

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO -
MESTRADO

Clóvis José Ramos Ferraro

**A integração do sistema de transporte público de
passageiros na região do Grande ABC:
oportunidades e obstáculos**

São Caetano do Sul
2011

Clóvis José Ramos Ferraro

**A integração do sistema de transporte público
de passageiros na região do Grande ABC:
oportunidades e obstáculos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani.

**São Caetano do Sul
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA

Ferraro, Clóvis José Ramos

A integração do sistema de transporte público de passageiros na região do Grande ABC: oportunidades e obstáculos

Clóvis José Ramos Ferraro – São Caetano do Sul: USCS / Programa de Mestrado em Administração, 2011.

xi, 145 f. il.

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração, 2011.

1. Sistemas de transporte público de passageiros. 2. Integração Regional. 3. Consórcios Públicos - Tese. I. Bresciani, Luís Paulo - II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração. III. Título

Clóvis José Ramos Ferraro

**A integração do sistema de transporte público
de passageiros na região do Grande ABC:
oportunidades e obstáculos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani.

Data da aprovação

____/____/____

Banca examinadora

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (orientador)
USCS

Profa. Dra. Raquel da Silva Pereira
USCS

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
FGV - EAESP

A vida não dá e nem empresta, não se comove e nem se apieda. Tudo quanto ela faz é retribuir e transferir aquilo que nós lhe oferecemos.

Albert Einstein

Agradecimentos

A meu orientador, Professor Doutor Luís Paulo Bresciani, pela paciência, compreensão, confiança e condução do projeto de pesquisa.

Aos professores da USCS, em especial a Raquel da Silva Pereira, Ana Cristina de Faria e Antonio Carlos Gil, por suas aulas, conselhos e apoio durante o decorrer deste caminho.

Aos meus colegas da USCS, em especial a Priscila e Leandro, pelo companheirismo e incentivo na caminhada destes dois longos anos.

À Prefeitura do Município de Diadema e aos colegas da Secretaria Transportes pelo apoio fundamental.

Ao meu amigo Valeriano, por ser um dos grandes incentivadores do meu retorno ao mundo acadêmico.

À memória de meu pai, que foi um exemplo que procuro seguir, e que nos momentos de dificuldade me serviu de apoio e alento.

À minha filha, à minha mãe e à minha irmã, que nesta dura caminhada me ofereceram compreensão, apoio, força, amor e incentivos incondicionais.

Resumo

A pesquisa que deu origem à presente dissertação teve como objetivo identificar fatores que podem favorecer ou atuar como barreiras contra a integração do sistema de transportes público de passageiros do Grande ABC. O processo de coesão dos diversos tipos de modais surgiu como parte da solução para a crise de mobilidade enfrentada pelas regiões metropolitanas em todo o mundo, e contribuiu para a redução das externalidades decorrentes. A pesquisa foi desenvolvida a partir do referencial bibliográfico sobre o tema, que permitiu identificar os principais conceitos, teorias e estado da arte; a metodologia conduziu ao estudo de experiências de integração regional existentes no Brasil e no exterior. Foram realizadas também uma pesquisa baseada no método Delphi, com especialistas do setor de transportes públicos, e uma entrevista semiestruturada com a coordenadora do Grupo de Trabalho Mobilidade do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Além de identificar os fatores e barreiras mencionados, os resultados encontrados nesta pesquisa permitem concluir que, para o processo de integração obter significativos avanços no modelo de gestão de transporte público de passageiros e na qualidade dos serviços prestados, a solução regional deve contemplar os modais de transportes não motorizados, individuais e coletivos. É necessário que seja construído um modelo sistêmico que se oriente pelas inter-relações existentes entre gestão da demanda e oferta de transportes, políticas de uso do solo e planejamento regional integrado.

Palavras-chave: Transporte público; integração regional; consórcios públicos.

Abstract

The objective of this dissertation was to identify the main factors that contribute or that act as barriers to the integration of the public transport system of Grande ABC area. The process of integration of the several types of transportation modes has arisen as part of the solution for the mobility crisis that affects the metropolitan areas around the world and contributes for the reduction of the corresponding externalities. The research was initially based on the bibliography about the theme, which allowed the identification of the main concepts, theories and state of art. The methodology led to the study of experiences of regional integration both in Brazil and in other countries and involved a research based on Delphi method with professional people specialized on the public transportation areas and a semi-structured interview with the coordinator of the Mobility Work Group at Great ABC Intermunicipal Consortium .

In addition to identifying the mentioned factors, the results found in this study led to the conclusion that in order to allow the integration system to achieve significant advances in the management model of public passenger transport and the quality of services provided, it is necessary that the regional solution take into consideration the non-motorized modes of transportation, individual and collective. It is necessary to build a model driven by systemic interrelations between demand management and supply of transport, land use policies and integrated regional planning.

Keywords: Public transportation, regional integration, public consortia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Estratégias monocêntricas ou policêntricas	26
FIGURA 2: Sistema Integrado de Transportes / Mobilidade	28
FIGURA 3: COMPOSIÇÃO DO CTM	58
FIGURA 4: Esquema de Rede Integrada de Transporte.....	64

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Nível de conhecimento dos participantes sobre transportes públicos..	72
GRÁFICO 2: Regime jurídico ideal para o SITPP	101
GRÁFICO 3: Projeção da implantação do SITPP.....	102
GRÁFICO 4: Projeção de tempo sobre a adoção de restrição ao uso do transporte individual.....	104
GRÁFICO 5: Medidas de restrição ao uso do transporte individual.....	105
GRÁFICO 6: Prioridade de investimentos em modais.....	106

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Configuração do Grande ABC	18
TABELA 2: Tipo de integração utilizada no dia-a-dia	23
TABELA 3: Meio de transporte utilizado para locomoção (%)	30
TABELA 4: Características do sistema de transportes público da RGABC	74

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Ações Estratégicas 2000 / 2010 – Eixo Acessibilidade e Infraestrutura	85
QUADRO 2: Sistematização das definições da Oficina do Núcleo Estratégico	
Mobilidade	86
QUADRO 3: Extrato do Planejamento Estratégico 2011-2020	88
QUADRO 4: Fatores facilitadores propostos aos entrevistados	91
QUADRO 5: Fatores Facilitadores sugeridos pelos entrevistados.....	91
QUADRO 6: Fatores facilitadores da integração do sistema de transportes públicos de passageiros.....	93
QUADRO 7: Barreiras propostas aos entrevistados.....	94
QUADRO 8: Barreiras sugeridas pelos participantes	95
QUADRO 9: Barreiras a integração do sistema de transportes públicos de passageiros	95
QUADRO 10: Fatores ligados à legislação	96
QUADRO 11: Fatores ligados à tecnologia	97
QUADRO 12: Fatores ligados à sociedade civil	97
QUADRO 13: Fatores ligados à área financeira	98
QUADRO 14: Fatores Políticos	99
QUADRO 15: Fatores ligados ao gestor do sistema	100
QUADRO 16: Constituição do conselho gestor	103

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A - Modelo de e-mail convite individual enviado aos gestores e pesquisadores.....	127
APÊNDICE B - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na primeira rodada	128
APÊNDICE C - Modelo de e-mail com instruções para a primeira rodada da pesquisa Delphi.....	135
APÊNDICE D - Modelo da carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) aos painelistas	136
APÊNDICE E - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na segunda rodada	137
APÊNDICE F - Modelo de e-mail com instruções para a segunda rodada da pesquisa Delphi	145

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEGABC - Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC

AMT - Autoridade Metropolitana de Transportes

APG - Administração Pública Gerencial

BHTRANS - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

CF - Constituição Federal

CI - Cartões Inteligentes

CIGABC - Consórcio Intermunicipal Grande ABC

CMSMJ - Corredor Metropolitano São Mateus-Jabaquara

CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CRABC - Câmara Regional do Grande ABC

CTM - Consórcio de Transportes de Madri

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA

EMTU/SP - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FCGABC - Fórum da Cidadania do Grande ABC

GTTA - Greater Toronto Transportation Authority

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de desenvolvimento humano

ICMS - Imposto sobre a circulação de mercadorias

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

IPK - Cálculo do Índice de Passageiro por Quilômetro

IPTU - Imposto predial e territorial urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS - Imposto sobre serviços

IR - Índice de Renovação

LC - Lei Complementar

MC - Ministério das Cidades

NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos

OSO - Ordem de Serviço Operacional

PGT - Pólos Geradores de Tráfego

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PITU 2020 - Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020

PITU 2025 - Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2025

PPP - Parcerias Público-Privadas

RENFE - Red Nacional de Ferrocarriles Españoles

RGABC - Região do Grande ABC

RIT - Rede integrada de transportes

RMs - Regiões Metropolitanas

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

RMT - Região Metropolitana de Toronto

SBE - Sistema de Bilhetagem Eletrônica

SEMOB - Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana

SPAM - Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana

SPTRANS - São Paulo Transporte S.A.

STM/SP - Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo

STPP - Sistema de Transportes Público de Passageiros

TTC - Toronto Transit Commission

USCS – Universidade São Caetano do Sul

EU - União Europeia

VLT - Veículo leve sobre trilhos

Sumário

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Origem do estudo	17
1.2 PROBLEMATIZAÇÃO	17
1.3 OBJETIVOS	20
1.4 JUSTIFICATIVA.....	20
1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	21
1.6 LINHA DE PESQUISA	Erro! Indicador não definido.
2 REFERENCIAL CONCEITUAL	22
2.1 TRANSPORTES PÚBLICOS E GESTÃO DE CIDADES	22
2.1.1 Planejamento Urbano e Transporte.....	24
2.1.2 Sistemas de Transportes Públicos Passageiros	29
2.1.3 Gestão da informação	36
2.2 REGIÕES METROPOLITANAS E GOVERNANÇA	41
2.2.1 Regiões Metropolitanas.....	41
2.2.2 Governança Metropolitana e Gestão Pública	46
2.3 Sistemas integrados de transportes públicos.....	51
2.3.1 Plano Integrado de Transportes Urbanos	54
2.3.2 Consórcios Metropolitanos Existentes.....	56
3 METODOLOGIA	66
3.1 TIPO DE PESQUISA	66
3.2 AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA.....	67
3.3 INSTRUMENTOS DA PESQUISA	67
3.3.1 Revisão da literatura	67
3.3.2 Análise documental	68
3.3.3 Painel de especialistas (método Delphi).....	69
3.3.4 Entrevista Semi-estruturada	73
3.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS.....	74
4 POLÍTICA REGIONAL DE TRANSPORTES: PLANEJAMENTO E INICIATIVAS (1999-2011).....	75
4.1 O SISTEMA DE TRANSPORTES.....	75
4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CIGABC	82
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI E DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	90

5.1 RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI	90
5.1.1 Fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes públicos da RGABC.	90
5.1.2 Fatores que podem se tornar barreiras ou desfavorecer a integração dos sistemas de transportes público de passageiros.	94
5.1.3 Fatores distribuídos por áreas afins.	96
5.1.4 Constituição do órgão gestor do SITPP no Grande ABC.....	101
5.1.5 Restrição ao uso do transporte individual.....	103
5.1.6 Prioridades de investimento em termos modais no Grande ABC	105
5.2 RESULTADOS DA ENTREVISTA SEMI-ESTRURADA.....	107
6 CONCLUSÃO	112
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
8 APÊNDICES	126
Apêndice A - Modelo de e-mail convite individual enviado aos gestores e pesquisadores	126
Apêndice B - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na primeira rodada	127
Apêndice C - Modelo de e-mail com instruções para a primeira rodada da pesquisa Delphi.....	134
Apêndice D - Modelo da carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) aos painelistas.....	135
Apêndice E - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na segunda rodada	136
Apêndice F - Modelo de e-mail com instruções para a segunda rodada da pesquisa Delphi.....	144

1 INTRODUÇÃO

1.1 Origem do estudo

O surgimento da presente pesquisa está relacionado à trajetória profissional do pesquisador, funcionário público de carreira da Prefeitura do Município de Diadema desde 1995. Lotado desde 2007 na Secretaria de Transportes, tendo como responsabilidade o Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), teve oportunidade de desenvolver e conduzir diversos projetos voltados à Administração Pública.

Ao longo destes dezesseis anos, tem convivido em seu cotidiano com as carências e necessidades administrativas, mas, ao mesmo tempo, tem também procurado aproveitar as diversas oportunidades de desenvolvimento de pesquisas e projetos voltados para políticas públicas, buscando a melhoria da qualidade de serviços oferecidos à população e modernização da máquina administrativa do Município.

Com a lotação na Secretaria de Transportes, surgiu a necessidade de melhor conhecer e entender a nova área de atuação “*Transportes Públicos*”. O meio acadêmico permitiu ao pesquisador perceber que o tema é rico em oportunidades e propiciou a fundamentação teórica necessária para a execução de um projeto de pesquisa, que, espera, possa contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A região do Grande ABC é composta por sete municípios: Diadema, Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A Tabela 1 mostra que esses municípios, na primeira década do século XXI, apresentam grandes diferenças entre si, tanto em relação à distribuição de renda quanto à taxa de ocupação do solo. No que se refere às disparidades socioeconômicas, basta comparar os dados de São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra, por exemplo.

Tabela 1: Região do Grande ABC

Município	População	Área da unidade territorial Km ²	IDH ¹	Índice de Gini ²	Incidência da Pobreza (% da população)	PIB per capita R\$
Diadema	386.039	31	0,790	0,37	43,81	22.371
Mauá	417.281	62	0,781	0,37	46,61	13.395
Ribeirão Pires	113.043	99	0,807	0,38	36,27	12.660
Rio Grande da Serra	44.084	37	0,764	0,37	61,04	7.896
Santo André	673.914	175	0,835	0,38	26,73	20.044
São Bernardo do Campo	765.203	406	0,834	0,40	28,03	32.677
São Caetano do Sul	149.571	15	0,919	0,36	12,18	62.459

Fonte: (IBGE, Cidades 2010), PNUD 2000.

Há uma correlação negativa entre o transporte público e a renda, onde os locais mais pobres demandam mais por infraestrutura e transportes. À medida que ocorre o aumento da renda, o usuário tende a optar pelo transporte particular e as supostas vantagens que este oferece.

A mobilidade e a acessibilidade se tornaram uma questão fundamental para o desenvolvimento das regiões metropolitanas, pois afetam a qualidade de vida dos cidadãos, em decorrência dos problemas enfrentados em seu dia-a-dia como a poluição, tempo de deslocamentos, congestionamentos, falta de acesso ao transporte, dentre outros.

O crescimento acelerado de algumas cidades transformou-as de tal modo que passaram a apresentar características de áreas metropolitanas. Mas, em sua grande maioria a infraestrutura e os serviços oferecidos à população não obtiveram o mesmo desempenho, o aumento da população decorrente da urbanização das cidades, provocou o aumento da desigualdade social e da deterioração do meio

¹ A finalidade do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Este pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano (PNUD, 2011a).

² “Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um único indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula)” (PNUD, 2011b).

ambiente e levou a um quase colapso da mobilidade e acessibilidade.

O setor de transportes urbanos é de fundamental importância para o cotidiano da população e vem sofrendo modificações estruturais significativas, em decorrência das transformações urbanas e também devido à intervenção governamental, na busca da melhoria deste serviço, visando o aumento da acessibilidade e mobilidade.

Segundo a União Europeia (2003), as consequências dos congestionamentos que afetam as regiões metropolitanas são o aumento do tempo de viagem, o desconforto, o aumento da poluição, a elevação dos custos, a diminuição da qualidade dos serviços e a perda de competitividade da economia europeia. E uma das soluções propostas é encorajar os cidadãos a trocarem os transportes particulares pelo público, exigindo serviços adequados, acessíveis, confortáveis e de baixos custos.

Os usuários do serviço de transportes públicos no seu dia-a-dia enfrentam os problemas decorrentes de um sistema sobrecarregado, que não comporta mais a demanda, fruto do crescimento desordenado das cidades, sendo necessária a sua reestruturação. Tal desafio é ainda mais difícil por tratar de questões de âmbito metropolitano, e pode levar os municípios que compõem a metrópole a conflitos institucionais, políticos e legais.

A integração do Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP) é uma forma de solucionar e otimizar o sistema de transportes nas regiões metropolitanas, e possibilitará o aumento de mobilidade e acessibilidade dos usuários, e resultará em economia de escala financeira e dos recursos alocados. Prates (2010) ressalta que os resultados da integração podem ser benéficos aos municípios participantes, desde que ela não seja contaminada por disputas políticas.

Em um momento, como o atual, em que a sociedade discute temas como sustentabilidade, acessibilidade e mobilidade urbana, a gestão dos custos de transportes públicos deve ser um elemento preponderante no debate, com vários itens em pauta, como os subsídios na remuneração ao sistema, a integração temporal e o regime de gratuidades. Entretanto, faz-se necessária a definição da origem e da alocação de recursos para financiamento, que podem ter origem no crescimento da receita, no corte ou redução nos gastos ou mesmo no pedágio urbano, sem comprometimento das metas fiscais. Porém, nem sempre é possível verificar os impactos dos resultados de uma política pública. Pode-se quantificar o número de pessoas atendidas por um programa de Governo, mas não se tem como

quantificar as consequências de um programa sobre a vida de um beneficiário.

Diante do exposto, o problema que norteou esta pesquisa é: **Que fatores se destacam como principais facilitadores ou barreiras para a integração do sistema de transportes público de passageiros na região do Grande ABC?**

1.3 OBJETIVOS

O presente estudo teve como objetivo central verificar que fatores se destacam como principais facilitadores ou barreiras para a integração do sistema de transportes públicos de passageiros na região do Grande ABC.

Por sua vez, os objetivos específicos da pesquisa foram:

- a) Levantar os avanços no campo da gestão pública, relacionados à integração regional do serviço de transportes de passageiros, no Grande ABC.
- b) Sistematizar e analisar os obstáculos e oportunidades envolvidos na integração do STPP no Grande ABC, de acordo com a percepção de atores relevantes nos sistemas municipais e metropolitano.

1.4 JUSTIFICATIVA

O crescimento acelerado e desordenado do setor de transportes nas áreas metropolitanas acarretou uma série de problemas, como crise na mobilidade urbana, congestionamentos, poluição, degradação da qualidade de vida, deseconomia de escala e outros. Uma das razões para este quadro foi a substituição do transporte coletivo pelo individual nas últimas décadas.

É necessário ressaltar a importância do STTP. Este contribui para o desenvolvimento econômico e para a integração social e territorial, necessitando de investimentos em planejamento para aumentar sua eficiência e sua sustentabilidade. A concepção de soluções para as questões relativas ao transporte público de passageiros nas metrópoles requer a orquestração e a realização de ações continuadas de uma série de iniciativas que integram os diversos agentes públicos e privados.

A integração do STPP no Grande ABC poderá ser o agente promotor de políticas públicas regionais, tendo por diretriz a inter-relação entre o uso do solo urbano e os sistemas de transporte e a infraestrutura viária, num modelo sistêmico. E, ainda, será responsável pelo planejamento, pela gestão e pela organização do sistema.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Este projeto de pesquisa está delimitado à Região do Grande ABC e à evolução do processo histórico e político visando à integração regional, por meio do STPP do Grande ABC e dos municípios participantes. O objeto de estudo restringe-se à concepção e ao gerenciamento do sistema integrado de transportes metropolitano e à integração das políticas de transportes e mobilidade.

A relação positiva entre o sistema de transportes e o uso e ocupação do solo, que já seria relevante para uma dissertação, dada sua amplitude e a quantidade de fatores e variáveis existentes, embora relevante, foge ao escopo da presente pesquisa, ficando aqui uma sugestão para futuros projetos, dada a riqueza do tema. O mesmo vale no que se relaciona ao debate sobre questões arquitetônicas necessárias para a concepção da infraestrutura de transportes.

2 REFERENCIAL CONCEITUAL

2.1 TRANSPORTES PÚBLICOS E GESTÃO DE CIDADES

O STPP por ônibus é, e continuará sendo por muito tempo ainda, o principal – se não o único viável – meio de transporte público para a maioria da população (NTU, 2009). O perfil dos deslocamentos tem-se modificado em razão da dispersão de locais de trabalho e escolas (NTU, 2009). Todavia, no Brasil, esse transporte é ineficiente para responder às demandas atuais e aos novos desafios propostos para o setor.

A Gestão do STPP é realizada de forma federativa, cabendo ao Estado de São Paulo a gestão das linhas de ônibus intermunicipais, da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/SP) e aos municípios a das linhas municipais. Porém, os diversos modais não se integram, exceção dada à cidade de Diadema, que possui integração física entre a rede de transporte municipal e o Corredor Metropolitano São Mateus-Jabaquara (CMSMJ), que consiste em sua maior parte em uma via exclusiva para ônibus, construído pelo Governo do Estado e gerenciado pela EMTU/SP.

Sampaio (2011, p. 1) afirma que “Nas regiões metropolitanas, enfrenta-se a falta de coordenação institucional e operacional das redes municipais e intermunicipal de transporte público [...]”. As ações são realizadas de forma desarticulada no STPP entre os diversos níveis de governo, dispondo aos usuários a sobreposição de serviços que não primam pela qualidade e comportando-se como concorrentes, em vez de somarem esforços.

Na Tabela 2 são apresentados os dados obtidos pela pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), que demonstra quais são os tipos de integração que o usuário de transportes tem à sua disposição por região do País.

Pode-se observar na Tabela 2 que o tipo mais utilizado de integração é o ônibus-ônibus, seguido de ônibus-metrô, ônibus-trem e, por fim, trem-metrô. Em um setor que almeja aumentar o número de usuários do STPP, o processo de integração

que permite a redução dos custos de deslocamento e propicia o aumento da mobilidade dos usuários é ainda muito tímido.

Tabela 2 – Tipo de integração utilizada no dia-a-dia

	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Não existe em minha cidade	26,3	33,7	19,0	21,3	23,3	55,6
Não usa, apesar de existir	27,5	14,7	37,0	17,3	24,5	22,6
Ônibus-ônibus	33,2	42,6	25,2	32,3	49,8	21,1
Ônibus-metrô	4,9	4,2	9,2	0,8	0,8	0,8
Ônibus-trem	1,1	0,5	2,4	0	0	0
Trem-metrô	0,9	0	1,9	0,8	0	0
Outro tipo	0,8	0	1,3	2,4	0	0
Não sabem	0,7	0	0,4	2,4	0,9	0
Não Responderam	4,5	4,2	3,0	22,8	1,2	0

Fonte: IPEA –2011

Caso ocorra a integração e a transferência entre os sistemas de trens, ônibus, metrô e futuramente Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ou Monotrilho, poderão ocorrer conflitos entre os atores envolvidos de ordem política, de competências, quanto aos subsídios e compensação financeira entre os participantes, em razão da falta de clareza da visão, dos valores e dos objetivos envolvidos no processo de integração. Outro tipo de problema a ser enfrentado é a integração das diversas tecnologias envolvidas no Sistema de Bilhetagem Eletrônica (SBE), já que não foi definido previamente um padrão. Mauá teve problemas quando uma prestadora de serviço, por força judicial, começou a operar com uma tecnologia diferente da adotada pelo Município, ocasionando problemas aos usuários que não possuíam Cartões Inteligentes (CI) compatíveis (MOREIRA, 2010). Atualmente, cada município definiu um modelo tecnológico, sem ter como horizonte uma possível fusão.

De acordo com pesquisa da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2005), aproximadamente 25% dos passageiros dos sistemas regulares de transporte não pagam passagem. No modelo atual, o usuário pagante é o responsável pelo custeio desses benefícios, já que todos os custos de transporte são rateados pelos passageiros pagantes do sistema, estabelecendo-se uma relação negativa entre o valor da tarifa e a gratuidade.

O regime de gratuidades poderá ser outro fator gerador de conflito, já que cada um dos níveis de governo possui regras próprias, e, caso ocorra, a redução da abrangência acarretará prejuízos políticos, fato que nem todos os gestores estão

dispostos a assumir. Um dos fatores a serem considerados é a fonte de recursos para o financiamento das gratuidades. Esse foi o caso do município de Diadema, que não possuía controle sobre a demanda de gratuidades e que, após a implantação do SBE, viu-se obrigado a rever e a reduzir a abrangência do seu programa social, pois na situação anterior não existia gestão e controle pela demanda, cuja implantação demonstrou que o custo do programa era incompatível com o orçamento.

Para que a integração dos diversos tipos modais em conjunto com a integração temporal seja bem sucedida, será necessário buscar o equilíbrio financeiro para a relação entre as tarifas e a remuneração das empresas prestadoras de serviços, já que ocorrerá o aumento do custo do sistema, sem que ocorra a devida compensação financeira.

2.1.1 Planejamento Urbano e Transporte

2.1.1.1 Mobilidade e Acessibilidade

As cidades possuem uma dinâmica que requer uma intervenção, seguida de planejamento por parte dos dirigentes e da sociedade civil, pois, ao longo do tempo, sofreram as consequências do processo inflacionário que corroeu o País por muitos anos, em conjunto com a omissão ou falta de um planejamento por parte dos governantes.

Os gestores públicos não foram capazes de prever uma série de consequências, como a suburbanização, ou a forma de crescimento da própria cidade, permitindo o fracionamento entre as áreas centrais e o subúrbio e a segregação socioespacial, que, por sua vez, possuem alto custo econômico e social. Klink (2009, p.417) frisa as consequências para a gestão pública:

Uma legislação estadual de uso e ocupação do solo flexível, financiamento subsidiado para a moradia suburbana de classe média, investimentos maciços em transporte rodoviário, governos locais relativamente fortes e com autonomia para legislar sobre o uso e ocupação do solo no município (produzindo, assim, um sistema de zoneamento que podia, de direito e de fato, excluir a população de baixa renda)...

O estado, ao implementar a infraestrutura necessária em uma nova área, obtém como consequência natural o adensamento da mesma, que, por sua vez, passa a demandar por investimentos imobiliários que permitam uma maior ocupação de pessoas por metro quadrado. Com a falta de espaços, ocorre a valorização dos terrenos, obrigando o deslocamento dos menos abastados para áreas mais periféricas, gerando com isto um círculo vicioso (PEIXOTO, 2000).

A interação do uso do solo com transportes é uma questão fundamental para o planejamento e desenvolvimento das cidades. Pietrantonio (2010, p. 2) enfatiza a necessidade de sistematizar esta relação:

O entendimento da interface das políticas de transportes com o desenvolvimento urbano motivou uma busca por modelos integrados, considerando os efeitos de retroalimentação dos transportes sobre a localização das atividades. ... Para responder às necessidades de conceber planos diretores de transportes e regulamentações de zoneamento e controle de uso do solo, os urbanistas formularam procedimentos simplificados, baseados em um entendimento pessoal da dinâmica de cada cidade e em parâmetros de densidade de atividades considerados adequados ou recomendados. Embora insuficientes para lidar com a complexidade dos efeitos decorrentes de novos adensamentos sobre a infraestrutura de transportes, e menos ainda para lidar de forma sistemática com a complexidade da interação entre uso do solo e transportes...

Oliveira *et al.* (2011) ressaltam ainda que a integração do sistema de transportes públicos deve ser tratada como uma ferramenta de planejamento urbano, que requer a compreensão do comportamento da demanda, de forma a prever seus impactos sobre o todo. Por sua vez, a expansão da cidade demanda a expansão das linhas existentes, o que em geral faz com que elas se tornem menos eficientes. Segundo SAMPAIO (2011, p. 1), a “expansão urbana desordenada conduz a rede de transporte coletivo a uma formação, também desordenada e irracional”.

A União Europeia (2003) ressalta a necessidade do estabelecimento de políticas de uso de solo orientadas para a redução da necessidade de deslocamentos, para que ocorra a estruturação e reorganização do espaço urbano, com a criação de sub-centros e a delimitação da expansão da mancha urbana. A persistência de uma política de desenvolvimento por parte das grandes cidades em um modelo urbano monocêntrico (Fig. 1) pode levar à perda de controle sobre a ocupação da periferia. Esta expansão descontrolada pode ser limitada por uma estratégia policêntrica, requerendo um planejamento territorial eficaz (UE, 2003).

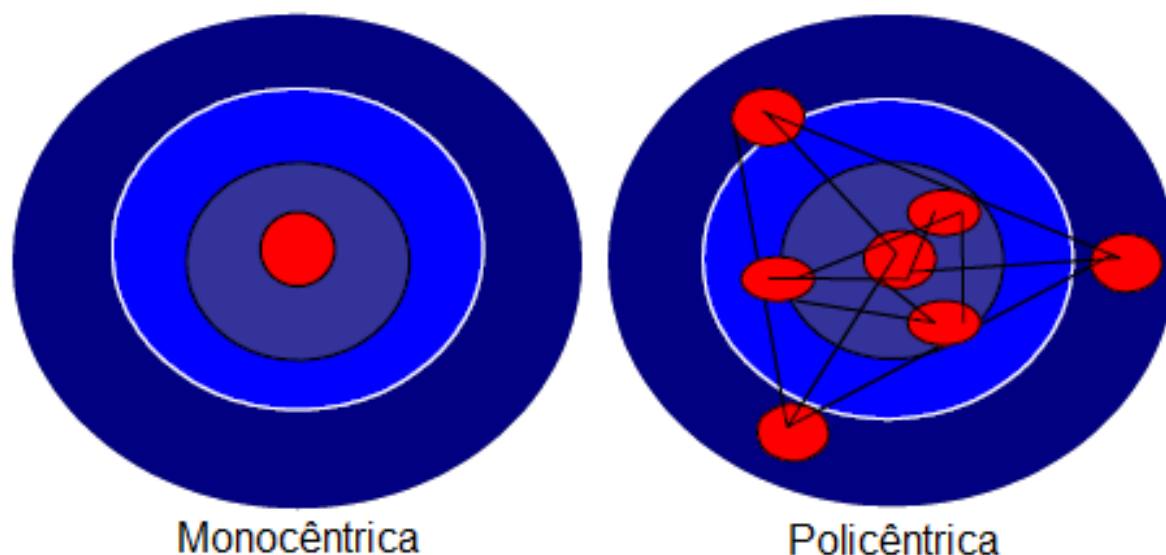


Figura 1 - Estratégias monocêntrica ou policêntrica
 Fonte: Adaptado de UE (2003)

O estado é responsável pela articulação de políticas públicas que promovam a mobilidade e acessibilidade³, mas que requerem um conjunto de ações coordenadas. O Ministério das Cidades (MC) entende a mobilidade como:

a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável.

O MC possui a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB), responsável por formular e implementar as políticas de mobilidade urbana sustentável, seguindo os princípios de acessibilidade universal; o desenvolvimento sustentável das cidades; o acesso igualitário dos cidadãos ao transporte público coletivo; a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano. Todavia, nas últimas décadas o planejamento nos grandes centros esteve voltado ao automóvel, relegando o transporte público a um segundo plano, tendo como consequência a perda de qualidade, mobilidade e acessibilidade (PEIXOTO, 2000). Em conjunto com o processo de urbanização e industrialização, ocorreu o

³ O MC (2007) define acessibilidade como a facilidade, em distância, tempo e custo, de se alcançar, com autonomia, os destinos desejados na cidade.

crescimento da taxa de ocupação do solo e o conseqüente aumento da demanda.

Kneib (2004), em seu estudo sobre a relação existente entre uso do solo, transporte e acessibilidade, enfatiza que uma alteração em um destes fatores reflete-se nos demais. Para ela:

Tal relação justifica ainda a abordagem sobre os processos de planejamento (uso do solo, transporte e circulação), a necessidade de integração entre esses processos e em diferentes níveis (operacional, tático, estratégico) com o objetivo de garantir a acessibilidade de determinada área, em longo prazo.

Tal informação é confirmada pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo (STM/SP, 2010) quando se refere à valorização imobiliária e ao comércio no entorno das estações.

O crescimento do número de viagens individuais por automóvel tem uma relação positiva com o processo de saturação da malha viária, e, por conseqüência com a perda da acessibilidade decorrente de congestionamentos. Em conjunto com o desenvolvimento desordenado dos grandes centros, ocorre o surgimento de centros regionais, que funcionam como zonas de contenções e redutores de viagens, já que o usuário não tem mais necessidade de se deslocar até o centro. Isso pode representar um fator de fortalecimento de exclusão social e contribuir para o esvaziamento das áreas centrais.

Estes centros regionais passam a gerar demandas por infraestrutura urbana e por empreendimentos imobiliários e, como conseqüência da melhoria das condições de vida, acabam ocasionando o crescimento populacional da região e dos usuários dos serviços oferecidos na mesma, gerando o aumento do número de viagens individuais e coletivas.

