

2151

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A GOVERNANÇA METROPOLITANA DA MOBILIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTADOS

Vicente Correia Lima Neto
Rômulo Dante Orrico Filho



A GOVERNANÇA METROPOLITANA DA MOBILIDADE: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ESTADOS¹

Vicente Correia Lima Neto²
Rômulo Dante Orrico Filho³

1. Este texto trata-se de uma reedição de Lima Neto e Orrico Filho (2014).

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Professor adjunto do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ); e pesquisador da Rede de Estudos de Engenharia e Socioeconômicos em Transportes (Reset).

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O18; H76; H77; R48; R52.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE NO ÂMBITO METROPOLITANO: ADEQUABILIDADE OU ILEGALIDADE DO SERVIÇO?	10
3 AS METRÓPOLES E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: A CONSTITUIÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE	26
4 OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA METROPOLITANO DE MOBILIDADE	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS	48

SINOPSE

O transporte público consiste em uma função pública de interesse comum (Fpic), sendo base constitucional para a formulação de regiões metropolitanas (RMs) por parte da entidade de governo estadual. Este texto desenvolve uma análise crítica a partir de diversos relatórios estaduais do projeto Governança Metropolitana para quatorze RMs brasileiras, com base em quatro fatores: *i)* legalidade do serviço; *ii)* uso do consórcio público como arranjo de governança; *iii)* presença de planos de mobilidade nos âmbitos metropolitano e municipal; e *iv)* distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As experiências apontam evidências de possíveis soluções. Os casos de maior organização e sistematização da gestão do transporte metropolitano decorrem de um estado mais presente no planejamento desta função, estruturando instrumentos de planejamento e coordenando o processo de coesão dos municípios

Palavras-chave: mobilidade; região metropolitana; governança metropolitana.

ABSTRACT

The public transportation is known as a public service of common interest and it is the constitutional basis for the formulation of metropolitan areas by the states governments. This article develops a critical analysis from fourteen Brazilian metropolitan regions reports of the Metropolitan Governance project. The appraisal is based on four factors: the legality of the service, the use of public consortium as a governance arrangement, the presence of mobility plans at metropolitan or municipal level and the distribution of funds from the Brazilian's Growth Acceleration Program. The cases shows evidence of possible solutions. The best cases of the metropolitan transport management processes are related with a more present state in the metropolitan transportation planning, helping with the structuring planning tools and coordinating the process of cohesion of the municipalities.

Keywords: mobility; metropolitan region; metropolitan governance.

1 INTRODUÇÃO

O tema da mobilidade urbana estrutura-se, nas regiões metropolitanas (RMs), pelo reconhecimento das funções públicas de interesse comum (Fpics), e pela atribuição constitucional aos estados de constituírem RMs para este fim. O termo função pública, no caso do transporte, relaciona-se ao caráter essencial que o transporte público possui, sendo considerado um serviço público explícito a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Sua característica de serviço público é tratada desde a Constituição Federal de 1934 de forma explícita, sendo continuamente detalhada nas constituições posteriores (Pedroso e Lima Neto, 2013). A Constituição Federal de 1937 atribuiu ao município a competência da organização dos serviços públicos, bem como a possibilidade de realização de parcerias entre os municípios para a instalação, a operação e a administração destes serviços, por meio da constituição de uma pessoa jurídica exclusiva com esta finalidade. O termo conveniamento entre os entes relacionados à gestão e à operação de um serviço público surgiu na Constituição Federal de 1967, bem como a atribuição da União de instituir as RMs para a realização dos serviços públicos de interesse comum, mantida a independência dos municípios quanto à organização dos serviços públicos.

Na CF/1988, o transporte público coletivo é explicitado, sendo atribuição dos municípios a organização, a prestação do serviço de transporte coletivo urbano, seja diretamente, seja sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação. Especificamente no que tange à constituição das RMs para a consecução das Fpics, a União passa esta atribuição aos estados, que adquirem o papel de protagonista no contexto dos serviços públicos metropolitanos.

Nesse sentido, dois fatos surgem entre a CF/1988 e a Lei nº 12.598/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), os quais auxiliam no diagnóstico do setor, especificamente nas RMs: *i*) a Lei das Concessões, nº 8.987/1995; e *ii*) a Lei dos Consórcios Públicos, nº 11.107/2005. De acordo com a primeira lei, as prefeituras deveriam adequar os seus contratos de concessão e permissão do serviço de transporte público por meio de licitação até o fim de 2010. A Lei dos Consórcios, por seu turno, regulamentou o processo de parceria entre os três entes da Federação para a consecução de objetivos de interesse comum. Assim, um ponto

relevante a ser observado nestes espaços metropolitanos não é somente se houve ou não consorciamento entre os entes federados, mas, primeiramente, se foi realizada licitação pública para a regularização do sistema de transporte público no âmbito da metrópole e dos municípios que a integram, que atenda a quesitos como política tarifária, qualidade do serviço, e direitos e deveres dos usuários.

A Lei da PNMU reitera as atribuições definidas na CF/1988 para os municípios no que tange à operação direta ou indireta dos serviços de transporte público. Porém, incorpora às atribuições municipais o planejamento da política de mobilidade urbana, assim como a regulamentação dos serviços de transporte. Quanto aos demais entes federados, observa-se um papel de indutor por parte da União quanto aos investimentos em infraestrutura de mobilidade, especificamente em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e RMs. Os estados da Federação devem garantir e promover a interação dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites municipais no território estadual. Esta promoção, segundo o mesmo instituto legal, deve ocorrer por meio de convênio ou consórcio, como mencionado.

Outro aspecto que merece atenção refere-se à obrigatoriedade por parte dos municípios de desenvolverem os planos de mobilidade urbana. Desde o Estatuto da Cidade, de 2001, os municípios com mais de 500 mil habitantes são obrigados a desenvolver este instrumento de planejamento, articulado com os planos diretores, tratando da mobilidade urbana no âmbito municipal. Em 2012, com a aprovação da PNMU, a obrigatoriedade de desenvolvimento dos planos de mobilidade passou para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que devem estar integrados ou inseridos nos respectivos planos diretores municipais.

A lei especifica ainda o conteúdo mínimo do plano, que deve abordar: aspectos relativos ao serviço de transporte público coletivo; infraestrutura do sistema de mobilidade; polos geradores; mecanismos de financiamento do serviço e da infraestrutura necessária ao sistema de mobilidade; e a sistemática de avaliação e revisão do plano. Em diagnóstico realizado por Lima Neto e Galindo (2013), considerando uma avaliação quantitativa, segundo o critério de obrigatoriedade datado de 2001, apenas treze dos 36 municípios que legalmente necessitavam desenvolver seus planos o fizeram. Pelo critério da PNMU, o número de cidades que deveriam ter planos de mobilidade passa a 1.650, com prazo estipulado de três anos, sob pena da não obtenção de recursos federais.

O contexto metropolitano passa ao largo desse importante instrumento de planejamento da mobilidade. Não existe a previsão legal de desenvolvimento de planos metropolitanos de mobilidade – ou seja, mesmo que haja um plano integrado metropolitano, como é o caso das RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, as cidades que as integram estariam em desacordo com a legislação federal até o momento em que desenvolvam os instrumentos municipais. Uma crítica se faz necessária: se existe, no normativo federal, o incentivo à integração da operação do sistema de transporte, motivado pela sobreposição de atividades nos territórios municipais, caberia também o incentivo ao planejamento conjunto e integrado da mobilidade urbana.

Isso posto, este texto desenvolverá uma análise crítica dos relatos estaduais,¹ com ênfase na aderência da realidade municipal metropolitana à Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995), à Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), à PNMU (Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta análise busca responder às perguntas básicas a seguir.

- 1) O sistema em operação no contexto metropolitano, considerando-se individualmente cada cidade, está em conformidade com a legislação federal que regulamenta a concessão do serviço público?
- 2) As metrópoles estão se valendo do instrumento do consórcio para gestão do transporte público metropolitano?
- 3) Existe uma movimentação de adequação das metrópoles à PNMU com relação ao desenvolvimento dos planos de mobilidade urbana? Tais planos, quando desenvolvidos, estão sendo tratados de forma integrada na metrópole?

1. Os relatos estaduais são provenientes dos produtos da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida no âmbito da Rede Ipea por meio de uma articulação institucional que envolveu os seguintes institutos de pesquisa: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp), para a RM de Belém; Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), RM da Grande São Luís; Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), RM de Fortaleza; Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), RM do Recife; Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (Sedur-BA), RM de Salvador; Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), RM da Grande Vitória; Fundação João Pinheiro (FJP) e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), RM de Belo Horizonte; Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj), RM do Rio de Janeiro; Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), RM de São Paulo; Fundação de Economia e Estatística (FEE), RM de Porto Alegre; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), RM de Curitiba; Secretaria de Estado das Cidades de Mato Grosso (Secid-MT), RM do Vale do Rio Cuiabá; Secretaria de Estado de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos de Goiás (Sicam-GO), RM de Goiânia; e Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), Região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF).

- 4) Qual o papel dos investimentos (federais, estaduais e municipais) em cada território metropolitano no que diz respeito às relações entre o município-núcleo e os demais da RM? Os investimentos promovem a desconcentração de atividades ou fortalecem uma dinâmica existente?

As seções que seguem procuram responder às perguntas postas. A seção 2 trata sobre a legalidade ou a adequação do serviço metropolitano de transporte público. A seção 3 procura entender a execução do instrumento básico da política de mobilidade no âmbito municipal em territórios metropolitanos – compreendendo a não exigência legal de tal instrumento na escala da metrópole. A seção 4 analisa os investimentos de ordem federal, estadual e municipal relatados nos documentos, procurando identificar a dinâmica da concentração e desconcentração do investimento em relação a dinâmica existente em cada território. Por fim, na seção 5, de considerações finais, realiza-se uma análise da gestão da Fpic mobilidade nestes espaços, tendo como foco as perguntas inicialmente postas.

2 CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE NO ÂMBITO METROPOLITANO: ADEQUABILIDADE OU ILEGALIDADE DO SERVIÇO?

Como definido na Lei nº 8.987, todos os serviços públicos concedidos devem se adequar ao processo definido nos instrumentos desta norma, tendo o prazo máximo se encerrado em 2010. Como o transporte urbano coletivo é um serviço público de atribuição municipal, caso este não seja operado diretamente pelo município, este deve realizar sua concessão ou permissão, de acordo com os preceitos legais.

É condição indispensável para as municipalidades, portanto, apresentarem sistemas regulares, licitados segundo esta lei, considerando-se aspectos como política tarifária e direito dos usuários. O enquadramento da questão corresponde à primeira pergunta posta na introdução. Uma ressalva se faz aos municípios que apresentem resposta positiva à segunda pergunta – que se utilizam do consórcio público para sua prestação. O consorciamento de entes federados distintos ou semelhantes não exime este novo instituto criado do processo de concessão – apenas cria uma nova figura que representa os partícipes em um contexto metropolitano, de aglomeração ou conurbação urbana.

Esta seção estrutura-se a partir da análise das institucionalidades existentes, destacando a posição do estado e dos municípios que integram a respectiva RM, na regularidade do serviço de transporte público.

