goiás – SECIMA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia: Diagnóstico.** Goiânia, Goiás, 2017.

UITP. **Public transport: the smart green solution.** 2011. Disponível em: <<https://www.apta.com/previousmc/sustainability/previous/2011/Presentations/Public-Transport-The-Smart-Green-Solution.pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

UITP. **Strategy for public transport.** 2018. Disponível em: <<http://www.uitp.org/strategy-public-transport>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

Erika Cristine Kneib. Arquiteta, Urbanista, com mestrado e doutorado em planejamento de transportes e pós doutorado em mobilidade urbana. Programa de Pós Graduação em Projeto e Cidade, Universidade Federal de Goiás. E-mail: erikacristine.st@gmail.com

Submetido em: 26/03/2020

Aprovado em: 24/08/2020

Como citar: KNEIB, Erika Cristine. Transporte público coletivo e mobilidade: a relevância da governança interfederativa. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1123-1143, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.14923>.

Fontes de financiamento: não se aplica.