Nas Regiões Metropolitanas (RMs) encontra-se um ciclo vicioso na relação entre a expansão da rede de transporte público e da malha viária em conjunto com empreendimentos imobiliários de grande porte. Fatores de geração de externalidades⁴ negativas ao ambiente urbano, estes empreendimentos são denominados Polos Geradores de Tráfego (PGTs) (KNEIB, 2004). Para romper com este ciclo é necessário estimular a concentração do crescimento urbano e o desenvolvimento de sub-centros próximos aos corredores, terminais, estações

⁴ Segundo o dicionário Priberam, externalidades significa: Efeito, benéfico ou prejudicial, que uma dada atividade econômica tem sobre terceiros, que não estão envolvidos nessa atividade.

ferroviárias ou de metrô, visando aos fluxos do deslocamento para o trabalho. Ou, ainda, facilitar e estimular o deslocamento de curta distância e facilitar as viagens 'porta-a-porta' sem utilização do automóvel, encorajando a utilização de deslocamentos a pé ou de bicicleta (UE, 2003).

Segundo Pereira (2008), este é um momento de transição, em que a solução para os congestionamentos deixa de ser o aumento e alargamento da malha viária e passa a ser a análise de Sistema Integrado do Transporte no Território. Na Figura 2 tem-se o modelo proposto por Pereira (2008), no qual se apresenta a integração entre a gestão da demanda e oferta de serviços com o uso e a ocupação do solo, envolvendo conhecimentos dos campos das Ciências Sociais e da Engenharia.

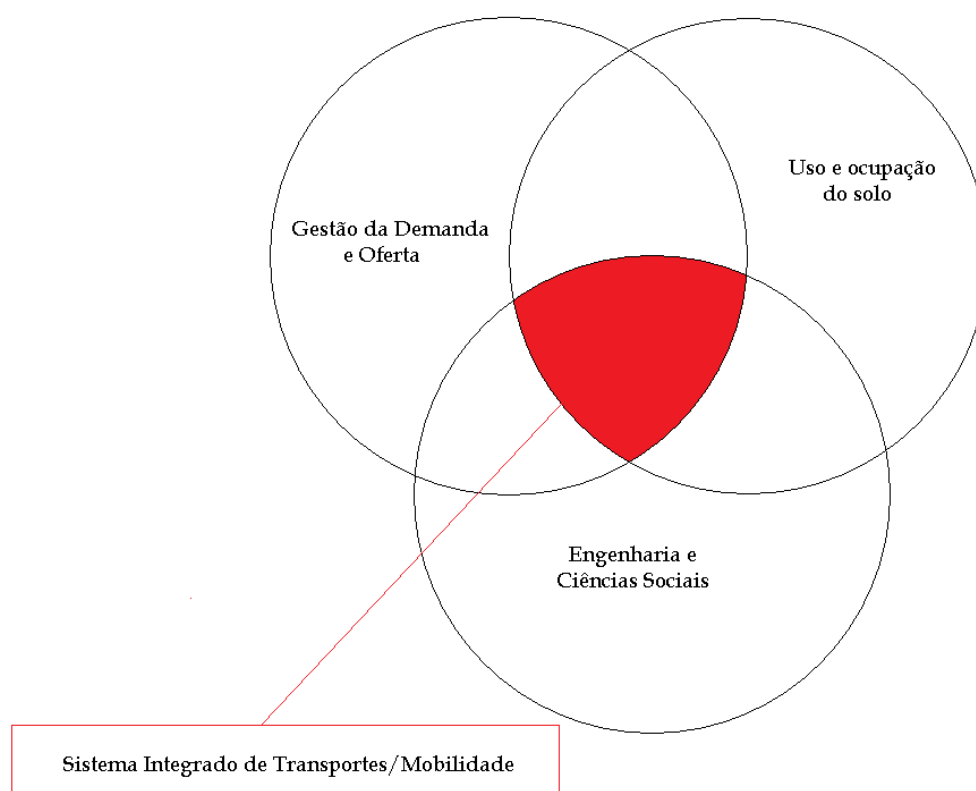


Figura 2: Sistema Integrado de Transportes / Mobilidade
Fonte: Adaptado de Pereira (2008)

A figura 2 demonstra a necessidade da interação das diversas áreas governamentais e da sociedade civil organizada envolvidas na concepção, elaboração e implantação de políticas públicas. A falta de diálogo entre os atores geram ações fragmentadas, que não conseguem atingir o problema em seu todo, seja por falta de conhecimento ou abrangência.

2.1.2 Sistemas de Transportes Públicos Passageiros

O STPP, ao longo do tempo, vem sofrendo impactos decorrentes das mudanças ocorridas no mercado e na inclusão de novas tecnologias (SBE, monitoramento georreferenciado, controle de fluxo de passageiros), bem como das alterações sociais. Este mercado, nos últimos dez anos, sofreu a redução da demanda de passageiros (NTU, 2009), passando a sofrer com a concorrência do transporte individual e clandestino.

O transporte público é como economia de escala, na qual a inserção de um novo usuário acarreta um custo adicional ínfimo, ao passo que a adição de um carro no sistema viário contribui para o congestionamento e a poluição, exigindo constantes investimentos em infraestrutura viária para melhoria da mobilidade urbana.

O MC (2006, p. 5) efetua um diagnóstico do setor:

Estes serviços passam por profunda crise em decorrência da redução do número de usuários, da concorrência desleal do transporte informal, do aumento dos custos dos insumos acima da inflação, da elevada carga tributária, das gratuidades e descontos sem fontes externas de financiamento e, sobretudo, pela baixa produtividade das redes de transporte, cuja ineficiência é repassada para as tarifas, assim como todos os demais custos do sistema, diretos ou indiretos, que são arcados exclusivamente pelos usuários pagantes, com a exceção cada vez menos expressiva da contribuição dos empregadores feita por meio do vale transporte.

A evasão que ocorre no STPP decorre da baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos e dos altos custos da tarifa, não propiciando o equilíbrio entre custos e benefícios para os usuários. Em conjunto, o setor se ressentia da falta de políticas públicas e planejamento estratégico por parte do Poder Executivo, pouco capaz de adequar-se às mudanças que ocorreram nas configurações da cidade com a descentralização dos postos de trabalhos e das vagas oferecidas nas Escolas (NTU, 2009). Na Tabela 3 tem-se o levantamento realizado pelo IPEA (2011), sobre o meio de transporte utilizado para locomoção na Região Sudeste, indicando que 50,7% utilizam transportes público, seguido pelo transporte por carro com 25,6%, moto com 11,6%, a pé com 8,3% e bicicleta com 3,8%.

Tabela 3 – Meio de transporte utilizado para locomoção (%)

	Brasil	Sul	Sudeste	Centro- Oeste	Nordeste	Norte
<i>Transporte Público</i>	44,3	46,3	50,7	39,6	37,5	40,3
<i>Carro</i>	23,8	31,7	25,6	36,5	13,0	17,6
<i>Moto</i>	12,6	12,4	11,6	6,5	19,4	8,2
<i>A pé</i>	12,3	7,6	8,3	13,7	18,8	16,1
<i>Bicicleta</i>	7,0	2,0	3,8	3,7	11,3	17,9

Fonte: IPEA - 2011

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a divisão de competências, cabendo à União legislar sobre a política nacional de transporte e trânsito e aos Estados e Municípios o gerenciamento e o planejamento do transporte urbano local. Dessa forma, o órgão gestor municipal é responsável pela coordenação da rede, pela qualidade dos serviços, pela elaboração de normas para operação do serviço de transporte coletivo de passageiros e, ainda, pela realização dos processos licitatórios, em que ocorre a concessão a um terceiro do direito de operação de linhas preestabelecidas por tempo determinado. A discricionariedade do contrato de concessão estabelece: horários de início e finalização de linhas; intervalos entre partidas; itinerários; padrões de qualidade; padrões de conforto e segurança; características técnicas e idade máxima da frota. O não cumprimento destes itens pode ocasionar penalidades e multas.

Por meio da Ordem de Serviço Operacional (OSO), que é elaborada pelo gestor do sistema, realiza-se o dimensionamento do STPP, planejando-se e definindo-se linhas de transportes, trajeto, número de viagens e de carros utilizados. Por meio da OSO é feito o detalhamento da quantidade mínima de carros por faixa horária, intervalo entre partidas por linha etc. É passível o redimensionamento em qualquer tempo, de acordo com a dinâmica do sistema, a partir dos dados gerados pelo STPP, que permitem o Cálculo do Índice de Passageiro por Quilômetro (IPK) e do Índice de Renovação (IR), que, por sua vez, determinam a inserção ou remoção de carros por linha ou linhas (CÔRREA, 1996).

As empresas prestadoras de serviços coletivos são chamadas de concessionárias de serviços. A contratante, de acordo com a Lei 8.666/93 -- Lei das Licitações e Contratos Públicos, efetua uma oferta pública das linhas disponíveis ao

mercado, sendo selecionada a melhor proposta, conforme critérios preestabelecidos. Ao final deste processo uma empresa é declarada vencedora da licitação, sendo celebrado com a mesma um contrato de concessão para a exploração de uma ou mais linhas, no qual são definidos os direitos e deveres de ambas as partes. Então, as empresas prestadoras de serviços colocam em operação a sua frota, e o órgão gestor passa a fiscalizar e cobrar o cumprimento do contrato de concessão e práticas de gestão compatíveis à regulação do transporte público de passageiros. Um nítido ponto de conflito entre o órgão gestor e a concessionária de serviços decorre da diferença de missão de ambas: a primeira busca a eficácia e eficiência do serviço e a segunda busca o lucro, sendo difícil a conciliação de interesses.

O Setor de Transportes Públicos vem passando por várias modificações buscando a redução de custos e melhoria da qualidade. A introdução de novas tecnologias vem como resposta a parte das necessidades deste setor, envolvendo inovações como a bilhetagem eletrônica, o monitoramento de rotas etc.

Para que a Administração Pública Gerencial⁵ (APG) esteja orientada para resultado, há necessidade de que os gerentes e os sistemas de informações estejam totalmente alinhados. Neste sentido, o SBE exerce um papel fundamental neste processo, permitindo a utilização de controles que aumentam a eficácia operacional e gerencial do sistema (LÜBECK *et. al.*, 2009).

2.1.2.1 Financiamento do Sistema

Os custos do STPP podem ser cobertos por duas fontes diferentes de receitas: as tarifas e os subsídios. Existem outras fontes adicionais, como a publicidade, mas estas representam uma parcela pequena em relação ao valor total do sistema. Desta forma, os custos podem ser cobertos pela aplicação de tarifas

⁵ A Administração Pública Gerencial (APG) é uma resposta ao modelo burocrático, possuindo uma postura proativa de resultados, buscando ética, transparência, eficiência, eficácia e produtividade. Assumem-se novas dimensões, como a responsabilidade e qualidade na gestão dos recursos públicos. O processo de tomada de decisão é um fator preponderante e baseia-se no conhecimento da conjuntura, tendo como diretriz a realização de um governo voltado ao cidadão (PEREIRA, 1996).

com o valor real de mercado ou subsidiados por meio de receitas advindas do orçamento municipal e / ou regional. Sampaio (2011) ressalta que os valores das tarifas são fruto de uma decisão política, na qual se define qual parte do custo caberá ao usuário, quanto o sistema receberá de subsídio e como este ocorrerá.

O valor da tarifa é obtido pela divisão dos custos de produção pelo número de usuários pagantes do sistema, que na maioria dos casos ainda financiam as diversas gratuidades oferecidas pelo sistema. É necessário que as empresas deixem de ser remuneradas apenas pelo volume de passageiros transportados e que passem a considerar os índices de produtividade e qualidade. Entretanto, é necessária a participação do estado, como elemento financiador dos transportes públicos, assumindo os custos decorridos da gratuidade, bem como, a oferta de subsídio de parte do valor da tarifa, dada a importância social desta atividade. Vasconcelos (1995, p. 20) afirma que não basta apenas oferecer a infraestrutura de circulação, mas que também é necessário oferecer a mobilidade mínima:

Se não forem ofertadas formas convenientes de transportes públicos motorizados a preços acessíveis, as vias tornam-se apenas meio de consumo individual, para aqueles com o acesso ao automóvel. Está implícita, portanto, a possibilidade de concessão de subsídios ao transporte público, sempre que necessários para garantir a mobilidade mínima, ou como forma de compensação dos subsídios concedidos ao transporte particular.

Carvalho (2005) ressalta a necessidade de se definir a política tarifária a ser adotada em um sistema integrado já na fase de desenvolvimento. Pois geralmente os gestores públicos optam pela política de tarifa única, que na prática se constitui em uma política de gratuidade concedida a uma fatia de demanda que realiza percursos mais longos. Com isso, provoca-se a exclusão de grande parte de usuários, que desejam fazer deslocamentos curtos, ou a supressão de viagens eventuais, devido ao alto custo da passagem.

Segundo os dados disponibilizados pelo IPEA (2011), os itens que possuem maior significância para os usuários são: rapidez, com 32,7%, e preço, com 14,8%, ou seja, o fato de o transporte ser o mais barato é de grande importância na hora da decisão. Carvalho (2005) alerta que aumento de tarifa significa perda de competitividade e, conseqüentemente, perda de mercado, estimulando a transferência do usuário para o transporte individual, dada a facilidade de compra de veículos, para o transporte informal ou até mesmo para os deslocamentos a pé.

Uma política pública de transportes urbanos, para gerar alternativas viáveis, deve combinar quatro categorias -- investimento, regulação, preços e subsídios --, que, quando integradas, levam a uma alternativa política completa de transporte. Assim, é possível utilizar várias estratégias, instrumentos ou ações existentes em cada uma destas categorias, permitindo distinguir ações que podem ser implementadas rapidamente e a baixo custo, e as que possuem maior grau de dificuldade ou implicações orçamentais significativas (THEODORE & THEODORE, 2009).

Santos (2008, pág. 20) ressalta a necessidade de concepção de um novo modelo para o financiamento do sistema:

para além das receitas diretas obtidas com a exploração do próprio sistema de transportes ou daquelas obtidas por contratação direta com o Estado ou com as autarquias, consiga captar para si outras receitas provenientes, por exemplo, do sistema de parquímetros da área metropolitana, ou da internalização dos custos externos infligidos pelos usuários do transporte individual sobre os usuários do sistema de transporte (custos sociais da deterioração da qualidade de vida pelo congestionamento do espaço urbano, emissão de poluentes, etc.).

2.1.2.2 – Integração Física, Temporal e Intermodal

Existem três tipos básicos de integração para o transporte público urbano: físico, tarifário e sincronizado ou temporal (FERRAZ E TORRES, 2001; SORRATINI, 2005).

A Integração Física é a forma de deslocamento espacial do usuário pela rede de transporte público, na qual o transbordo (troca de veículos) é realizado apenas nos terminais de integração. Já a Integração Tarifária permite que os usuários efetuem a transferência entre veículos de linhas distintas sem o custo de uma nova passagem, ou paguem um valor adicional significativamente menor do que o preço normal das duas. Em ambos os casos, o custo final é inferior à soma de todas as tarifas de cada rota individual, permitindo o deslocamento por todas as rotas pertencentes à rede de STPP (OLIVEIRA, 2010).

Na Integração Tarifária sincronizada ou temporal, a troca de linhas ou modal pode ocorrer em qualquer ponto do sistema, mas a movimentação é limitada a um determinado intervalo de tempo. Outra vantagem é a possibilidade de que a transferência ocorra em qualquer ponto do percurso do usuário, evitando que ele

tenha de se deslocar até um terminal de transferência, o que caracterizaria uma integração física. Também permite a racionalização de itinerários, aperfeiçoa o uso do sistema viário e dos recursos empregados na oferta de infraestrutura de transporte (OLIVEIRA *et al.*, 2010).

A implantação da integração desoneraria os usuários, que no atual modelo arcam com o custo da passagem em cada transferência para se deslocar entre diversos municípios, e desta forma o acúmulo de passagens em um percurso atua como uma forma de exclusão social, restringindo a acessibilidade das classes menos abastadas.

Na implantação da integração temporal é necessário estabelecer as regras para a remuneração das empresas, e a compensação dos custos entre municípios. Oliveira *et al.* (2010, p. 1) destacam:

A integração tarifária temporal como uma ferramenta importante para o planejamento dos sistemas de transporte na atualidade. Revela que implantada com critérios e com fundamento em estudos técnicos preliminares pode se constituir num poderoso instrumento de gestão do transporte público e da mobilidade urbana.

A Prefeitura de São Paulo na gestão 2001-2004 elaborou um programa denominado “São Paulo Interligado”. Em 2004 ocorreu no Município de São Paulo o lançamento do ‘Bilhete Único’ (*smart card*), permitindo ao usuário do sistema de transportes deslocar-se utilizando mais de uma das linhas de ônibus municipais em um período de duas horas pelo preço de uma única passagem, possibilitando o aumento da mobilidade do usuário. Ao final de 2005, iniciou-se a implantação da intermodalidade, por meio da integração do sistema municipal com o metrô e a CPTM (CRUZ, 2005).

Na Comunidade Europeia há um bilhete similar, mas que tem como uma de suas principais características o fato de que pode ser usado em todos ou quase todos os tipos modais de transporte em uma região ou área específica. E o custo da passagem está relacionado à divisão da região em zonas concêntricas, tendo uma relação positiva entre o preço e a distância percorrida. Existe uma ampla gama de tipos de bilhetes oferecidos ao usuário, variando em função do tempo de utilização, tipo de usuário (aposentado, estudante etc.), período de uso (diário, semanal, mensal ou anual), e a quantidade de viagens a serem cobertas pelo cartão. Na maioria das regiões as tarifas tendem a cobrir 50 por cento dos custos, sendo o

restante obtido por subsídios, que geralmente são repartidos entre os governos central, regional e local (MONZÓN et al., 2001).

2.1.2.3 Regulação do sistema

O transporte público de passageiros é um serviço público essencial⁶, podendo ser realizado pelo estado ou por terceiros, sendo a permissão ou concessão definida no artigo 175⁷ da CF. Posteriormente, o Código de Defesa do Consumidor, no seu artigo 22⁸, ampliou o suporte jurídico do tema (CONCEIÇÃO, 2011). A Emenda Constitucional 19/1998 transformou o estado de interventor em regulador, fato decorrente da falta de recursos e da estrutura administrativa, passando a conceder à iniciativa privada a exploração de várias áreas que até então eram monopólio estatal. No caso do transporte público, passou a conceder e delegar a terceiros a execução de serviços por meio de processo licitatório ou por meio de Parcerias Público Privadas (PPP), como no caso da linha amarela do Metrô de São Paulo. Neste processo o estado deixou de ser o executor e assumiu o planejamento, a regulação e fiscalização, promovendo a inovação administrativa.

O estado assumiu o papel de agente regulador, visando a garantir o acesso universal ao sistema de transportes público, pois, caso contrário, pelas leis de mercado, as empresas teriam interesse somente nas linhas que oferecessem rentabilidade, relegando ao descaso as de baixa demanda ou deficitárias. Para fiscalizar a prestação de serviços públicos realizados por terceiros podem ser criadas agências reguladoras, com o poder de controlar a qualidade na prestação do serviço e definir regras para o setor.

O modelo atual de regulamentação e gestão não estimula as empresas

⁶ A lei 7783/1989 no seu artigo 11, parágrafo único, define serviço público essencial como: "São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população."

⁷ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

⁸ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

participantes do setor a desenvolverem esforços para reduções de custos, investimentos em eficiência e eficácia na execução dos serviços. E, ainda, por omissão ou descaso, muitas vezes os contratos de concessão não possuem regras claras e estáveis que incentivem e permitam os investimentos necessários para a melhora do serviço público.

É necessário que exista uma maior flexibilidade nos contratos de concessão, que permita a rápida adequação das empresas, conforme as necessidades ou modificações da demanda ou do próprio sistema. Há diversas alternativas para que isto ocorra, como as parceiras público-privadas ou mesmo a figura do consórcio de transportes públicos.

A aplicação de novas tecnologias pode gerar métricas utilizadas para mensurar o serviço prestado em itens como índices de eficiência, qualidade, frequência, produtividade etc. Isto permitirá também a comparação entre empresas, linhas, horários e rotas. Porém, estas ainda são incipientes na gestão pública, sendo possível sentir as transformações no planejamento operacional, fiscalização e avaliação dos serviços.

2.1.3 Gestão da Informação

O Ministério dos Transportes, responsável pela elaboração das políticas nacionais de transporte (BRASIL, 2001), muitas vezes não consegue desempenhar adequadamente suas funções, quer por falta de informação quer por falta de dados para gerá-las, sendo necessário o desenvolvimento de indicadores para auxílio no planejamento do setor de transportes. A correta gestão da informação permitirá tanto entender as necessidades de transportes da população quanto dar atendimento a elas, possibilitando intervenções específicas, locais ou regionais.

Os sistemas de informações voltados à APG necessitam ser projetados de forma a contemplar as diversas atividades: gestão, fiscalização, planejamento etc., que forneçam subsídios para o gerenciamento e uso estratégico da informação. Sem um planejamento estratégico que contemple a instituição como um todo, ações ocorrem de forma isolada, propiciando a sobreposição de cadastros, que geram duplicidade de informação ou comprometem a qualidade da informação.

Vale dizer que a tecnologia por si só não cria valor agregado, que decorre de

seu uso adequado. A implementação do conceito de APG na área de transportes públicos pode introduzir profundas mudanças no setor, com a introdução de indicadores de produtividade e de qualidade, que servirão como parâmetros para a licitação e remuneração das empresas.

A integração do STPP passa obrigatoriamente pela concepção de um sistema de informação que seja responsável pelo seu gerenciamento, que realize o controle financeiro, a comercialização de passes, o cadastro de prestadores de serviços e usuários dos sistemas: pessoas físicas e jurídicas, além da definição de padrões tecnológicos que permita a integração entre os diversos parceiros. Taniguchi *et al.* (2006) trazem em seu estudo a reflexão sobre a construção de bases de dados centralizadas, e afirmam que o SBE pode ser o ponto de partida para este processo, Salientam que os serviços urbanos devem ser integrados para gerar informações gerenciais e estratégicas para os gestores, as quais seriam identificadas, sumarizadas e disponibilizadas para os responsáveis que possuam projetos ou sistemas de informação passíveis de integração.

Muitos estudos se dedicam à análise da integração física dos sistemas, deixando à mercê a gestão do sistema e da informação, e os problemas envolvidos na integração das diversas tecnologias disponíveis no mercado. O planejamento é uma atividade que exige a manipulação de grande quantidade de dados. Os diversos agentes envolvidos raramente compartilham os mesmos termos e acepções, bem como utilizam diferentes informações para a tomada de decisão. Faz-se necessária a concepção de indicadores que possam ser utilizados como ferramenta de suporte à decisão, estabelecendo elementos comuns de diálogo entre os diferentes agentes, facilitando e agilizando a comunicação. Todavia, não há como promover a integração físico-temporal do sistema sem que haja um planejamento da infraestrutura física e tecnológica. A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2005) iniciou este debate sobre a integração tarifária, lançando luz sobre uma série de questionamentos em torno das diretrizes que envolvem a implantação da integração por meio de sistemas eletrônicos de cobrança. Há ainda a necessidade de equiparar as políticas públicas destinadas aos benefícios e às gratuidades dos transportes públicos, bem como sobre a cobertura dos custos com gratuidades e descontos oferecidos.

A gestão da informação configura-se como um conjunto de práticas caracterizadas pela racionalidade formal e o projeto histórico do Estado

contemporâneo. A existência da opacidade informacional do Estado expressa uma situação em que este apresenta grandes fragilidades de monitoramento e controle das políticas públicas (JARDIM, 2008). O tema requer a construção de referenciais analíticos, além do confronto das diversas experiências históricas envolvendo as relações entre gestão da informação e a transparência administrativa. (JARDIM, 2008). Neste contexto, o SBE e a gestão da demanda de passageiros exercem um papel fundamental neste processo, permitindo a utilização de controles que aumentam a eficácia operacional e gerencial do sistema. (LÜBECK *et. al.*, 2009).

2.1.3.1 Sistema de Bilhetagem Eletrônica

No setor de transporte público, a introdução de novas tecnologias para controle de processos, devido à natureza da atividade, pode tornar-se fator de recriação da própria atividade, desenvolvendo novas oportunidades de mercado, bem como qualificando os serviços oferecidos aos usuários (LÜBECK *et. al.*, 2009). LÜBECK *et al.* (2008) consideram o SBE como a maior inovação tecnológica para as empresas de transportes de passageiros, tendo a perspectiva de revolucionar os sistemas de controle e gestão do transporte coletivo.

A substituição das mídias físicas tradicionais para pagamento (dinheiro e passes) por mídias virtuais (créditos em cartões) com o SBE é uma tendência promissora; permitindo a redução de custos, com a supressão das operações de estocagem, contagem e transportes das mídias tradicionais. As primeiras são passíveis de roubos e fraudes e também fornecem um número restrito de informações, uma vez que as receitas são apenas indicadores aproximados do número de passageiros e dificultam a gestão da informação.

O sistema de cobrança eletrônica de passagens contribui na construção de indicadores a serem utilizados por uma Administração Pública voltada para resultados, que possibilita a melhoria de controles e processos. Esta pode se constituir em uma importante ferramenta de diversificação tarifária e viabilização econômica dos sistemas integrados de transporte, por meio da implementação da integração, com a utilização do fator tempo como base de transbordos e com a principal vantagem de dispensar o investimento na construção e operação de

terminais de transbordos, além de distribuir melhor a demanda entre as linhas (CARVALHO, 2005).

A implantação do SBE com o uso de cartões inteligentes disponibiliza um maior número de informações sobre o STPP, o que permite a realização de estudos sobre o uso e dimensionamento da frota, conhecimento da demanda, alocação da frota, reduções de custos e outros benefícios. O SBE exerce um papel fundamental neste processo, permitindo a utilização de controles que aumentam a eficácia operacional e gerencial do sistema (LÜBECK *et. al.*, 2009).

A medição de resultados anterior ao SBE era feita de forma sistemática. Contudo, as informações não possuíam qualidade e confiabilidade. No que diz respeito à mensuração de custos no STPP, a situação era mais precária, pois se baseava nas informações repassadas pelas concessionárias. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência (ALONSO, 1999). Operacionalmente, possibilita um maior controle da frota, possibilitando o controle especialmente do transporte alternativo e das gratuidades (CRUZ, 2005), desde que possuam cartões específicos para este fim.

Quando existe a assimetria de informação, os fornecedores detêm mais informações sobre suas atividades e desempenho do que as que repassam para a contratante, nesse caso o Estado. Desta forma os riscos de oportunismo são altos, levando a contratante a engajar-se na elaboração do contrato e na supervisão e fiscalização procurando reduzir a incidência do oportunismo do fornecedor e melhorar a conformidade (BROWN & POTOSKI, 2003).

O SBE introduz uma série de vantagens competitivas, que seriam impossíveis de ser praticadas manualmente, tais como: o monitoramento em tempo real de um veículo pertencente ao sistema ou detalhamento do uso por um determinado usuário, e a possibilidade de conhecimento de uma série de variáveis, como o intervalo entre embarques, rotatividade por trecho etc., até então ocultas ou desconhecidas no sistema. Este fato decorre da aplicação de CI, que internamente possui um *chipset*, e permite o armazenamento de informações sobre as diversas transações geradas pelo sistema, por um veículo, operadores, usuários e outras variáveis. O CI opera em conjunto com leitores que serão chamados de validadores, instalados na parte interna dos veículos, e que em contato com o CI liberam o embarque do usuário.

Nos próximos anos, os CI's passarão a ser amplamente utilizados para cobrança de tarifas, e serão utilizados na maior parte das redes de transporte. Milhões de cartões inteligentes fornecerão diariamente uma fonte inesgotável de dados, com um potencial promissor para sua utilização com fins estratégico, tático e operacional. Superados os problemas de segurança e privacidade, planejadores e pesquisadores, finalmente terão uma fonte contínua de dados para obter uma melhor compreensão do comportamento do usuário em trânsito, ajudando a melhorar o sistema de transporte público e incrementando regras para o transporte sustentável (PELLETIER *et al.*, 2009).

Esse conjunto de novas variáveis acarretará um aumento na complexidade do sistema, exigindo processos de gerenciamento mais eficientes e eficazes. A alocação correta dos recursos e a sua gestão são fatores de risco para o sucesso da implementação desse sistema. Esses fatos obrigam as organizações a qualificar seus recursos materiais e humanos, demandando maiores esforços por parte das firmas individualmente (LÜBECK *et. al.*, 2009).

A empresa São Paulo Transporte S.A. (SPTRANS) (2004), órgão responsável pelo gerenciamento do transporte público de passageiros na cidade de São Paulo, cita algumas das vantagens do SBE:

- Controle de arrecadação e dos benefícios (especial-idoso, escolar, VT).
- Rapidez no embarque e desembarque de usuários, agilizando a viagem.
- Segurança, pois haverá menos dinheiro em circulação nos coletivos, inibindo assaltos.
- Possibilidade de integração tarifária com o uso do bilhete único.
- Informações para o melhor gerenciamento da arrecadação e da área operacional do transporte.

Na região metropolitana de Goiânia, o SBE permitiu a integração entre concessionárias e cooperativas e a implantação do plano da integração tarifária, propiciado pelo Sistema Inteligente de Tarifação de Passagens (BNDES, 2010).

A Prefeitura de Belo Horizonte utiliza o SBE desde 2003, dispõe de dados diários sobre as viagens realizadas, o número de passageiros transportados, gratuidades, rastreamento e carga de créditos. Fez da implantação desta bilhetagem uma das condições para a reestruturação do sistema, com a criação de uma rede de transporte integrada, que tem o metrô (trem metropolitano) como seu principal modo

estruturador (BHTRANS, 2010).

O Bilhete Único do município de São Paulo representou o avanço da tecnologia de cobrança de passagens, cuja metodologia eletrônica e funcionalidade permitiram a integração tarifária assim como a unificação do sistema financeiro da rede (CRUZ, 2005).

Lübeck *et al.* (2009) citam as consequências da implantação do SBE sobre a rede de empresas prestadoras de serviço na cidade de Porto Alegre: ganhos de competitividade, compartilhamento de custos e de riscos e ganhos de escala pela atuação em rede, agilização dos serviços de controle, de informação e aumento da qualidade dos serviços prestados.

O Governo de Seul, em 2004, introduziu um sistema de cobrança de tarifas baseado na distância utilizando CI. Pode-se observar que os dados oriundos do CI mostram potencial para descrever as características dos usuários de transporte público, tais como número de transferências, tempo de embarque, distribuição horária de viagem, número de viagens por modos de transporte diferente e distribuição de tempo de viagem para todos os modos de transporte e por tipos de usuário (PARK *et al.*, 2008).

Pode-se concluir que o SBE pode equilibrar a equação existente no STTP entre a demanda e custos. Este permitirá a criação e adoção de indicadores de desempenho, que, em conjunto com o custeio dos serviços, possibilitarão a verificação de gargalos e da ociosidade do sistema, incorrendo em menor custo e maior eficiência e eficácia, permitindo ao gestor público o acompanhamento e monitoramento do sistema, subsidiando-o em suas tomadas de decisões; por exemplo, na escolha de ações corretivas ou incrementadoras do serviço.

2.2 REGIÕES METROPOLITANAS E GOVERNANÇA

2.2.1 Regiões Metropolitanas

As RMs apresentam concentração econômica e demográfica, sofrendo com os problemas decorrentes da conurbação, e agravados pela ausência de políticas públicas adequadas, resultando na deterioração da qualidade de vida. As divisas físicas entre municípios, assim como aquelas entre estados e países, existem de

maneira fictícia, pois na maioria dos casos as cidades apresentam os mesmos problemas. Diba (2004) cita a “tragédia dos comuns”, onde muitos dos problemas municipais transcendem o próprio território, exigindo uma atuação conjunta com os seus vizinhos e/ou estado.

O crescimento acelerado das cidades provocou um processo de urbanização de forma desordenada, reduzindo o acesso aos serviços e oportunidades, acarretando baixa mobilidade, segregação espacial etc.

Braga (1999, p. 1) refere-se à Região Metropolitana como:

“um grande centro urbano constituído por várias unidades territoriais, autônomas política e administrativamente (municípios), imbricadas numa unidade geográfica, econômica e social, demandando políticas de planejamento e gestão territorial específicas”.