2.1 Elementos normativos, responsabilidades e aspectos regulatórios dos sistemas de transporte das RMs brasileiras

2.1.1 RM da Grande São Luís

O transporte e o sistema viário são definidos como serviços comuns para os municípios que integram a RM da Grande São Luís, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 69/2003, sendo assim de interesse metropolitano, conforme relatam Ribeiro e Costa (2013).

O sistema em operação na RM de São Luís é composto por um serviço regular realizado por ônibus e um complementar realizado por micro-ônibus e vans, cuja responsabilidade legal é da Secretaria Estadual de Infraestrutura (Sinfra). Contudo, cabe ressaltar que por meio de um convênio (válido de 2007 a 2012), entre o governo do estado e o município de São Luís, houve a transferência da operação à Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT).

Há um sistema integrado, denominado Sistema Integrado de Transportes (SIT), sob a alçada da SMTT. Parte do serviço semiurbano, sob a responsabilidade da Sinfra, é integrada ao SIT, permitindo a integração e a ampliação da mobilidade dos usuários do sistema na RM. O sistema complementar é realizado por meio de autorizações da Sinfra, mas este não se encontra integrado ao SIT.

A despeito da institucionalidade existente, é citada por Ribeiro e Costa (2013) a necessidade da criação de um marco regulatório do transporte rodoviário e aquaviário intermunicipal, atualizando e criando a base para a regulação do serviço. Além do quadro citado, a SMTT indica a necessidade de uma nova modelagem da rede de transporte público, a ser desenvolvida após a pesquisa origem-destino, que possibilitará uma nova licitação do sistema.

2.1.2 RM da Grande Vitória

A RM da Grande Vitória possui um sistema de gestão composto pelo Conselho Metropolitano, por câmaras temáticas especiais e por um comitê gestor, além do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento (Venerano e Costa, 2013). Em específico aos transportes, foi criada ainda, na década de 1980, uma empresa pública para o gerenciamento do transporte público na RM, a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb-GV), responsável pela implantação do sistema integrado denominado Traanscol, que, segundo Venerano e Costa (2013), necessita de investimentos, de forma a melhorar a prestação do serviço. Contudo, apesar da necessidade de recursos para a adequação da operação atual à demanda existente, o sistema apresenta-se em regularidade com a Lei nº 8.987/1995, tendo passado por um processo de licitação do serviço, sendo a Ceturb-GV responsável pela fiscalização dos contratos realizados com operadores privados. Ainda, não há a formalização de um consórcio, restando ao estado o papel de gerir o transporte intramunicipal, com anuência ou não dos municípios integrantes da RM.

2.1.3 RM de Belém

A gestão do transporte na RM de Belém é atribuição indireta da Secretaria de Estado de Transportes (Setran), já que fazem parte do rol de responsabilidades a coordenação e a articulação das políticas de transporte estadual e municipais (Pinheiro e Costa, 2013). Em 2009, foi criado o Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano (NGTM), originado por meio de lei estadual, sendo de sua responsabilidade o gerenciamento e o planejamento do sistema integrado de transporte público na RM de Belém, com atuação em três municípios metropolitanos.

O sistema atualmente em operação na RM, conforme afirmam Pinheiro e Costa (2013), necessita passar por um processo licitatório, ainda estando em desconformidade com a lei federal. Os autores apontam algumas justificativas para este fim, como a manutenção do *status quo* do sistema, em termos de metodologia de remuneração, características do serviço e composição dos operadores do sistema. O relatório de Pinheiro e Costa (2013) sustenta, ainda, que esta manutenção constitui um dos principais entraves à integração do sistema metropolitano.

A despeito da situação atual, o NGTM prevê a criação de uma nova instância de gestão dos serviços na RM de Belém, sendo composta por membros das secretarias do governo do estado e das prefeituras, além de representantes das câmaras de vereadores e demais representantes setoriais e da sociedade civil. Prevê, ainda, a figura do consórcio público, de modo a permitir a operação do sistema no âmbito metropolitano. Neste ponto, como apontado por Pinheiro e Costa (2013), reside um conflito institucional, jurídico e operacional, em razão da precariedade dos serviços de transporte municipais e da intencionalidade de promover a concessão do sistema troncal.

2.1.4 RM de Belo Horizonte

Segundo Drummond e Costa (2013), não existe na RM de Belo Horizonte uma estrutura de integração tarifária entre o serviço metropolitano e o serviço municipal prestado por ônibus. Isto constitui uma gestão fragmentada do serviço de transporte público, apesar do respaldo legal existente, em razão de a LCE nº 89/2006 instituir o transporte intermunicipal como Fpic no âmbito desta RM. Em 1979, a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel) passou a ser responsável pelo sistema metropolitano. Foi substituída em 1987 pela Transporte Metropolitano (Transmetro), vinculada à Secretaria de Estado de Transportes. A figura do órgão gestor desapareceu em 1994.

Ainda segundo relato de Drummond e Costa (2013), a Superintendência de Transportes Metropolitanos (STM) foi criada em 2007, vinculada à Secretaria de Transporte e Obras Públicas (Setop) do governo do estado, tendo como atribuição a concessão do serviço transporte público de caráter metropolitano.

A regulação da concessão do serviço metroviário na RM de Belo Horizonte é de responsabilidade do Ministério dos Transportes (MTrans), sendo atribuição da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Nesse caso cabe à Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) o planejamento e a operação do serviço. Existe ainda a companhia de Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. (Metrominas), criada em 1997, com o objetivo de gerir e planejar o sistema de passageiros sobre trilhos da RM de Belo Horizonte.

Apesar de bem definida a estrutura administrativa e institucional relativa à gestão do transporte público, observam-se conflitos e possíveis sobreposições com a Agência RMBH,

vinculada à Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana. A Agência RMBH foi criada com o objetivo de dar apoio à execução de Fpics, tendo sido o transporte considerado como tal, conforme a LCE nº 89/2006. A competência da gestão é difusa, em razão da quantidade de órgãos, sendo necessária uma maior aproximação com a entidade responsável pela Fpic.

O sistema é polarizado em razão da relevância de Belo Horizonte, passando à Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) uma maior responsabilidade no sistema. Em 2007, o sistema metropolitano foi licitado, tendo dividido esta RM em sete sub-bacias, com contratos de serviços válidos até 2038.

Nos casos específicos de cada município, destaque-se Belo Horizonte, cujo sistema passou por um processo licitatório em 2008, válido por vinte anos, dividindo o território municipal em quatro sub-bacias, cada uma destinada a um consórcio distinto (Drummond e Costa, 2013). Vale apontar a inexistência de integração tarifária entre os serviços municipais e o metropolitano, à exceção da integração existente entre o sistema metroviário e o serviço de transporte público por ônibus, sob a responsabilidade da STM.

2.1.5 RM de Curitiba

Na RM de Curitiba, existe uma Rede Integrada de Transportes (RIT), que engloba treze municípios, gerenciada pela Urbanização de Curitiba S/A (Urbs), empresa de economia mista, que, além do transporte metropolitano, é responsável pelo transporte público de Curitiba (Kornin e Costa, 2013). A RIT foi criada ainda na década de 1970, tendo sido ampliada para a RM de Curitiba na década de 1990. A concepção de integração é válida apenas para aqueles municípios que a compõe – os demais atuam de forma descoordenada à RIT, com operação de linhas troncais destinadas à Curitiba. A integração destes municípios à RIT tornou-se possível a partir de 1992, quando o estado transferiu a gestão do transporte público da RM do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem do Paraná (DER-PR) para a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec), que por sua vez realizou, em 1996, convênio com a Urbs, passando a esta a administração operacional do sistema e a integração física e tarifária.

O convênio estabelecia as atribuições de cada agente, cabendo à Comec o controle e a liberação da execução de concessões e permissões, o repasse de recursos à Urbs

para execução de obras de infraestrutura e a aprovação dos reajustes tarifários. Cabe à Urbs a contratação das empresas operadoras do serviço, o planejamento da operação e das características do serviço, a fiscalização do serviço, o cálculo da tarifa etc. Ainda segundo relato de Kornin e Costa (2013), a última licitação realizada pela Urbs foi em 2010, quando três empresas venceram a licitação para operação do serviço em Curitiba. Hoje, nesta RM, doze empresas prestam o serviço.

Em 2012, no que diz respeito ao planejamento e ao gerenciamento do serviço de transporte, foi realizado um novo convênio entre o governo do estado e o município de Curitiba, cujo objeto é a transferência do planejamento e do gerenciamento dos serviços de transporte da RM de Curitiba à Comec, sendo esta auxiliada pela Urbs. Além da Comec e da Urbs, são relevantes no contexto metropolitano da mobilidade o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) – responsável pelo macroplanejamento, por estudos e pesquisas relacionados à mobilidade e sistema viário –, as secretarias municipais de transporte e obras públicas, além da Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano (de caráter consultivo), a qual tem por objetivo integrar as diretrizes de transporte e uso do solo.

Uma crítica realizada por Fanini (2009² *apud* Kornin e Costa, 2013) no contexto do serviço de transporte público é a centralização do gerenciamento na Urbs, compartilhado com a Comec, após 2012, vinculado à prefeitura de Curitiba, sem participação dos municípios integrantes da RM.

Um aspecto que merece destaque abordado em Kornin e Costa (2013) é o sistema de financiamento do transporte público na RIT. Existe uma diferença entre a tarifa técnica – valor pago por passageiro às empresas – e o valor pago pelo usuário do sistema, em decorrência da integração metropolitana. Este diferencial é subsidiado pelo estado, em razão de o custo excedente do sistema decorrer de uma política pública metropolitana. No caso explicitado, a tarifa técnica do transporte de Curitiba é R\$ 2,60, o usuário paga R\$ 2,70 e as empresas que atuam no RIT recebem R\$ 3,00.

2. Fanini, Valter. Institucionalização dos transportes da RMC: históricos e novas perspectivas. *RMC em Debate*, Curitiba, n.1, p. 3-6, nov. 2009.

2.1.6 RM de Fortaleza

Na RM de Fortaleza, o transporte é considerado uma Fpic, a partir da LCE nº 18/1999, de acordo com Dantas e Costa (2013). O governo estadual atuou no sentido de desenvolver um sistema integrado metropolitano pautado no modo ferroviário, em termos de planejamento. Como apontado pelos autores, existe uma sobreposição e uma indefinição dos papéis relativos ao planejamento do sistema: há o sistema integrado do município de Fortaleza (SIT-FOR), sob a responsabilidade da Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza (Etufor), ligada à Secretaria de Infraestrutura municipal, além do ferroviário, sob atribuição do estado.

Ainda segundo Dantas e Costa (2013), no plano metropolitano, o sistema de transportes está sob a responsabilidade do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura. A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) é a entidade responsável pelo serviço de trem urbano desta RM.

Em termos institucionais, ainda há a Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce), responsável pela regulação do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros; a CBTU, que atua no controle dos gastos da Metrofor; a Secretaria Especial da Copa 2014 (Secopa),³ responsável pela articulação e pelo gerenciamento dos itens que constam da matriz de responsabilidades; e a Secretaria das Cidades, que, em razão do Departamento de Mobilidade Urbana e Acessibilidade, acompanha e coordena os projetos inerentes ao tema. Assim, tal qual se observa nas demais RMs investigadas, também na RM de Fortaleza a gestão apresenta-se fragmentada em razão dos diversos atores que atuam no setor.