Cruz (2005, pág. 4) enfatiza este fato:

Cada cidade cuida de seus sistemas de transporte coletivo, regula o uso de seu solo e planeja a ocupação de seu território sem compromisso de se articular ao conjunto metropolitano ou regional em que se insere. Torna-se complexo, portanto, projetar, implantar e gerir políticas metropolitanas uma vez que tais ações demandam articulação entre diferentes entes federativos e os diversos órgãos que compartilham responsabilidades e competências sobrepostas em um território cujas questões ultrapassam limites administrativos e setoriais.

Nas RMs ocorre a fragmentação política e social, gerando uma série de sobreposições de problemas, decorrentes da soma dos problemas locais que possuem reflexos regionais. Um exemplo da falta de gestão metropolitana em transportes está na sobreposição de linhas municipais e intermunicipais, que, em vez de serem solidárias entre si, agem como se fossem concorrentes.

A falta de planejamento na elaboração de políticas de uso e da ocupação do solo permite a atuação do mercado imobiliário de forma lícita ou não, promovendo a ocupação desordenada do mesmo, não se preocupando com os impactos ambientais e a infraestrutura existente. Ou, ainda, levando as famílias de baixa renda a ocuparem as áreas periféricas da região, obrigando o ente provedor a levar a estas a infraestrutura mínima necessária (PEIXOTO, 2000).

No Grande ABC há áreas de proteção dos mananciais que foram ocupadas indevidamente, fato decorrente da omissão política, não sendo possível a implantação de infraestrutura para estas famílias, ocasionando um problema jurídico

e social. Mas, há de ressaltar-se que é na região que ocorre a origem do sindicalismo moderno, e talvez por consequência deste fato tenha como característica a forte presença de Movimentos Populares (REIS, 2010).

A organização jurídica das regiões metropolitanas inicia-se com a edição do Decreto 48.162/67 pelo governo do Estado de São Paulo, criando uma série de regiões administrativas, sendo uma destas a Região da Grande São Paulo. Para a gestão das RMs, foram criados também o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e o Grupo Executivo da Grande São Paulo, órgãos encarregados do planejamento metropolitano, que elaboraram, em 1970, o primeiro plano de gestão para a região, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (BRAGA, R., 1999).

No âmbito federal, as RMs foram constituídas pela Lei Complementar (LC) nº 14 de 1973, que definiu as primeiras destas e o seu modelo de gestão. Em 1975, ocorreu a criação, na Região Metropolitana de São Paulo, do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana (SPAM), vinculado à Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos, e em 1994 foi elaborado o Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994-2010. Em 1995 essa Secretaria foi extinta e os órgãos pertencentes ao SPAM foram incorporados pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, que havia sido criada pela Lei nº 7.450 de 1991 (CRUZ, 2005).

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, ocorreu a definição de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão pública e, principalmente, de aumento da autonomia financeira de Estados e municípios (DIBA, 2004). Também ocorreu a transferência para os Estados da responsabilidade da instituição das regiões metropolitanas. Este fato foi consequência de um processo no qual ninguém queria comprometer-se com mecanismos de planejamento, integração e coordenação das relações intergovernamentais (ABRUCIO & SOARES, 2001). A regulamentação no Estado de São Paulo ocorreu pela LC 760/94. Todavia, a Carta de 1988, ao tratar do sistema federativo brasileiro, definiu apenas três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal, cada um destes com competências específicas. E na maioria das constituições estaduais não houve a preocupação em definir uma figura que permitisse um arranjo jurídico e administrativo promotor da colaboração, organização e união entre entes federados (DIBA, 2004).

Algumas consequências da promulgação da CF de 1988 devem ser

ressaltadas:

- O fortalecimento da relação de poder dos municípios, decorrente da conquista de autonomia política e financeira destes, que deixaram de se subordinar ao governo federal, propiciando as negociações entre as forças políticas federais e regionais.
- O processo de descentralização que visava a melhoria na formulação e implementação de políticas públicas, mas caracterizado por comportamentos predatórios entre os entes federativos e por uma completa falta de coordenação (DIBA, 2004).
- Na área social ocorre a transferência de responsabilidades aos municípios.
- Com o processo de redemocratização e o retorno das eleições diretas, os recursos públicos passaram a serem disputados de forma mais intensa (LACZYNSKI, 2009).

Neste complexo processo da concepção de novos modelos que buscassem soluções para as questões sociais e econômicas, a gestão metropolitana assumiu papel estratégico, visando o desenvolvimento sustentável da região. Todavia, sua organização enfrentou (e continua a enfrentar) dificuldades como apontadas por Somkeh e Rolnik (2000, pág. 15):

a descentralização e o aumento da autonomia municipal acabaram evidenciando a não legitimidade e representatividade dos organismos existentes de gestão metropolitana, contribuindo para esvaziá-los ainda mais, quando não para extingui-los.(...) É necessário alertar para os efeitos perversos da competição entre cidades, gerada por um individualismo local que pode se tornar excessivo e destrutivo entre localidades e regiões.

Lefèvre (2009) cita que os processos de descentralização observados ao redor do mundo se chocam ao fato metropolitano, decorrente da disputa política, abalando as relações de poder entre o Estado e as coletividades locais. Londres e Barcelona são exemplos deste fato; ambos os governos metropolitanos foram extintos, pois representavam uma ameaça para o poder nacional (TÒMAS, 2002).

Na gestão metropolitana ocorre uma inadequação entre o território funcional e sua organização institucional. Outro questionamento é sobre qual o modelo / formato jurídico que irá gerir a nova organização regional, e como os gestores irão superar os problemas decorrentes da fragmentação municipal e da debilidade financeira. Pinto (2007, p. 25) destaca os problemas decorrentes da distribuição desproporcional de receitas entre os entes federados:

No Brasil, no entanto, as regras de partilha de receitas tributárias instituídas pela Constituição de 1988 resultaram na ampliação dos desequilíbrios horizontais. Junte-se a isto a falta de integração destas regras com os critérios estabelecidos para novas transferências, reduzindo ainda mais a possibilidade de utilizar o mecanismo de transferências intergovernamentais para minimizar as desigualdades. No caso de municípios que constituem regiões metropolitanas, observa-se significativa diferença em sua estrutura de receitas e capacidade de gasto. Isto leva a diferentes escalas de prioridade na alocação de recursos, o que inibe a cooperação.

A Teoria da Ação Coletiva (OLSON, 1965) se contrapõe à ação dos grupos de interesses que de forma racional agem avaliando custos e benefícios envolvidos em participar de ação coletiva. Essa Teoria analisa a importância do tamanho do grupo na obtenção de bens coletivos, e conclui que, no caso de grandes grupos, só a coerção ou alguma indução extra pode levar os indivíduos a agir em seu interesse comum.

As regras institucionais não corroboram para a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição entre os entes federativos; portanto, é necessária a constituição de instituições políticas e ações intergovernamentais que possibilitem e incentivem os laços de parceria, sem que aja a perda de autonomia e pluralidade características desta estrutura (DIBA, 2004).

A construção de uma rede cooperativa e solidária poderá auxiliar na articulação e na organização dos atores e deve ser um espaço comum em que esses atores busquem a solução de conflitos e problemas em comum, com o ganho de eficiência e proporcionando economias de escala e coordenação de serviços. Klink (2009) cita que ocorreu a conscientização por parte das lideranças, e que a polarização intrametropolitana ameaça a própria existência da RMs, onde a disputa política entre os atores pode ser um fator de desagregação. Este processo necessita de uma contínua reestruturação de escalas e atores, e no cenário internacional o processo de amadurecimento levou os próprios gestores a buscarem coletivamente o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento (KLINK, 2009). As alianças institucionais são importantes para que certas estratégias comuns de desenvolvimento sejam executadas, visando à promoção da área metropolitana (LEFÈVRE, 2009).

As RMs possuem uma alta demanda por serviços, mas nem sempre dispõem dos recursos necessários, deixando muitas vezes de atingir a resolução total de um problema em função da falta de recursos ou à ocorrência dele em área limítrofe. Há

também a se considerar o fato de uma face de quadra possuir uma série de recursos, enquanto a área vizinha defronte não ter acesso aos mesmos, por pertencer a outro município.

Nesta conjuntura não se pode esquecer dos interesses políticos e da correlação de forças entre os participantes, posto que o Estado teme que as RMs se tornem contrapoderes potenciais à sua autoridade (LEFÈVRE, 2009).

2.2.2 Governança Metropolitana e Gestão Pública

Os paradigmas de eficácia gerencial, o processo competitivo de globalização e a acelerada evolução das tecnologias relacionadas à gestão da informação, em conjunto com as demandas por maior flexibilização da gestão pública, levaram ao desenvolvimento da filosofia da Gestão Pública Empreendedora, voltada para a promoção econômica e para a satisfação das necessidades dos cidadãos. Esta gestão aplica parâmetros de eficácia e otimização empresarial e caracteriza-se como uma “gestão por resultados” (CATELLI *et al.*, 2001).

Sua legitimação ocorre pela avaliação da sociedade, que controla a transparência, a eficiência e a eficácia da gestão pública. Este modelo contrapõe-se ao do governo burocrático, voltado para o controle interno e para a mera conformidade com os custos orçados (CATELLI & SANTOS, 2005). Chiavegatto (1999, pág. 3) ressalta essa dificuldade:

Nesse momento de revolução tecnológica e organizacional, a maioria do setor público é caracterizada por ineficiência, ineficácia e custos excessivos e encontra-se hipertrofiada e estagnada, muitas vezes incapaz de dar respostas rápidas e de formular e implantar políticas públicas voltadas para melhor equalização da cidadania. Para que o Estado possa cumprir novos papéis e corresponder ao modelo renovado de inter-relação Estado-Sociedade é necessária a utilização de sistemas de informação estratégicos que permitam a formulação de políticas e a avaliação sistemática dos resultados.

2.2.2.1 Consórcio Intermunicipal

A concepção e implantação das RMs na ditadura militar foi um processo impositivo, de cima para baixo, e, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, a maioria dos Estados manteve o modelo de associação obrigatória que na

prática tem demonstrado poucos resultados como mecanismo de ação intermunicipal. Os consórcios constituem uma alternativa, sendo um modelo recente de arranjo de gestão intermunicipal e têm oferecido melhores resultados. A sua criação se dá pela associação voluntária, por meio da cooperação entre os participantes (SPINK *et al.*, 2009).

Laczynski (2009, p. 5) define a atuação dos consórcios:

São elementos de cooperação intermunicipal baseados na iniciativa local, com interesses comuns e com propostas de resolução de problemas comuns, a partir do entendimento que as ações coletivas estruturadas em uma organização têm mais chances de atingir seus objetivos.

Cafu (2008) enfatiza que os gestores públicos necessitam ter uma visão ampla e atuar em favor dos grandes interesses regionais. Mas, devem oferecer tratamento diferenciado às demandas específicas aos municípios menores.

Na década de 1960 houve a criação do Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, e em 1970 foi criado o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. O Governo do Estado de São Paulo na gestão Franco Montoro (1983 a 1986) buscou a descentralização e a participação, incentivando a implantação dos consórcios, oferecendo apoio e incentivo financeiro (CRUZ, 2005).

Em 1995, a União encaminhou um projeto de lei que previa os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos. Sua aprovação ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, artigo 241⁹. Em 6 de abril de 2005 foi aprovada a Lei Federal dos Consórcios Públicos nº 11.107, que forneceria as bases jurídicas para a elaboração de consórcios públicos, e a sua regulamentação por meio do Decreto nº 6.017/2007. Todavia, segundo Strelec (2010) , “ainda que a lei apresente uma lista de possíveis vantagens, esta não criou instrumentos de aperfeiçoamento das experiências existentes, mas sim um novo arranjo de pactuação federativa.”

O Grande ABC se projetou no cenário nacional pela nova forma de se fazer política, em resposta inclusive à ineficiência, esvaziamento ou mesmo ausência de

⁹ Art. 241. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, bens, serviços e pessoal necessários à continuidade dos serviços transferidos.

entidades de gestão metropolitana. Nas décadas de 1980 e 1990, a região passou por uma grave crise econômica decorrente do processo inflacionário seguido da implantação do plano de estabilização, abertura econômica e comercial, altas taxas de juros e privatizações, culminando com um processo de saída das indústrias, que passaram para outras regiões. Isso propiciou um movimento de articulação regional, buscando a construção de uma consciência coletiva, na qual os atores políticos e sociais procuravam desenvolver ações regionais visando à solução de problemas que atingiam a região, e que promovessem o fortalecimento e a recuperação econômica e social, favorecendo a concepção e construção de um projeto político suprapartidário regional em torno de propostas e objetivos comuns (LÉPORE, 2006, REIS, 2010).

Em dezembro de 1990, foi constituído o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, uma sociedade civil de direito privado, composta pelos sete municípios da Região do Grande ABC, sendo autorizada por leis municipais nos termos da Constituição Estadual e das respectivas Leis Orgânicas (REIS, 2010). É fato que o cenário político favorecia este processo, já que os grandes municípios da região eram governados pelo Partido dos Trabalhadores (CALDAS, 2007). Segundo Abrucio e Soares (2001) o fator da região possuir uma identidade regional foi um facilitador para este processo, e esta é decorrente dos seguintes fatores: histórico, geográfico, econômico, social, político e cultural.

O Consórcio tinha como objetivo inicial a viabilização de mecanismos de coordenação intermunicipal, ligados à gestão ambiental, gerenciamento/destino de resíduos sólidos, desenvolvimento econômico e aspectos administrativos; entretanto, já acenava com a possibilidade de ampliar sua atuação para outros temas, como o desenvolvimento econômico regional (LACZYNSKI, 2009). Ao longo do processo de cooperação nasceram outras instâncias: Fórum da Cidadania do Grande ABC (FCGABC), Câmara Regional do Grande ABC e Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (CALDAS, 2007).

Posteriormente, ocorreu a ampliação de sua abrangência e ele passou a se denominar Consórcio Intermunicipal Grande ABC (CIGABC), atuando como órgão articulador de políticas públicas integradas e multissetoriais, utilizando-se de recursos próprios das municipalidades bem como de outras fontes de financiamento. O Conselho de Prefeitos atua como um órgão deliberativo, o qual analisa, aprova e encaminha projetos de ações propostas por grupos temáticos formados por técnicos

das sete prefeituras (CIGABC, 2011).

No período de 1993 a 1996, ocorreu um refluxo do modelo cooperativo, pois os prefeitos eleitos não priorizaram a questão regional, com o esvaziamento da entidade. Em julho de 1994, no lançamento do “Manifesto do Grande ABC”, o Consórcio começou a se destacar como nova instância de representatividade da região, e em 1995 surgiu o FCGABC, a partir da discussão sobre as distorções na representatividade político-institucional da região (LÉPORE, 2006).

Com a posse dos prefeitos eleitos em 1996, houve a retomada da dimensão regional na agenda dos governos locais, em conjunto com a participação do governo do estado, parlamentares da região, organizações representativas de setores econômicos e de trabalhadores, universidades e a coordenação do “Fórum da Cidadania”, revitalizando-se o CIGABC. Em 1997 foi criada a Câmara Regional do Grande ABC (CRABC), buscando a integração das ações do poder público e da sociedade civil, e tendo uma atuação de vanguarda ao elaborar o estatuto da CRABC (LÉPORE, 2006). Com a ampliação das discussões temáticas, e buscando otimizar os trabalhos da CRABC para promover o desenvolvimento econômico sustentável da região, em 1998 foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (AGDEGABC), composta pelos sete municípios, empresas, entidades empresariais (industriais e comerciais), sindicatos de trabalhadores e universidades.

A CRABC teve atuação decisiva em diferentes áreas. Por exemplo, no caso da expansão do Pólo Petroquímico de Capuava, limitada pela Lei Estadual nº 1.1817/78, o que causava a perda de competitividade para os pólos da Copene (BA) e Copesul (RS). Por meio da sua intervenção ocorreu à aprovação da alteração da legislação vigente, via Assembléia Legislativa, sancionada pelo então governador Alckmin, favorecendo o pólo petroquímico (DIBA, 2004).

A CRABC tem no CIGABC seu braço executivo, pois este disponibiliza sua estrutura técnica, administrativa e política, caracterizando-se como fórum de discussão para definição, elaboração, execução e acompanhamento de projetos conjuntos entre os sete municípios da região. Entretanto, nem tudo é um “mar de rosas”:

A fragilidade de organização desses segmentos e a falta de comunicação entre si, como sindicatos de trabalhadores, empresários, parlamentares, movimentos e organizações não governamentais, levaram ao enfraquecimento da própria Câmara do Grande ABC. Os atores não mais se comunicam, não falam a mesma língua quando se trata de defender

interesses mais amplos da região. Como exemplo, uns consideram que o mais importante é investir no pólo petroquímico, outros vêem o turismo como prioridade, mas não há ação estratégica e conjunta. Nessa situação quem perde é a região (CAFU, 2008).

Em 2000 foi estabelecido um Planejamento Regional Estratégico, definindo uma organização temática dos programas e ações em sete Eixos Estruturantes, que são: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infraestrutura; Diversificação e Fortalecimentos das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Estruturas Institucionais; Inclusão Social. Articulado a esse processo regional de planejamento, o Grande ABC assinou cerca de cinquenta e cinco acordos, através do Conselho Deliberativo da Câmara do Grande ABC nessas várias áreas de atuação (CIGABC, 2008).

Em 2003 o CIGAB entregou da “Carta do ABC” para o Presidente da República, na qual foram apresentadas oito reivindicações para a RGABC, incluindo a necessidade do reconhecimento e definição jurídica dos consórcios públicos, buscando sua legitimidade para representar o conjunto dos sete municípios perante outras instituições. O Consórcio passou a estabelecer convênios e parcerias com outros órgãos. O primeiro deles era um convênio com o Ministério do Trabalho para capacitação profissional (STRELEC, 2010).

Em 2010 ocorreu a adequação do CIGABC à Lei nº 11.107/2005 com a sua transformação em órgão público, precedida por um protocolo de intenções assinado por todos os chefes do Executivo e aprovado pelas sete Câmaras Municipais. Nesta data, os sete prefeitos instalaram a Assembleia Geral nos moldes do Contrato de Consórcio Público (STRELEC, 2010). Promoveram também o concurso para preenchimento de seus quadros profissionais.

2.3 Sistemas integrados de transportes públicos

Para que ocorra o redimensionando da capacidade de acessibilidade e mobilidade das pessoas, há a necessidade da reestruturação das regiões metropolitanas, do redesenho dos sistemas de trânsito e transporte, e da atribuição da devida importância ao STPP, sobrepondo-o ao benefício individual. Desta forma, buscasse estabelecer o equilíbrio entre a demanda e a oferta de espaço viário de circulação. O STPP pode ser um fator de indução ou limitação do desenvolvimento da cidade conforme sua eficácia, sendo de fundamental importância a ações contínuas de melhoria nas áreas de infraestrutura e gestão.

Uma das premissas desta pesquisa é que a concepção e a implantação de um Sistema Integrado de Transportes Público de Passageiros no Grande ABC promova melhorias significativas neste. Carvalho (2005) cita algumas vantagens como: o aumento da mobilidade e acessibilidade ao usuário, redução dos custos operacionais, racionalização da distribuição espacial de linhas e da oferta, eliminação de viagens sobrepostas; aumento da velocidade comercial dos ônibus devido ao aumento de eficiência de transporte pelo uso de veículos de maior capacidade e de garantia da integração física e tarifária deste.

Sorratini (2005) define o sistema integrado como um conjunto de medidas de natureza físico-operacional, tarifária e institucional destinadas a articular e racionalizar os serviços de transporte público.

Na maioria das cidades que implantaram sistemas integrados, existe uma enorme distância entre objetivos iniciais e os resultados alcançados, consequência da forma de como ocorreu o processo. Muitas vezes este processo se dá sem que haja um mínimo de planejamento, não são realizadas sequer pesquisas para detectar informações elementares no processo de planejamento, como as linhas de desejo de deslocamento da população, ou, quando há um projeto bem feito, não existem recursos disponíveis para implementá-lo em sua plenitude, gerando vários problemas operacionais decorrentes dos improvisos realizados para compensar as restrições orçamentárias (CARVALHO, 2005).

A UE (2003) recomenda que para conceber, desenvolver e implementar estratégias ligadas ao transporte público em regiões metropolitanas devem-se considerar as regiões urbanas funcionais, que se delimitam pelo deslocamento de

casa para o trabalho e vice-versa e não o territorial.

Carvalho (2005) estabelece algumas premissas para a implantação de sistemas integrados:

- Considerar os problemas e peculiaridades de cada um dos sistemas das cidades pertencentes ao projeto.
- Redução de custos proporcional à redução de receitas visando manter o equilíbrio destes buscando minimizar os impactos na tarifa.
- Possibilidade de diversificação de serviços.
- Serviço convencional.
- Serviços diferenciados, faixas específicas de demanda, com maior flexibilidade operacional e tarifária.
- Diversificação tarifária, visando ganhos de mercado e adequação do preço ao perfil de deslocamento de cada grupo.
- Infraestrutura viária adequada. Investimentos no sistema viário para receber o novo sistema garantindo velocidade operacional.
- Prioridade ao transporte coletivo no sistema viário.
- Definição da matriz de integração de acordo com a política traçada — linhas que podem e que não podem se integrar.
- Definição do tempo permitido para transbordo não oneroso, em caso de integração temporal, de acordo com os objetivos traçados na política de integração.
- Definição clara das categorias beneficiadas e dos impactos na tarifa para todas as categorias de usuários.
- Preservação dos deslocamentos curtos por meio de política tarifária adequada.

O STPP do Grande ABC é formado por sete sistemas municipais, linhas intermunicipais e a ferrovia de responsabilidades do governo estadual, estes, porém, atuam de forma isolada e independente, e na maioria dos casos não possuem articulação e integração entre os mesmos, e quando isto acontece são atitudes isoladas de uma ou outra localidade. O suposto sistema regional é composto por trens metropolitanos, ônibus urbanos municipais e intermunicipais e está prevista a implantação dos Veículos Leves sobre Trilho, sendo os serviços prestados, por

diversas empresas públicas e privadas. Siqueira (2009, p. 283) cita que a falta de articulação dos municípios e do Estado dificulta a gestão do transporte, sendo uma das consequências a sobreposição de linhas municipais e intermunicipais. A compatibilização de ações entre os diversos atores possibilitaria o aumento da qualidade dos serviços oferecidos. Vasconcelos (2000, p. 10) reafirma este conflito: “Os órgãos responsáveis conflitam em suas áreas de jurisdição, principalmente nas regiões metropolitanas...”.

A expansão do STPP nas RMs necessita ser realizada com urgência, com integração física e tarifária dos diversos tipos de modais disponíveis. Porém, são poucos os exemplos que conceberam e criaram meios de propiciar a integração entre os diversos atores que interagem no STPP, demonstrando a importância da construção e inovação nas relações intergovernamentais, que permita a coordenação e planejamento de planos de desenvolvimento e políticas públicas metropolitanas. A Região Metropolitana do Recife inovou ao gerar um modelo de consórcio de transporte, que se tornou uma referência, e cuja gestão é compartilhada entre o Estado e outros doze municípios participantes. Na sua estrutura há duas divisões, a primeira é responsável pelas políticas e diretrizes do sistema, sendo constituída por uma Assembleia dos Acionistas e os Conselhos Administrativo, Fiscal e Consultivo; a segunda é responsável pelas operações de gerenciamento, exploração e delegação dos serviços de transportes (SIQUEIRA, 2009).

Para a concepção e implantação de um Sistema Integrado de Transporte Público é necessário o envolvimento e comprometimento dos diversos atores participantes. Siqueira (2009) cita os diversos problemas a serem vencidos como: conflitos institucionais, políticos e legais e a definição do arcabouço jurídico institucional. Segundo Rigi (2010), o então secretário estadual de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, José Luiz Portella, enfrentou dificuldades no projeto piloto para a criação da Autoridade Metropolitana de Transportes (AMT), já que deve ser criada mesmo sem a adesão de todas as cidades participantes.

A construção de uma rede metropolitana integrada de transporte coletivo somente será possível a partir do consenso político entre os entes participantes sobre a concepção e estruturação deste (SAMPAIO, 2010). Alguns fatores serão preponderantes para o sucesso dessa rede, como deve ser a repartição de poder entre eles, como deve ser o sistema de gestão, configuração da rede de transporte,

sua regulamentação, meios de concessão para operação, a ser feito por licitação, e seu financiamento.

A concepção de um consórcio regional de transportes públicos de passageiros poderá promover alterações e inovações na indústria de transportes, bem como na gestão pública.

2.3.1 Plano Integrado de Transportes Urbanos

Em 1966, iniciam-se os estudos para implantação do sistema metroviário, sendo criado o Grupo Executivo Metropolitano, antecessor do Metrô de São Paulo, que surgiria a 24 de abril de 1968. No final do mesmo ano, a Prefeitura do Município de São Paulo publica os resultados do estudo econômico-financeiro e pré-projeto de engenharia da rede de metrô para São Paulo, inserindo este meio de transporte no contexto da cidade, sem estabelecer uma solução completa (FREDERICO, 2001).

Com a institucionalização das Regiões Metropolitanas na década de 1970, o Governo Federal passa a incentivar a criação de empresas públicas, responsáveis pelo gerenciamento dos transportes públicos metropolitanos. A criação da EMTU/SP se dá em 13 de dezembro de 1977 pela Lei nº 1.492 em que se instituiu o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos. O Decreto Estadual nº 15.319/1980, determinou a incorporação da EMTU/SP à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA), vinculada à Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos, depois Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Será reconstituída somente em 1987 pelo Decreto Estadual nº 27.411, subordinada na época à Secretaria de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Em junho de 1988 a empresa recebeu a atribuição de gerenciar e fiscalizar o Sistema de Transporte Intermunicipal de passageiros por ônibus na Região Metropolitana, que era responsabilidade então do Departamento Estadual de Estrada de Rodagem (EMTU/SP, 2011a).

A STM/SP é criada em julho de 1991, pela Lei Estadual nº 7.450, com a responsabilidade do gerenciamento, fiscalização e a administração do transporte público intermunicipal das RMs.

Em 1993, ocorre a criação da CPTM por meio da lei nº 7.861, de 28 de maio de 1992, por meio das fusões das ferrovias existentes na RMSF.

A STM/SP assume a gestão do transporte metropolitano tornando-se responsável pelo planejamento, administração, fiscalização e operação de todos os modais de transporte metropolitano. Elabora em 1993 o Programa Integrado de Transportes, em que efetua o planejamento e projeta ações até 2010. Este já apontava para a necessidade de vincular a solução do problema de transportes a uma delicada articulação de políticas (STM/SP, 2011). Entretanto, seu maior mérito foi ter dado origem ao Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 (PITU 2020), um planejamento estratégico dos transportes para a RMSP tendo como horizonte o ano de 2020. O PITU 2020 procura equilibrar as duas vertentes básicas dessa função urbana, aumentando a oferta na mesma medida em que administra as fontes primárias de demanda. Sua elaboração foi realizada de forma coletiva, por autoridades da região metropolitana e os agentes responsáveis pela gestão e operação do sistema.

Tem como objetivo propor políticas de transporte que permitam que a RMSP possua um sistema eficiente, estruturado e integrado de transporte urbano, visando a mudar a matriz dos transportes na região, da predominância do transporte individual para os transportes públicos. O estudo prevê em sua formulação um processo contínuo de incorporação das transformações sociais e econômicas e deveria sofrer revisões periódicas, incorporando novos dados da realidade e reajustando suas projeções. Sua publicação ocorreu em 1999, visando à ampliação de infraestrutura de transportes, contendo propostas de redes de alta, média e baixa capacidade. Conforme a proposta, a rede de transportes metropolitanos prevista teria em 2020 cerca de 450 km de extensão, contra apenas 79 km existentes atualmente.

Durante este processo a EMPLASA organizou uma série de encontros com representantes dos 39 municípios da RMSP denominada 'Agenda Metropolitana'. Buscou a formalização de um conjunto de visões e embasar as ações governamentais na Região Metropolitana de São Paulo, na qual procurou levantar e discutir as demandas sub-regionais do complexo metropolitano.

Em 2006, é publicado o resultado da Revisão e Atualização do PITU 2020 dando origem ao Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2025 (PITU 2025). Neste ocorreu um redirecionamento estratégico incluindo em suas análises a questão do uso do solo, que veio a demandar da STM/SP um papel articulador de políticas públicas com outros níveis de governo (STM, 2006).

2.3.2 Consórcios Metropolitanos Existentes

Neste tópico são analisados quatro sistemas integrados de transporte público de passageiros, sendo dois sistemas nacionais e dois internacionais, com a estrutura jurídica configurada como consórcio ou associação, ou ainda, destacados por suas medidas inovadoras no transporte de passageiros.

2.3.2.1 Consórcio de Transportes de Madri (CTM)

A Espanha possui um modelo centralizado de gestão metropolitana, decorrente de um processo de descentralização parcial do Estado, resultado de uma perspectiva que valoriza as regiões e não as cidades. A constituição da região metropolitana de Madri se beneficiou da coincidência existente entre a sua área funcional e a institucional, por meio das chamadas comunidades autônomas (KLINK, 2008), gerando uma série de vantagens e de economias de escala, coordenando os investimentos e a gestão das grandes redes de infraestrutura (KLINK, 2009).

O contexto político da década de 1980 contribuiu para a formação do CTM, e todas as autoridades envolvidas em transporte foram levadas a participar da nova medida. O Governo Regional recém-eleito transferiu mais poderes sobre transportes aos governos locais. Assim, a maioria deles concordou em transferir essas competências para o novo órgão (MONZÓN *et al.*, 2001). Isso implicou sua reorganização administrativa e técnica, visando a concepção global do sistema, buscando melhorar o nível de serviço e otimizar o uso dos existentes recursos, e centralizando as diferentes competências e responsabilidades dos diversos níveis de governo (KLINK, 2009).

A introdução da primeira autoridade de transportes na região de Madri ocorreu em 1985. A seguir foi criado o CTM, em conformidade com a Lei 5/85 de 16 de maio do mesmo ano, com estrutura formada por um Conselho de Administração responsável pela gestão, e pela Comissão Técnica, responsável pela coordenação e apoio. O Conselho de Administração é composto por 20 membros, sendo as vagas

distribuídas da seguinte forma: dois para o Governo Central, cinco para a Comunidade de Madri, cinco para o Município de Madri, três para os outros municípios, cinco para os sindicatos, empresas e associações de representantes dos cidadãos e um Comitê adjunto de quatro membros (CTM, 2011). Possui jurisdição sobre o planejamento de infraestrutura, coordenação e integração dos diferentes tipos modais de transporte público, desenvolvimento e manutenção do sistema tarifário integrado (MONZÓN *et al.*, 2001).

O CTM propiciou a cooperação entre a Comunidade de Madri e os municípios participantes e circunvizinhos para a gestão conjunta do sistema, sendo responsável pela política e coordenação da oferta de transportes públicos, e do planejamento da infraestrutura, rede de metrô, terminais de integração e de transferência, corredores de ônibus, planejamento e licitação da prestação de serviços de transporte, controlando a qualidade dos serviços prestados e a definição do valor da tarifa.

As diretrizes estabelecidas pelo Consórcio nas diversas áreas, tais como tarifas, desenvolvimento da infraestrutura, são seguidas por todos os operadores. A relação estabelecida entre estes é baseada na autonomia relativa na abordagem à gestão e recursos (MONZÓN *et al.*, 2001).

O CTM transportava 951 milhões de passageiros em 1986, passando para 1.528 milhões em 2009, cobrindo 177 municípios em sua área de operação (CTM, 2011). Tem como uma das suas principais inovações a integração modal, com a criação de novos terminais em torno de entradas da cidade de Madri, possuindo o acesso à cidade pelo metrô e pelas linhas de ônibus metropolitanas e urbanas, retendo todo o fluxo de acesso à cidade.