2.1.7 RM de Goiânia

A RM de Goiânia possui a gestão do transporte público estruturada pela forte posição do governo do estado, que desde a década de 1980 atua na gestão do transporte público em Goiânia, cidade-núcleo da metrópole, a partir de um processo de delegação do serviço entre o município e o estado (Melo e Costa, 2013).

3. Essa secretaria passou a ser denominada Secretaria Especial de Grandes Eventos Esportivos (Sege) (Assembleia..., 2014).

No mais, existe no âmbito desta RM uma Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), que atuam na gestão e na operação da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC). Há ainda, como apontam Melo e Costa (2013), no âmbito institucional, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da RM de Goiânia, responsável, por exemplo, pela coordenação dos investimentos em infraestrutura de mobilidade no território da metrópole.

Em relação à base institucional, existe, desde 1998, o sistema de bilhetagem eletrônica, o que facilita a integração do sistema, além de uma tarifa única. Compõem a rede de transporte coletivo dezoito municípios metropolitanos, ficando de fora apenas os municípios de Caturai e Inhumas. O sistema foi licitado em 2008, tendo recebido subsídios do Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, desenvolvido para este fim.

2.1.8 RM de Porto Alegre

A diversidade de modos no serviço público de transporte na RM de Porto Alegre é grande, e abrange os serviços de ônibus municipais e metropolitanos, trem metropolitano e um sistema hidroviário (Martins e Costa, 2013). Ainda em 1973, com a institucionalização da RM, foi criada uma instância para a regulação do transporte metropolitano – o Conselho Metropolitano de Municípios –, composta pelos catorze municípios integrantes e representantes do governo estadual e federal, e o Grupo Executivo da RM (Germ). À época, a gestão do transporte era responsabilidade do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), vinculado à Secretaria de Infraestrutura, tendo ainda como ator no processo a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

Ainda segundo o relatório técnico (Martins e Costa, 2013), em 1997 foi criada a Agência de Regulação dos Serviços Públicos do Rio Grande do Sul (Agergs), abrangendo os serviços públicos concedidos no estado. Em 1998, foi instituído o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM) e o Conselho Estadual. O grande marco, contudo, foi em 1999, quando a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) assumiu as atribuições de planejamento, coordenação e fiscalização do sistema de transporte público nos seus diferentes modos. No ano de 2010, foi realizado o processo licitatório do modo hidroviário.

Compõem o SETM, além da Metroplan e do Conselho Estadual de Transporte Metropolitano de Passageiros (CETM), empresas, entidades e demais órgãos executores das funções ou dos serviços intermunicipais de transporte coletivo de passageiros.

Outro aspecto que merece destaque em relação ao contexto metropolitano é a assinatura de um Protocolo de Integração Institucional, o qual gerou o Convênio de Cooperação Técnica e Apoio Recíproco entre a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), a Metroplan e a Empresa Pública de Transporte Coletivo de Porto Alegre (EPTC). Tal fato contribui para o reconhecimento da questão federativa inerente ao serviço de transporte público em territórios metropolitanos, que demanda esforços de coordenação entre os seus integrantes.

2.1.9 RM de Salvador

A entidade responsável pela regulação do serviço público de transporte na RM de Salvador é a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba), vinculada à Superintendência de Transportes (Supet), conforme Torreão e Costa (2013). A mobilidade, como política estadual, é vinculada à Sedur, considerando-se o recorte de atribuição da rede urbana existente no estado da Bahia.

A RM de Salvador apresenta um sistema não integrado e multimodal, incorporando *ferry boats* e lanchas ao sistema de ônibus. O atendimento à RM de Salvador é realizado por meio do sistema de transporte intermunicipal que atua em dez municípios, polarizado no município-núcleo da metrópole. Complementarmente, foi desenvolvida uma parceria entre o estado da Bahia e a prefeitura de Salvador, com adesão da prefeitura de Lauro de Freitas, formando-se o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano. No âmbito do município, é relatada a previsão da licitação do serviço de transporte coletivo de passageiros em Salvador, constituindo-se de três fases: as duas primeiras são voltadas ao atendimento da demanda interna ao município, enquanto a terceira consiste na integração à Rede Integrada e Multimodal de Transportes Salvador (Torreão e Costa, 2013).

Não existem informações sobre as municipalidades específicas no que diz respeito à regularidade do serviço municipal de transporte público. Aponta-se, contudo, uma assimetria da condição da gestão do transporte público: municípios de maior

porte (Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas) apresentam estrutura e capacidade administrativa para gestão do serviço, enquanto os municípios menores, à exceção do município de Vera Cruz, não contam com tal infraestrutura (Torreão e Costa, 2013). O instrumento do consórcio público também não é usado nesta RM.

2.1.10 RM de São Paulo

De acordo com Motta e Costa (2013), entre as principais motivações para a criação da RM de São Paulo estão os deslocamentos e os fluxos metropolitanos. Como se observa pelo relato dos autores, é notável o papel do estado na institucionalização de empresas e organismos para dar conta do serviço de transporte público, inicialmente pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô), ainda em 1966, e com a criação do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitano (Spam), em 1974. Em 1976, foi criado o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos, que autorizou a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (Emtu/SP). Na década de 1990, foi criada a Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), responsável pela política de transportes na RM de São Paulo, estando a ela vinculada a Emtu e o Metrô. Ainda nesse período, ligada à STM, foi criada a Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos (CPTM). Também vinculado à STM está o Fundo Metropolitano de Financiamento.

Dada a estrutura administrativa da gestão do transporte, não existe um sistema coordenado entre as municipalidades integrantes da RM de São Paulo e da STM. O que se observa são sistemas estanques, sem integração com os sistemas municipais, embora os sistemas vinculados à STM estejam integrados entre si.

O arranjo focado na estrutura administrativa estadual permite a integração, o planejamento, a compensação financeira e os investimentos necessários ao sistema metropolitano na RM de São Paulo. Não se observa no relato de Motta e Costa (2013) o uso de outras alternativas de arranjos, como os consórcios públicos ou o convênio entre diferentes entes, tampouco se registram concessões dos serviços metropolitanos e municipais.

2.1.11 RM do Recife

Conforme relato de Lubambo e Costa (2013), observa-se o quão a estrutura institucional na RM do Recife é complexa quando se considera a totalidade de sistemas e os modos envolvidos na mobilidade metropolitana. A gestão é compartilhada entre as secretarias municipais e a Secretaria Estadual das Cidades. A inserção do transporte no contexto metropolitano data de 1979, com a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (Emtu); posteriormente, foi criado o Sistema de Transporte Público de Passageiros da RM do Recife (STPP/RMR), sendo gerenciado pela Emtu. Com este sistema, o território foi dividido em bacias, em que empresas, permissionárias, atuaram. Em 1985, decidiu-se pela implantação da Câmara de Compensação Tarifária, que deu suporte operacional à implantação do Sistema Estrutural Integrado, cuja implantação foi iniciada ainda em 1994. Em 1999, por meio de conveniamento entre os municípios e o estado, a Emtu incorporou a gestão do trânsito, além de iniciar a implantação do sistema automático de bilhetagem eletrônica.

Além da Emtu, vinculada ao governo estadual, tem-se a CBTU, responsável pela operação e gestão do sistema ferroviário, também integrado ao sistema geral gerido pela Emtu.

Vale destacar que a RM do Recife é a única que apresenta consórcio estabelecido conforme a Lei nº 11.107/2005 – o Consórcio Grande Recife (CGR), estando vinculado à Agência de Regulação de Pernambuco. O consórcio tem como atribuições o planejamento e o gerenciamento do Sistema de Transporte Público desta RM, a contratação dos serviços por meio de licitação e a regulamentação e fiscalização dos contratos de concessão. No início da operação, o consórcio contemplava a participação apenas dos municípios do Recife e de Olinda, sendo a adesão dos demais municípios integrantes da RM voluntárias ao longo do tempo por meio do termo de adesão. Atualmente, o consórcio encontra-se em plena operação, dirimindo possíveis entraves a partir de seu conselho gestor – com participação dos municípios integrantes.

Lubambo e Costa (2013) apontam diversos entraves a uma gestão pactuada da Fpic na RM do Recife, de ordem política, técnica e financeira. Pode-se destacar no âmbito político a disputa entre grupos partidários distintos, além das relações entre os níveis de governo. No âmbito técnico, destaque-se a falta de capacitação na temática. Por fim, a questão do financiamento pode ser compreendida em duas linhas: a operação

(custeada pela tarifa) e o investimento (com recursos públicos). Apesar deste quadro, a RM do Recife apresenta uma institucionalidade bem definida, quando comparada com outras RMs, e constitui-se num caso de implementação de consórcio público no âmbito dos transportes.

2.1.12 RM do Rio de Janeiro

O serviço de transporte na RM do Rio de Janeiro é atribuição da Secretaria de Estado de Transportes (Setrans), assim como a implantação de um plano diretor integrado para a RM. Vinculados à secretaria, podem-se destacar, do corpo institucional: a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (Amtu); a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp); e a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (RioTrilhos) (Santos e Costa, 2013).

O sistema em operação, multimodal, está sob a responsabilidade do Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro/RJ), vinculado à Setrans. O sistema rodoviário tem alta capacidade, com uso de tecnologia de corredores de ônibus (*bus rapid transit* – BRT), bem como de faixas exclusivas, o serviço rápido de ônibus (*bus rapid service* – BRS). Registre-se que, dos quatro corredores do BRT, apenas um está em operação.

Os terminais estão sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Estado do Rio de Janeiro (Coderte), que opera ou concede, onerosamente, os terminais. O transporte ferroviário está sob a responsabilidade da Supervia, concessionária do serviço desde 1998, e da Companhia Estadual de Engenharia, Transporte e Logística (Central), criada em 2001, que herdou os serviços de bondes da extinta Companhia Fluminense de Trens Urbanos (Flumitrens).

O transporte metroviário fica a cargo da RioTrilhos, responsável pela expansão do sistema metroviário, bem como pelo monitoramento dos serviços concedidos. A MetroRio é a empresa concessionária do transporte metropolitano desde 1998, responsável pela administração e operação das linhas 1 e 2 do sistema metroviário, além da implantação da linha 3.

Não existe, como destacado por Santos e Costa (2013), governança metropolitana no âmbito do transporte. A heterogeneidade de atores e a fragmentação das funções no corpo institucional do estado dificultam a tomada de decisões, bem como a desejável integração entre esta função e as demais de interesse comum. Vale ressaltar que na RM do Rio de Janeiro inexistia consórcio, restando pouca informação relativa à concessão do serviço de transporte público – se passou por processo licitatório recente ou não.

2.1.13 RM do Vale do Rio Cuiabá

Segundo Chiletto e Costa (2013), a Secretaria de Estado das Cidades (Secid) do estado de Mato Grosso é a entidade responsável pela gestão da Fpic, em razão de sua competência de atuar nas áreas de planejamento e administração dos interesses metropolitanos. Contudo, ressalta-se sua baixa efetividade na atuação em razão de restrições orçamentárias. O estado também possui uma Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos (Ager), que atua na normatização e na fiscalização dos contratos celebrados dos serviços de natureza pública, além do planejamento do serviço intermunicipal de passageiros. Complementarmente, foi constituída a Secretária Extraordinária para a Copa do Mundo Fifa 2014, responsável pelos projetos destinados ao suporte para o evento ocorrido.

Foi realizada a licitação do serviço de transporte público intermunicipal do Aglomerado Urbano de Cuiabá e Várzea Grande, ainda em 2006, subsidiado por um Plano Integrado elaborado em 2005, coordenado pela extinta Secretaria Executiva do Aglomerado Urbano e efetivado pela Ager (Chiletto e Costa, 2013). O processo, coordenado pelo estado, é específico do serviço intermunicipal, restando em aberto no relato de Chiletto e Costa (2013) a organização dos sistemas municipais. Não há consórcio público instituído para a gestão metropolitana do sistema de transporte, apesar do esforço estadual de coordenação desta Fpic.

2.1.14 Ride-DF

No caso da Ride-DF, Sampaio e Costa (2013) apontam um recorte de análise distinto do espaço legal da Ride, caracterizando os onze municípios com maior nível de integração com o Distrito Federal, em razão da relação de trabalho, emprego e serviços existentes entre estes e o Distrito Federal. No contexto do serviço de transporte, estão envolvidos, em razão do arranjo espacial, os três níveis de entes federados: *i*) a União; *ii*) o Distrito

Federal e os estados de Minas Gerais e Goiás; e *iii*) os municípios integrantes da Ride-DF. De modo geral, “a Fpic transporte é uma questão tratada isoladamente pelo Distrito Federal, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos” (Sampaio e Costa, 2013).

No contexto da Ride-DF, a União, por meio do Ministério dos Transportes e da ANTT, é responsável pela concessão e fiscalização do serviço de transporte interestadual semiurbano de passageiros, tendo papel fundamental na mobilidade metropolitana. Os planos de outorga, contudo, desconsideram os serviços municipais, muito em razão da falta de um arranjo institucional metropolitano cooperado entre os entes que integram a RM. Vale destacar a relevância do serviço no âmbito metropolitano, que transporta 89 milhões de passageiros por ano – aproximadamente 150 passageiros por dia – em 551 linhas.

Nesse quadro de falta de integração, compromete-se a racionalidade da rede de transporte público, penalizando, com isto, os usuários com um serviço de baixa qualidade, já que muitos se utilizam do serviço municipal, além do semiurbano interestadual, para sua viagem.

A ANTT elaborou um plano de outorgas para a Ride-DF, apresentado em audiência pública no fim de 2012. O plano define a outorga do serviço em onze municípios goianos do Entorno, consistindo em quatro lotes e 233 quotas de cessão de exploração do serviço por meio de contrato de permissão. No caso do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.011/2007 instituiu o Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal (SIT-DF), abrindo a possibilidade de haver integração com os demais municípios, desde que não onerem o serviço básico do Distrito Federal.

Cabe destacar que Sampaio e Costa (2013) não realizaram uma análise do serviço municipal de cada localidade da Ride além do Distrito Federal e do plano de outorgas elaborado pela ANTT. No que diz respeito ao serviço básico de transporte público no Distrito Federal, foi realizada, em 2012, licitação do serviço, tendo sido o território dividido em cinco bacias, com operadores contratados a partir de 2013. Em termos de legalidade, apenas o Distrito Federal e o serviço interurbano encontram-se instituídos. Para as demais localidades, é preciso fazer uma análise mais detalhada. Contudo, é correto afirmar que é necessária uma solução para a gestão metropolitana

do serviço de transporte público – o conveniamento ou a própria constituição de um consórcio público, com a participação dos entes federados envolvidos, são soluções possíveis. Nesse contexto, um problema legal decorre da temporalidade dos contratos vigentes dos sistemas recentemente licitados. Possíveis processos de encampação de contratos podem gerar dificuldades operacionais e legais, minando a iniciativa de uma gestão compartilhada.

Outro aspecto que merece destaque, como apontado no relatório (Sampaio e Costa, 2013), diz respeito à posição do Distrito Federal em relação à assunção da gestão do Entorno sem contrapartida financeira, de modo a não onerar o sistema básico interno ao Distrito Federal. O Conselho Administrativo da Ride (Coaride), vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), também se abstém de atuar na gestão integrada desta função pública, apesar de sua atribuição. Há, portanto, uma espécie de vazio institucional na gestão do transporte no que seria o espaço metropolitano de Brasília. Nesse sentido, Sampaio e Costa (2013) acreditam que uma atuação mais ativa da Coaride poderia ser a solução capaz de equalizar as barreiras institucionais e promover uma gestão compartilhada do serviço de transporte público na Ride-DF.

2.2 Notas sobre a aplicação e a adequação aos aspectos normativos

Conforme explicitado no começo desta seção, dois marcos regulatórios devem ser considerados na análise sobre a adequabilidade ou a legalidade do serviço de transporte público. Primeiro, a Lei Federal nº 8.987/2005, que trata dos termos legais para a concessão do serviço público e, segundo, a Lei Federal nº 11.107/2005, que trata da regulamentação da figura dos consórcios públicos para fins da prestação de serviço público de interesse comum, sendo este um importante instrumento de gestão e concessão.

As condições de sucesso estão relacionadas à presença ou não de uma entidade estadual técnica e politicamente capaz de estruturar o arranjo do transporte metropolitano. Do cenário geral, podem-se identificar três situações.

- 1) A instituição estadual é protagonista no processo de planejamento metropolitano de mobilidade e também na concessão dos serviços, seja por meio de agências reguladoras, seja por meio de secretarias específicas para a metrópole ou para o

transporte, realizando a concessão do serviço público, por vezes com integração com os serviços municipais.

- 2) Existe instituição estadual ou metropolitana responsável, porém a organização administrativa não levou à concessão formal do serviço.
- 3) Inexistência de instituição estadual ou metropolitana e a consequente não concessão formal do serviço.

Na primeira condição, se apresenta um contexto da articulação dos municípios das respectivas RMs para a universalização do acesso e a integração do serviço de transporte público na metrópole. São exemplos os casos das RMs da Grande Vitória, do Vale do Rio Cuiabá, do Recife, de Curitiba, de Belo Horizonte, de Goiânia e de São Paulo. Cabe apontar que arranjos menos complexos de sistemas de transporte facilitam a implementação de sistemas integrados metropolitanos com os sistemas municipais – casos das RMs da Grande Vitória, do Recife, de Curitiba, de Goiânia, da Grande São Luís e de Porto Alegre.

Em São Luís – diferentemente do ocorrido nas demais RMs, nas quais a entidade metropolitana de transportes responsável pelo planejamento e pela operação realizou a concessão –, o governo do estado delegou o serviço metropolitano ao município, que passou a operar este serviço em caráter provisório. Este processo de delegação do estado para o município-núcleo acaba por se constituir em uma alternativa para a operação do transporte metropolitano. Contudo, cabe frisar os ônus que a gestão metropolitana acarreta ao município delegatário, que passa a arcar com os custos e a responsabilidade do planejamento. Vale destacar ainda o caso da RM do Recife, que organizou o sistema em torno de um único consórcio público.

Na medida em que existe uma maior diversidade de atores e modos envolvidos, é necessário maior esforço para a coadunação dos interesses e do equilíbrio político e financeiro do sistema. Em relação à questão financeira, por vezes ela demanda subsídios internos ao sistema, de forma a universalizar o atendimento no território metropolitano. A existência do subsídio é natural, considerando-se a natureza do serviço público e das desigualdades socioespaciais nos espaços metropolitanos. Contudo, cabe apontar que em outros serviços públicos, como o abastecimento de água, o subsídio, quando existente, é cruzado – os usuários de maior renda e que apresentam um maior consumo contrabalançam aqueles de menor renda –, o que não se aplica ao transporte público, em que a maioria dos usuários é do estrato de renda mais baixo.

Na segunda condição, o resultado da presença de instituição com atribuição para gestão metropolitana do transporte não resulta em efetiva concessão do serviço metropolitano. Este fato ocorre muito em razão da assimetria da capacidade administrativa e financeira municipal e estadual, e da falta de incentivos ou ações à adesão ou à integração dos serviços locais concedidos, de modo a construir um sistema metropolitano. Nessa situação estão os sistemas de transporte público nas RMs de Fortaleza, do Rio de Janeiro, de Belém e de Salvador. Um importante aspecto a se destacar é que em parte destas RMs existe, além da instituição, um instrumento político para o planejamento metropolitano (planos de mobilidade), como será discutido na seção 3.

Por fim, há o caso do Distrito Federal. A não existência de uma entidade que abarque o transporte coletivo no âmbito da Ride-DF traz à tona um problema federativo entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. A ANTT atua publicando os editais de licitação, julgando as licitações e celebrando os respectivos contratos de permissão para o transporte interestadual de caráter urbano. Ainda não existe integração entre os sistemas locais – concedidos ou não pelos municípios e o Distrito Federal – e o organizado pela ANTT, gerando custos e pouca racionalidade ao sistema metropolitano. A diversidade de atores no caso da Ride-DF consiste em um importante empecilho para a resolução da questão da gestão e da concessão dos serviços públicos.

3 AS METRÓPOLES E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA: A CONSTITUIÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE

Cabe inicialmente observar que desde 2001 tornou-se obrigatório para os municípios com mais de 500 mil habitantes e, mais recentemente, para os de mais de 20 mil, dispor de planos de mobilidade, em conformidade com a PNMU. Contudo, considerando-se uma crítica à PNMU realizada por Lima Neto e Galindo (2013), é necessária uma revisão dos preceitos legais nos territórios metropolitanos, tendo em vista a legalidade e a institucionalidade do desenvolvimento dos planos de mobilidade específicos para as RMs. Em muitos territórios, a existência de um plano metropolitano, além de desejável, é necessária, de forma a organizar o sistema de mobilidade metropolitana; as relações entre fluxos e atividades instaladas; a institucionalidade da gestão e da regulação do serviço público; e a distribuição dos investimentos na infraestrutura no território.

3.1 Os instrumentos de planejamento e a PNMU nas RMs brasileiras

3.1.1 RM da Grande São Luís

Conforme relatam Ribeiro e Costa (2013), a RM da Grande São Luís dispõe de um instrumento de planejamento instituído pela LCE nº 69/2003, o Conselho de Administração e Desenvolvimento da RM da Grande São Luís, responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado. No entanto, nem o conselho e nem o plano dele decorrente foram desenvolvidos ou implementados, não existindo um diagnóstico integrado da mobilidade e do uso e ocupação do solo.

Ribeiro e Costa (2013) apontam ainda para a inexistência de planos municipais de mobilidade, portanto, em desacordo com o Estatuto da Cidade e com a PNMU. Apesar disso, a temática é tratada setorialmente nos planos diretores dos municípios integrantes. Apenas os planos dos municípios de São Luís, Raposa e São José do Ribamar mencionam a questão metropolitana dos transportes. São Luís elaborou um plano de mobilidade e acessibilidade da região central, porém este não foi ainda encaminhado para aprovação da câmara municipal.

3.1.2 RM da Grande Vitória

Como destacado por Venerano e Costa (2013), o governo do estado do Espírito Santo coordena as ações para o desenvolvimento de um plano de mobilidade metropolitano, o qual estrutura-se em três eixos: sistema viário, transporte coletivo e multimodalidade.

Venerano e Costa (2013) apontam, sobre o processo de elaboração do plano, a falta de participação e diálogo com a sociedade. Por exemplo, a falta de participação social gerou contestações em relação à tecnologia e ao sistema de alta capacidade escolhido como prioritário de implantação (um sistema BRT), em razão do impacto no ambiente urbano central.

3.1.3 RM de Belém

Pinheiro e Costa (2013) relatam a existência de um Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU), desenvolvido em 2001, estruturado em cenários visando reduzir a desigualdade de acesso ao transporte público. O plano é municipal e específico para Belém; contudo, em certa medida, considera o recorte metropolitano, conforme

explicita as delimitações das zonas de tráfego, presentes no relatório (Pinheiro e Costa, 2013), e dos investimentos daí decorrentes. Nos planos diretores específicos, a política de mobilidade é citada, incorporando diretrizes para a implantação de um sistema de transporte integrado e um plano de hierarquia viária (caso do Plano Diretor de Belém), bem como apontando a necessidade de integração dos corredores municipais ao sistema troncal metropolitano (Plano Diretor de Ananindeua), ou ainda a necessidade de elaboração dos planos diretores específicos de mobilidade (Plano Diretor de Castanhal e Plano Diretor de Santa Bárbara do Pará).

3.1.4 RM de Belo Horizonte

O planejamento metropolitano do sistema de mobilidade na RM de Belo Horizonte é responsabilidade da STM. Contudo, apesar de presente na discussão do Comitê de Mobilidade da Agência RMBH, não existe instrumento que articule as políticas municipais no âmbito da metrópole (Drummond e Costa, 2013).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) estabeleceu diretrizes para a mobilidade, constituindo a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Integrada de Mobilidade Metropolitana. Estas duas políticas balizam a elaboração do Plano de Mobilidade, sob a responsabilidade do Escritório da Mobilidade. No que diz respeito aos planos municipais de mobilidade urbana, o quadro apresenta divergências: o relatório de Drummond e Costa (2013) menciona Lagoa Santa, Belo Horizonte e Contagem como municípios que desenvolveram os planos de mobilidade. Mas, além destes, outras sete cidades estão em processo de desenvolvimento dos respectivos planos: Betim, Sabará, Vespasiano, Mateus Leme, Juatuba, Itatiaiuçu e Confins. Falta, assim, na RM de Belo Horizonte que onze municípios, com população acima de 20 mil habitantes, elaborem tal instrumento de planejamento.

3.1.5 RM de Curitiba

Apesar de não existir um plano metropolitano de transporte, Kornin e Costa (2013) apontam que constava no Plano Diretor de Curitiba, de 2004, uma preocupação com o serviço metropolitano, já que havia uma diretriz que dizia respeito à melhoria e à ampliação do transporte público, e à consolidação da integração metropolitana. Ainda neste instrumento, havia diretrizes específicas para o setor, como: *i)* articulação dos

modos coletivos em uma rede única metropolitana, com integração física e operacional; e *ii*) promoção institucional da operação, do planejamento e do gerenciamento, atuando nos três níveis de poderes da Federação – município, estado e União.

No contexto da obrigatoriedade do desenvolvimento dos planos de mobilidade municipais, apenas os municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande desenvolveram seus planos.

Os instrumentos estaduais de planejamento que têm relação com o tema mobilidade são o plano plurianual (PPA), as leis orçamentárias e as diretrizes de gestão para o sistema viário metropolitano (Paraná, 2000). Este último tem como principal objetivo a compreensão de um sistema viário integrado e integrador de territórios, que deve ter sua gestão integrada pelos agentes responsáveis por sua implantação, uso e conservação.

3.1.6 RM de Fortaleza

Segundo o relatório de Dantas e Costa (2013), o primeiro plano diretor de transportes data de 1983, e mencionava a integração entre o desenvolvimento urbano e os transportes como forma de minimizar deslocamentos, consistindo na distribuição racional de polos de desenvolvimento e emprego e de habitação nos corredores de transportes.

Em 2002, a Metrofor contratou o desenvolvimento do Estudo de Integração dos Sistemas de Transportes Públicos de Passageiros da RM de Fortaleza. Tal estudo atualizou a matriz origem-destino e propôs a implementação das obras do metrô. Diversos outros estudos foram desenvolvidos para avaliar a viabilidade de tecnologias para o sistema de transporte, como o veículo leve sobre trilhos (VLT). Apesar das iniciativas da Metrofor, não existe um plano diretor de mobilidade para esta RM e para os municípios que a integram.

3.1.7 RM de Goiânia

No caso da RM de Goiânia, existe, desde de 2004, um Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo (PDSTC), válido para a Grande Goiânia, desenvolvido para balizar a licitação da concessão dos serviços no âmbito da RMTTC (Melo e Costa, 2013).

Dos vinte municípios que compõem esta RM, apenas três informaram que possuem planos municipais de transporte (Goiânia, Aparecida de Goiânia e Trindade), e Senador Canedo informou que o plano está em elaboração (IBGE, 2013).

3.1.8 RM de Porto Alegre

Segundo Martins e Costa (2013), entre 1973 e 1976 foi desenvolvido o Plano Diretor de Transporte Metropolitano (Planmet). As bases do sistema metropolitano foram previstas neste instrumento de planejamento: trem suburbano da RM de Porto Alegre (Trensurb), o corredor metropolitano (Comet) e o estudo do Transporte Coletivo da RM de Porto Alegre (Transcol). A partir de 2003, teve início o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), que baliza as ações em curso nesta RM.

A questão federativa permeia a operação do serviço na RM, tendo resultado, entre os anos de 1996 e 2001, em diversos instrumentos de planejamento que não se articulam, como relatam Martins e Costa (2013). A Metroplan desenvolveu o Projeto de Renovação Operacional do Transporte Coletivo por Ônibus dos Corredores Norte e Nordeste da RM de Porto Alegre; a Trensurb elaborou o Estudo de Viabilidade da Linha 2 e; em 2000, foi contratado o Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo municipal de Porto Alegre.

3.1.9 RM de Salvador

Nenhum município da RM de Salvador elaborou os planos de mobilidade urbana, conforme relato de Torreão e Costa (2013). No contexto metropolitano, apesar da existência de uma pesquisa origem-destino com recorte metropolitano, não há um plano de mobilidade. Vale destacar que historicamente a dinâmica do transporte metropolitano já foi tratada, com o Plano Diretor de Transportes Urbanos de Salvador, o Plano Operacional de Transporte Intermunicipal da RM de Salvador (1983-1987), o Estudo de Transporte Metropolitano (1979-1983) e o Estudo de Uso do Solo e Transportes para RM de Salvador (1975-1979), segundo Torreão e Costa (2013). Merece preocupação a desvinculação dos investimentos propostos em infraestrutura de um planejamento prévio, que qualificaria não somente a necessidade de tais investimentos, mas também a aderência com outras políticas territoriais e com participação da sociedade.

3.1.10 RM de São Paulo

Em termos de instrumento de planejamento, a RM de São Paulo é a única no Brasil que realiza sistematicamente pesquisas origem-destino desde 1967. O primeiro plano, como aponta Motta e Costa (2013), é de 1978, tendo sido desenvolvidos outros: em 1986 o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT) do estado de São Paulo já estabelecia como prioridade a integração por meio de corredores, mas ainda sem estar focado exclusivamente na mobilidade e no transporte público. Assim como o PDDT de 1986, o PDDT-Vivo 2000-2020 aponta a construção de uma política de transportes voltada ao desenvolvimento econômico, ainda sem estar focada na dinâmica de deslocamentos metropolitanos. Em 1997 é desenvolvido o Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu), tendo como referência o cenário de 2020, balizando o planejamento para esta RM. Os dados do Pitu foram atualizados com o Censo Demográfico 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ajustando o plano para o cenário de 2025. De modo geral, o Pitu 2020 e o Pitu 2025 estabeleciam: *i*) uma série de investimentos em infraestrutura, de acordo com o modo do sistema – se sobre trilhos ou pneus –, inclusive em infraestrutura viária e gestão do trânsito; e *ii*) quadro de fontes de recursos, repartidos entre os agentes envolvidos (governos federal, estadual e municipal, setor privado ou concessões urbanísticas).

Não está presente no relato de Motta e Costa (2013) referência à obrigatoriedade de desenvolvimento por parte dos municípios de planos municipais de mobilidade, e em que medida estes incorporam a dinâmica metropolitana ou os instrumentos de planejamento e política existentes.

3.1.11 RM do Recife

Foi desenvolvido, em 2008, o PDTU da RM do Recife (Lubambo e Costa, 2013), o qual considera as demandas e as interações entre os municípios metropolitanos, compreendendo o Recife como polo de atração das viagens realizadas no âmbito metropolitano. Não são mencionadas, no relatório, a presença e a execução dos planos de mobilidade.

3.1.12 RM do Rio de Janeiro

A RM do Rio de Janeiro conta, desde 2003, com um instrumento de ordenamento do transporte público, assim como outras RMs analisadas (Santos e Costa, 2013): o

PDTU da RM do Rio de Janeiro. Além deste plano, destaque-se o Programa Estadual de Transportes, assim como o Plano Estadual de Logística de Cargas e o Plano Diretor de Transportes Não Motorizados, ambos de 2011. Este último plano, voltado aos modos não motorizados, tem abrangência metropolitana e reconhece as diferenças socioeconômicas no âmbito metropolitano. Outro aspecto que merece atenção em relação aos instrumentos de planejamento é que eles reconhecem a dinâmica econômica atual, polarizada no município-núcleo da RM.

Em relação aos planos municipais, apenas o Rio de Janeiro indicou presença do plano de mobilidade, enquanto os demais não.

3.1.13 RM do Vale do Rio Cuiabá

No caso da RM do Vale do Rio Cuiabá, Chiletto e Costa (2013) apontam que o plano de mobilidade foi desenvolvido considerando o recorte metropolitano. Vale ressaltar que a região já possuía um Plano Integrado de Transporte Coletivo, de 2005, subsidiando a licitação do sistema intermunicipal, ocorrida em 2006. O Plano de Mobilidade e Transporte para a RM do Vale do Rio Cuiabá foi então desenvolvido, em 2010, pela Secopa, e contemplava a implantação de um sistema BRT. Contudo, um fato ocorrido ao longo do processo de desenvolvimento dos projetos pôe em questionamento a figura do plano como coordenação das ações públicas: o BRT, modo originalmente sugerido em razão dos estudos, foi substituído por um sistema sobre trilhos – o VLT.

3.1.14 Ride-DF

Sampaio e Costa (2013) apontam que, em 2010, foi desenvolvido o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno (PDTM/DF). O recorte espacial do PDTM/DF considera parcialmente a Ride/DF, incorporando à análise apenas oito municípios do estado de Goiás: Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Planaltina de Goiás, Luziânia e Formosa. Vale ressaltar que o instrumento de planejamento incorpora o Entorno em sua análise e aponta o risco de o Distrito Federal assumir a gestão, atualmente a cargo da ANTT, do serviço semiurbano, que são os serviços interestaduais de caráter urbano em extensão inferior a 75 km.

O plano apontou diversas ações, como a implantação de um anel viário, a adequação do ramal ferroviário Brasília-Luziânia para passageiros e a implantação de uma rede única de transporte coletivo, com integração operacional e tarifária no Distrito Federal e Entorno.

Além do instrumento específico, foi desenvolvido o Programa de Desenvolvimento Integrado da Região do Entorno – demanda feita pela Casa Civil da Presidência da República –, coordenado pela Secretaria de Governo do Distrito Federal (Segov), com participação de outras secretarias de governo do Distrito Federal e do estado de Goiás. O programa apontava ações em áreas diversas, porém, em razão da falta de consenso, não se efetivou. Não foi especificada pelos autores a existência de planos de mobilidade de cada localidade integrante da Ride-DF.

3.2 Sobre o processo de implementação da PNMU: um balanço a partir das experiências

Das quatorze RMs analisadas neste estudo, a observância às diretrizes da PNMU ainda é pequena no que diz respeito à execução dos planos municipais. A presença ou não de planos metropolitanos foi verificada em conjunto com a presença, nos municípios, dos respectivos planos de mobilidade, tendo sido verificado três arranjos:

- RMs com planos metropolitanos de mobilidade elaborados pelas respectivas secretarias estaduais;
- RMs que apresentaram iniciativas de elaboração de planos metropolitanos; e
- RMs sem planos metropolitanos, porém com planos municipais de mobilidade.

Fizeram-se presentes, no primeiro arranjo, as RMs do Vale do Rio Cuiabá, de Belém, de Belo Horizonte, de Goiânia, do Rio de Janeiro, do Recife e de São Paulo. Muitos planos são anteriores ou contemporâneos ao Estatuto da Cidade, que data de 2001, como o da RM de São Paulo (fim da década de 1990), o da RM de Belém (2001), o Plano Diretor de Transportes do Rio de Janeiro (2003), e o Plano Diretor Setorial para a RM de Goiânia (2004). O plano do Recife é o mais recente (2008). Belo Horizonte não tem um plano diretor específico de mobilidade, porém o tema é tratado de forma integrada dentro do PDDI.

Quanto à integração com outros instrumentos, a RM do Rio de Janeiro articulou o plano diretor de mobilidade com outros planos – o Plano de Transporte e o Plano Diretor de Transporte Não Motorizado, sendo este último bastante relevante no contexto das características de deslocamento de uma RM, com elevada participação de modos não motorizados nas áreas de menor renda.

No caso da RM de São Paulo, parte dos projetos definidos no Pitu 2025 pautou a elaboração dos PPAs estaduais subsequentes. Existe, portanto, um reflexo territorial direto nos investimentos de infraestrutura dirigidos aos distintos modos de transporte. O instrumento de planejamento foi desenvolvido pela STM.

Por fim, cabe apontar que a PNMU define dez anos como prazo máximo para a revisão e a atualização dos planos de mobilidade; assim, mesmo se tratando de arranjos metropolitanos, as entidades responsáveis devem proceder à revisão dos instrumentos, de forma a atualizar a dinâmica urbana, econômica e social dos territórios.

No segundo arranjo, algumas regiões não desenvolveram planos de mobilidade de caráter metropolitano, mas apresentaram intenções de elaboração. Adotou-se como indicativo a presença de pesquisas necessárias ao planejamento de transportes, como pesquisas origem-destino. Assim encontram-se as RMs de Salvador, da Grande Vitória, de Fortaleza e de Porto Alegre. No caso de Fortaleza e Porto Alegre, foram desenvolvidos planos de mobilidade em 1983 e entre os anos de 1973 e 1976, respectivamente. Considera-se que estes instrumentos de planejamento, mesmo que antigos, atuam como indutores históricos para a continuidade.

Como não existe obrigatoriedade para o desenvolvimento dos planos metropolitanos, algumas RMs não o fizeram nem deram início à sua elaboração (terceiro arranjo). No entanto, alguns municípios integrantes desenvolveram seus planos municipais, muito em razão da obrigatoriedade dada pelo Estatuto da Cidade para cidades com população superior a 500 mil habitantes. Nestes casos, os planos dos municípios-núcleo das metrópoles acabaram por adotar algum recorte metropolitano, como é caso das cidades de São Luís e Belém. Em Curitiba, por sua vez, o plano de mobilidade não incorpora a dinâmica metropolitana.

Um caso peculiar é o Distrito Federal, em que o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade incorpora o Entorno, ainda que com uma abrangência espacial distinta da Ride-DF. Foi desenvolvida, inclusive, uma pesquisa origem-destino para os municípios limítrofes pertencentes ao estado de Goiás, com um quadro de investimentos em infraestrutura necessários ao horizonte do plano. Contudo, o plano aponta o risco caso a entidade responsável pelo planejamento da operação do transporte público do Distrito Federal assumira para si a regulação e o planejamento dos demais municípios integrantes do entorno imediato do Distrito Federal.

4 OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA METROPOLITANO DE MOBILIDADE

No período recente da história brasileira, houve um incremento no montante de recursos destinados a investimentos em infraestrutura de transporte público. Parte desta monta está associada diretamente aos grandes eventos e à necessidade de dar suporte às cidades que iriam recebê-los – como foi o caso da Copa do Mundo Fifa 2014.

Em meados de 2009, um marco dessa história é a criação, pelo governo federal, do PAC, destinado a fomentar a infraestrutura setorial em diversas cidades brasileiras. No que diz respeito à mobilidade, são destaque três subprogramas: PAC Copa, PAC Grandes Cidades e PAC Médias Cidades. O recorte metropolitano se dá em razão da exigência de que parte das cidades contempladas com financiamento e recursos sejam núcleo ou façam parte de algum arranjo metropolitano.

Segundo os relatos estaduais, observa-se uma relação direta entre o investimento previsto em mobilidade e a vinculação com as linhas de financiamento do PAC Mobilidade. Contudo, tal investimento é espacialmente concentrado no núcleo da metrópole. Nesta seção, procura-se discutir a relação entre *núcleo e periferia*, em termos dos investimentos em infraestrutura, contrapondo tal relação, quando possível, com os arranjos institucionais vigentes.

4.1 Os investimentos previstos e os sistemas de mobilidade das RMs brasileiras

4.1.1 RM da Grande São Luís

A inexistência de um plano metropolitano dificulta o dimensionamento dos investimentos necessários à infraestrutura de mobilidade na RM da Grande São Luís, conforme apontado por Ribeiro e Costa (2013). Contudo, assim como outras RMs, a existência de uma linha de financiamento federal acaba por alavancar demandas e projetos de transporte.

Um conjunto de empreendimentos totaliza cerca de R\$ 1,136 bilhão, em sua maior parte obras voltadas à infraestrutura viária. São citados ainda por Ribeiro e Costa (2013) dois projetos de corredores de transporte público em São Luís: um proposto pelo governo estadual, financiado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outro financiado com recursos do PAC.

Além disso, dois projetos adicionais são propostos pela prefeitura de São Luís: um VLT e uma faixa exclusiva para ônibus integrante do SIT. Observa-se, pela listagem dos projetos, uma concentração dos investimentos no município-núcleo da metrópole.

4.1.2 RM da Grande Vitória

Não existe no relatório estadual referência aos investimentos em mobilidade na RM da Grande Vitória (Venerano e Costa, 2013). Contudo, existe uma linha de financiamento em infraestrutura, na qual esta RM está apta para se enquadrar, junto ao Ministério das Cidades (MCidades).

4.1.3 RM de Belém

Em decorrência do Plano de Mobilidade Urbana (2001), estava previsto um conjunto de investimentos, da ordem de US\$ 80 milhões, para a construção de um sistema troncoalimentado na RM de Belém, além de um total US\$ 162 milhões para infraestrutura viária. Será constituído, assim, um conjunto viário dividido entre vias estruturais, arteriais e coletoras, e uma via estrutural específica para o transporte público coletivo, conforme relato de Pinheiro e Costa (2013).

Atualmente, em conformidade com o projeto Ação Metrópole, prevê-se um investimento da ordem de R\$ 1,18 bilhão, entre recursos do PAC e do governo do estado

do Pará, e financiamento com recursos da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (Japan International Cooperation Agency – Jica), voltado para a implantação de um BRT, integrando os municípios de Belém e Ananindeua, fortalecendo a polarização existente na RM de Belém (Pinheiro e Costa, 2013).

4.1.4 RM de Belo Horizonte

A RM de Belo Horizonte, no que diz respeito aos investimentos, segue a definição do PDDI, conforme Drummond e Costa (2013). As diretrizes relativas à Política de Centralidades em Redes e à Política Integrada de Mobilidade Metropolitana foram estruturadas em programas e projetos. Os programas abarcam aspectos relativos à infraestrutura viária e ferroviária, à integração do transporte coletivo, ao incentivo ao transporte público coletivo etc.

Dos projetos decorrentes desses programas, está sendo desenvolvida, pelo governo do estado, uma parceria público-privada (PPP) para a revitalização e a ampliação da malha ferroviária na RM de Belo Horizonte (Drummond e Costa, 2013). Outra PPP foi celebrada para a construção das linhas 2 e 3 do metrô de Belo Horizonte, e a construção ou adequação dos terminais metropolitanos de ônibus, além de estudos para a construção do contorno metropolitano rodoviário.

Assim como em outras RMs, a linha de financiamento do governo federal é a principal fonte de recursos para investimentos em mobilidade, totalizando recursos da ordem de R\$ 1,4 bilhão para doze empreendimentos. Deste total, R\$ 746 milhões são destinados às obras de implantação do sistema BRT, na cidade de Belo Horizonte; o restante do recurso está distribuído entre obras de pavimentação, duplicação e expansão viária, além de melhorias no aeroporto de Confins.

O governo do estado possui dotação orçamentária de R\$ 725 milhões, dos quais R\$ 187 milhões são destinados à implantação dos terminais de ônibus metropolitanos. Além destas fontes de recursos, o município de Belo Horizonte executou R\$ 900 milhões no programa Corta Caminho, destinado a mudar a configuração urbana da cidade, reduzindo conflitos viários.

4.1.5 RM de Curitiba

Os investimentos em infraestrutura de mobilidade nos municípios metropolitanos são de responsabilidade do governo do estado, por meio do Programa de Integração do Transporte, como apontam Kornin e Costa (2013).

Assim como em outras RMs, a Copa do Mundo 2014 teve efeito catalisador de investimentos, totalizando onze intervenções a um custo de R\$ 574 milhões. A responsabilidade das obras encontrava-se dividida entre a prefeitura de Curitiba, encarregada de seis obras, e o governo estadual, executor de cinco. Os recursos utilizados têm fontes distintas: recursos próprios municipais e estaduais, empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), além de dotação orçamentária federal.

4.1.6 RM de Fortaleza

Os investimentos em mobilidade na RM de Fortaleza estão concentrados no município-núcleo, tendo sido pautados pelo Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (PTUF), de 2008, conforme relatam Dantas e Costa (2013). Tal programa foi construído desde 1999, com o PTUF e o Programa BID-FOR, de 2003. Assim como em outros casos, o PAC e o evento da Copa do Mundo atuaram como indutores dos projetos na RM de Fortaleza, totalizando R\$ 603 milhões, compartilhados entre o estado (sistema sobre trilhos) e a prefeitura (demais obras). Deste total, apenas R\$ 151 milhões são destinados à construção de sistema viário; o restante dos recursos é para o financiamento de três BRTs (R\$ 109 milhões), duas estações de metrô na linha Sul (R\$ 38,2 milhões) e a instalação de um sistema VLT (R\$ 275,4).

Além do PAC Copa, há ainda a obra da duplicação do contorno de Fortaleza, na BR-020, com valor de R\$ 167 milhões. De modo geral, as intervenções estão concentradas no município de Fortaleza, fomentando a concentração dos fluxos para o núcleo desta RM.

Outro ponto que merece atenção é a desconexão entre o planejamento e a execução em termos de mobilidade, já que não existem, no âmbito metropolitano e municipal, instrumentos de planejamento que estabeleçam prioridades no que tange às obras públicas.

4.1.7 RM de Goiânia

O Plano Diretor Setorial de Transporte Coletivo Urbano da Grande Goiânia (PDSTC) estabeleceu um Programa Metropolitano de Transporte Coletivo (PMTTC), que contém uma série de investimentos necessários para a manutenção do padrão de mobilidade na RM no curto e médio prazo, tanto pelo poder público, quanto pelas concessionárias do serviço de transporte público (Melo e Costa, 2013).

Nesse sentido, o território metropolitano é percebido de forma sistêmica, com a integração entre a dinâmica urbana e os fluxos dela decorrentes, e a necessidade de infraestrutura de mobilidade. Entre as obrigações das concessionárias do serviço, podem-se destacar investimentos no Sistema de Controle Operacional e de Informação aos Usuários, na administração e na operação dos terminais, cabendo ao poder público investir em infraestrutura, como obras de implantação de corredores e construção de estações de conexão.

É prevista ainda a implantação de um sistema VLT no atual corredor de ônibus da avenida Anhanguera (Melo e Costa, 2013), apesar de este não estar especificado no PDSTC. A modalidade de concessão patrocinada para implantação deste novo sistema na RM é indicada pelos autores como alternativa para o financiamento da infraestrutura.

Os recursos necessários previstos para a consecução dos projetos totalizam R\$ 1,876 bilhão, cujas fontes são distribuídas entre o governo federal (PAC), e o orçamento do estado e dos municípios. Os projetos objetos de financiamento são em sua maioria destinados à infraestrutura viária, totalizando aproximadamente R\$ 300 milhões. O BRT Norte-Sul (R\$ 280 milhões) e o VLT no Eixo Anhanguera (R\$ 1,3 bilhão) completam o rol de projetos.

4.1.8 RM de Porto Alegre

Os projetos em andamento na RM de Porto Alegre são voltados para a implementação de corredores de transporte – Projeto Linha Rápida (corredores metropolitanos) –, intervenções viárias, sistema integrado de bilhetagem, além do sistema hidroviário de passageiros (Martins e Costa, 2013).

Diversas intervenções em infraestrutura estão contempladas no PAC 2 Mobilidade Urbana, com recursos totalizando R\$ 349 milhões em nove municípios metropolitanos, um aspecto relevante no sentido de descentralização do investimento no contexto metropolitano – apenas 9,12% do recurso total é destinado a Porto Alegre. Há, ainda, R\$ 824 milhões destinados à implantação da rodovia BR-448. Registre-se que a Copa do Mundo catalisou investimentos no município de Porto Alegre que totalizam R\$ 865 milhões para implantação de um sistema de BRT.

Em termos do orçamento do estado, no PPA 2008-2011 foram previstos investimentos da ordem de R\$ 3,8 milhões para qualificação do SETM, além de R\$ 2,64 milhões destinados a ações de institucionalização do processo de planejamento e gestão territorial. Já no PPA 2012-2014, estão previstos cerca de R\$ 10,8 milhões para a ação Promoção do Desenvolvimento da Mobilidade Urbana na RM de Porto Alegre e Aglomerações Urbanas.

4.1.9 RM de Salvador

A programação dos investimentos na RM de Salvador estrutura-se a partir do Sistema Integrado Metropolitano, elaborado para a captação de recursos junto à União para execução de infraestrutura de transportes, totalizando R\$ 7 bilhões, além de R\$ 6 bilhões destinados ao projeto Sistema Viário Oeste (Torreão e Costa, 2013). Destaca-se, em 2014, o início das operações de uma das linhas do metrô de Salvador.

4.1.10 RM de São Paulo

O histórico de planejamento da RM de São Paulo no setor de transporte estrutura o programa de investimentos da metrópole, os planos diretores de transporte e os investimentos necessários, não somente em relação ao transporte público, mas em todo o sistema viário da metrópole. No período recente, como apontam Motta e Costa (2013) a partir da análise do Plano Plurianual (PPA), os investimentos na RM de São Paulo priorizam os sistemas de alta capacidade, com recursos previstos para metrô, trem e corredores de ônibus, estando o planejamento dos sistemas sobre trilhos integrado às soluções de uso e ocupação do solo. Diferentemente do verificado nas demais RMs, o PAC não consiste em principal indutor dos projetos de investimentos em infraestrutura no território metropolitano, apesar de representar cerca de R\$ 5,1 bilhões de investimentos, sendo R\$ 4,7 bilhões destinados à Empresa Brasileira de

Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), voltados às melhorias da infraestrutura aeroportuária. Parte dos projetos financiados consta dos instrumentos de planejamento da STM. Além do PPA e do PAC, Motta e Costa (2013) apontam o Programa de Investimentos do governo do estado de São Paulo como fonte de informações sobre ações em transporte e mobilidade. Parte dos investimentos, de acordo com o Programa de Investimentos, são viabilizadas por meio de concessões, comuns e patrocinadas, reduzindo-se a necessidade de aporte público na provisão de infraestrutura. Do total apresentado por Motta e Costa (2013), R\$ 522 milhões serão realizados por meio de concessão administrativa, aproximadamente R\$ 34 bilhões via concessão patrocinada e R\$ 1,658 bilhão por meio de concessão comum. Além deste total, o Programa de Investimentos apresenta uma demanda aproximada de R\$ 50 bilhões, sem especificar a origem ou o modelo de negócio para viabilizar os investimentos.

4.1.11 RM do Recife

Uma série de investimentos realizados por meio do instrumento de concessão, patrocinada ou não, está sendo prevista na RM do Recife, segundo Lubambo e Costa (2013): a PPP Ponte do Paiva, a Via Expressa (orçada em R\$ 450 milhões) e o Arco Viário (R\$ 1,2 bilhão). Ainda, cabe destacar o papel da Copa do Mundo 2014 como indutor dos investimentos, tendo sido criada uma secretaria estadual para este fim. Entre os projetos presentes na matriz de responsabilidade, destaquem-se as seguintes obras de mobilidade, que totalizam R\$ 909,6 milhões:

- o Ramal Cidade da Copa (R\$ 131 milhões);
- o Corredor Norte-Sul (R\$ 154 milhões);
- o Corredor Leste-Oeste (R\$ 145,3 milhões);
- o Terminal Integrado de Passageiros Cosme e Damiano (R\$ 18,1 milhões);
- a Via Mangue (R\$ 433,2 milhões); e
- a Nova Torre de Controle do Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes – Gilberto Freyre e o Terminal Marítimo de Passageiros do Porto do Recife (R\$ 28 milhões).

Observa-se que a maior parte dos recursos é destinada a obras viárias, enquanto a infraestrutura de corredores de ônibus consome cerca de 30% do total.

4.1.12 RM do Rio de Janeiro

O Programa Estadual de Transportes, desenvolvido em 1999, estabeleceu uma série de ações e investimentos necessários à promoção de um sistema integrado de transportes urbanos. De acordo com relatório técnico desta RM (Santos e Costa, 2013), na primeira fase foram investidos aproximadamente US\$ 414,8 milhões de recursos por meio de recursos próprios do estado (US\$ 104,8 milhões), do concessionário privado (US\$ 80 milhões) e de financiamento via Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) (US\$ 230 milhões). Na segunda, são previstos recursos da ordem de US\$ 220 milhões, sendo US\$ 211 milhões do Bird e o restante como contrapartida do estado. Por fim, na terceira fase, conta-se com um recurso do empréstimo da ordem de US\$ 600 milhões.

Além dessa previsão orçamentária, há uma despesa realizada na Fpic transportes de R\$ 2,542 bilhões, entre 2007 e 2012. Dois fundos são utilizados para viabilizar a política pública de transportes nesta RM: o Fundo Estadual de Transportes, voltado para viabilizar subsídios à operacionalização do bilhete único, e o Fundo para Operação e Melhoria dos Transportes Coletivos Metropolitanos, voltado para a modernização do sistema. Assim como em outras RMs, a maior parcela dos investimentos da RM do Rio de Janeiro está concentrada no município-núcleo (Santos e Costa, 2013), o que reforça e condiciona a interdependência dos demais municípios com a cidade do Rio de Janeiro.

4.1.13 RM do Vale do Rio Cuiabá

Os investimentos na RM do Vale do Rio Cuiabá partiram da escolha da cidade de Cuiabá como uma das sedes dos jogos da Copa do Mundo 2014 (Chiletto e Costa, 2013). O projeto consiste em três pontos-chave: modernização do sistema de transporte; implantação de um sistema de VLT; e qualificação da gestão do serviço.

Foi instituído, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado, o programa Copa Verde, que engloba as principais ações de mobilidade e acessibilidade na RM do Vale do Rio Cuiabá. Grande parte do recurso é destinada à implantação do VLT, orçado em R\$ 1,47 bilhão, sendo R\$ 110 milhões de contrapartida financeira e o restante financiamento do estado com a Caixa Econômica Federal (Caixa) e com o BNDES. Outras obras são listadas como de apoio à Fpic, totalizando cerca de R\$ 232 milhões (Chiletto e Costa, 2013); contudo, faz-se necessário apontar que todas são voltadas

à infraestrutura viária – duplicação e pavimentação de vias, além da implantação de viadutos e trincheiras. Investimentos de apoio à gestão do sistema, bem como outros de suporte à mobilidade de pedestres e ciclistas, não foram apresentados.

Embora estivesse prevista a operação do VLT quando da realização dos jogos da Copa do Mundo 2014, as obras não foram concluídas a tempo, comprometendo a execução física e frustrando a expectativa da população local.

4.1.14 Ride-DF

Com relação aos investimentos, cabe ressaltar a importância do PAC. Assim como em outras metrópoles, grande parte do investimento está concentrada na cidade-núcleo. Dos R\$ 3,7 bilhões citados como investimento por Sampaio e Costa (2013), cerca de 77% são destinados à ampliação do Aeroporto Internacional Juscelino Kubitscheck, em Brasília; 21% do total são destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros Eixo Sul, ligando Gama e Santa Maria ao Plano Piloto; e o restante dos recursos destina-se às obras viárias em Brasília, Águas Lindas de Goiás e Unai.

Sampaio e Costa (2013) apontaram ainda que o governo do Distrito Federal tem alocado recursos na renovação da frota utilizada no transporte público. Contudo, em razão da composição tarifária do sistema, os gastos com a aquisição de veículos são um item da planilha de cálculo da tarifa e da remuneração dos operadores, o que faz com que este investimento seja pago pelos usuários do sistema.

4.2 Breve balanço sobre os recursos para investimentos nas RMs

No que se refere aos investimentos, em todas as situações, faz-se notar a presença do governo federal no fomento dos investimentos em infraestrutura de transporte por meio do PAC – no caso de Porto Alegre, o recurso previsto no PPA é de aproximadamente R\$ 16 milhões, enquanto o PAC prevê recursos de R\$ 824 milhões.

Grande parte dos recursos é voltada para implantação de corredores de transporte de média e alta capacidade e suas infraestruturas de apoio, como obras viárias, sendo baixa a presença de obras de suporte a modos não motorizados.

Outro importante aspecto é a concentração de obras e investimentos. A referência à metrópole é pequena, estando os investimentos concentrados em seus municípios-núcleo. Em parte, tal concentração é reflexo não somente da relevância política e econômica que o município-núcleo exerce em seus contextos, mas também da lógica corrente de transportes, que se estrutura a partir das linhas de origem e destino e na relação entre capacidade e fluidez. Nesse sentido, as obras estão situadas nos principais eixos, e têm como foco a melhoria do nível de serviço do sistema, porém ainda com baixa relação com outros instrumentos de planejamento urbano ou princípios norteadores de um bom desenho.

A exceção ao caso do parágrafo anterior é a RM de São Paulo, onde os investimentos estão vinculados à rede de transporte e ao sistema viário sob a responsabilidade do governo estadual, em específico para financiamento de faixas exclusivas e BRTs. Esta relação entre o agente de planejamento e o território permite uma melhor distribuição espacial dos recursos, já que os benefícios de tais investimentos abrangem uma maior extensão territorial, caso das melhorias metroviárias ou ferroviárias.

Cabe destacar a presença de outros agentes financeiros, que não o governo brasileiro, no apoio aos investimentos em infraestrutura. Na RM de Belém, por exemplo, a Jica apoiou projetos voltados para a implantação de um BRT. Em Curitiba, por sua vez, a AFD e o BID complementam o aporte feito pelo governo federal.

Outras formas de financiamento foram citadas como alternativas ao provimento de infraestrutura, como o caso das PPPs, estando presente nas RMs do Recife, de Belo Horizonte e de Goiânia, especificamente para a construção de uma ponte, a expansão do metrô e a implantação de um sistema VLT, respectivamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacado no texto, a situação da mobilidade urbana nas RMs brasileiras apresenta um quadro diverso, característico da pluralidade dos territórios e das capacidades administrativas estaduais e municipais. No contexto da mobilidade, aponta-se inicialmente um entendimento de restrição ao conceito da mobilidade – em todas as RMs analisadas, o termo restringe-se ao deslocamento realizado por transporte

público e, quando muito, incorpora o sistema viário como elemento no processo de gestão e planejamento. Não são tratados, por parte das entidades responsáveis pela gestão da mobilidade no recorte metropolitano, aspectos relativos ao deslocamento não motorizado, realizado por pedestres e ciclistas; à eficiência da gestão e da rede de transporte coletivo; às diretrizes de uso e ocupação do solo; ao controle da ocupação segundo geração de viagens; aos instrumentos de gerenciamento da demanda; e à compensação das externalidades do transporte individual.

No que diz respeito à governança metropolitana, ainda são poucas as experiências no uso do consórcio público como instrumento de gestão do sistema metropolitano – apenas a RM do Recife organizou o sistema utilizando-se da Lei nº 11.107/2005. Cabe ressaltar que o processo de construção contou com a participação inicial dos maiores municípios e do estado, sendo voluntária a adesão dos demais municípios. Este é o principal desafio: ampliar a adesão das cidades responsáveis pela gestão municipal ao sistema metropolitano.

Foram observados arranjos diversos na gestão do serviço de transporte. Os mais organizados têm uma estrutura estadual bem definida, com um estado mais ativo, tanto em termos políticos quanto de planejamento da função pública, como são os casos Belo Horizonte, São Paulo e Goiânia. A RM de Goiânia é interessante de se analisar, pois utiliza a lei de criação da RM para instituir a entidade responsável pela gestão do transporte e, compulsoriamente, incorpora à rede todos os municípios que integram a RM.

À exceção do Recife, todos os demais municípios em que existe integração do sistema metropolitano com o municipal fazem-no por meio de convênios. Quando não existe integração, ou seja, o sistema metropolitano é único, sem integração, as entidades responsáveis seguem a Lei nº 8.987/1995 para conceder os serviços de transporte público, como a RM de Fortaleza, ou, no caso dos serviços sobre trilhos, as companhias estaduais ou federais o fazem.

Quanto aos instrumentos de política metropolitana, a presença ou não de planos metropolitanos é em grande parte decorrente da maturidade dos institutos responsáveis em termos de gestão de transporte. A existência de parte dos planos metropolitanos é anterior ou contemporânea ao Estatuto da Cidade. Ainda não é possível afirmar o

impacto da PNMU na constituição dos planos, uma vez que não é prevista, nos termos da lei, a obrigatoriedade de sua elaboração para o recorte metropolitano. Assim, das quatorze RMs, seis apresentaram planos metropolitanos, enquanto quatro indicaram algum processo de elaboração. Das três regiões que não apresentaram planos metropolitanos, a cidade-núcleo possui plano de mobilidade com algum recorte ou reconhecimento da metrópole como objeto de política de transporte, seja para a inclusão ou não da periferia metropolitana. Este é o caso do plano da Ride-DF, que inclui parcialmente o entorno do Distrito Federal.

O instrumento de planejamento possibilitaria uma melhor coordenação dos investimentos numa política de mobilidade metropolitana, estruturando a demanda por recursos com a infraestrutura necessária para uma gestão ótima do serviço de transporte metropolitano. No entanto, o que se observa é ainda uma pouca integração entre o que se financia e o que se planeja. A RM de São Paulo é uma exceção, pois pauta os projetos objetos de financiamento segundo os planos e os programas desenvolvidos – cabe aqui uma análise da adequação destes instrumentos metropolitanos com os planos municipais. Assim, duas perguntas são necessárias: *i*) quando da inexistência de planos, qual território está se construindo com recurso público; e *ii*) quando da existência, como se dá a interferência do planejamento metropolitano, pelo estado, com o território municipal.

Ainda sobre o território, grande parte dos recursos é destinada aos núcleos da metrópole para o financiamento de sistemas de alta capacidade. Este fato pode ser compreendido como resultado de uma lógica política e financeira metropolitana a partir do peso dos municípios-núcleo da metrópole, ou da própria estrutura de planejamento do sistema de transporte, que prioriza aspectos como fluidez e redução do tempo de deslocamento. Estes fatores priorizam projetos em pontos de conflito e saturação, pouco se antecipando a alterações da estrutura econômica e urbana das cidades. Assim, uma articulação com os instrumentos de uso e ocupação do solo e de planejamento econômico se faz necessária, de forma a alterar este paradigma de planejamento de transporte no que se refere à integração entre políticas.

A articulação com os planos diretores e com os instrumentos urbanísticos ali presentes, como a outorga onerosa e a operação urbana, não somente permite a integração entre o projeto urbano e a rede de transporte, mas traz a possibilidade de

recuperação de parte das externalidades geradas pelo investimento em infraestrutura de transporte. A delimitação de áreas de expansão urbana nos planos estruturaria a expansão programada do sistema de transporte público, atendendo à demanda da rede e provendo de urbanidade áreas que não a possuem. Apesar da necessidade desta integração, um empecilho existe na relação entre o estado e os municípios em RMs no que tange à Fpic uso do solo. É clara a atribuição estadual no provimento do serviço de transporte metropolitano, podendo realizar a articulação necessária e fomentar convênios e consórcios para esta Fpic, enquanto na intervenção na dinâmica urbana e no uso dos instrumentos previstos no estatuto ainda não existe solução.

Cabe ressaltar o papel do governo federal de fomentar, nos estados e nos municípios, investimentos em infraestrutura de transporte público em razão do PAC. Praticamente todas as RMs informaram projetos de infraestrutura de transporte e viária que estão recebendo apoio do PAC em suas diversas linhas de atuação – PAC 1, PAC 2, PAC Copa etc. O PAC também é cronologicamente relevante em uma análise histórica do setor, dada a ausência de recursos para investimento em infraestrutura nas décadas passadas – em todas as RMs analisadas, parte da União a desconcentração de recursos para um maior número de regiões. Até o PAC, poucas eram as iniciativas, e todas contavam com recursos externos de agências financeiras internacionais, como a Jica, o BID etc.

As experiências apontam evidências de possíveis soluções. Os casos de maior organização e sistematização da gestão do transporte metropolitano decorrem de um estado mais presente no planejamento do transporte metropolitano, estruturando instrumentos de planejamento e coordenando o processo de coesão dos municípios. Esta atuação do estado é válida para os três objetos de análise deste estudo: *i)* regularidade do serviço quanto aos instrumentos legais existentes; *ii)* presença de instrumento de política de mobilidade metropolitano; e *iii)* monta de investimentos em infraestrutura de transporte.

Por fim, a Fpic ainda é tratada sob a ótica do transporte público, não sendo este fato exclusivo das RMs. Os próprios municípios se encontram em uma situação de mudança de paradigma no que diz respeito ao conceito de mobilidade. Esta mudança passa pela inclusão de outros modos de transporte, além de alternativas para a gestão dos sistemas de mobilidade como um todo. Esta deve incorporar elementos regulatórios nos contratos de concessão que contabilizem a produtividade, a eficiência e o nível de

serviço aos usuários, além da elaboração participativa dos planos de mobilidade de caráter municipal e metropolitano, seguindo-se o que determina a PNMU.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA aprova PEC do Fisco e cinco mensagens do Executivo. **Assembleia Legislativa do Estado do Pará**, Fortaleza, 26 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/destaques-do-site/item/32984-26-08-2014-ls02>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM do Vale do Rio Cuiabá. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

DANTAS, Régis; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Fortaleza. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

DRUMMOND, Maria Valeska Duarte; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros** – 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KORNIN, Thaís; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Curitiba. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

LIMA NETO, Vicente Correia.; GALINDO, Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? **Revista de Arquitetura e Urbanismo**, n. 8, 2013.

LIMA NETO, Vicente Correia; ORRICO FILHO, Rômulo Dante. Governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos relatos estaduais. *In*: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. p. 337-372. (Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 2). Disponível em: <<http://tinyurl.com/fpics2ipea>>.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Recife. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa**: análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

MELO, Lucelena Fátima de; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Goiânia. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

MOTTA, Diana Meirelles da; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM de São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

PARANÁ. Secretaria do Planejamento. **Diretrizes de gestão para o sistema viário metropolitano.** Curitiba: Comec/SEPL, 29 nov. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/Ngd2mr>>. Acesso em: 22 set. 2014.

PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca; LIMA NETO, Vicente Correia. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. *In:* FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Org.). **Território metropolitano, políticas municipais.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2013. p. 195-224.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Belém. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. No prelo. (Projeto Governança Metropolitana).

RIBEIRO, Maria Odinéa Melo Santos; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM da Grande São Luís. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

SAMPAIO, Cárta da Silva; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na Ride/DF. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

SANTOS, Marcos Antonio; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

TORREÃO, Graça; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM de Salvador. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

VENERANO, Aduino Beato; COSTA, Marco Aurélio (Coord.). **Relatório de pesquisa:** análise comparativa da gestão das Fpics na RM da Grande Vitória. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Projeto Governança Metropolitana). No prelo.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Everson da Silva Moura

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glaucia Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão