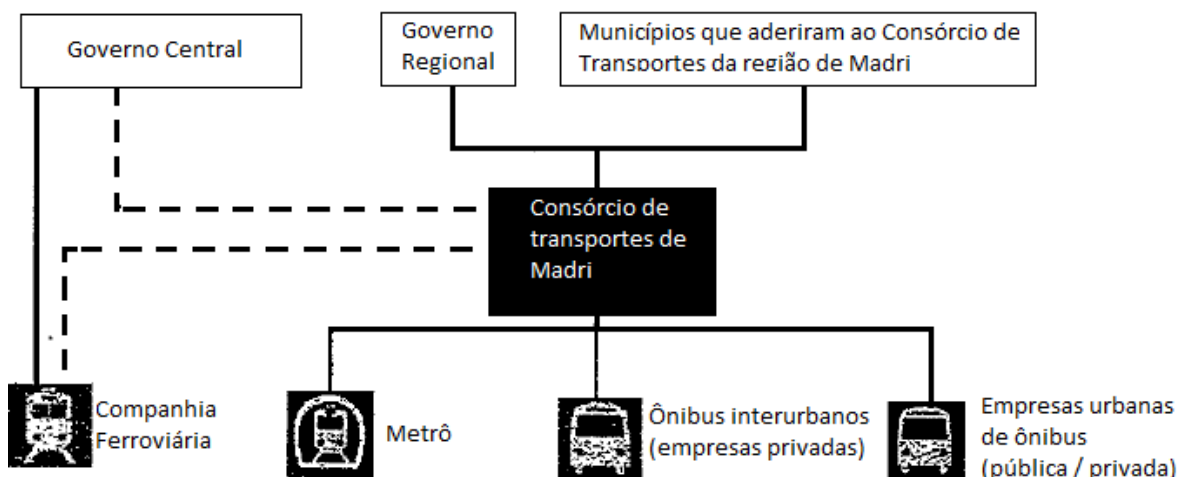


Figura 3 – Composição do CTM
Fonte: CTM, 2011

A figura 3 possibilita visualizar o relacionamento do CTM com os diferentes tipos de modais e níveis de governo. O sistema de trens urbanos se subordina à “Red Nacional de Ferrocarriles Españoles” (RENFE), que pertence ao Governo Central, que estabeleceu um contrato de cooperação para a prestação de serviços relacionados ao CMT. O acordo permite que os usuários portadores de cartões do CTM utilizem os trens urbanos, enquanto o CTM se compromete a remunerar a RENFE pela quantidade de usuários que utiliza o sistema ferroviário, além de definir os custos dos serviços prestados, o nível e tipos de tarifas e, ainda, que o CTM efetue as devidas compensações por qualquer déficit que surja decorrente do processo.

A relação entre o CTM e as empresas concessionárias privadas permite que o CTM defina tarifas, promova a integração com diferentes modais, introduza alterações nas concessões e, eventualmente, promova a unificação de diferentes concessões. Todavia, quaisquer alterações que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões devem ser compensadas.

O sucesso do CTM pode ser resumido em uma palavra: integração. Esta é igualmente produzida no nível de serviços, tarifas, estruturas físicas (intercâmbios complexos, por exemplo) e administração (as competências dos diferentes órgãos). É de referir também a importância de uma imagem integrada, a partir de mapas, abrigos de ônibus ou sinais com a cor dos ônibus (GARCÍA-PASTOR *et al.*, 2003).

As margens de lucros envolvidas em um processo de concessão, em que podem ocorrer valores acima da média ou, ainda, situações de prejuízo ou de lucro

zero, podem ocasionar a variação da qualidade do serviço de uma área para outra. Em suma, o fator de rentabilidade de uma concessão determina o planejamento e a gestão da oferta. O CTM possui critérios distintos para a remuneração dos serviços prestados pelas concessionárias; nas concessões de maior lucratividade, há parâmetros envolvendo a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, um maior nível de oferta dos serviços, enquanto as linhas de baixa rentabilidade recebem soluções alternativas de financiamento público, geralmente por meio de contrato no qual o Consórcio assume direta responsabilidade sobre os custos de concessão. A remuneração é fixada em veículos/km, buscando oferecer um serviço de qualidade a determinadas áreas de baixa demanda.

O sistema de transporte metropolitano de ônibus é altamente subsidiado, mas na maioria dos casos, a subvenção é concedida ao usuário na forma de tarifas. Em média, o subsídio representa 30% do faturamento dos operadores.

2.3.2.2. Grande Área de Toronto

No Canadá os arranjos institucionais vigentes atribuem às províncias a responsabilidade constitucional e administrativa sobre a municipalidade, dando-lhes poder unilateral e uma forte presença intervencionista, podendo criar e reestruturar uma municipalidade, promover fusões envolvendo distintas municipalidades e conceder fundos ou negar sua aprovação.

Ontário é uma província do Canadá que contribui com mais da metade do PIB industrial. No arranjo constitucional, as províncias são responsáveis pelas cidades; neste contexto, os prefeitos têm fragilizada sua relação de poder com a província.

A Cidade de Toronto possui um importante papel na economia do país, não sendo por acaso que a chamada *Área da Grande Toronto* — que representa cerca de 11,0% do PIB canadense, é um dos maiores centros empregadores do país.

A cidade de Toronto é a capital provincial e em 1953 ocorreu a criação da região metropolitana de Toronto, composta pela cidade de Toronto e 12 municipalidades do entorno (SOBERMAN, 1997). Tal fato fez surgir um sistema federado de governo que reuniria a capital e seus subúrbios. E foram atribuídos ao governo supramunicipal as atividades que podiam ser beneficiadas pela economia de escala, partindo do princípio de que os problemas envolvendo os serviços de

transporte e planejamento do uso de solo ultrapassam os limites das municipalidades, induzindo a transferência da responsabilidade sobre o sistema de transporte para a autoridade metropolitana. Entretanto, esta não foi absoluta, permanecendo o sistema de trens de subúrbio sob a responsabilidade da província. Posteriormente ocorreu o estabelecimento de um sistema governamental com dois níveis, com a tarefa de implantar um sistema de metrô já no início dos anos 50 e o sistema de trem de subúrbios, implantado pelo Governo Provincial em 1967.

Soberman (1997) ressalta que os responsáveis pelo planejamento de Toronto desenvolveram políticas de vanguarda, privilegiando o coletivo em detrimento do individual, e cita algumas ações que comprovam o fato:

- Optam por investir na implantação e expansão de linhas dos metrôs, ao invés de investir em autoestradas (1948).
- Obtêm a aprovação por um referendo público para destinar um percentual dos impostos para o transporte público (1964).
- Reabilitam instalações do serviço suburbano ferroviário (1965).
- Alteram fontes de financiamentos e programas de subsídios para favorecer o transporte público ao invés de estradas (1972).
- Investem no trânsito como uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento (1975).

Ao final do século XX, as fronteiras definidas na sua criação não refletiam mais a realidade socioeconômica da área metropolitana. Em 1998, ocorre a criação da nova cidade de Toronto, resultante da fusão de seis municipalidades federadas e de um nível regional de governo, a chamada Toronto Metropolitana. Isso possibilitou a integração entre os sistemas de transportes e o planejamento do uso do solo, fato que é prejudicado quando envolve varias municipalidades autônomas. Um dos principais problemas enfrentados por esta região se refere à ausência de planejamento e coordenação dos serviços prestados. Em 1999, é criada uma agencia destinada a operar os sistemas de trens de subúrbios e de ônibus, porém não chegou a se consolidar, decorrente da falta de real poder político. Desde então a cooperação nas questões de interesse comum vem sendo feita de maneira informal.

Buscando a resolução do problema de falta de coordenação e planejamento das várias instâncias governamentais envolvidas com a questão dos transportes, ocorreu a implantação da "*Toronto Transit Commission*" (TTC), responsável pelo

sistema de transporte público da Região Metropolitana de Toronto. Há uma crescente aceitação, na Região Metropolitana de Toronto (RMT), da conveniência de uma única agência, com abrangência total e com o encargo do planejamento e financiamento, visando a um sistema de transporte mais eficiente, bem como a um maior controle do uso do solo. A TTC é governada por um conselho de nove membros, que atualmente são eleitos. Estes devem assegurar os níveis de serviços e que as tarifas sejam fixadas de forma que a demanda de passageiros seja cumprida e que os orçamentos estejam equilibrados (BRINCO, 2008).

O sistema de transporte público da área da Grande Toronto é composto por 17 operadores, sendo a “GO Transit” de responsabilidade da província, dois do governo regional e os 14 restantes respondem a municipalidade, o maior destes é gerido pela TTC. Um elemento presente na situação dos transportes públicos é a escassez de investimentos.

A GO Transit opera o sistema inter-regional de transporte de passageiros de trens e ônibus na Área da Grande Toronto, garantindo o deslocamento das áreas periféricas para a central, desta forma atendendo muito mais a própria cidade de Toronto. O sistema de metrô possui 70 km de linhas e 72 estações, tendo elevada integração com os demais modais.

Em 2006 é criada a agência Greater Toronto Transportation Authority (GTTA), responsável pela integração dos diversos sistemas de transporte público, promoção da integração tarifária, planejamento, administração e coordenação de tarifas e serviços. Persistem, entretanto, as dúvidas quanto à sua real capacidade de assumir tais encargos, na medida em que a GTTA não recebeu os poderes amplos de que necessitaria para enfrentar o desafio de exercer a coordenação de todos os sistemas de transporte da aglomeração.

2.3.2.3 Região Metropolitana de Recife

A EMTU-Recife foi a experiência mais duradoura e bem sucedida de gestão de transporte metropolitano no Brasil. Foi criada em 1979, com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte Metropolitano, sendo responsável na época por 66 empresas operadoras e 157 linhas de ônibus. Em 2008, o sistema teve a redução do número de operadores para 17, e a ampliação da

quantidade de linhas para 356, e 1,8 milhões de passageiros transportados por dia (EMTU/Recife, 2008). Na sua criação estava prevista a possibilidade da gestão do transporte público de passageiros da região metropolitana e também das linhas municipais. Em conjunto a esta ação, ocorreu a implantação da delimitação das áreas físicas para a exploração de serviço de transporte. Porém, somente a Prefeitura de Recife aceitou que a gestão municipal fosse realizada pela EMTU por meio de um convênio. Mais tarde, ocorreu a adesão parcial de Jaboatão dos Guararapes. E, por fim, ocorreu a integração do sistema municipal de Olinda. Os demais municípios continuam a gerenciar seus sistemas (BEST, 2010).

Em setembro de 2008 ocorre a extinção da EMTU-Recife, processo que busca oferecer respostas às demandas e críticas da sociedade e aumentar a participação desta nas decisões, e em seu lugar foi criado o Grande Recife Consórcio de Transporte, como resultado da articulação entre as esferas governamentais para desenvolver um arranjo institucional inovador, sendo constituído no dia 08 de setembro de 2008. A nova instituição assumiu o quadro técnico de funcionários, migrando da instituição estadual para uma empresa composta pelos governos municipais, estadual e federal. Tendo previsão de participação acionária dos municípios da Região Metropolitana de Recife, além do Governo do Estado de Pernambuco (MEIRA *et al.*, 2009), tornando-se responsável pela gestão e planejamento do sistema de transporte público coletivo da região metropolitana do Recife.

A integração do sistema de transporte público da Região Metropolitana de Recife ocorreu por meio da gestão compartilhada dos serviços de transportes, constituindo uma empresa pública, tendo sua representatividade assim distribuída: 50% das ações mais uma ao Estado, 30% ao Município do Recife e o restante distribuídos entre os municípios participantes (SAMPAIO, 2011), com a transferência da esfera estadual do ônus e bônus para os participantes. Na sua estrutura administrativa estão presentes duas esferas: a decisória e a executiva. A primeira, formada pela Assembleia dos Acionistas e os Conselhos Administrativo, Fiscal e Consultivo, é responsável pela elaboração e definição das políticas e diretrizes do sistema, cabendo à segunda a parte operacional, ou seja, a responsabilidade pelo gerenciamento, exploração e delegação dos serviços de transportes (SIQUEIRA, 2009).

A integração permitiu a racionalização e otimização dos serviços e o aumento da mobilidade da população. Neste processo as linhas metropolitanas, municipais e do metrô se integraram, buscando o equilíbrio financeiro e modernização do sistema.

2.3.2.4 Região Metropolitana de Curitiba

Na cidade de Curitiba a empresa Urbanização de Curitiba S.A. (URBS) foi criada com o objetivo de administrar o Fundo de Urbanização de Curitiba, para desenvolver obras de infraestrutura, programas de equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade ao qual se acrescentou a responsabilização pela regulação, gerenciamento, operação, planejamento e fiscalização do sistema de transporte coletivo de Curitiba – PR. A partir do Convênio firmado com o Governo do Estado do Paraná, a URBS assumiu as mesmas funções no âmbito do transporte coletivo metropolitano. A Rede Integrada de Transporte (RIT), apesar de ser de interesse prioritário dos municípios da região metropolitana de Curitiba, é gerenciada apenas pela URBS. O sistema é operado por empresas privadas, sendo 10 urbanas e 18 metropolitanas. Destas metropolitanas, 12 (doze) operam linhas já integradas à RIT. O sistema possui apenas integração física, conforme a figura 4:

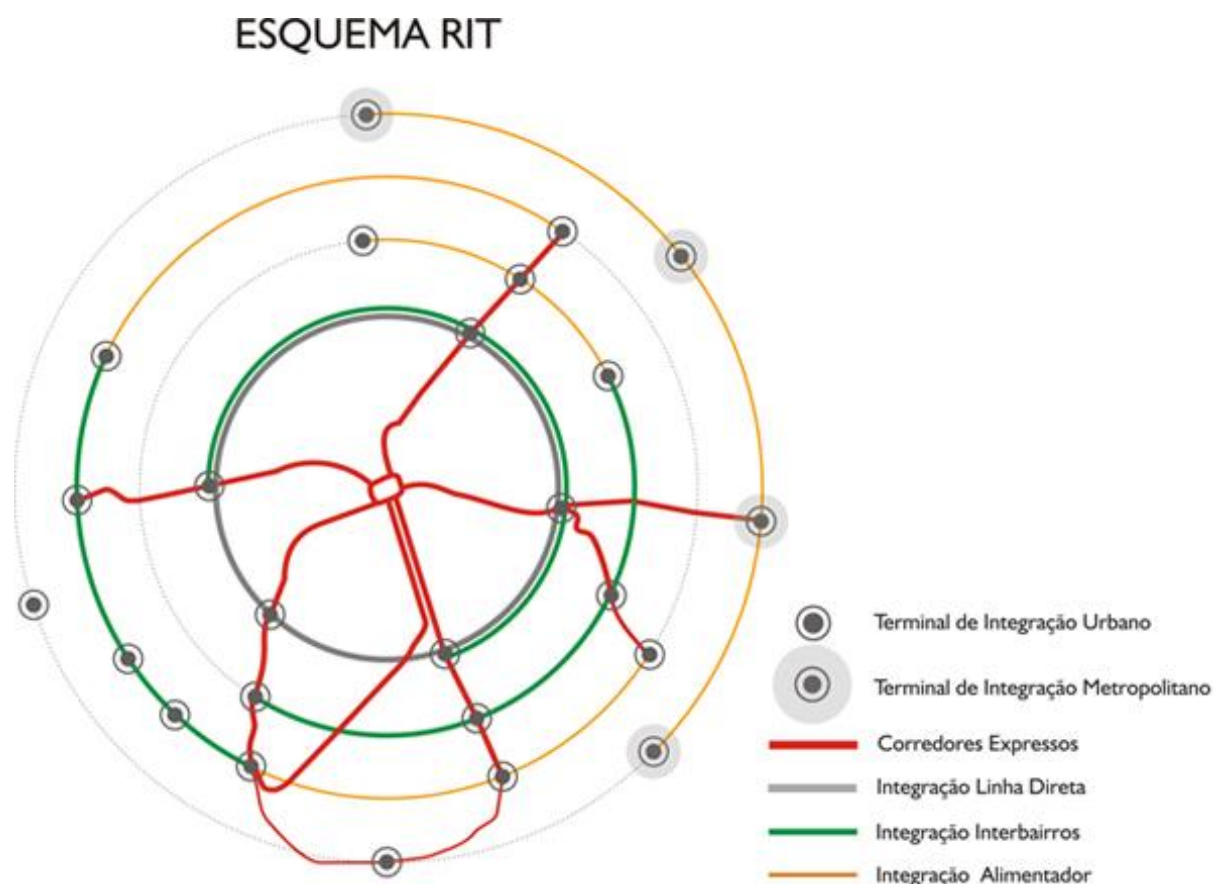


Figura 4: Esquema de Rede Integrada de Transporte
 Fonte: URBS (2011)

Na figura 4 é apresentado o sistema estrutural de integração do sistema de transporte coletivo de Curitiba, que a partir da década de 1990 passou a se integrar com a região metropolitana. Porém, este modelo não é um processo de planejamento urbano de caráter metropolitano, contemplando assim os interesses de todos os municípios, mas um planejamento municipal, realizado por Curitiba, que impõe aos demais municípios a forma de organização do serviço mais conveniente aos seus próprios interesses. A integração metropolitana ocorre por meio da ligação dos municípios com a cidade de Curitiba, raras as exceções de linhas que integrem os municípios entre si. Ao se integrar ao sistema, o município delega a competência remuneratória à RIT, o que significa que as tarifas arrecadadas serão remetidas ao Fundo de Urbanização de Curitiba, que realizará a remuneração às concessionárias pelo cálculo do quilômetro rodado (DIEHL, 2008).

No modelo de integração proposto pela Cidade de Curitiba, os municípios, ao aderir ao sistema, abrem mão de sua autonomia, pois deixam o gerenciamento da

linha em prol dos interesses da administradora, obtendo como benefício a tarifa única para os usuários (DIEHL, 2008).

2.3.2.5 Considerações Finais do Capítulo

Os quatro modelos expostos são processos distintos, iniciativas que procuraram resolver problemas ligados à mobilidade e externalidades causadas pelo adensamento urbano. Porém, variam na figura jurídica responsável pela gestão, na estrutura administrativa, no processo cultural e histórico de concepção e construção.

A análise e comparação destes modelos são bastante complexas, sendo necessária a compreensão do contexto histórico-cultural em que se constituíram e da legislação existente em cada um deles. De fato, os estudos destes processos indicam a necessidade de um amadurecimento político regional, bem como a realização de um planejamento prévio no qual se levem em conta as especificidades e peculiaridades de cada região, aliada a uma política de uso do solo. Fica evidente a existência de variáveis que interferem no processo como facilitadoras ou barreiras para a integração dos diversos modais em um sistema. O estudo da UE (2003) efetuou o diagnóstico de algumas destas, e na pesquisa junto aos especialistas as variáveis foram avaliadas quanto ao seu grau de importância.

No caso do Recife, a nova instituição é bastante recente para avaliar seu sucesso, lembrando que neste caso ocorreu uma transição de um modelo criado na época da ditadura militar para um modelo democrático e participativo. Em Curitiba tem-se um modelo que não foi concebido para ser responsável por uma região metropolitana, mas que, devido ao sucesso, levou as cidades circunvizinhas a se integrarem em um modelo voltado em sua origem a uma única cidade.

No Caso de Toronto observa-se movimentos cíclicos de idas e vindas da constituição de uma região, fruto da disputa do quinhão político e decorrente de uma declarada “soberania municipal” em detrimento do benefício coletivo, em conjunto com a falta de investimentos e a fragilidade financeira do sistema. Em Madri, observa-se um modelo que privilegiou a integração modal, e tem se desenvolvido e se adequando a novas demandas e necessidades ao longo do tempo.

3 METODOLOGIA

Para o sucesso da resolução da pergunta-problema, a pesquisa foi dividida em três fases: a revisão da literatura diretamente relacionada ao tema, o levantamento histórico das ações voltadas para a área de transportes públicos, desenvolvidas pela Região do Grande ABC e pelo CIGBAC, e a consulta a uma série de especialistas em transportes públicos ou articulação regional, que avaliaram as perspectivas de implantação de um SITPP.

Como parte das atividades preparatórias para o desenvolvimento da pesquisa, o pesquisador participou de uma reunião mensal do Grupo de Trabalho sobre mobilidade do CIGABC (GT Mobilidade). Esta atividade permitiu um primeiro contato com os técnicos do consórcio e de alguns municípios participantes, bem como estabelecer contatos posteriores e o acesso a alguns documentos.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A proposta de pesquisa contempla a metodologia exploratória, qualitativa e subjetiva dada a complexidade de aspectos e fatores que compõem o estudo dos avanços recentes (como a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica no município de Diadema) e a análise dos obstáculos e das oportunidades relacionadas à integração regional do transporte de passageiros. Em conjunto a esta abordagem foi utilizado o estudo exploratório para identificar possíveis variáveis que não sejam conhecidas ou não estejam totalmente definidas (COOPER e SCHINDLER, 2003). Esta pesquisa buscou enriquecer um campo ainda pouco conhecido na academia. Portanto, para obter maior sucesso na sua realização, foram utilizadas as técnicas da revisão bibliográfica, levantamento documental, consulta ao painel de especialistas através do método Delphi, e uma entrevista semiestruturada com a coordenadora do grupo de trabalho sobre mobilidade no âmbito regional (GT Mobilidade).

3.2 AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA

Tendo como foco a perspectiva do Sistema de Transportes Público de Passageiros, devido à carência de estudos específicos sobre o assunto foram adotados três recursos metodológicos complementares: (1) pesquisa bibliográfica com análise de casos internacionais e nacionais da implantação de consórcios públicos de transportes de passageiros ou associação de transportes públicos de passageiros; (2) pesquisa documental, que permitiu ao pesquisador selecionar, organizar e interpretar a informação contida em materiais que ainda não haviam recebido tratamento analítico (SILVA E GRIGOLO, 2002), além da experiência das cidades de Curitiba, Recife, Madri e Toronto, que são referências de inovação na área de transportes público de passageiros, (3) consultas com especialistas em transportes públicos, com o uso do método Delphi, para obter seu parecer sobre a integração regional e potencial implantação de consorcio publico de transportes de passageiros.

3.3 INSTRUMENTOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta como os instrumentos foram utilizados para o desenvolvimento do projeto de pesquisa e a obtenção dos dados e informações necessárias à solução do problema de pesquisa.

3.3.1 Revisão da literatura

A pesquisa bibliográfica e revisão da literatura foram utilizadas para que se tornar possível a construção de um referencial teórico, no qual foram tratados os principais conceitos e modelos existentes sobre os temas abordados. Este processo foi resultado de leitura, análise, interpretação e seleção das contribuições existentes sobre fundamentos estruturantes para a proposta de dissertação: regiões metropolitanas, gestão pública, políticas públicas, mobilidade e tecnologias empreendidas em transportes, além do estado da arte sobre consórcios de transportes públicos e agências reguladoras.

Baseado nas referências levantadas buscou-se desenvolver uma abordagem conceitual, visando caracterizar o consórcio público de transportes coletivos e as agências reguladoras, descrevendo os impactos gerados nas regiões metropolitanas.

O trabalho apresenta ainda um levantamento histórico sobre as legislações envolvidas e as iniciativas de cooperação regional, e promove o debate sobre as formas institucionais utilizadas para regulamentação das iniciativas de integração ou consorciamento regional, visando à obtenção de subsídios para a formulação do questionário aplicado ao grupo de especialistas.

3.3.2 Análise documental

Procurando compreender o desenvolvimento da integração do sistema de transportes público na RGABC, optou-se por realizar um levantamento longitudinal das ações que tivessem como meta o tema de transportes públicos, em boa medida vinculadas ao CIGABC, por entender que este ao longo do tempo poderia ser o promotor de ações neste sentido. Foi ainda efetuado de um levantamento, a partir de pesquisas no acervo de documentos do próprio Consórcio, além de outros materiais disponíveis e dos sites da referida instituição e da ADEGABC. Em conjunto, foram realizados levantamentos e averiguações sobre o tema e o consórcio em publicações, periódicos, jornais, revistas e sites da internet. É necessário ressaltar que o centro de documentação do CIGABC esta em fase de estruturação e implantação, pois a contratação da profissional concursada e responsável pela manutenção e organização do acervo somente ocorreu em abril de 2011, comprometendo a realização de um estudo com maior profundidade.

A análise de documentos constitui-se numa valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, que complementaram informações obtidas em outras fontes.

Este estágio teve como finalidade agregar informações que se encontravam dispersas junto a diversos atores, e confrontadas entre si, sendo subdividido em duas partes:

- a) Pesquisa, captação e obtenção de documentos relacionados ao assunto advindos dos atores envolvidos;

- b) Seleção, organização, leitura, análise e tratamento dos dados coletados, seguido da compilação das informações obtidas.

3.3.3 Painel de especialistas (método Delphi)

O método DELPHI baseia-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência e criatividade de um painel de especialistas (WRIGHT & GIOVINAZOZO, 2000), configurando uma técnica estruturada de comunicação entre um grupo de especialistas que buscam resolver um problema complexo, ou de consulta qualificada sobre um tema de domínio comum.

Sendo utilizado para o planejamento de longo prazo, é amplamente adotado em diversos campos de estudo, em setores onde exista a carência de dados quantitativos ou na prospecção de novos conceitos e concepções. É um processo estruturado tendo as seguintes fases: elaboração do instrumento de coleta de dados, seleção de um grupo de especialistas, aplicação do instrumento de forma anônima por diversas rodadas, visa diminuir o intervalo entre quartis e a mediana (ASTIGARRAGA, 2010), seguido da análise e representação estatística dos resultados. Ao final do primeiro ciclo, é oferecido um retorno dos resultados ao grupo para a reavaliação nas rodadas seguintes, sendo atingido o resultado no momento em que se obtém determinado grau de consenso de opiniões dos diversos especialistas consultados, ou de redundância dos resultados, e dessa forma permitindo a mitigação da subjetividade. O consenso ou resultado final do painel de concepções é obtido por meio da tabulação das medidas de tendência central e de distribuição.

A importância de formular e definir claramente o problema é fundamental para a aplicação desta técnica, delimitando o assunto e área de aplicação, e facilitando o recrutamento dos especialistas.

A seleção dos especialistas procurou contemplar diversos segmentos da sociedade relacionados ao assunto: indústria, sindicatos, academia, legislativo, sociedade civil organizada e governo. O grupo de especialistas foi constituído seguindo as normas propostas pelo método Delphi, e para a seleção destes foram definidos os seguintes critérios:

- Profissionais, dirigentes políticos e gestores públicos da área de transportes com experiência no ramo, ou serem pesquisadores acadêmicos sobre o assunto;
- estar vinculado a uma instituição governamental, ensino ou empresa correlata ao assunto;
- aceitar ser integrante do quadro de especialistas.

Para a definição dos participantes procurou-se contemplar os diversos segmentos da sociedade envolvidos com o tema dos transportes públicos: União, Estado, municípios participantes do CIGBAC, a cidade do Recife (por já possuir um consórcio implantando), CIGABC, membros do poder legislativo (municipal, estadual e federal), poder judiciário (por meio dos procuradores ligados ao tema), empresários, acadêmicos e sociedade civil organizada. O critério adotado para selecionar os participantes dos poderes legislativos, foi que estes participassem de alguma comissão ou grupo de estudos ligado ao tema da pesquisa.

Definidos os critérios foi composta uma relação de 50 nomes de prováveis candidatos, baseados nos dois critérios iniciais. Em seguida foram contatados por meio de mensagem eletrônica (Apêndice I), sobre o interesse e a disponibilidade em debater o tema. Desta uma entidade se declarou impedida de participar por motivos éticos, e 30 participantes mostraram-se interessados em participar da pesquisa. Porém, somente dez não puderam da primeira fase da pesquisa. Alguns solicitaram a extensão do período de respostas, o que foi atendido, mas cinco especialistas não conseguiram responder completamente o formulário.

Vale ressaltar que na literatura não existe um consenso sobre o número de participantes, podendo variar em função das finalidades da pesquisa. Entretanto, conforme Delbecq, Van de Ven e Gustafson (1986, *apud* FERREIRA, 2010, p. 63) o grupo pode ser constituído de 10 a 15 pessoas para um grupo homogêneo de participantes.

Os participantes corresponderam desse modo a cerca de 60% dos inicialmente confirmados, sendo pertencentes às seguintes instituições: Prefeitura de Santo André, Prefeitura de São Bernardo do Campo, Prefeitura de Diadema - Secretaria de Transportes, Câmara Municipal de São Paulo, Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Santo André transportes (SATRANS), Empresa de Transportes Coletivos de Diadema (ETCD), Secretaria Estadual dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo

(Coordenadoria de Planejamento e Gestão), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, Universidade Federal de Uberlândia, FAE-Centro Universitário Franciscano do Paraná, Universidade Federal de Goiás, SEBRAE-SP, ABAS- Associação dos usuários de transportes coletivos rodoviários, ferroviários, hidroviários, metroviários e aéreos do Estado de São Paulo.

O questionário foi aplicado via WEB para acesso do grupo de especialistas e buscou focar os eventos ou tendências que podem ocorrer no futuro.

Foi solicitada aos participantes uma avaliação de seu nível de conhecimento sobre transportes público de passageiros, em escala que abrangia de *não familiarizado a perito*, conforme apresentado a seguir:

- PERITO – assinale esta alternativa, caso você se considere dentro do grupo de pessoas que atualmente se dedica a este tópico (Transportes Públicos) com profundidade.
- CONHECEDOR – marque esta alternativa nos seguintes casos: (a) se você está se tornando um perito, mas falta alguma experiência para dominar o tópico (gestão pública); (b) se você já foi um perito no tópico há alguns anos, mas se considera no momento pouco atualizado; (c) se você trabalha em área próxima, mas contribui regularmente com temas relacionados a esse tópico.
- FAMILIARIZADO – assinale se você conhece os conceitos e os argumentos usados nas discussões sobre o tópico (gestão pública), leu sobre o assunto, e tem uma opinião sobre ele.
- NÃO FAMILIARIZADO – marque esta opção se você não se enquadrar em nenhuma das categorias anteriores.

Os participantes foram questionados sobre seu grau de conhecimento do assunto, cerca de 60% avaliaram-se como perito ou conhecedor do tema, também pode ser visto no Gráfico 1.

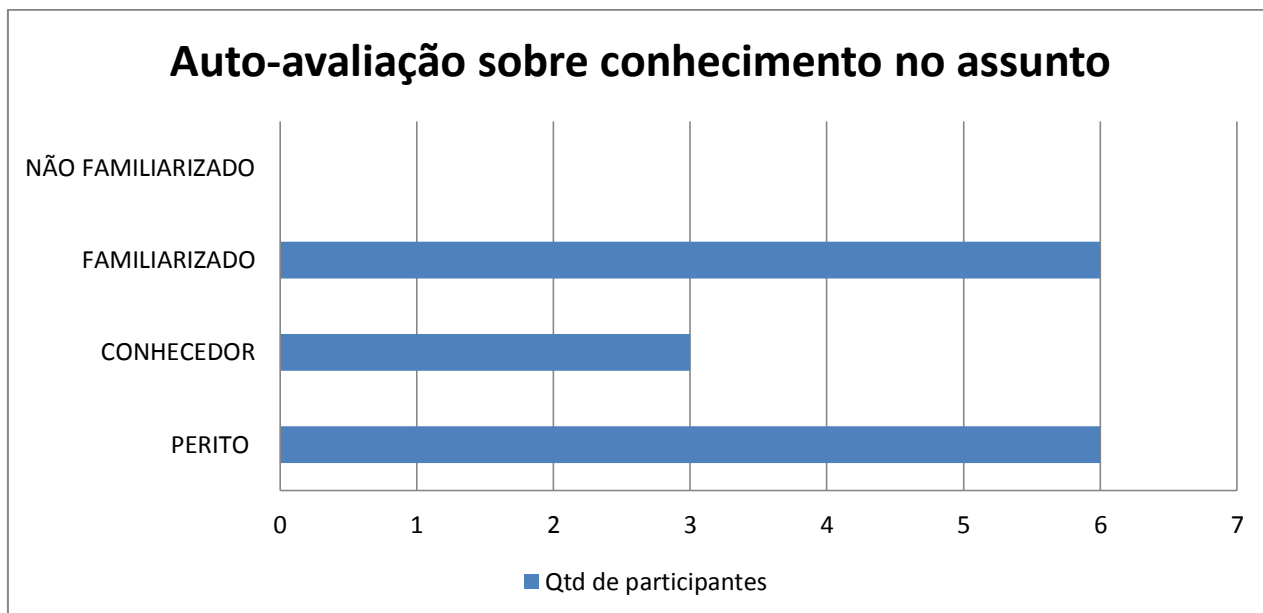


Gráfico 1 Nível de conhecimento dos participantes sobre transportes públicos

Fonte: Dados da pesquisa

Confidencialidade: os participantes foram perguntados se faziam algum tipo de restrição sobre a divulgação de seus nomes divulgados juntamente com a pesquisa Delphi, apenas dois participantes fizeram tal restrição. Porém, não foram citados em nenhum momento os nomes dos participantes.

Primeira rodada Delphi: (1) PREPARAÇÃO – O formulário (Apêndice II) foi originalmente desenhado em MS Word e posteriormente transcrito para o formulário eletrônico na ferramenta do serviço de pesquisas *online* Survey Monkey. Foi desenhado de modo a obter três grupos de informações: (i) Dados do/a especialista; (ii) Informações introdutórias; e (iii) Avaliação dos Fatores que podem favorecer ou desfavorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros, utilizando escala Likert de “não importante” até “extremamente importante”.

(2) EXECUÇÃO – Os 30 participantes receberam no início de junho de 2011 uma mensagem eletrônica com as instruções para participarem da primeira rodada Delphi (Apêndice III), juntamente com o endereço da página do formulário eletrônico na Internet e respectiva senha. Também receberam uma carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), assinada pelo professor orientador do projeto de dissertação (Apêndice IV). O principal trabalho dos participantes nesta primeira rodada era avaliar os fatores submetidos a este utilizando a referida escala Likert de “não importante” até “extremamente importante”

e sugerir eventuais novos fatores que julgasse pertinentes. As respostas foram obtidas até a metade do mês de junho, decorrendo portanto duas semanas de prazo para a primeira rodada.

Segunda rodada Delphi: (1) PREPARAÇÃO – A exemplo do que ocorreu na primeira rodada, o formulário (Apêndice V) foi originalmente desenhado em MS Word e posteriormente transcrito para o formulário eletrônico na ferramenta do serviço de pesquisas *online* Survey Monkey.

(2) EXECUÇÃO – no início da segunda quinzena de junho de 2011, os 15 participantes que responderam integralmente ao primeiro ciclo receberam nova mensagem eletrônica (Apêndice VI) com instruções sobre a segunda rodada. Agora eles deveriam manifestar-se sobre os resultados obtidos na primeira rodada, avaliar os novos fatores sugeridos por seus participantes e apresentar a sua visão sobre o futuro da integração do sistema de transportes público de passageiros, ou mais precisamente, sua factibilidade e horizonte de tempo para adoção no Grande ABC. Todo o processo e seus resultados são apresentados e discutidos no Capítulo 4, dedicado à análise e à discussão dos resultados. Na segunda rodada, as 15 respostas foram obtidas integralmente ao longo de três semanas.

3.3.4 Entrevista Semi-estruturada

Na entrevista com a coordenadora do GT Mobilidade do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, foi solicitada a sua avaliação sobre algumas respostas obtidas pelo método Delphi, buscando elucidar alguns pontos que envolviam a entidade regional, e um possível resgate a partir da sua visão sobre o tema e sobre o Consórcio.

As perguntas colocadas à coordenadora do GT Mobilidade foram também resultado da pesquisa documental, já que no levantamento inicial alguns pontos permaneciam obscuros.

3.4 PROCEDIMENTOS PARA COLETA DE DADOS

Durante o processo de realização da pesquisa bibliográfica foi efetuado o fichamento dos livros, artigos, periódicos e monografias pesquisados. Parte dos dados secundários foi obtida por meio do levantamento de documentos disponíveis no CIGABC, Câmara de Regional, Governo do Estado de São Paulo, e das prefeituras municipais do Grande ABC, da legislação disponível sobre o assunto e dos consórcios já existentes. Esta etapa da pesquisa foi composta por duas fases: exploração e levantamento do material e tratamento e análise destes. A mesma forneceu os subsídios para a elaboração das questões que compuseram o formulário da primeira rodada de entrevistas com os especialistas, bem como a identificação e destaque dos conceitos, técnicas e exemplos que poderiam ser utilizados na análise dos resultados da pesquisa de campo que seria realizada utilizando-se o método Delphi.

Os dados primários desta pesquisa foram coletados por meio de questionários enviados aos especialistas em transportes públicos e gestão pública, utilizando-se o método Delphi, em uma série de duas rodadas. Para análise dos resultados da pesquisa com os especialistas foram realizados tratamento quantitativo e qualitativo. Para tratamento quantitativo estes resultados foram elaborados em tabelas e submetidos a uma análise estatística por meio da aplicação de média aritmética ponderada, mediana e quartis, úteis para a compreensão de tendências centrais e dispersões, e isto possibilitou a classificação dos fatores pelo grau de relevância. No tratamento qualitativo buscou-se realizar a análise comparativa dos resultados obtidos na pesquisa de campo com o referencial conceitual obtido na pesquisa bibliográfica e chegar-se a conclusões à luz da teoria existente.

4 POLÍTICA REGIONAL DE TRANSPORTES: PLANEJAMENTO E INICIATIVAS (1999-2011)

Neste capítulo inicia-se a apresentação dos resultados de pesquisa que compõem a presente dissertação, a realização do levantamento histórico procurou identificar as principais ações desenvolvidas tendo como foco o tema dos transportes públicos em âmbito regional no Grande ABC, restringindo-se ao período de 1999 a 2011.

4.1 O SISTEMA DE TRANSPORTES

O sistema público de transporte de passageiros no Grande ABC é composto pelas linhas municipais geridas por cada um dos seus municípios, e as linhas intermunicipais subordinadas à EMTU/SP, vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM/SP), além do transporte ferroviário por meio da Linha 10-Turquesa da CPTM, e futuramente por duas linhas de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT).

Compõe também este sistema o CMSMJ, inaugurado em 1988, ligando os bairros de São Mateus e Jabaquara, na cidade de São Paulo, e cortando os municípios de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo. Seu gerenciamento é realizado pela EMTU/SP e a sua operação é efetuada pela concessionária Metra desde 1997. Possui 33 quilômetros de extensão, em grande parte composta por corredores exclusivos para a circulação de ônibus e trólebus (EMTU/SP, 2007).

A Tabela 4 apresenta situações extremas na Região do Grande ABC, com municípios que já possuem algum tipo de integração, bilhetagem eletrônica implantada, ao lado de outros, que não possuem qualquer infraestrutura. Segundo a Coordenadora do Grupo de Trabalho Mobilidade (GTM) do CIGABC, algumas prefeituras não possuem nem sequer um setor específico para isto.

Tabela 4 - Características do sistema de transportes público da RGABC

Município	Qtd Linhas		Possui SBE ¹⁰	Município Atendido pela CMSMJ	Município Atendido pela CPTM
	Mun.	Inter.			
Diadema	24	45	Sim	Sim	Não
Mauá	44	29	Sim	Não	Sim
Ribeirão Pires	28	16	Não	Não	Sim
Rio Grande da Serra	5	8	Não	Não	Sim
Santo André	48	70	Sim	Sim	Sim
São Bernardo do Campo	57	58	Sim	Sim	Não
São Caetano do Sul	12	42	Sim	Não	Sim

Fonte: Dados das prefeituras municipais, EMTU/SP e CPTM.

Como é possível perceber na tabela 4, o Grande ABC atualmente não possui implantado o benefício da integração temporal, recurso que permite aos usuários se movimentarem pelo sistema de transportes por um período de tempo determinado com o pagamento de uma única passagem.

Ao longo do período 1999 a 2011 foi possível observar poucas iniciativas tomadas com o interesse comum de auxílio e colaboração entre os municípios, e tendo como foco o transporte público. Existe uma preocupação antiga no Grande ABC, que é o combate ao transporte clandestino de passageiros. O primeiro registro encontrado de uma dessas poucas iniciativas data de 1999, quando o CIGABC publicou um manifesto, no qual os prefeitos tornavam pública a posição contrária à prestação de serviços clandestinos ou alternativos de transporte coletivo urbano na região, realizado por peruas ou vans. (CIGABC, 1999).

O tema voltou a ter destaque em 2005, quando a EMTU/SP publicou o primeiro edital da licitação de reestruturação do transporte intermunicipal da RGABC, no qual estava prevista a utilização das Reservas Técnicas Operacionais (RTOs) no sistema. O CIGABC iniciou uma batalha jurídica com a STM e a EMTU/SP, procurando impedir a entrada dos perueiros nos trajetos das linhas intermunicipais da região, que somente se encerrou em 2007, com a queda da liminar proposta, e com acordo entre a STM/SP e a EMTU/SP, comprometendo-se que os perueiros não seriam previstos na licitação (RD, 2007). STM/SP e EMTU/SP voltaram a reunir-se para avaliar a nova redação do edital, no qual procuraram definir claramente o papel das RTOs no sistema. Inicialmente estava prevista a

¹⁰ Sistema de bilhetagem eletrônica

contratação de perueiros pela EMTU/SP para cobrir greves, emergências e serviços não tarifados especiais, como o transporte de deficientes. (MAZZO, 2008). Ao final, ficou decidido que apenas as peruas adaptadas para transporte de idosos e deficientes poderiam atuar na região. Por se tratar de transporte gratuito, a EMTU acreditava que, desta forma, não haveria invasão de perueiros clandestinos. (RD, 2007). O prefeito de Santo André na época destacou a necessidade de manter a autonomia das cidades para o equilíbrio do sistema de transportes. (CARDOSO, 2008).

Esta atuação chama a atenção pela intensidade e pela longevidade. Ela alcançou tal amplitude, principalmente, por ser um tema de interesse de empresários do ramo de transportes, que são os agentes provocadores da articulação que ocorre a partir de 1999.

O GTM do CIGABC discutiu em meados de 2011 com a EMTU/SP o início do processo do estudo técnico para realizar novo processo de licitação das linhas intermunicipais no grande ABC. Inicialmente proposta para 2005, a licitação foi interrompida por uma série de problemas. Este fato é um desdobramento da reunião realizada entre o GTM e Jurandir Fernandes, secretário dos Transportes Metropolitanos do Estado, no mês de junho/2011, na qual um dos assuntos abordados foi a sobreposição das linhas municipais e intermunicipais. Para as ações de curto prazo foi decidido que a EMTU/SP participará das próximas reuniões do GTM, para desenvolver a revisão do Sistema Viário de Interesse Metropolitano (MARÇAL, 2011).

Em 31 de março de 2006, o Governo do Estado, por meio do Decreto n.º 50.684, reconheceu o Sistema Viário de Interesse Metropolitano (Sivim), atribuindo a responsabilidade da coordenação à EMTU/SP, com uma série de objetivos focados na melhoria da circulação e articulação metropolitana. Em setembro do mesmo ano, a EMTU/SP apresentou os estudos do Sivim ao CIGABC, visando a consolidar a integração da rede metropolitana de transporte, por meio de propostas de intervenções conjuntas do Estado e dos municípios nas vias classificadas, como padronização da sinalização, pavimentação, tratamento urbanístico, que favoreceriam principalmente o transporte metropolitano por ônibus (EMTU/SP, 2007b).

O Governo do Estado de São Paulo tem trabalhado para a implantação de uma Autoridade Metropolitana de Transporte, cuja necessidade fica clara quando a

prefeitura de São Paulo, de forma arbitrária, adota ações que buscam resolver alguns de seus problemas, porém, provoca impactos nos municípios vizinhos. Por exemplo, ao inaugurar o terminal Sacomã, em março de 2007, provocou intenso impacto nas 31 linhas de ônibus metropolitanas do ABC que atendiam a demanda de passageiros para a cidade de São Paulo, que deixaram de ter como destino final o Parque D. Pedro II, o Glicério e a Luz, e passaram a ter como destino o novo terminal ou a estação Imigrantes do Metrô (EMTU/SP, 2007 1). Outra situação de impacto deu-se com a restrição de acesso dos ônibus fretados ao Centro Expandido da Capital, medida que afetou os trabalhadores que se utilizavam deste tipo de transporte coletivo para se deslocarem da RGABC para a cidade de São Paulo (ZANCHETTA, 2009).

Em uma iniciativa inédita, a prefeitura de São Caetano do Sul realizou o teste do projeto de gestão de transportes elaborado em conjunto a STM (Secretaria de Transportes Metropolitanos), que pretende reavaliar e reorganizar o sistema de ônibus da cidade, e ainda a integração do sistema de transportes públicos da Região Metropolitana de São Paulo. Com isto, a cidade de São Caetano tornou-se o embrião deste projeto. (AGÊNCIA ABC, 2010). Esta proposta é a primeira experiência da STM visando à criação da AMT, projeto que prevê um consórcio criado pelos municípios de cada região, para delegar à AMT o planejamento e a operação do sistema de mobilidade. A inspiração para o novo órgão veio de modelos semelhantes de Nova York (Estados Unidos), Londres (Inglaterra) e Madri (Espanha). (CAVALHEIRO, 2010). Ainda em setembro de 2010 foi inaugurada a estação Intermodal do Tamanduateí, que interliga a Linha 2-Verde do Metrô, com a Linha 10-Turquesa da CPTM, simbolizando o início da implantação da Autoridade Metropolitana de Transporte. Na oportunidade ocorreu a implantação de três linhas de ônibus intermunicipais da EMTU/SP. (PSCS, 2010).

A STM/SP divulga a Pesquisa Origem e Destino que aponta que o uso de bicicleta como forma de transporte praticamente dobrou na Região Metropolitana de São Paulo entre 1997 e 2007. Aponta também que o número de viagens diárias de bicicleta na região saltou de 165 mil para 305 mil no período (crescimento de 84%). No decênio, o número de viagens não motorizadas (bicicleta e a pé) registrou crescimento de 18%. O número de viagens de bicicleta ou a pé correspondem a 34% do total. (DGABC, 2009). Todavia, ainda são pequenas as iniciativas dos governos municipais neste tema; podendo-se aqui citar a inauguração em julho de

2007 do primeiro bicicletário do CMSMJ, instalado no Terminal São Bernardo do Campo, fazendo parte do Projeto Ciclista Cidadão da STM. Na cidade de Mauá a CPTM reformou o bicicletário, que possui 2.000 vagas numeradas, e tem sua administração realizada por uma associação (CPTM, 2008). Em Santo André os usuários do Terminal Metropolitano passaram a ter à disposição um bicicletário com 330 vagas, cujo serviço é gratuito, e que apresenta a opção de locação de bicicletas (DGABC, 2010).

Os especialistas, consultados via pesquisa, indicaram como a principal prioridade de investimento o sistema cicloviário, havendo uma realidade ainda precária na Região, com o circuito existente formado por dois quilômetros em São Caetano Sul, outros 1,5 km em São Bernardo do Campo e 6,5 km em Santo André; neste último, há um projeto de ampliação, que se interligarão aos demais tipos de transportes disponíveis, e terá a extensão de 8 quilômetros, ligando o Parque do Pedroso ao terminal EMTU/SP e a CPTM, porém o projeto está parado desde 2006 (Metro ABC, 2011).

A cidade de Mauá possui um projeto de cicloviário que contemplará diversas vias do município, atualmente estando em construção as ciclofaixas da Avenida Washington Luiz, e da Rua Santa Helena. Em um passeio ciclístico realizado em junho de 2011, o prefeito Oswaldo Dias informou que a administração pretende viabilizar a construção de 25 a 30 quilômetros de ciclofaixas e ciclovias na cidade (MOURÃO, 2011). A Prefeitura de São Bernardo está ampliando o sistema com uma nova ciclovia de 1,7 mil metros, e o governo do município tem como objetivo incentivar o uso desse transporte na cidade. E também, tem como prioridade implantar uma rede cicloviária sempre que ocorrer a abertura de novas vias ou a remodelação das existentes, desde que comprovada a demanda (DGABC, 2011).

O Rodoanel foi um tema preponderante na última década, dado o porte da obra e os impactos causados na RGABC. O CIGABC, em fevereiro de 2004, realizou um acordo com o Estado e a União para estudos e planejamento do Rodoanel e Ferroanel Sul, o primeiro tema com a finalidade de desafogar o trânsito da região, e o segundo com a de permitir melhor utilização da malha ferroviária existente para transporte de passageiros, já que deixaria de ocorrer o compartilhamento de via entre trens de carga e passageiros (CIGABC, 2004).

Em 2009, ocorreu uma nova iniciativa na área de transportes de massa, com a assinatura de um acordo de cooperação para a elaboração do projeto básico para

implantar o Metrô Leve de superfície, ligando a Estação intermodal Tamanduateí às cidades de São Caetano e São Bernardo do Campo. Em paralelo, ocorreu a retomada das obras de ampliação do CMSMJ no trecho Diadema - São Paulo (Morumbi), com 12 km de extensão, trecho que estava parado há 20 anos (AGÊNCIA ABC, 2009). Em 2010, o Governo do Estado apresentou o projeto funcional do Metrô Leve, que prevê um total de 18 estações, partindo do bairro Alvarenga e cortando as principais vias da cidade de SBC, atravessando a cidade de SCS e findando na estação Tamanduateí (AGÊNCIA ABC, 2010).

O Governo de São Paulo retomou um projeto engavetado desde fevereiro de 2006: o Expresso ABC, que se constitui em uma ligação rápida sobre trilhos entre a Estação da Luz e Mauá, paralela à Linha 10-Turquesa da CPTM, com parada nas estações Luz, Brás, Tamanduateí, São Caetano, Santo André e Mauá. O Governo do Estado ressalta que com a implantação do Metrô leve de superfície da RGABC e da Cidade Tiradentes poderá ocorrer a superlotação da Estação Tamanduateí (do Metrô e da CPTM) (MACHADO, 2011). A região receberá mais um corredor VLT, que interligará a cidade de Guarulhos a Santo André, com extensão prevista de 30 quilômetros, sendo que a elaboração do projeto funcional estava previsto o término no primeiro semestre de 2011 (GALVEZ, 2011).

Em julho de 2010 entrou em operação o trecho do CMSMJ denominado Diadema - São Paulo (Morumbi / Berrini), e nos terminais Berrini e Morumbi os usuários poderiam realizar as transferências para as estações da CPTM, utilizando a integração tarifária. *A priori* estava prevista a utilização de trólebus, que foram porém substituídos por ônibus movidos a diesel, obrigando o governo do estado a realizar uma compensação ambiental (R7, 2011). Está prevista ainda a integração com a Linha 5-Lilás, do Metrô, na futura estação Brooklin-Campo Belo. (EMTU, 2011)

O trecho Piraporinha (Diadema) – Jabaquara (zona Sul de São Paulo) passaria a contar com a utilização de trólebus a partir do segundo semestre de 2011. O trajeto de 11 quilômetros já deveria ter sido eletrificado há 24 anos. Mas, a inauguração em dezembro de 1988 se deu de forma incompleta quanto à rede para trólebus. (BAZANI, 2011).

A Metra, prestadora de serviços no CMSMJ, começou a transformar os carros convencionais, já em idade próxima ao limite, em trólebus, ampliando assim a vida útil do equipamento. É uma solução financeira vantajosa, pois propicia a redução dos custos, à medida que ocorre o reaproveitamento da estrutura de chassi e

carroceria e torna o investimento responsável ecologicamente. (BAZANI, 2011). A EMTU/SP está desenvolvendo também testes no CMSMJ de dois projetos de utilização de ônibus com combustível alternativo, o primeiro é o “Ônibus a Célula de Combustível Hidrogênio”, que entrou na fase de testes em 2009. O segundo se refere à utilização de ônibus movido a etanol, que faz parte do trabalho Projeto Bioetanol para o Transporte Sustentável. (EMTU/SP, 2010).

Realizando uma análise panorâmica dos fatos, percebe-se que os governos municipais desenvolvem várias ações no mesmo sentido, porém como fatos isolados, e se fazem uso do Consórcio não o demonstram de modo expresso. De fato, várias prefeituras promovem de forma independente o discurso de que desenvolvem tratativas com a EMTU/SP e a CPTM para a integração dos sistemas de transportes públicos. Em março de 2009 a Prefeitura de Mauá e a CPTM realizaram uma reunião de trabalho para discutir um plano de inserção urbana envolvendo o terminal ferroviário e o terminal de ônibus, objetivando não só a integração tarifária, mas também a integração física entre os trens da CPTM e as 15 linhas de ônibus intermunicipais, de responsabilidade da EMTU/SP (FONSECA, 2010).

O CIGABC em junho de 2009 discutiu a integração da região com o sistema de bilhetagem eletrônica da cidade de São Paulo. Na oportunidade, foi ressaltada a necessidade de serem consideradas as especificidades e a legislação de cada município. (PSBC, 2009). Não foi possível observar se houve ações efetivas que tivessem a preocupação da construção de um padrão tecnológico envolvendo o SBE, dado que as prefeituras envolvidas em nenhum momento demonstram esta preocupação. A própria Prefeitura de São Bernardo do Campo anunciou a criação do Bilhete Único Municipal, com integração tarifária na cidade entre as linhas municipais, e na oportunidade prometeu estabelecer conversação com a EMTU/SP para promover a integração tarifária entre ônibus municipais e intermunicipais. (BAZANI, 2009). Em maio de 2010 ocorreu o lançamento do Cartão Legal, e o Executivo local na oportunidade voltou a reafirmar a intenção de negociar junto ao governo do Estado a integração intermunicipal e com o Metrô. (PSBC, 2010). Em novembro de 2010 a Prefeitura de Mauá efetuou o lançamento do “Cartão Da Hora” visando à integração temporal, valendo ressaltar que a cidade já possuía a integração física realizada no terminal do centro. (MAUA, 2010). A implantação ocorrerá somente em outubro de 2011, e na oportunidade o governo municipal

ressaltou a possibilidade da integração com o Sistema Intermunicipal de Transporte, via acordo com o Governo Estadual, sendo que o assunto já estava sendo tratado com a Secretaria dos Transportes Metropolitanos. (MAUA, 2011). Todavia, não houve a divulgação necessária da implantação do benefício, pois boa parte da população dias depois ainda desconhecia o mesmo. (MUNHOZ, 2011). Este fato reforça a já sabida falta de visibilidade e planejamento das ações integradas de governo nesse campo.

Em dezembro de 2010, em reunião realizada na sede do CIGABC, os sete prefeitos decidiram unificar a ‘bandeirada’ dos táxis na RGABC. Entretanto, não obtiveram consenso em relação ao aumento das tarifas de ônibus em razão das peculiaridades de cada município. (ACOSTA, 2010)

O CIGABC realizou em março de 2011 uma reunião com os deputados federais e estaduais da região, tendo como meta estabelecer demandas prioritárias, que seriam colocadas a posterior aos governos estadual e federal. Na agenda proposta com o governo estadual está a integração do sistema de transportes metropolitanos. (AGÊNCIA ABC, 2011).

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CIGABC

A Câmara Regional de Desenvolvimento realizou o Planejamento Estratégico Regional, para o período de 2000 a 2010, produzindo um documento de gestão participativa, orientando as políticas regionais na busca de soluções para os problemas comuns (LÉPORE, 2006). Segundo Lépre (2006), as ações estratégicas foram agrupadas em sete “Eixos Estruturantes”, assim divididos: Educação e Tecnologia; Sustentabilidade das Áreas de Mananciais; Acessibilidade e Infraestrutura; Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas; Ambiente Urbano de Qualidade; Identidade Regional e Estruturas Institucionais; e Inclusão Social.

No eixo “Acessibilidade e Infraestrutura” foi possível identificar as ações definidas sobre transportes públicos (Quadro 1). Entretanto, não foi possível mensurar o desenvolvimento e a realização destas, já que não foram previstos indicadores para cada uma delas. E tampouco possíveis ações realizadas para sua concretização, uma vez que houve um esvaziamento dos grupos temáticos.

Com a revitalização do CIGABC, iniciou-se a retomada do planejamento estratégico. Em abril de 2008 o CGIABC realizou o Seminário de Planejamento Regional Estratégico do Grande ABC, e naquela oportunidade o então secretário executivo do Consórcio Marcio Chaves ressaltou que houve falta de acompanhamento dos resultados desejados em 2000. *“Nós não tivemos indicadores de acompanhamento. Por isso muitas das coisas que foram previstas não aconteceram”*, afirmou ele. No evento foram apresentadas novas propostas para os sete eixos estruturantes (ABCD Maior, 2008a).

No seminário de 18 anos do CIGABC, em dezembro de 2008, foram discutidos os novos desafios da cooperação local e a transformação do Consórcio em uma entidade pública, de acordo com a nova legislação federal (ABCD Maior, 2008b).

Em meados de 2009 foram recuperados os grupos de trabalho dos eixos temáticos por meio da realização de oficinas em cada um deles, buscando a identificação, hierarquização e ações, programas e projetos que norteariam a atuação no curto, médio prazo e longo prazo do Núcleo Estratégico. Ocorreu a atualização da nomenclatura do Eixo Estruturante originalmente chamado de “Acessibilidade” para “Mobilidade”, por entender-se que o termo original adquiriu uma especificidade com o decorrer do tempo. O Planejamento Estratégico de 2000 foi recuperado para a revisão e atualização de seus pontos essenciais (CIGABC, 2009). No quadro 2 são apresentadas as propostas geradas, e pode-se perceber que a evolução dessas propostas foi bastante tímida no período transcorrido.

Em 8 de fevereiro de 2010 foi instalada a primeira Assembléia Geral nos moldes do contrato de consórcio público, ato que marcou na prática a migração do CIGABC para autarquia de direito público. No primeiro semestre daquele ano ocorreu a preparação de uma série de ações como a adequação organizacional, realização de concurso para o preenchimento de vagas do quadro de funcionários, criação de novos grupos de trabalho e elaboração das bases do planejamento 2011-2020 (CIGABC, 2011).

Em junho de 2011 ocorreu a aprovação do regime interno, estabelecendo-se oito eixos de atuação: Infraestrutura; Desenvolvimento econômico regional; Desenvolvimento urbano e gestão ambiental; Educação, Cultura e Esportes; Saúde; Assistência Social e Direitos Humanos; Segurança Pública e Fortalecimento Institucional. As ações dos GTs são submetidas à Assembléia Geral para aprovação

e estas passam a ser constituídos por gestores públicos. No segundo semestre de 2010 ocorreu a elaboração do 2º planejamento regional estratégico do CIGABC para o período de 2011 a 2020 (CIGABC, 2011).

No Quadro 3 constam as propostas geradas nessa oportunidade, temos inclusões de propostas nos diversos modais, e iniciativas da construção e consolidação da integração dos diversos sistemas de transportes públicos e uma maior interlocução com o governo do Estado.

Ações Estratégicas	Objetivos / Metas
Melhorar as estações ferroviárias e planejar de uso e ocupação de terrenos lindeiros, na extensão da linha da CPTM	Revitalização dos espaços vinculados à ferrovia, transformando-os em marcos de referencia para ambientes urbanos qualificados. Toda a extensão da atual via férrea na região, de São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra
Implementar metrô e trens suburbanos de qualidade, com interligação a outras centralidades da polinucleação metropolitana.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de alternativas para viagens; • Redução do transporte individual; • Melhoria das operações do sistema viário; • Integração de SBC e Diadema aos sistemas metroviário e ferroviário • Realização das propostas do PITU2020, no horizonte do PREABC (2010), com utilização das atuais vias de trólebus para linhas de metrô
Desenvolver a troncalização dos transportes coletivos	<p>Otimização das linhas locais urbanas e intermunicipais ao sistema de média capacidade da região metropolitana.</p> <p>Atendimento de todas as zonas conturbadas da região</p>
Melhorar o transporte ferroviário até Paranapiacaba, incluindo trens turísticos aos fins-de-semana a feriados.	Possibilidade de passeios de um dia, a partir do município de São Paulo.

Quadro 1: Ações Estratégicas 2000 / 2010 – Eixo Acessibilidade e Infraestrutura
Fonte: CIGABC, 2000

Subprogramas	Ações Estratégicas	Objetivos	Metas	Prazos
Transporte Coletivo urbano municipal metropolitano (EMTU, CPTM).	<ul style="list-style-type: none"> • Criar alternativas para o transporte individual e a integração de São Bernardo do Campo / Diadema à rede do Metrô / CPTM. • Implantar Metrô e trens suburbanos de qualidade, com interligação a outras centralidades da polinucleação metropolitana. • Desenvolver a troncalização dos transportes coletivos assegurando a integração modal, tarifária, temporal (física). • Implantar o transporte ferroviário de interesse turístico até Paranapiacaba. • Revisão da política tarifária assegurando alternativas para custear a gratuidade. 	3 Desenvolver a troncalização do transporte coletivo com a adoção de linhas alimentadoras municipais.	Não foram definidas	Não foram definidos
Transporte Escolar e Táxi	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de diretrizes regionais para a regulamentação do transporte escolar / táxi 	Não foram definidos	Não foram definidas	Não foram definidas
Fretamento	<ul style="list-style-type: none"> c) Elaboração de diretrizes regionais para a regulamentação do fretamento. 	Não foram definidos	Não foram definidas	Não foram definidas
Transporte rodoviário de passageiros.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de estudos para avaliação do modelo de transporte rodoviário de passageiros. 	Não foram definidos	Não foram definidas	Não foram definidas

Quadro 2: Sistematização das definições da Oficina do Núcleo Estratégico Mobilidade
Fonte: CIGABC (2009)

Quadro 3: Extrato do Planejamento Estratégico 2011-2020

Nome do Programa/Projeto	Ação Estratégica	Objetivos e Metas	Prazo de Conclusão
1. Integração Tarifária	1.1 Integração tarifária	Qualificar e facilitar a utilização do transporte público/redução de custo	2012
	1.2 Viabilizar os estudos sobre a integração física - tarifária - modal/Regional e Metropolitana	Viabilização da integração	2011
2. Qualificar o Sistema de Transporte Público	2.1 Desenvolvimento de medidas para uso Transporte Público	Incentivar a utilização e qualificar o sistema de Transporte Público não poluente	contínuo
	2.2 Incentivar a utilização de frota movida por combustíveis menos poluentes	Reduzir a poluição emitida pelo transporte coletivo	2012
3. Gestão Compartilhada de Projetos	3.1 Apresentar ao Consórcio os projetos ou ações com impactos regionais	Compartilhar os projetos que tem impacto regional	contínuo
	3.2 Criação do Projeto de Orientação de Trânsito (POT) regional	Orientar adequadamente a circulação	2012
	3.3 Implantar uma central de monitoramento de tráfego regional	Melhorar a mobilidade, segurança do trânsito e minimizar a poluição	2012
4. Corredor Compartilhado de Transporte Coletivo	4.1 Gestão junto ao Governo do Estado	Utilização e gestão dos corredores de Transporte Coletivo partilhada entre EMTU - Municípios	2011
5. Legislação Compatibilizada	5.1 Discutir e regionalizar a legislação referente aos serviços especiais de transporte	Padronização das legislações de táxi, escolar e fretamento	2013
	5.2 Discutir e regionalizar a legislação referente ao transporte público	Compatibilizar a legislação sobre transporte público regional	2013
6. Plano Cicloviário Regional	6.1 Diagnosticar os principais vetores de deslocamento cicloviário (trabalho, lazer, turismo e educação)	Desenvolvimento regional cicloviário garantido a integração com os meios de transporte e infraestrutura	2012
	6.2 Integração Modal	Desenvolvimento regional cicloviário garantido a integração com os meios de transporte e infraestrutura	2012
	6.3 Elaboração e implantação de projetos de infraestrutura	Desenvolvimento regional cicloviário garantido a integração com os meios de transporte e infraestrutura	2013
7. Pivir	7.1 Elaboração de Plano Viário de Interesse regional	Traçar as rotas regionais	2013

8. Integração Metropolitana de Transporte Público	8.1 Implantação da integração regional e metropolitana do T.P.	Qualificar e facilitar a utilização do transporte público/ redução de custo	2014
9. Metrô - Leve	9.1 Início de operação do Metrô - Leve SBC - AS - SCS - SP	Promover a interligação da região com o metrô de São Paulo	2014
10. Metrô SBC	10.1 Gestão junto ao Governo do Estado para expansão do Metrô	Expandir a malha metroviária para o ABC	2017
11. Sistema Cicloviário	11.1 Implantação do Sistema Cicloviário	Desenvolvimento regional cicloviário garantindo a integração com os meios de transporte e infraestrutura	2016
12. Sistema Hidroviário	12.1 Viabilizar os estudos para ligação hidroviária regional	Viabilizar novo modo de transporte	2017
13. ABC Aeroporto Guarulhos	13.1 Gestão para implantação do Metrô - Leve ABC - Guarulhos	Garantir a ligação da região do ABC com o aeroporto internacional	2017
14. Conscientização da Utilização do Automóvel	14.1 Implementação de medidas restritivas à circulação de transporte motorizado individual	Minimizar os impactos negativos causados pelo uso irrestrito de transporte motorizado individual	2018
15. Sistema Hidroviário	15.1 Ligação hidroviária regional	Implantar novo modo de transporte	2020
16. Sistema Ferroviário	16.1 Implantação do Ferroanel	Otimizar a circulação de cargas	2020

Fonte: CIGABC (2011)

O CIGABC ao longo de sua existência sofre os reflexos da gestão política, influenciando na sua atuação, possui períodos de maior atuação e influência e outros de forma mais discreta. O que justifica em parte o não cumprimento das ações propostas no seu planejamento original. A atual crise de mobilidade é um tema de destaque na mídia, em conjunto com as pressões recebidas da sociedade pela resolução dos problemas aliados ao tema, faz com que haja um aumento expressivo de propostas nessa área.

É necessária a construção de ferramentas que indiquem os caminhos a serem seguidos ao longo do tempo. Entretanto, o modelo atual ainda não estabelece a relação entre desenvolvimento, planejamento e mobilidade. Infelizmente o planejamento aliado à execução é um recurso pouco explorado na administração pública brasileira.

No 2º planejamento estratégico não se definem indicadores para que se sejam utilizados para mensurar e acompanhar a execução e os resultados das ações propostas. Mas, ainda assim ocorre um avanço já que estabelecem datas limites para a sua realização. O CIGABC atualmente se dedica a elaboração e desenvolvimento de um estudo sobre a mobilidade na região.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI E DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Este capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da pesquisa Delphi, bem como as conclusões e percepções resultantes das análises elaboradas a partir do referencial teórico.

5.1 RESULTADOS DA PESQUISA DELPHI

5.1.1 Fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes públicos da RGABC.

Para chegar-se aos fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes públicos da RGABC, foram tomados por base os fatores extraídos da literatura científica pesquisada; em especial, ocorreu a validação dos itens levantados pelo projeto de pesquisa “TRANSPORT Planning, Land Use and Sustainability”, financiado pela Comissão Europeia em 2003. Foram identificados previamente 15 fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros, conforme apresentado no Quadro 4:

#	Fator facilitador
1	Independência do contexto político
2	Capacidade de substituição dos prestadores de serviços
3	Recursos para o desenvolvimento do sistema integrado
4	Quantidade reduzida de impactos causados pelo sistema integrado
5	Cobertura de áreas de divisa entre as cidades
6	Visão e valores consensuais entre os gestores políticos
7	Utilização de parcerias público-privadas
8	Clareza por parte dos atores dos objetivos e questões básicas da integração do sistema de transporte público de passageiros
9	Novo nível institucional para coordenação das ações integradas
10	Eliminação de níveis hierárquicos, por meio da integração ou da absorção de uma entidade por outra.
11	Legislação comum aos atores relacionada com transportes e uso do solo.
12	A criação de uma autoridade metropolitana de abrangência plena.
13	Mecanismos/Dispositivos de resolução de conflitos de competências
14	Aumento da mobilidade do usuário por meio das integrações intermodal, física e / ou temporal
15	A criação de uma autoridade reguladora dotada de capacidade técnica e independência política.

Quadro 4: Fatores facilitadores propostos aos entrevistados

Fonte: Dados da pesquisa

Foram sugeridos pelos participantes 9 (nove) novos fatores complementares que podem favorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros (quadro 5).

#	Fator facilitador
1	Aplicação de novas tecnologias no gerenciamento das redes de transportes / trânsito
2	Disponibilizar material de orientação ao usuário sobre o sistema integrado
3	Gerenciamento do sistema financeiro coletivo
4	Controle do fluxo de passageiros
5	Criação de uma câmara de compensação
6	Estimular e facilitar o uso de meios de transporte não motorizados
7	Integração modal com os modos não motorizados
8	Integração modal com o transporte privado (bolsões de estacionamento etc)
9	Elaborar Plano Estratégico visando à constituição de uma governança específica.

Quadro 5: Fatores Facilitadores sugeridos pelos entrevistados

Fonte: Dados da pesquisa

No quadro 6 foram consolidados os 24 (vinte e quatro) fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros, sendo os 15 propostos mais os 9 sugeridos aos participantes. Estes fatores, classificados em ordem decrescente, de acordo com a média recebida, foram tratados e analisados

utilizando a estatística descritiva (média aritmética, mediana e quartis), como medidas de tendência central. Optou-se por listar apenas os fatores que obtiveram média maior ou igual a 4 (quatro).

Os fatores que receberam maior destaque demonstram maior preocupação dos participantes com a importância da construção do consenso sobre visão, valores e objetivos. A falta de clareza nestes pontos pode ser um fator gerador de conflitos. E só o consenso pode possibilitar que a integração promova o aumento da mobilidade do sistema, e que haja a promoção da integração com os diversos tipos de modais disponíveis, inclusive com o transporte individual e não motorizado, que pode se dar por meio da implantação de bicicletários e estacionamento junto aos terminais. Há de se ressaltar a necessidade de se implantar um sistema de informação eficiente, que promova a divulgação desses serviços para os usuários, pois podem se tornar uma ferramenta de motivação para as pessoas se deslocarem a pé, de bicicleta ou nos transportes públicos (UE, 2003).

#	Fator facilitador	Média
1	Visão e valores consensuais entre os gestores políticos	4,81
2	Aumento da mobilidade do usuário por meio das integrações intermodal, física e / ou temporal.	4,81
3	Clareza por parte dos atores dos objetivos e questões básicas da integração do sistema de transporte público de passageiros	4,69
4	Disponibilizar material de orientação ao usuário sobre o sistema integrado	4,53
5	Gerenciamento do sistema financeiro coletivo	4,47
6	Integração modal com os modos não-motorizados	4,47
7	Recursos para o desenvolvimento do sistema integrado	4,44
8	Aplicação de novas tecnologias no gerenciamento das redes de transportes / trânsito	4,40
9	Integração modal com o transporte privado (bolsões de estacionamento etc)	4,40
10	Estimular e facilitar o uso de meios de transporte não motorizados	4,20
11	Quantidade reduzida de impactos causados pelo sistema integrado	4,19
12	Legislação comum aos atores relacionada com transportes e uso do solo.	4,19
13	Cobertura de áreas de divisa entre as cidades	4,13
14	Mecanismos/Dispositivos de resolução de conflitos de competências.	4,13
15	A criação de uma autoridade reguladora dotada de capacidade técnica e independência política.	4,13
16	Plano Estratégico visando à constituição de uma governança específica.	4,13
17	Controle do fluxo de passageiros	4,07
18	Novo nível institucional para coordenação das ações integradas.	4,06
19	Capacidade de substituição dos prestadores de serviços	4,00
20	A criação de uma autoridade metropolitana de abrangência plena.	4,00

Quadro 6: Fatores que podem favorecer a integração do sistema de transportes públicos de passageiros:

Fonte: Dados da pesquisa

O sucesso do processo de integração não se restringe apenas ao fato de a região possuir ou não infraestrutura, ou de os gestores terem visões, valores e objetivos consensuais. É preciso compreender cada um dos fatores, e como se dá o relacionamento de cada um com os demais, qual a influência que um exerce sobre o outro, ou, mesmo, se são independentes entre si. Torna-se um fator preponderante,

por exemplo, saber como promover o controle de fluxo de passageiros ou o aumento da mobilidade sem a aplicação de novas tecnologias.

5.1.2 Fatores que podem se tornar barreiras ou desfavorecer a integração dos sistemas de transporte público de passageiros

Foram extraídos da literatura pesquisada 16 fatores que podem se tornar barreiras ou desfavorecer a integração dos sistemas de transportes público de passageiros, apresentados no Quadro 7 e submetidos aos painelistas.

#	Barreiras
1	Instabilidade dos sistemas tributário e legal
2	Indisponibilidade de recursos financeiros para financiar investimentos ou subsidiar serviços nos três níveis de governo
3	Instabilidade e falta de coordenação entre os entes participantes do sistema de transportes
4	Impossibilidade de garantia do atendimento às reivindicações dos diversos municípios ou territórios participantes
5	Incoerência entre sistema de planejamento e implementação
6	Modelo de financiamento e custeio do sistema
7	Subsídio à tarifa pelos entes participantes
8	Assimetria entre as remunerações dos prestadores de serviço
9	Incapacidade da infraestrutura do sistema de transportes públicos de passageiros
10	Legislação de uso e ocupação do solo inconsistente com planos de mobilidade
11	Ausência de perspectiva estratégica de longo prazo
12	Privatização, desregulamentação e descentralização do sistema
13	Descontinuidade das políticas de longo prazo
14	Falta de consciência dos cidadãos em relação ao transporte público
15	Resistências no nível de poder municipal/local
16	Ausência de um padrão tecnológico para a integração temporal e tarifária

Quadro 7: Barreiras propostas aos entrevistados

Fonte: Dados da pesquisa

Os painelistas também sugeriram três novos fatores que podem se tornar barreiras ou desfavorecer a integração dos sistemas de transportes públicos de passageiros (Quadro 8).

#	Barreiras
1	Padronização da qualidade dos serviços oferecidos pelas empresas participantes do sistema
2	Restrição e/ou penalização para o uso de transporte individual
3	Redução do tempo de viagem

Quadro 8: Barreiras sugeridas pelos participantes
Fonte: Dados da pesquisa

Os entrevistados definiram um conjunto de fatores que podem desfavorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros com o tratamento estatístico já mencionado, resultando na classificação a seguir, apresentada no Quadro 9.

#	Barreira	Média
1	Indisponibilidade de recursos financeiros para financiar investimentos ou subsidiar serviços nos três níveis de governo.	4,73
2	Instabilidade e falta de coordenação entre os entes participantes do sistema de transportes.	4,73
3	Descontinuidade das políticas de longo prazo.	4,73
4	Resistências no nível de poder municipal/local.	4,73
5	Incoerência entre sistema de planejamento e implementação.	4,53
6	Modelo de financiamento e custeio do sistema.	4,53
7	Incapacidade da infraestrutura do sistema de transportes públicos de passageiros.	4,53
8	Padronização da qualidade dos serviços oferecidos pelas empresas participantes do sistema	4,47
9	Legislação de uso e ocupação do solo inconsistente com planos de mobilidade.	4,40
10	Ausência de perspectiva estratégica de longo prazo.	4,40
11	Redução do tempo de viagem	4,33
12	Impossibilidade de garantia do atendimento às reivindicações dos diversos municípios ou territórios participantes.	4,27
13	Subsídio à tarifa pelos entes participantes.	4,27
14	Ausência de um padrão tecnológico para a integração temporal e tarifária.	4,27
15	Instabilidade dos sistemas tributário e legal.	4,07

Quadro 9: Fatores que podem desfavorecer a integração do sistema de transportes públicos de passageiros:
Fonte: Dados da pesquisa

No quadro 9 estão destacadas as barreiras originadas do contexto político. No Brasil, a Administração Pública não possui a cultura do planejamento de longo prazo; normalmente, a classe política tem preferência por ações de curta e média

duração, que permite associar imagem e fato. Mas esse quadro tem se modificado a partir da implantação do Plano Real e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro dado a ressaltar é o desencontro entre planejamento, execução e implantação, principalmente no que se refere ao custo das infraestruturas.

Além disso, a Coordenadora do GTM traz para o contexto que os gestores públicos ao longo do tempo perderam a visão de que os transportes públicos são serviço essencial, em função da terceirização do serviço. Como não mais gerenciam o sistema, assumem a figura de órgãos apenas fiscalizadores. Entretanto, com os problemas causados pela crise da mobilidade, este caráter tem sido retomado.

5.1.3 Fatores distribuídos por áreas afins.

Para permitir uma análise mais ampla e detalhada, os fatores facilitadores e barreiras foram distribuídos nas categorias: legal, política, financeira, institucional/organizacional, técnica e social.

#	Fator	Média
1	Legislação de uso e ocupação do solo inconsistente com planos de mobilidade.	4,40
2	Legislação comum aos atores relacionada com transportes e uso do solo.	4,19
3	Instabilidade dos sistemas tributário e legal.	4,07
4	Restrição e/ou penalização para o uso de transporte individual	3,33

Quadro 10: Fatores ligados à legislação

Fonte: Dados da pesquisa

O CIGABC está elaborando um estudo sobre de mobilidade regional. Mas, não foi possível observar a preocupação em desenvolver uma legislação regional sobre o tema, e mesmo sobre o uso do solo. Este fato poderá confirmar a barreira apontada pelos participantes. Ou seja, caso a integração no Grande ABC ou mesmo se a AMT seja estabelecida, estas não atenderiam os itens apontados como os mais críticos.

Alguns vícios da Administração Pública Brasileira podem comprometer o planejamento e a execução de uma ação; tem-se como exemplo a licitação da concessão de parte das linhas da Prefeitura de Mauá, em que um dos concorrentes contestou o resultado e provocou idas e vindas no processo.

#	Fator	Média
1	Aplicação de novas tecnologias no gerenciamento das redes de transportes / trânsito	4,40
2	Ausência de um padrão tecnológico para a integração temporal e tarifária	4,27
3	Controle do fluxo de passageiros	4,07

Quadro 11: Fatores ligados à tecnologia

Fonte: Dados da pesquisa

O gestor do possível SITPP poderá ter um centro de controle e monitoramento do sistema, que seja responsável pela administração, controle de fluxo de passageiros e supervisão e controle da movimentação de coletivos pelo sistema. Além disso, poderia concentrar todas as transações realizadas pelo SBE. Para tanto, é necessário que sejam definidos padrões tecnológicos mínimos, o que ainda não aconteceu.

O controle de fluxo de passageiros é um sistema de gestão de controle da movimentação de passageiros utilizado no setor de transportes coletivos, para o controle e medição do fluxo de pessoas, realizando sua contagem. O pesquisador vislumbra um cenário em que os coletivos estarão equipados com comunicação de dados em tempo real, com um centro de monitoramento, que poderá realizar intervenções conforme as informações recebidas da demanda de passageiros, podendo alocar mais carros para suprir uma necessidade específica. A aplicação intensa da tecnologia no setor de transportes promoverá uma série de oportunidades no setor, ocasionando ganho de qualidade e velocidade no sistema.

#	Fator	Média
1	Falta de consciência dos cidadãos em relação ao transporte público	3,80

Quadro 12: Fatores ligados à sociedade civil

Fonte: Dados da pesquisa

No quadro 12 tem-se o fator ligado à consciência do cidadão em relação ao transporte público, que está ligado ao egoísmo de fração, quando o indivíduo resiste em abrir mão de um “quinhão” em prol da comunidade. Esse egoísmo também se manifestaria no momento em que recursos fossem aplicados em outro local que não o de interesse individual imediato. A isso se associa o desenvolvimento da cultura do transporte individual, incentivada ao longo dos últimos anos. Entretanto, este não é fator de significância elevada, segundo os especialistas pesquisados.

#	Fator	Média
1	Indisponibilidade de recursos financeiros para financiar investimentos ou subsidiar serviços nos três níveis de governo.	4,73
2	Modelo de financiamento e custeio do sistema.	4,53
3	Gerenciamento do sistema financeiro coletivo	4,47
4	Recursos para o desenvolvimento do sistema integrado	4,44
5	Subsídio à tarifa pelos entes participantes.	4,27
6	Criação de uma câmara de compensação	3,80

Quadro 13: Fatores ligados à área financeira
 Fonte: Dados da pesquisa

Os fatores ligados às finanças demonstram a necessidade de se definir como pré-requisito o modelo de financiamento e custeio, com a definição das fontes de receitas e previsão de recursos no orçamento dos três níveis de governo destinados ao sistema e subsídios aos serviços e tarifas. Isso deve ser feito de forma transparente, para que seja possível estabelecer a gestão compartilhada das finanças. O estabelecimento de uma câmara de compensação, consequência da definição do item anterior; será necessário para a concentração da arrecadação e para o repasse da remuneração dos prestadores de serviços, caso exista a integração temporal e física.

#	Fator	Média
1	Visão e valores consensuais entre os gestores políticos	4,81
2	Descontinuidade das políticas de longo prazo.	4,73
3	Resistências no nível de poder municipal/local.	4,73
4	Instabilidade e falta de coordenação entre os entes participantes do sistema de transportes.	4,73
5	Clareza por parte dos atores dos objetivos e questões básicas da integração do sistema de transporte público de passageiros	4,69
6	Ausência de perspectiva estratégica de longo prazo.	4,40
7	Impossibilidade de garantia do atendimento às reivindicações dos diversos municípios ou territórios participantes.	4,27
8	Plano Estratégico visando à constituição de uma governança específica.	4,13
9	A criação de uma autoridade reguladora dotada de capacidade técnica e independência política.	4,13
10	Novo nível institucional para coordenação das ações integradas.	4,06
11	A criação de uma autoridade metropolitana de abrangência plena.	4,00
12	Independência do contexto político	3,38

Quadro 14 Fatores Políticos

Fonte: Dados da pesquisa

Nos fatores políticos, são considerados os principais temas ligados à convergência de visões, valores e objetivos, para evitar a instabilidade na gestão e descoordenação do sistema.

A delicada composição do sistema político brasileiro, formado em sua maioria por partidos de aluguel de legenda, fracos e sem representatividade, faz com que parte dos políticos não tenha compromisso com uma tendência política ou partidária, ou apenas com a execução de um projeto social. Isto tem um reflexo na credibilidade da classe política brasileira, e provoca uma série de externalidades. Este fato se faz presente nos fatores quando os painelistas enfatizam a falta de segurança quanto a políticas e estratégias de longo prazo, que acaba afetando a possibilidade de investimentos, e provocam o desenvolvimento de ações em curto e médio prazo.

#	Fator	Média
1	Aumento da mobilidade do usuário por meio das integrações intermodal, física e / ou temporal.	4,81
2	Incapacidade da infraestrutura do sistema de transportes públicos de passageiros.	4,53
3	Disponibilizar material de orientação ao usuário sobre o sistema integrado	4,53
4	Incoerência entre sistema de planejamento e implementação.	4,53
5	Padronização da qualidade dos serviços oferecidos pelas empresas participantes do sistema	4,47
6	Integração modal com os modos não-motorizados	4,47
7	Integração modal com o transporte privado (bolsões de estacionamento e etc.)	4,40
8	Redução do tempo de viagem	4,33
9	Estimular e facilitar o uso de meios de transporte não motorizados	4,20
10	Quantidade reduzida de impactos causados pelo sistema integrado	4,19
11	Mecanismos/Dispositivos de resolução de conflitos de competências.	4,13
12	Cobertura de áreas de divisa entre as cidades	4,13
13	Capacidade de substituição dos prestadores de serviços	4,00

Quadro 15: Fatores ligados ao gestor do sistema

Fonte: Dados da pesquisa

A falta da infraestrutura e a dificuldade de se estabelecer um padrão de qualidade comum aos diversos prestadores de serviços são as principais barreiras para o sucesso de implantação do SITPP. O aumento da mobilidade dos usuários, aliado à integração na sua plenitude, envolvendo não só o transporte público de passageiros, mas também os outros modais e o transporte individual, é fator preponderante para o sucesso deste processo. É necessário ressaltar que não basta aumentar apenas a mobilidade, mas deve-se aliar a isso a necessidade da redução do tempo de viagem.

E reforça-se aqui a importância de se estabelecer um modelo de financiamento e custeio do sistema, para que seja possível implantar as integrações intermodal, física e / ou temporal. Um fato que chama a atenção é que na visão dos entrevistados, fatores que tiveram destaques recentes no contexto político, como parcerias público-privadas e privatizações, possuem menor importância no processo.

5.1.4 Constituição do órgão gestor do SITPP no Grande ABC

Supondo que o processo da integração do sistema de transportes públicos na região do Grande ABC fosse consolidado, os participantes foram questionados sobre qual seria o tipo de regime jurídico a que estaria subordinado, como pode ser observado no gráfico 2.

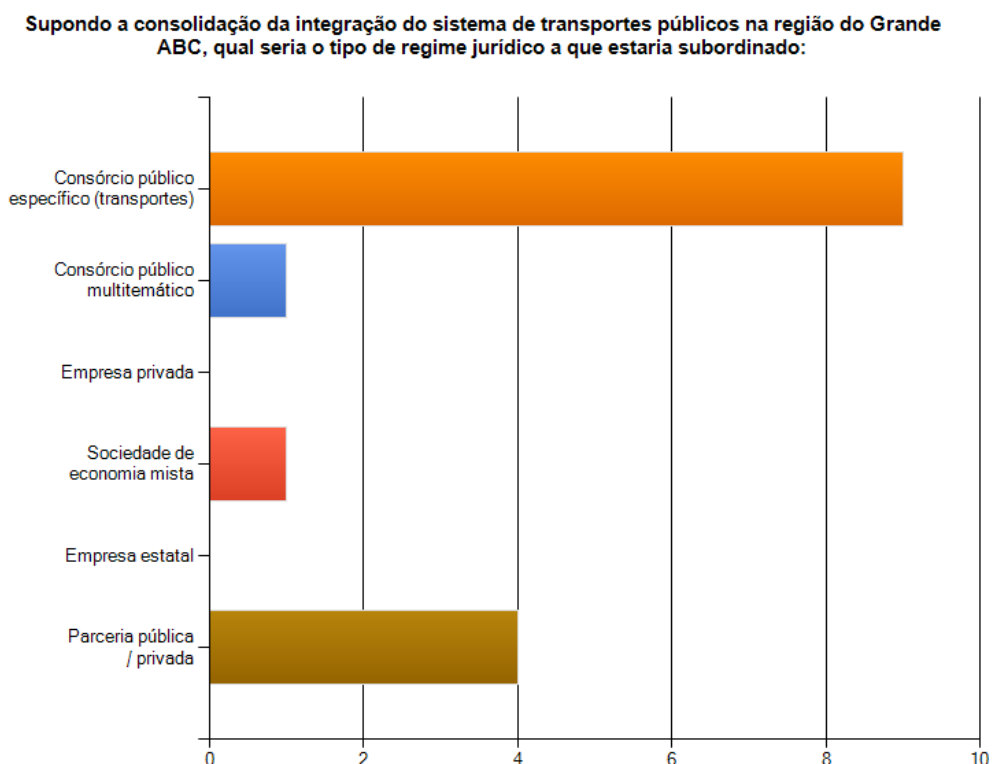


Gráfico 2. Regime jurídico ideal para o SITPP
Fonte: Dados da pesquisa

No Gráfico 2 temos a preponderância do consórcio público específico. Entretanto, o atual formato de consórcio multitemático não impede que este se torne o órgão gestor ou autoridade regional de transportes, mediante um contrato específico entre as 7 (sete) prefeituras participantes, no qual estabeleceriam os serviços e fluxos de recursos envolvidos.

Foi solicitado aos participantes que oferecessem uma previsão do tempo que decorreria para ocorrer a integração plena do sistema regional de transportes público de passageiros. As expectativas é que este fato ocorra num espaço de 5 a 8 anos, conforme demonstrado no gráfico 3.

Este resultado aponta para uma possível sobreposição de entidades, já que o Grande do ABC possui o CIGABC, que por sua vez possui o GMT. E, ainda, na maioria das cidades tem-se um setor de transportes, responsável pela gestão do sistema municipal. Por que não, em vez de criar um novo, fazer com que o CIGABC seja o articulador de ações em conjunto com o GMT e os devidos setores municipais.

A integração plena do sistema regional de transportes público de passageiros poderá ocorrer em um horizonte de tempo de:

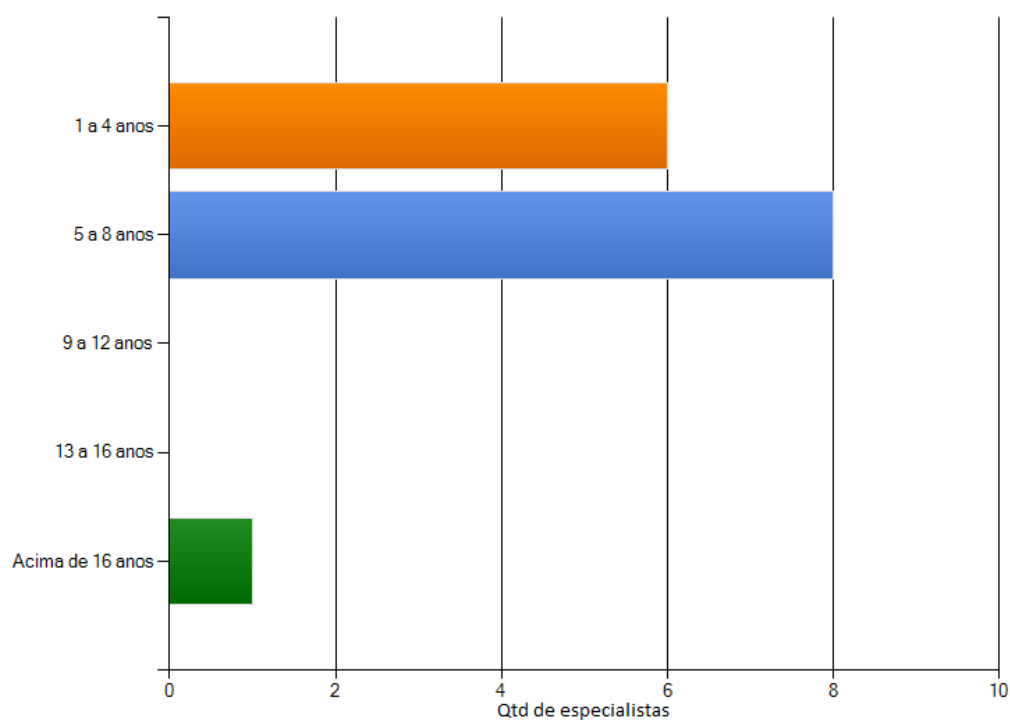


Gráfico 3. Projeção da implantação do SITPP

Fonte: Dados da pesquisa

Pressupondo a existência de um conselho gestor do sistema integrado, com a função de monitoramento, implantação de propostas e resolução de conflito, foi solicitado aos participantes opinarem sobre qual seria sua composição, sendo oferecida uma lista composta por: governos municipais, Estado, União, empresas privadas, entidades de classe, representantes de usuários, representantes da sociedade civil, organizações não governamentais. Perguntou-se também como seria a participação de um cada desses órgãos, podendo ser: não participante, ouvinte, membro sem poder de veto e membro com poder de veto. As respostas resultaram no Quadro 16 abaixo:

	Não participante	Ouvinte	Membro sem poder de veto	Membro com poder de veto
Governos municipais	0,0%	0,0%	20,0%	80,0%
Estado	0,0%	0,0%	13,3%	86,7%
União	13,3%	13,3%	26,7%	46,7%
Empresas privadas	6,7%	0,0%	73,3%	20,0%
Entidades de classe, sindicatos	0,0%	13,3%	53,3%	33,3%
Representantes de usuários	0,0%	26,7%	26,7%	46,7%
Representantes da sociedade civil regional	0,0%	20,0%	46,7%	33,3%
Organizações não governamentais (ONGs) específicas	6,7%	53,3%	20,0%	20,0%

Quadro 16: Constituição do conselho gestor

Fonte: Dados da pesquisa

No quadro 16 tem-se a composição do possível conselho gestor, chamando a atenção o resultado em relação à União, que a maioria (53,3%) dos entrevistados entende não deva ter direito ao voto, o que pode decorrer da distância entre o governo central e os municípios, mesmo em um estado federativo. O mesmo acontece em relação às ONGs, talvez por temor de uma possível atuação crítica ou da participação de grupos sem relação nenhuma com o tema. A Coordenadora do GTM entende que os participantes devem possuir direitos e deveres iguais, para que possa se garantir a democracia no conselho.

5.1.5 Restrição ao uso do transporte individual.

O automóvel, além de ser um símbolo de *status*, melhora a mobilidade e se constitui um símbolo de liberdade (UE, 2003). No Brasil, este item nos últimos anos tem recebido incentivos para o consumo, com a redução de alíquotas de impostos e aumento do período de financiamento. Restrições ao uso do automóvel particular exigirão vontade política, já que irão gerar um desgaste junto à população e com as montadoras, contrariando interesses.

A implantação de medidas de restrição e/ou penalização ao uso do transporte individual na região do Grande ABC poderá ocorrer em um horizonte de tempo médio de 3 a 5 anos, como se pode notar no gráfico 4.

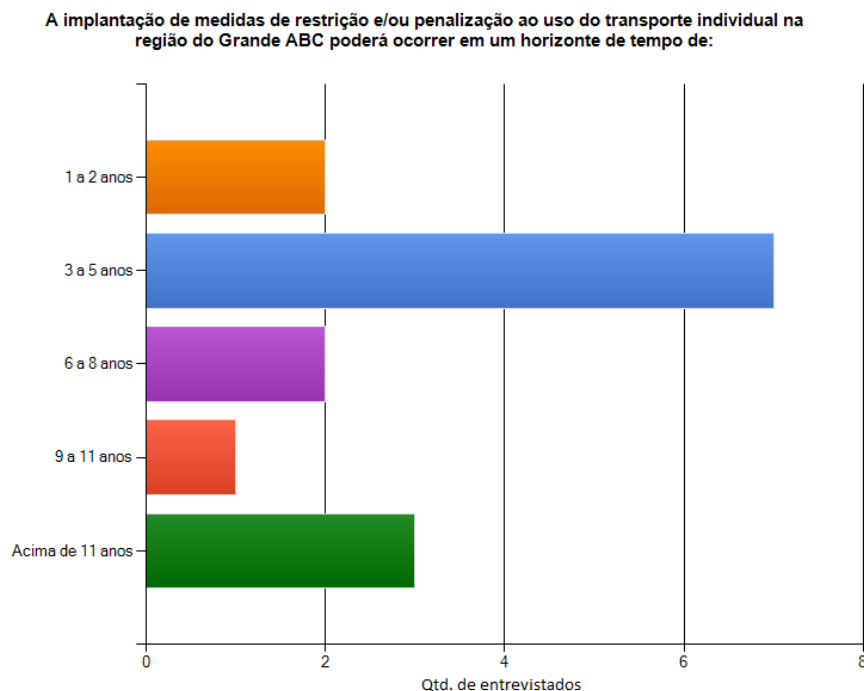


Gráfico 4. Projeção de tempo sobre a adoção de restrição ao uso do transporte individual
Fonte: Dados da pesquisa

Foi solicitado aos entrevistados que, supondo a possibilidade de restrição e/ou penalização do uso do transporte particular, avaliassem a viabilidade de implantação de cada uma das ações, com os dados obtidos representados no gráfico 5.

Na opinião da coordenadora do GTM o rodízio de automóveis, medida já adotada na cidade de São Paulo, contribui com a melhoria, embora ela tenha críticas quanto ao uso deste modelo, sendo favorável à restrição total ao uso do carro em regiões específicas.

A integração do sistema de transportes de passageiros com o transporte individual e não motorizado é como uma das principais respostas oferecidas pelos especialistas. Madri adotou uma medida similar; entretanto, ofereceu um sistema de transportes eficiente, diferentemente do estágio atual brasileiro.

Considerando a viabilidade da restrição e/ou penalização do uso do transporte particular, quais medidas você considera viáveis:

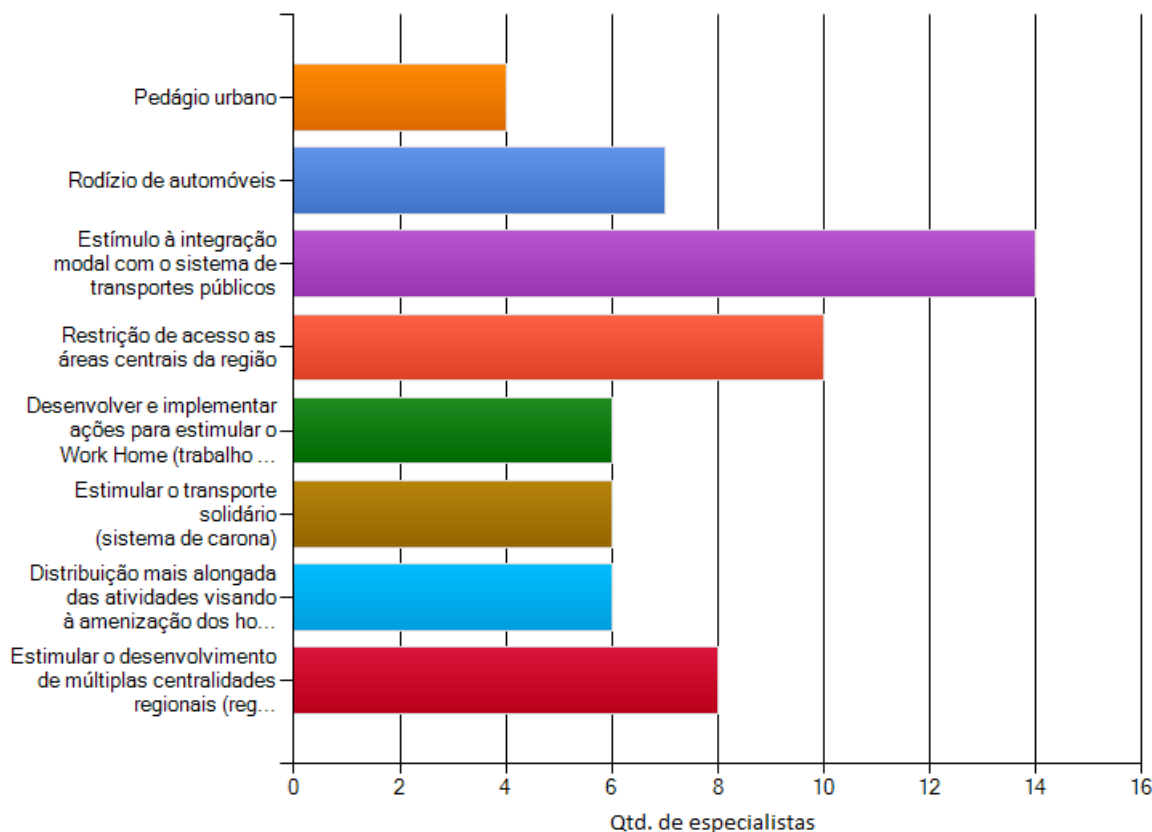


Gráfico 5. Medidas de restrição ao uso do transporte individual
Fonte: Dados da pesquisa

O estímulo ao desenvolvimento de múltiplas centralidades regionais é um sistema apontado pela UE (2003) e referendado pelos entrevistados. Com essas centralidades, seria possível a adoção de linhas tronco-alimentadoras entre os possíveis terminais regionais, sendo a interligação preferencialmente realizada por corredores exclusivos.

5.1.6 Prioridades de investimento em termos modais no Grande ABC

Os participantes do quadro de especialistas foram convidados a avaliar, segundo a sua opinião, qual seria a prioridade de investimento / desenvolvimento de cada um dos tipos de modais de transporte público de passageiros.

Os dados obtidos permitiram a construção do gráfico 6, no qual é possível perceber um posicionamento oposto ao que tem ocorrido na prática na região, na qual o sistema cicloviário tem recebido poucos investimentos ao longo do tempo.

Pode-se perceber, pelo número de bicicletários disponíveis na região (apenas 4), a pouca evolução que ocorreu na implantação de ciclovias.

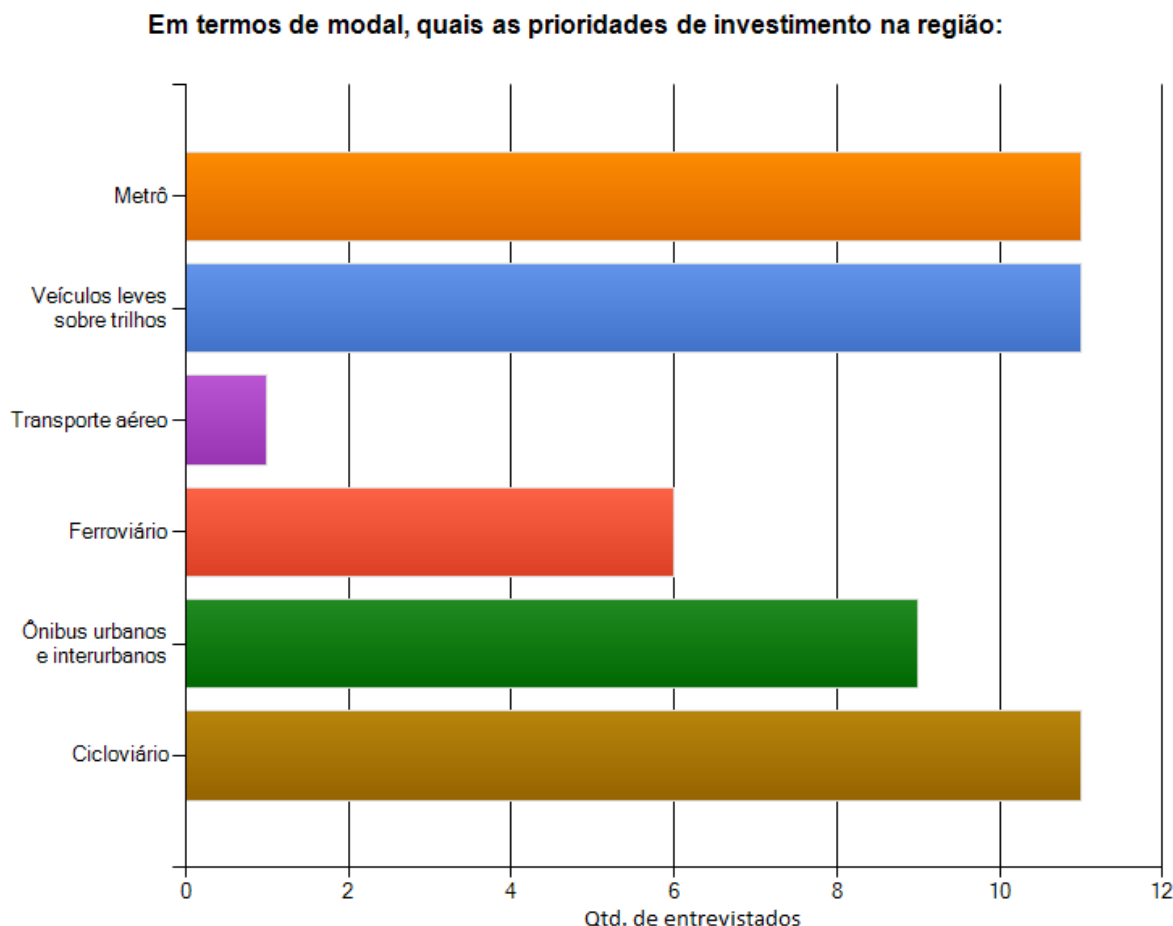


Gráfico 6. Prioridade de investimentos em modais
Fonte: Dados da pesquisa

Atualmente, estão em processo de elaboração e projetos duas iniciativas de implantação de VLT no Grande ABC, sendo a primeira linha a que interligará São Bernardo do Campo à estação Tamanduateí do Metrô/CPTM, e, a segunda, a que interligará o ABC ao aeroporto de Cumbica.

Esta fase da pesquisa permitiu obtenção de fatores que favorecem ou dificultam o processo de integração, que poderão ser utilizados para futuros processos regionais. Permite também validar os dados concebidos pela pesquisa desenvolvida pela UE (2003), que avalia que a adoção de soluções encontradas em outras localidades é possível, desde que haja um estudo prévio, sendo também possível mensurar o grau de importância de cada uma das soluções.

5.2 RESULTADOS DA ENTREVISTA SEMI-ESTRURADA

Como última etapa da pesquisa, foi realizada uma entrevista semiestruturada com a coordenadora do Grupo de Trabalho Mobilidade do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que teve como objetivo validar alguns dos fatores e barreiras apontados na pesquisa Delphi, bem como esclarecer alguns pontos que deixaram dúvidas durante o levantamento histórico.

Segundo a atual coordenadora do GTM (gestora da Secretaria de Transportes de São Bernardo do Campo), a população da região ainda não se apropriou do Consórcio, não tomou consciência do seu papel e da sua importância.

Questionada sobre a atuação dos prefeitos, que em muitas oportunidades agem de forma independente em assuntos comuns à região, esta entende que o processo de proatividade entre as prefeituras precisa ser construído, que cada vez mais os prefeitos atuam de acordo com a importância deste processo. Esta fala reforça um dos fatores apontados como um fator facilitador da integração do sistema: “Visão e valores consensuais entre os gestores políticos”.

Avaliando o grau de interesse dos prefeitos efetuarem a transferência de ações para a figura do Consórcio, a referida coordenadora afirma que em algumas situações vê o consórcio muito forte e agregador, em outras situações alguns prefeitos têm certas restrições, e preferem pensar e cuidar da sua cidade em vez de pensar no caráter regional das políticas públicas. Ressalta que a ação conjunta reforça o GTM, e que isso seja um facilitador para a concepção e construção de projetos regionais. Neste trecho é possível verificar a presença de uma das barreiras colocadas aos especialistas, referente às “resistências no nível de poder municipal/local”.

A coordenadora do GTM destaca ainda a importância do perfil do prefeito que ocupa a presidência do Consórcio, que acaba por refletir na atuação do órgão regional, e que este deva desenvolver ações que estimulem e promovam a parceria entre os municípios, e que a sua atuação seja independente do contexto político-partidário.

A mudança do formato da pessoa jurídica do Consórcio, aliada ao processo da construção de um corpo técnico funcional, contribui com o processo de maturação, mas este se fortalecerá ao assumir de fato uma figura de gestão pública.

Segundo a coordenadora do GTM hoje vivemos uma utopia na resolução da crise de mobilidade, pois ao longo do tempo as pessoas receberam diversos incentivos para a substituição dos transportes públicos pelo transporte particular, com a adequação das cidades para os automóveis, subsídios em impostos para a aquisição de veículos, aumento dos prazos de financiamento. E agora, uma das soluções apontadas é convencer os cidadãos que migraram para o transporte individual a retornarem ao sistema de transporte público, que no caso do Grande ABC é considerado de baixa qualidade e caro.

A coordenadora do GTM se diz cética sobre a possível restrição ao uso do carro, acreditando que ou realmente se deva proibir o uso do carro em determinados locais, independentemente de horário e dia da semana, ou adotar o rodizio de placas, ou alternativamente se deva desenvolver iniciativas de sensibilização e incentivo para a que as pessoas efetuem a troca do transporte individual pelo transporte público. Diz não acreditar no recurso para a redução do número de automóveis particulares nas vias nos dias uteis, mediante a restrição da circulação por controle do último dígito da placa.

Se o desejo for realmente restringir o uso do carro, devem se criar áreas em que ocorra a restrição absoluta do uso do automóvel, na região central das cidades principalmente, ou inverter a política de estacionamento; atualmente a maioria das cidades possui o estacionamento rotativo, que garante acesso às vagas, se tornando mais um estímulo ao uso do carro, e para a ocupação destas vagas nas regiões que possuem este recurso, se a situação desejada é a inversa, devem ser desenvolvidas ações que desestimulem este tipo de prestação de serviço, como a proibição de instalação de estacionamentos, elevação dos preços e taxas etc. A coordenadora voltou a frisar que ainda acredita que os gestores públicos devam desenvolver ações que provoquem a mudança cultural, por mais difícil que seja este processo.

Perguntada sobre a execução do planejamento estratégico regional e sobre os indicadores de realização, entende que devem ser utilizados como instrumentos de acompanhamento, e que é necessário que seja definido um responsável por cada ação e que sejam fixadas métricas que sejam plausíveis e mensuráveis.

Após a retomada do GMT, em termos da integração do sistema regional, a coordenadora do GTM reconhece que muitas ações estavam previstas desde o primeiro planejamento estratégico, mas que nada foi feito, e que a partir de 2011

ocorrem ações concretas, com a posse do Prefeito de Diadema, Mario Reali. Esse teria sido um fator facilitador para que o tema da mobilidade ganhasse força, por estar o Consorcio muito focado, o que beneficiou muito o trabalho do GTM. Cita que na sua primeira reunião com o referido presidente do Consorcio, apresentou a ideia de contratar um estudo sobre a viabilidade técnico financeira da integração do sistema, que efetuasse a verificação de impactos e possíveis problemas como SBE, contratos de concessão etc. Ressalta que a não realização deste estudo inviabilizaria o processo, e após a reunião a proposta acabou se ampliando em uma ação maior, em um plano de mobilidade regional, pois atualmente qualquer problema no trânsito de um município reflete-se em toda a região; além disso, a concepção de um plano regional de mobilidade deve contemplar a perspectiva integrada entre o sistema de transporte publico de passageiros com outras questões essenciais, como a proteção ao pedestre e um programa ciclovitário.

Segundo a coordenadora, uma das vantagens que o plano regional de mobilidade pode oferecer é a promoção de uma homogeneidade técnica nas prefeituras, já que ocorre uma discrepância entre as mesmas, em que algumas nem sequer possuem ainda um departamento de trânsito.

Em um possível processo de integração, a coordenadora do GTM se preocupa com forma que este processo se daria; um dos pontos que destaca é o possível aumento dos custos do sistema advindos com a integração físico-temporal, com o dilema sobre sua absorção, ou o simples repasse ao valor da tarifa, inviabilizando o sistema.

A fala da entrevistada reforça e confirma a possível presença de duas barreiras apontadas pelos entrevistados:

- Incoerência entre sistema de planejamento e implementação;
- Incapacidade da infraestrutura do sistema de transportes públicos de passageiros.

A falta de um estudo prévio, de um projeto de integração, de planejamento, bem como a falta de infraestrutura, inviabilizam o processo de integração. Com isto confirma-se a relevância de mais um dos fatores facilitadores apontados na pesquisa: a existência de um “Plano Estratégico visando à constituição de uma governança específica”.

A coordenadora do GTM entende a figura da AMT como essencial, como entidade que se aproprie e tome as ações necessárias, mas demonstra

preocupação quanto ao processo de instituição desta, o governo do Estado já apresentou uma proposta anteriormente, mas de formato muito centralizador; é necessário que haja um perfil mais democrático e de gestão compartilhada. A primeira proposta era um resultado de ato meramente político, sem aporte técnico, e no momento atual o Estado de São Paulo demonstra ter uma postura diferente.

Sobre a previsão do processo de integração, a coordenadora acredita que em nível metropolitano deva ocorrer em um espaço de 5 a 8 anos. E menciona um encontro com o Secretário estadual de Transportes Metropolitanos, Jurandir Fernandes, e posteriormente com o presidente da EMTU, em que estes vieram com uma proposta de licitação para permissão¹¹ e não concessão das linhas metropolitanas na região, permitindo contratos mais curtos, em período máximo de 5 anos, e agilizando o processo de licitação. Comentaram ainda que as linhas das outras áreas vencem em um período de três ou quatro anos, e que ao final deste período ocorreria uma licitação que abrangeria toda região metropolitana, em outro formato e com a inserção de outros sistemas, em um contexto já com o Metrô ABC, Expresso ABC, a ligação ABC-Guarulhos, e com tudo isto ter-se-ia um outro formato para o sistema do Grande ABC. Considerando todas estas movimentações, um prazo de 4 a 5 anos para a plena integração regional e metropolitana seria o mais realista.

A integração do STPP proposta pelo Estado, que começa a ser discutida e negociada, demandará mais tempo, em função da quantidade de atores e das negociações envolvidas. Enquanto isto, a coordenadora do GTM acredita que podem ser promovidas e realizadas ações tendo como meta a integração do sistema regional no Grande ABC.

Sobre a possibilidade de um embate político neste processo entre o Consórcio e a AMT, ela acredita que não deva ocorrer, pois a coletividade sempre gera benefícios, a não ser que existam discordâncias e interesses políticos; além disso, a própria atuação do Consórcio resguarda os municípios de uma ação isolada

¹¹ Segundo Mattos (2006, p.1): “A concessão de serviço público (art. 175, parágrafo único, I, da CF) diferencia-se da permissão de uso de bem público, pelo fato deste último instituto de direito público possuir como característica a precariedade e, via de consequência, não necessita do processo licitatório para ser firmado. Já na concessão, o contrato administrativo estabelecerá seu prazo de validade, além de ser exigência legal a sua formalização ser precedida do certame licitatório.”

e acaba funcionando como um escudo protetor aos mesmos.

Questionada sobre a fonte de possíveis subsídios advindos dos órgãos públicos, a coordenadora entende que até este momento o sistema de transportes foi tratado como se fosse de responsabilidade de terceiros e/ou um gerador de renda. E que é necessária uma mudança de postura dos gestores públicos, para que efetuem a previsão e alocação de verbas em seu orçamento para a promoção do equilíbrio financeiro do sistema. Ressalta ainda que a aplicação dos recursos financeiros deve favorecer os usuários e não os empresários.

Sobre o valor de outorga¹² normalmente cobrada nas licitações, a coordenadora do GTM entende como negativo quando realizado o pagamento em espécie, pois sua utilização ocorre para os mais diversos fins e acaba se perdendo o potencial benefício; a outorga seria positiva caso o recurso fosse transformado em melhorias para o sistema, seja em infraestrutura ou em equipamentos. Afirma ainda ser a favor da cobrança da taxa de gerenciamento, desde que seja aplicada para o gerenciamento e manutenção da gestão do sistema, e que o percentual seja equalizado entre os parceiros, já que existem valores discrepantes, e coloca a necessidade do Estado exercer seu papel de gestor e fiscalizador do sistema, assumir realmente o transporte público como um serviço essencial e atuar para que ocorra o equilíbrio no sistema entre a oferta e demanda de serviço.

Questionada sobre a constituição do conselho gestor de um eventual Consórcio específico de transportes, a coordenadora entende que se a ideia é de que seja um conselho democrático, todos os membros devem gozar de direitos e poderes iguais. Caso contrário, não faz sentido convidar segmentos da sociedade que estarão em posição de desvantagem. Quanto à construção de uma legislação comum sobre o tema, ela entende que decorre mais de vontade política dos atores envolvidos.

¹² Segundo o dicionário Priberam, outorga significa: concessão; aprovação.

6 CONCLUSÃO

A integração dos sistemas de transportes públicos tem sido adotada em diversas cidades e regiões que buscam o aumento da mobilidade e a eficiência do sistema, sendo algumas experiências fruto da iniciativa privada e outras estatais, variando na sua forma de organização e da figura jurídica. No Brasil, tem-se a experiência inovadora da Região Metropolitana de Recife, que foi a primeira a constituir um consórcio público de transportes, resultado de uma evolução histórica do sistema gerenciado pela EMTU/PE. Por ser algo recente, é prematuro avaliar os resultados obtidos, é necessário que ocorra a maturação do processo para uma melhor avaliação.

Nas experiências internacionais é possível perceber a importância do processo cultural e da organização administrativa das regiões e cidades. No Canadá, as RMs possuem poder de intervenção e gerenciamento sobre o município, enquanto no Brasil são figuras de poder vazio. Permite também, verificar quais são as atitudes que promovem e fortalecem a integração regional. O modelo adotado por Curitiba não tem o foco regional, mas a busca de soluções locais, no qual as cidades circunvizinhas atuam como meros atores coadjuvantes, e aderem ao modelo para poderem oferecer o benefício da integração aos seus usuários. No caso de Madrid, temos a opção pela regionalidade e pelo modelo que privilegia o transporte público ao individual.

Quanto à organização regional, o Grande ABC tem situação privilegiada pelo processo de integração que vem sendo desenvolvido pelo CIGABC há mais de 20 anos, também como fator facilitador de uma cultura regional.

O crescimento urbano desencadeado de forma espontânea e descontrolada levou ao caos urbano. E a atual crise de mobilidade tem como solução a criação de políticas públicas que contemplem a inter-relação existente entre o uso de solo, sistemas de transportes e gestão da demanda e ofertas do serviço de transportes público. Deste fato decorre que a integração do sistema de transportes público passa pela construção de uma lei comum sobre transportes e uso do solo.

Os resultados da pesquisa Delphi mostraram que 10 dos 15 respondentes optaram pela figura jurídica de um consórcio público para a gestão do sistema integrado de transportes públicos e oito estimaram que este processo vá ocorrer

num espaço de tempo de 5 a 8 anos. Os principais fatores que podem favorecer sua adoção, identificados na mesma pesquisa, estão ligados à integração dos transportes coletivos, individuais e não motorizados, ao aumento da mobilidade pela integração físico-temporal, à previsão de recursos e aplicação de novas tecnologias. Vale ressaltar que não basta a simples integração física dos modais. É necessário que esteja aliada à redução do tempo de viagem e ao aumento de qualidade do sistema, e que seja um ambiente confortável, seguro e flexível.

Têm destaque os fatores facilitadores que demonstram a preocupação com a conformidade da clareza de visão, valores e objetivos por parte dos agentes políticos, gestores e outros atores envolvidos no processo. Porém, suas atividades deveriam basear-se em estudos técnico-financeiros e na sensatez para as tomadas de decisões. Mas, nem sempre isto ocorre, pois eles estão sujeitos a pressões advindas de grupos de interesse, cidadãos ou eleitores. E muitas vezes não adotam uma solução, temendo possível repercussão negativa em sua base política, ou contrariar interesses de determinados grupos.

Os recentes avanços obtidos na atividade de planejamento decorrem da estabilidade econômica obtida a partir do Plano Real; até então, os orçamentos eram corroídos pelo processo inflacionário. Outro fator que contribuiu para a consolidação do planejamento na administração pública foi a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, que forçou os gestores a realizar as projeções de custo e arrecadação, além de vincular receitas aos programas de governo. Este fato chama a atenção, já que seria necessário definir as fontes de receita para o possível fornecimento de subsídios. Ou, ainda, em caso de renúncia fiscal, como seria a compensação no orçamento para a redução da arrecadação.

O uso intensivo de novas tecnologias no setor de transportes públicos permitirá contemplar alguns dos facilitadores apontados para o sucesso da integração do sistema, como o aumento da mobilidade e a diminuição do tempo em viagens, a gestão da demanda de passageiros, a visibilidade do sistema e a integração temporal. Entretanto, percebe-se que as administrações ainda são voltadas às atividades operacionais, relegando a um segundo plano os investimentos em gestão, tecnologia e inovação. A implantação de um novo modelo de gestão e integração do sistema de transportes público de passageiros depende da disposição dos envolvidos em mudar os processos existentes. Quanto maior essa disposição e o comprometimento, maior será a possibilidade de sucesso do modelo

proposto.

Neste contexto, o processo de integração do sistema de transporte público causará uma reestruturação regional, à medida que promoverá o aumento da mobilidade, mas não há como mensurar as consequências deste fato. E poderá ser um promotor da redução da desigualdade social, à medida que ofereça aos usuários uma redução dos custos, maior mobilidade, menor tempo de duração da viagem. Entretanto, a atual legislação não contabiliza os benefícios advindos da sua adoção: como apurar os valores que deixariam de ser gastos com as doenças decorrentes do congestionamento, stress ou poluição? Ou ainda, como mensurar os benefícios advindos do aumento da qualidade de vida, do maior tempo de convívio familiar decorrentes da melhoria do sistema de transportes públicos? Como mensurar os efeitos na economia do aumento da renda do usuário, decorrente da redução dos valores gastos com o deslocamento, ou com o aumento de possibilidades a que este estaria exposto em razão do aumento da mobilidade?

A atual política tarifária onera os usuários, e muitos optam por utilizar o transporte particular (automóvel ou motocicleta), que lhes permite a autonomia de percurso e muitas vezes a redução do tempo e do custo. Aliado aos constantes incentivos fiscais oferecidos pelo Governo Federal para adoção do transporte individual, está o agravamento dos problemas decorrentes da crise de mobilidade: congestionamentos de tráfego, poluição e acidentes.

Os diversos níveis de governos não possuem políticas específicas para o transporte coletivo, pois ao longo dos anos transferiram-no a terceiros e acabaram por exercer apenas a função fiscalizadora, relegando a um segundo plano a de gestora e executora. Os legisladores e gestores públicos necessitam definir diretrizes para a gestão da mobilidade, de modo que nos futuros investimentos em infraestrutura viária ocorra uma mudança de foco e prioridade, relegando o transporte individual a um segundo plano, e passando a priorizar o transporte público e os não motorizados, com a implantação de corredores de ônibus, ciclovias, de terminais de integração com os transportes não motorizado e individual.

Para que ocorra o sucesso da integração do STPP será necessária a cooperação dos diversos níveis de governo, em conjunto com a sociedade civil. Entretanto, não é isto que se pôde observar ao longo do período de 1999 a 2011 entre o Estado de São Paulo com o CIGABC, em que um processo licitatório demandou cerca de 6 anos de embate e negociações. Isso confirma a necessidade

da clareza dos diversos níveis de governo e sociedade civil quanto aos objetivos e questões básicas da integração do sistema de transporte público de passageiros, e também, quanto à necessidade de desenvolverem visões e valores consensuais. Fato que pode estar se repetindo no processo da criação e construção da figura da AMT.

No Grande ABC também há problemas com a criação de consensos, o mais recente foi a proposição pelo CIGABC da equalização do valor da tarifa nos diversos municípios, porém, a ação não foi bem sucedida. Dito isto, para que ocorra a integração do sistema de transporte público de passageiros, não basta apenas interligar os diversos modais, implantar a integração física, tarifária e temporal. O sucesso somente se dará caso ocorra articulação dos diversos atores envolvidos.

A ausência de políticas e planejamento de longo prazo, que produzem impactos negativos como desagregação social, poluição ambiental e deseconomias de aglomeração, é também um destaque entre os resultados. Para que os transportes públicos sejam um agente fomentador do desenvolvimento, é necessário que todos os segmentos da sociedade participem e legitimem a implementação de políticas e medidas necessárias para sua operação e gestão.

A promoção do desenvolvimento de regiões próximas às residências permitirá o surgimento de oportunidades de emprego, consumo, conveniência e educação. Isso contribuirá para a redução da demanda por transportes públicos, favorecendo o deslocamento a pé ou de bicicleta.

Os participantes da pesquisa frisaram a importância do caráter financeiro do sistema, em pontos específicos como a gestão financeira compartilhada, e a provisão de recursos. Existem possíveis fontes de rendas para subsidiar este acordo: uma das medidas seria desonerar os impostos que incidem sobre o setor, por meio da isenção de alguns tributos e taxas municipais e estaduais, como os Impostos municipais: Imposto sobre serviços e o Imposto Predial Territorial, e o ICMS, que incide sobre os insumos do setor como combustíveis, pneus, autopeças. E ainda, a redução ou renúncia do ICMS, IPI etc., criando incentivos para a renovação da frota, assim como os já existentes para os taxistas. Outras receitas possíveis poderiam advir de:

- publicidade em terminais, veículos e cartões;
- diversificação dos usos dos terminais, com a comercialização de espaços nos terminais destinados às conveniências para os passageiros;

- definição de percentual de alguns impostos, taxas, multas relacionados ao setor de transportes como: Zona Azul, Infrações de trânsito; pedágio urbano; IPVA; ISS sobre estacionamento, lava rápido, empresas de manutenção automotiva, praças de pedágio; ICMS sobre combustíveis, auto peças e acessórios.

Cabe ressaltar que as barreiras que podem constituir obstáculos para a integração do sistema advêm da discrepância entre planejamento e execução, falta de estabilidade de coordenação, descontinuidade de políticas de longo prazo, resistências locais possuem um viés em comum, relacionado à fragilidade do sistema político brasileiro, em que a maioria dos partidos e suas propostas partidárias são meras peças de ficção. Entretanto, a população brasileira convive com a Democracia há pouco tempo, e acredita-se que com o decorrer das eleições esta situação se inverta.

O mundo acadêmico terá um papel preponderante neste cenário, seja no plano teórico-conceitual, na elaboração de estudo e projetos de pesquisa. Bem como na disseminação do conhecimento, por meio da formação e capacitação dos trabalhadores .

Durante a elaboração e execução da presente pesquisa em suas diferentes fases, foi possível constatar alguns pontos relevantes. O não aprofundamento desses pontos não comprometeu os objetivos e o resultado final desta. Mas, estes aspectos complementares merecem ser estudados e aprofundados, o que pode ser feito por meio de futuras pesquisas.

Torna-se oportuno sugerir que nas regiões metropolitanas a relação existente entre desenvolvimento sustentável, política de uso do solo e sistemas de transportes deva ser estudada e aprofundada. É também importante o desenvolvimento de ferramentas de mensuração, que também contribuirão para a melhoria da qualidade de vida nos grandes centros urbanos. Sugere-se ainda que, por ocasião do desenvolvimento de novos estudos voltados ao tema dos sistemas integrados de transportes urbanos, se estude o seu processo de maturação, bem como os impactos sobre a vida do usuário e a própria dinâmica da mobilidade regional.

7 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. Série Pesquisas n.24/2001, Fundação Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo, Brasil:
- ACOSTA, M. Prefeitos unificam tarifas de táxi em todo o Grande ABC. *Consórcio Intermunicipal Grande ABC*, Santo André. Dez/2010. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/consorcio/noticias/noticia.php?id=3193>>. Acesso em: 26/05/2011.
- Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADEABC). *Prefeito assina Acordo de Cooperação para construção do Metrô Leve*. dez/2009. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/noticias/noticia.php?id=1483>>. Acesso em: 23/06/2011.
- _____. *Metrô Leve ligará bairro do Alvarenga à estação Tamanduateí*. mar/2010. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/noticias/noticia.php?id=1483>>. Acesso em: 23/06/2011.
- _____. *São Caetano testa projeto de gestão de transportes*. mai./2010. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/noticias/noticia.php?id=2085>>. Acesso em: 23/06/2011.
- _____. *Consórcio apresenta pauta de ações prioritárias às bancadas de deputados do Grande ABC*. mar/2011. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/noticias/noticia.php?id=3113>>. Acesso em: 23/06/2011.
- ALONSO, M. Custos no serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Brasília - DF, n. 1, abr./jun. 1999, p. 37-63.
- Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU). Anuário 2008/2009, Brasília, junho de 2009.
- BAZANI, A. São Bernardo fala em revolução no transporte, mas faz corte drástico no dinheiro do setor. *CBN*, Set. 2009. <<http://colunas.cbn.globoradio.globo.com/platb/miltonjung/2009/09/11/sao-bernardo-fala-em-revolucao-no-transporte-mas-faz-corte-drastico-no-dinheiro-do-setor/>>. Acesso em: 23/06/2011.
- _____. Presidente da METRA oficializa novidades no corredor ABD com exclusividade. Mai./2011. Disponível em: <<http://blogpontodeonibus.wordpress.com/2011/05/31/presidente-da-metra-oficializa-novidades-do-corredor-abd-com-exclusividade/>>. Acesso em: 26/06/2011.
- BEST, N. J. *Cooperação e Multi-level Governance: o Caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BRAGA, R. Região e gestão metropolitana no final do século XX: uma análise do caso paulista (Limitações e avanços). 6º SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. Presidente Prudente, SP. Out/1999. pp.320-325. Disponível em:

<<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga01.pdf>>. Acesso em: 25/07/2010.

BRAGA, D. CPTM: Reunião aborda melhorias do transporte em Mauá e ABC. *Site do Deputado Donisete Braga*. Disponível em: <<http://www.donisetebraga.com.br/noticias/noticias-mandato/1035-reuniao-na-cptm-discute-melhorias-do-transporte-em-maua-e-abc>>. Acesso em: 15/03/2011

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. (1998). Emenda Constitucional nº 19. Brasília, DF: Poder Executivo, 1998.

_____. Decreto nº 6.017. Brasília, DF: Poder Executivo, 2007.

_____. Lei nº 11.107. Brasília, DF: Poder Executivo, 2005.

BRINCO, R. *Gestão Metropolitana no Canadá*. Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre. 2008.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. v. 13, no. 4, - 2003.

CAFU, C. A. C. Plantamos regionalidade, mas não sabemos colher. *CAPITAL SOCIAL*. set/2008. Disponível em: <<http://www.capitalsocial.com.br/nosso-seculo-xxi-segunda/plantamos-regionalidade-mas-nao-sabemos-colher/>>. Acesso em: 15/03/2011.

CALDAS, E. L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

CARDOSO, W. Licitação coloca peruas na reserva. *Diário do Grande ABC – SETECIDADES*. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/17009/licitacao-coloca-peruas-na-reserva.aspx>>. Acesso em: 09/06/2011

CARVALHO, C. H. R. *Sistemas Integrados de Transporte: considerações e reflexões*. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos / Redes. Disponível em: <<http://www.sistemaredes.org.br/oficial/artigos.asp?codConteudo=26>>. Publicado em: 04/04/2005. Acesso em: 09/06/2011.

CAVALHEIRO, J. São Caetano busca integração de transportes com São Paulo. *Diário do Grande ABC*. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5814096/sao-caetano-busca-integracao-de-transportes-com-sao-paulo.aspx>>. Acesso em: 09/06/2011.

CATELLI, A.; PARISI, C.; SANTOS, E.; Almeida, L. GESTÃO ECONÔMICA DE ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS. VII CONGRESSO DEL INSTITUTO INTERNATIONAL DE COSTOS. Léon, Espanha. 2001. Disponível em: <<http://www.intercostos.org/documentos/Trabajo061.pdf>>. Acesso em: 09/07/2010.

CATELLI, A. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica*. Atlas, 2. ed. São Paulo. 2001.

CHIAVEGATTO, M. V. *As práticas do gerenciamento da informação: estudo exploratório na prefeitura de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro / Escola do Governo de Minas

Gerais, Belo Horizonte, 1999.

CONCEIÇÃO, R. Dos direitos e garantias fundamentais e a continuidade do serviço público essencial. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/4520/dos-direitos-e-garantias-fundamentais-e-a-continuidade-do-servico-publico-essencial/2>>. Acesso em: 27/04/2011.

CONSÓRCIO promove Seminário de Planejamento Regional Estratégico. *ABCD Maior*. abr./2008. Disponível em: <http://www.metodista.br/sala-de-imprensa/clipping_digital/noticias/abril/dia-07-de-abril/consorcio-promove-seminario-de-planejamento-regional-estrategico>. Acesso em: 26/05/2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (CIGABC). *11ª reunião do conselho deliberativo*. Publicado em fev./2004. Santo André – SP.

_____. *Manifesto do Consórcio Intermunicipal de prefeitos*. Santo André, SP. 1999.

_____. *Caderno Técnico Planejamento Regional Estratégico 2008*. Santo André, SP. 2008

_____. *Oficinas de Planejamento Estratégico Núcleo Estratégico – Mobilidade*. ago./2009. Santo André – SP. Disponível em:

<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/arquivos/upload/file/NE_Mobilidade_Final%20conv.pdf>. Acesso em: 27/01/2011

CONSÓRCIO DE TRANSPORTES DE MADRI. Disponível em <<http://www.ctm-madrid.es/>>. Acesso em: 29/01/2011

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. Métodos de pesquisa em administração. 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CÔRREA, M. M. *Os impactos da Bilhetagem Automática no Sistema de Transportes Público por ônibus no Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) – Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

CORREIA, I. M. Restrição ainda atrapalha usuários de fretados. *Diário do Grande ABC - Sete cidades*. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5760517/restricao-ainda-atrapalha-usuarios-de-fretados.aspx>>. Acesso em: 23/06/2011.

CRUZ, M. C. M. T. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN, Santiago, Chile, Out. 2005

DELBECQ, A. L.; VAN de VEN, A. H.; GUSTAFSON, D. H. *Group Techniques for Program planning*. Madison, Green Bear, 1986.

DIBA, R. D. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação (mestrado) – Escola de administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2004.

DGABC. São Bernardo investe em rede de ciclovias. *Diário do grande ABC - Sete Cidades*. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5863371/s-bernardo-investe-em-rede-de-ciclovias.aspx>>. Acesso em: 1/02/2011.

DGABC. Uso de bicicleta quase dobra na Grande SP em 10 anos. *Diário do Grande ABC – Nacional*. abr./2009. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/News/5736884/uso-de-bicicleta-quase-dobra-na-grande-sp-em-10-anos.aspx>>. Acesso em: 23/06/2011.

Echeverría-Jadraque, D. Marfinez-Suarez, A. Tariff integration in Madrid: Characteristics and effects on mobility. Transport Department, Polytechnic University of Madrid. Disponível em: <<http://www.etcproceedings.org/paper/tariff-integration-in-madrid-characteristics-and-effects-on-mobility>>. Acesso em: 20/05/2011.

EM seminário, Consórcio debate cooperação regional. *ABCD Maior*. Dez/2008. Disponível em - <http://www.metodista.br/sala-de-imprensa/boletim_digital/metodista-na-midia/em-seminario-consorcio-debate-cooperacao-regional/?searchterm=cons%C3%B3rcio%20abc>. Acesso em: 26/05/2011.

Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/SP). EMTU/SP apresenta estudos do Sivim ao Consórcio ABC. set/2006. Disponível em: <<http://www.emtu.sp.gov.br/institucional/noticias.htm?seq=84>>. Acesso em: 23/06/2011.

_____. ABC recebe o primeiro bicicletário do Corredor Metropolitano São Mateus – Jabaquara. ago./2007. Disponível em: <<http://www.emtu.sp.gov.br/institucional/noticias.htm?seq=134>>. Acesso em: 23/06/2011.

_____. *Relatório Gerencial 2007-2010*. São Paulo. 2010.

_____. Expresso Tiradentes. Disponível em: <<http://www.emtu.sp.gov.br/tiradentes/index.htm>>. Acesso em: 23/06/2011.

_____. Extensão Diadema – São Paulo. Disponível em: <http://www.emtu.sp.gov.br/corredor_smt/extMais.htm>. Acesso em: 26/06/2011.

Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – Recife (EMTU/Recife). Histórico da EMTU/Recife. Disponível em <http://www.emtu.pe.gov.br/emtu_historico.asp>. Acessado em junho de 2011.

ESTADO proíbe perueiros no ABC. *Repórter Diário On Line*. Dez/2007. Disponível em: <<http://www.reporterdiario.com.br/Noticia/11452/estado-proibe-perueiros-no-abc/>>. Acesso em: 1/05/2011.

FERRAZ, A. C. P.; TORRES, I. G. E. Transporte Público Urbano. Rima. São Carlos. 2001.

FERREIRA, C. *Centros de Serviços Compartilhados como Instrumento de Gestão Regional no Setor Público*. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). São Caetano do Sul, 2010. 123 f.

FONSECA, R. Mauá reformula transporte público. *ABCD Maior*. Publicada dia: 20/06/2010

FREDERICO, C.S. *Do planejamento tradicional de transporte ao moderno plano integrado de transportes urbanos*. São Paulo Perspectiva. vol.15 nº 1 São Paulo Jan./Mar. 2001.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL (METROPLAN). Disponível em:

<<http://www.metroplan.rs.gov.br/transportes/index.htm>>. Acesso em: 28/01/2011.

GALVEZ, C. Santo André discute projeto de VLT até Guarulhos. *Diário do Grande ABC – SeteCidades*. fev./2011. Disponível em:

<<http://www.dgabc.com.br/News/5867966/santo-andre-discute-projeto-de-vlt-ate->

guarulhos.aspx>. Acesso em: 23/02/2011.

GARCÍA-PASTOR, A. GONZÁLEZ J. D., CRISTÓBAL-PINTO, C. LÓPEZ-LAMBAS. The Spanish situation of road public transport competition. THE ASSOCIATION FOR EUROPEAN TRANSPORT CONFERENCE. Out/2003. Estrasburgo, França. Disponível em: <<http://www.worldtransitresearch.info/research/2801/>>. Acesso em: 20/06/2011.

GARCIA, L. Consórcio discute verbas federais na região. *Rudge Ramos On Line*. SBC – SP. Set/2007. Disponível em: <<http://www.metodista.br/rronline/noticias/cidades/pasta-4/consorcio-discute-verbas-federais-e-transportes-na-regiao>>. Acesso em: 20/06/2011.

INTERNAL TRANSPORT FÓRUM (ITF). Consorcio Regional de Transportes de Madrid. Disponível em <http://www.internationaltransportforum.org/2010/pdf/CRTM_PTaward.pdf>. Acesso em: 27/01/2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Sistema de Indicadores de Percepção Social*, mobilidade urbana. Brasília, janeiro de 2011

JARDIM, J. M., A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília 59 (1): 81-92 Jan/Mar 2008

JUNQUEIRA, A. T. M. Consórcio Intermunicipal, um instrumento de ação. *Revista Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.

KLINK, J.; SANTOS, R. E. *Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. Caderno de Pesquisa Pós-graduação/IMES, São Caetano do Sul / SP, N. 11 – 2. semestre de 2004, p. 12-22

_____. *Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 415-433, jul./dez 2009. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm22_165.pdf> Acesso em: 25/10/2010.

_____. Perdemos a vanguarda de consórcio público?. *Capital Social*. set/2008. Disponível em: <<http://www.capitalsocial.com.br/nosso-seculo-xxi-segunda/perdemos-a-vanguarda-de-consorcio-publico/>>. Acesso em: 25/10/2010.

KNEIB, E. C. *Caracterização de Empreendimentos Geradores de Viagens: Contribuição Conceitual à Análise de seus Impactos no Uso, Ocupação e Valorização do Solo Urbano*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2004.

LACZYNSKI, P. Formação de consorcio em áreas metropolitanas – um estudo comparativo. 2009 CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Rio de Janeiro. Jun/2009.

LÉPORE, W. C., KLINK, J., BRESCIANI, L. P. *Produção e Reprodução do Capital Social na Região do Grande ABC Paulista*. Revista de Administração da UNIMEP, v. 4, n. 3, Setembro/ Dezembro – 2006. Disponível em <<http://raunimep.com.br/ojs/index.php/regen/article/view/51>>. Acesso em: 20/06/2011.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v.11,

n.22, pp. 229-317, jul./dez 2009.

LÜBECK, R. M.; LADEIRA, W. Jr.; COSTA, J. C. Relacionamento estratégico e gestão da inovação: Um estudo de múltiplos casos no transporte público. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, outubro de 2008.

LÜBECK, R. M.; WITTMAN M. L.; LADEIRA, W. Jr. Rede interorganizacional: inovação em serviços a partir da implantação da bilhetagem eletrônica em empresas de transporte público da região metropolitana de Porto Alegre. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 3, p. 186 – 210, set./dez. 2009.

MACHADO, R. Já anunciado em 2006, Expresso ABC terá cerca de 25 km ligando Estação da Luz e Mauá, *O Estado de S. Paulo*. Junho de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,alckmin-desengaveta-projeto-de-trem-expresso-para-o-abc-lancado-ha-5-anos,732355,0.htm>>. Acesso em: 23/06/2011.

MAZZO, A. Consórcio quer definição sobre papel dos perueiros, *Diário do Grande ABC* caderno SETECIDADES, set. de 2008.

MARÇAL, L. Consórcio discute licitação para as linhas municipais. *Repórter Diário*. Jul./2011. Disponível em: <<http://www.reporterdiario.com.br/Noticia/297024/consorcio-discute-licitacao-para-linhas-intermunicipais/>>. Acesso em: 11/07/2011.

MEIRA, H.L., BRASILEIRO, A. LIMA, O. C. C. N. FISCALIZAÇÃO REGULATÓRIA NO TRANSPORTE METROPOLITANO DE PASSAGEIROS: A ATUAÇÃO DA ARPE E DO CONSELHO SUPERIOR JUNTO AO GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTE. Disponível em: <http://www.cbtu.gov.br/monografia/2009/trabalhos/artigos/gestao/2_252_AC.pdf>. Acesso em: 25/03/2011.

SANTO André aguarda recursos há 5 anos para projeto. *Metro ABC*. Disponível em: <<http://www.readmetro.com/show/en/MetroABC/20110126/1/3/#>>. Acesso em: 1/02/2011.

Ministério das Cidades. Projeto de lei da Mobilidade Urbana – PL 1867/2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/projeto-de-lei-da-mobilidade-urbana/PL%201867-2007%20Mobilidade.pdf>>. Acesso em: 25/10/2010.

_____. Trensurb e prefeituras estudam novo modelo de gestão para transporte público coletivo de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/noticias/trensurb-e-prefeituras-estudam-novo-modelo-de-gestao-para-transporte-publico-coletivo-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 28/01/2011.

_____. Regulação econômica e organização dos serviços de transporte público urbano em cidades brasileiras : estudos de caso. - Brasília, 2004.

MONZÓN, A. *et al*. Public transport authorities: a way ahead to foster intermodality and public transport efficiency. THE ASSOCIATION FOR European Transport Conference held on 10-set. 2001. Disponível em: <<http://etcproceedings.org/paper/public-transport-authorities-a-way-ahead-to-foster-intermodality-and-public-tr>>. Acesso em: 27/06/2011.

MOREIRA, D. Leblon inicia hoje operação em Mauá. *Diário do Grande ABC*, nov. 2010. Disponível em: <http://www.dgabc.com.br/News/5839243/leblon-inicia-hoje-operacao-em-maua.aspx>. Acesso em: 06/11/2010.

- MOURÃO, R. Ciclofaixa e ciclovia melhorarão segurança de ciclistas em Mauá. *Prefeitura de Mauá*. Jun./2011. Disponível em: <<http://www.maua.sp.gov.br/pNoticia.aspx?NoticialD=1220>>. Acesso em: 26/05/2011.
- OLIVEIRA, G.; BALASSIANO, R.; SANTOS, M. P. S. Uma proposta metodológica para implantação da integração tarifária temporal nas cidades brasileiras. Programa de Engenharia de Transportes – PET/COPPE/UFRJ, Disponível em <<http://redpgv.coppe.ufrj.br>>. Acesso em: 28/01/2011.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press. 1965.
- PEIXOTO, V. M. R. A construção do espaço urbano e o transporte coletivo. Boletim Goiano de Geografia, n. 20, p.137-158, jan./dez. 2000.
- PEREIRA, L. C. B. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 47, maio 1996.
- PEREIRA, N. F. Mobilidade Territorial - Orientações da Política de Coesão da União Europeia para o período de 2007-2013. Oliveira de Azeméis, Mar/2008.
- PIETRANTONIO, H.; STRAMBI, O.; GUALDA, N. D. F. Integração entre políticas de uso de solo e de transportes: dificuldades e necessidades. Disponível em: <<http://www.poli.usp.br/p/hugo.pietrantonio/UsoSolo3.pdf>>. Acesso em: 01/03/2010.
- PINTO, S. G. B. Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em : <http://teses.ufrj.br/IPPUR_D/SolGarsonBraulePinto.pdf>. Acesso em: 15/03/2011.
- PRATES, Â. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: Alguns apontamentos para o desenvolvimento local. III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília. mar/2010.
- Prefeitura do São Bernardo do Campo (PSBC). *Prefeito participa de debate sobre integração de transporte*. jun./2009, Disponível em : <http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=noticia_completa&ref=4951&qt1=0>. Acesso em: 23/06/2011
- _____. *São Bernardo lança Cartão Legal para integração tarifária no segundo semestre*. mai./2010. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=noticia_completa&ref=6285&qt1=0>. Acesso em: 23/06/2011.
- PRIBERIAM. Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>. Acesso em: 01/03/2011
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97>.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Índice de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php> >. Data de acesso 28/04/2011.
- REDE METROPOLITANA DE TRANSPORTE COLETIVO DE GOIÂNIA, Disponível em: <<http://www.rmtcgoiania.com.br/informacoes-institucionais>>. Acesso em: 17/11/2010.
- REIS, R. C. Articulação política regional - A experiência do Grande ABC. Disponível

em: <http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_30.htm>. Acesso em: 28/01/2010.

RIGI, C. Órgão para coordenar transporte na região metropolitana de SP deve ser criado até o final do ano. *R7 Notícias*. jul./2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/orgao-para-coordenar-transporte-na-regiao-metropolinata-de-sp-deve-ser-criado-ate-o-final-do-ano-20100628.html>>. Acesso em: 28/01/2010.

AVENIDA Cupecê registra congestionamento em primeiro dia útil do corredor ABD. *R7 Notícias e Agência Estado*, ago./2010. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/avenida-cupece-registra-congestionamento-em-primeiro-dia-util-do-corredor-abd-20100802.html>>. Acesso em: 23/06/2011.

SAMPAIO, B. R.; LIMA, O. N. *Transporte público de passageiros em regiões metropolitanas* – Estudo comparativo visando à formulação de um novo quadro institucional para a região metropolitana de Recife. Disponível em: http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_15congr/pdf/TP-043.pdf. Acesso em: 27/01/2011.

SAMPAIO, B. R.; LIMA, O. N.; SAMPAIO, Y. EFICÊNCIA NA GESTÃO DO TRANSPORTES PÚBLICO: Lições para o planejamento institucional. *Revista Planejamento e Políticas Públicas* n. 29 - jun./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/45/44>>. Acesso em: 27/01/2011.

SANTOS, C. J. P. *Análise do Desempenho dos Metropolitanos na Europa Reflexão sobre o caso português*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2008. Disponível em : <<https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/243874/1/Dissertacao%20Joana%20Santos.pdf>>. Acesso em: 15/03/2011.

SÃO PAULO, Constituição. Constituição do Estado de São Paulo: promulgada em 19/10/1989. Atualizada até a Emenda nº 32, de 10/12/2009. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>>. Acesso em: 01/03/2010.

SÃO PAULO TRANSPORTES (SPTRANS). São Paulo Transportes. Sistema de Bilhetagem Eletrônica. São Paulo, 2004.

SIQUEIRA, C. A. B., Consórcio Metropolitano: Um modelo de gestão para o transporte público. XVIII Congresso de pesquisa e ensino em transportes, abril de 2009.

SOBERMAN, R. M. - Rethinking Urban Transportation: Lessons from Toronto. Journal Title - Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board Volume 1606. Disponível em: <<http://trb.metapress.com/content/8H13W2022R06H74W>>

SOMEKH, N.; ROLNIK, R. Governar as Metrôpoles dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva, 2000.

SORRATINI, J. A.; SILVA M. A. Avaliação de um sistema integrado de transportes coletivo urbano: O caso de Uberlândia, MG. *Pluris*. 2005. Disponível em: <<http://redpgv.coppe.ufrj.br/>>. Acesso em: 09/06/2011.

SPINK, P. K., TEIXEIRA, M. A. C e CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. II, n.22, pp. 453-476, jul./dez 2009.

STRELEC, T. C. *Desafios da adaptação institucional*: um estudo do impacto da Lei

de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Alcançar a sustentabilidade através de políticas integradas de transportes e uso do solo. Dez/2001. Disponível em: < <http://www.transplus.net/>>. Acesso em: 10/11/2010.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A (URBS). Disponível em: <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/PORTAL/index.php>>. Acesso em: 25/01/2011.

VASCONCELOS, E. A. A crise do planejamento de transportes nos países em desenvolvimento: reavaliando pressupostos e alternativas. Revista dos Transportes. v. 3, n. 02 (1995). Disponível em <<http://www.revistatransportes.org.br/index.php/anpet/article/view/316>>. Acesso em: 25/01/2011.

TANIGUCHI, G.; Oba, L.; Duarte, F. O Transporte Coletivo de Curitiba como Integrador Tecnológico de Políticas Públicas. III Encontro da ANPPAS, mai./2006, Brasília-DF

TOMÀS, M. Dealing with metropolitan governance. A case study: Madrid. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, Out./2002

TSEKERIS, T.; TSEKERIS, C. Transport investment and sustainable urban and regional development. Facta Universitatis - Series: Economics and Organization Vol. 6, No 1, 2009, pp. 1 – 8

TORONTO TRANSIT COMMISSION, Disponível em <<http://www3.ttc.ca/index.jsp>>, Acesso em: 25/01/2011.

WRIGHT, J. .T. C.; GIOVINAZZO, R. A. DELPHI - Uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 01, n. 12, p.54-65, 2000. Trimestral.

ZANCHETTA, D.; MACHADO, R. Kassab veta ônibus fretados na área central de São Paulo. *O Estado de São Paulo*. 30/2009. Acesso em: 23/06/2011.

8 APÊNDICES

Apêndice A - Modelo de e-mail convite individual enviado aos gestores e pesquisadores

Prezado(a)

Eu, Clóvis José Ramos Ferraro, sou aluno de mestrado em Administração Universidade São Caetano do Sul (antigo IMES), tendo como orientador o Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani no projeto de pesquisa acadêmica, que esta inserida na linha de nosso programa dedicada à Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. Tal estudo tem como principal verificar as oportunidades e obstáculos para a constituição de um consórcio público de transporte de passageiros no Grande ABC. Como parte desta pesquisa será aplicada a metodologia DELPHI junto a um painel de políticos, executivos, acadêmicos e usuários do sistema de transportes. Nesse sentido, gostaríamos de convidá-lo(a) a fazer parte do referido painel.

No aguardo,

Clóvis Ferraro

Apêndice B - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na primeira rodada

1. Primeira Rodada Delphi

Dados do(a) Especialista

Seja bem vindo(a)!

Por favor forneça as informações abaixo.

* **1. Nome do participante da pesquisa Delphi;**

* **2. Instituição:**

* **3. Cargo:**

* **4. Último nível de formação acadêmica:**

* **5. Autoriza a citação do seu nome como um dos colaboradores do estudo, mantida a confidencialidade de suas respostas individuais?**

Não

Sim

* **6. Auto-avaliação - por favor, realize uma auto-avaliação do seu nível de conhecimento sobre transportes públicos:**

PERITO - Se encontra dentro do grupo de pessoas que se dedica ao tema Transportes Públicos com profundidade.

CONHECEDOR - Esta alternativa deve ser assinalada caso você esteja se tornando um perito, ou seja um perito mas esteja defasado em relação ao tema, ou trabalhe em uma área afim, mas que contribui periodicamente com temas correlacionados.

FAMILIARIZADO - Possui conhecimentos dos conceitos e os argumentos utilizados nas discussões sobre o tema, leio sobre o assunto, e tenho minha opinião formada.

NÃO FAMILIARIZADO - Caso você não seja conhecedor do tema.

2. Primeira Rodada Delphi

Introdução - Pesquisa Delphi

O método Delphi foi desenvolvido na década de 1950, e tinha como objetivo obter consenso de especialistas sobre previsões tecnológicas (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000). Este tem sido um dos instrumentos mais utilizados na realização de estudos prospectivos, e consiste num método estruturado de comunicação em grupo, normalmente abordando um problema complexo.

A metodologia desenvolvida originalmente baseia-se em três premissas básicas : o anonimato dos respondentes, a representação estatística distribuição dos resultados, e o feedback de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes.

A metodologia leva à evolução em direção a um consenso, que representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências, baseia-se no uso estruturado do conhecimento, da experiência, e da criatividade destes, no pressuposto que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor do que a opinião de um único indivíduo. O método é especialmente recomendável quando há rupturas ou discontinuidades no ambiente ou no assunto específico que se pretende estudar.

A técnica consiste em um questionário interativo que circula repetidas vezes por um grupo de peritos, preservando-se o anonimato das respostas individuais. Na primeira rodada os especialistas recebem um questionário, preparado por uma equipe de coordenação, e a eles é solicitado responder individualmente todas as questões.

As respostas das questões quantitativas são tabuladas e recebem um tratamento estatístico simples, no qual define-se a mediana e os quartis, os resultados são devolvidos aos participantes na rodada seguinte. Quando há justificativas e opiniões qualitativas associadas a previsões quantitativas, a coordenação busca relacionar os argumentos às projeções quantitativas correspondentes.

A cada nova rodada algumas perguntas são repetidas e outras inseridas, e os participantes devem reavaliar suas respostas à luz das respostas numéricas e das justificativas dadas pelos respondentes na rodada anterior. São solicitadas novas previsões com justificativas, particularmente se estas divergirem das respostas centrais do grupo. Esse processo é repetido por sucessivas rodadas do questionário até que a divergência de opiniões entre os especialistas tenha - se reduzido a um nível satisfatório, e a resposta da última rodada é considerada como a previsão do grupo.

3. INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES PÚBLICO DE PASSAGEIROS ...

A existência de meios adequados e eficientes de transportes contribui com o desenvolvimento de uma região. Do mesmo modo, entender a lógica do deslocamento da população, colabora com o dimensionamento e alocação do sistema de transporte público. Um dos grandes temas contemporâneos é exatamente a mobilidade nas regiões metropolitanas o problema da mobilidade, decorrente do grande fluxo de veículos que ocasionam congestionamentos, poluição atmosférica e sonora, problemas ligados à segurança, desconforto para os usuários etc, como uma das consequências do crescimento desordenado das cidades e da formação de grandes conglomerados urbanos.

Em paralelo, vêm ocorrendo várias discussões e previsões sobre o futuro dos transportes, sendo uma de suas vertentes a necessidade da redução do impacto ambiental. Porém, existem dificuldades na construção de uma equação que equilibre mobilidade, acessibilidade, sustentabilidade e o uso racional do espaço público e dos recursos.

Gerenciar o sistema de transportes de uma área urbana significa utilizar a Infra-estrutura existente de forma a atender a demanda, distribuir esta última de forma a manter um bom nível de serviço, analisar os deslocamentos, manter a fluidez do tráfego mesmo com a ocorrência de problemas e verificar a necessidade de alterar a rede viária. Este gerenciamento é realizado por órgãos públicos, que envolvem diversos níveis de governo, ocasionando a falta de uma estrutura administrativa organizada, e gerando a fragmentação de uma série de responsabilidades, que por consequência causam a realização de intervenções isoladas, e possivelmente ineficazes.

Existe a necessidade da concepção e busca de novas soluções para o sistema de transportes público de passageiros, que proporcionem a utilização mais racional da Infra-estrutura viária. Porém, as soluções tradicionais se mostram cada vez mais onerosas para os cofres públicos, sendo necessária a implantação de Infra-estrutura, construção de vias expressas, viadutos, túneis, estações e terminais para ônibus, trens, metrô etc.

Uma relativa inovação é a integração entre os sistemas de transporte público de passageiros (trens, metrô e ônibus), que deve ser fruto de objetivos acordados em uma política de transportes, e não simplesmente um objetivo em si mesma. A elaboração do planejamento de transporte urbanos visando o desenvolvimento sustentável, requer considerar também a integração das políticas de transportes urbanos, uso do solo e meio-ambiente. A presente pesquisa, através do recurso ao método Delphi, visa aprofundar a compreensão sobre o problema da mobilidade urbana/metropolitana e as perspectivas da integração de sistemas operados nas diferentes esferas da federação. Por esse motivo, agradecemos sua aceitação em participar do presente projeto, e nos colocamos à sua disposição para eventuais esclarecimentos, esperando que sua contribuição prossiga na 2ª rodada, que lançaremos em breve.

4. INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES PÚBLICO DE PASSAGEIROS ...

PRIMEIRA RODADA DELPHI

Objetivo da pesquisa

Identificar que fatores podem ser facilitadores / oportunidades, ou que podem se constituir em barreiras, para a Integração do sistema de transporte público de passageiros, tomando como base a literatura disponível sobre o tema.

A seguir estabeleça o grau de relativa importância de cada um dos fatores, poderão ser atribuídos valores de 1 a 5, sendo 1 "não importante" e 5 "extremamente importante".

Nesta primeira rodada poderão ser acrescentados novos fatores seguidos de uma avaliação. Ao final desta estes serão identificados e consolidados, e re colocados para a avaliação de todos os especialistas participantes.

*** 1. Fatores que podem ser "facilitadores / oportunidades" para a integração do sistema de transportes públicos na Região do Grande ABC.**

	(1) Não importante	(2) Pouco importante	(3) Indiferente	(4) Importante	(5) Muito importante
Independência do contexto político	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidade de substituição dos prestadores de serviços	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recursos para o desenvolvimento do sistema integrado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quantidade reduzida de impactos causados pelo sistema integrado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cobertura de áreas de divisa entre as cidades	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Visão e valores consensuais entre os gestores políticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utilização de parcerias público-privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Clareza por parte dos atores dos objetivos e questões básicas de integração do sistema de transporte público de passageiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Novo nível institucional para coordenação das ações integradas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Eliminação de níveis hierárquicos, por meio de integração ou de absorção de uma entidade por outra.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legislação comum aos atores relacionada com transportes e uso do solo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A criação de uma autoridade metropolitana de abrangência plena.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mecanismos/Dispositivos de resolução de conflitos de competências.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Aumento da mobilidade do usuário por meio das integrações intermodal, física e / ou temporal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A criação de uma autoridade reguladora dotada de capacidade técnica e independência política.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Por favor sugira e avalie outros facilitadores / oportunidades que possam contribuir para a integração.

5. BARREIRAS A INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES PÚBLICO DE ...

A implementação de políticas públicas integradas são muitas vezes uma tarefa difícil devido a uma série de barreiras. Estas podem ser de natureza legal, física, política institucional, financeira, institucional, técnica, social. Os quadros abaixo apresentam exemplos das barreiras encontradas na literatura e merecem atenção na presente pesquisa.

* 1. Fatores que podem ser barreiras e/ou desfavorecer a integração do sistema de transportes público no Grande ABC

	(1) Não importante	(2) Pouco importante	(3) Indiferente	(4) Importante	(5) Muito importante
Instabilidade dos sistemas tributário e legal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Indisponibilidade de recursos financeiros para financiar investimentos ou subsidiar serviços nos três níveis de governo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Instabilidade e falta de coordenação entre os entes participantes do sistema de transportes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Impossibilidade de garantia do atendimento às reivindicações dos diversos municípios ou territórios participantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incoerência entre sistema de planejamento e implementação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Modelo de financiamento e custeio do sistema.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Subsídio à tarifa pelos entes participantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Assimetria entre as remunerações dos prestadores de serviço.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incapacidade de infraestrutura do sistema de transportes públicos de passageiros.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legislação de uso e ocupação do solo inconsistente com planos de mobilidade.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausência de perspectiva estratégica de longo prazo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatização, desregulamentação e descentralização do sistema.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Descontinuidade das políticas de longo prazo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de consciência dos cidadãos em relação ao transporte público.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Resistências no nível de poder municipal/local.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausência de um padrão tecnológico para a	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Integração temporal e
tarifária.

Por favor sugira e avalie outros fatores que podem constituir obstáculos para a integração

*** 2. Supondo a consolidação da integração do sistema de transportes públicos na região do Grande ABC, qual seria o tipo de regime jurídico a que estaria subordinado:**

- Consórcio público específico (transportes)
- Consórcio público multitemático
- Empresa estatal
- Empresa privada
- Parceria pública / privada
- Sociedade de economia mista

Outro (especifique)

3. Cite quais outros mecanismos poderão ser aprimorados ou incrementados ao sistema, visando o aumento da mobilidade, eficiência e qualidade?

Apêndice C - Modelo de e-mail com instruções para a primeira rodada da pesquisa Delphi

Prezado(a),

O objetivo deste email é passar as instruções para a realização da primeira rodada de Delphi que permitirá identificar que fatores podem favorecer, ou desfavorecer, a integração do sistema de transportes público de passageiros na região do Grande ABC

Sua contribuição será muito importante e poderá ser feita por meio do preenchimento de formulário eletrônico, cujo link e senha são os seguintes: <https://www.surveymonkey.com/s/RZYTGTB> senha "xxxxxxxx".

O tempo total para leitura das instruções e preenchimento gira em torno de 20 a 30 minutos. A meta é termos as respostas até o dia 08/06/11 (Quarta-Feira). Caso haja alguma dificuldade com o prazo, favor informar.

O formulário eletrônico da pesquisa foi dividido em três partes:

- (i) Dados do/a Especialista, onde você poderá identificar-se e fornecer outras informações suas relevantes para a pesquisa;
- (ii) Introdução, que apresenta uma visão geral do método Delphi, e um texto que versa sobre transportes público; e
- (iii) Avaliação dos Fatores que podem favorecer, ou desfavorecer, a integração do sistema de transportes público de passageiros. São fornecidos preliminarmente alguns fatores identificados em pesquisas bibliográficas realizadas no Brasil e exterior; estes fatores preliminares devem ser avaliados por você em escala Likert fornecida ("não importante" até "muito importante"); você pode sugerir novos fatores e avaliá-los.

Instruções completas para o preenchimento são fornecidas no próprio formulário eletrônico.

Qualquer dúvida, não hesite em contatar-me, em qualquer dia e horário.

Segue anexa carta de meu orientador, Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani (tel.: xxxx-xxxx USCS e cel.: 11 xxxx-xxxx/ e-mail: xxxxxxxxxxxx@uscs.edu.br)..

Muito obrigado,

Clóvis Ferraro

Celular 99 9999-9999 / e-mail cjrrf@hotmail.com

Apêndice D - Modelo da carta formal da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) aos painelistas

[papel timbrado]

São Caetano do Sul, 14 de outubro de 2011

Assunto: Pesquisa Acadêmica sobre a **Integração do sistema de transportes público de passageiros da região do Grande ABC**

Por meio desta informo que Clóvis José Ramos Ferraro, é aluno de mestrado em Administração nesta universidade, e encontra-se sob minha orientação no projeto de pesquisa acadêmica, que esta inserida na linha de nosso programa dedicada à Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade. Tal estudo tem como principal verificar as oportunidades e obstáculos para a integração do sistema de transporte público de passageiros no Grande ABC.

Como parte desta pesquisa será aplicada a metodologia DELPHI junto a um painel de especialistas (executivos e acadêmicos) com ampla vivência no setor público brasileiro. Nesse sentido, gostaríamos de convidá-lo(a) a fazer parte do referido painel, conforme troca anterior de correspondências eletrônicas.

Aproveito a oportunidade para reiterar nossos agradecimentos, em meu nome e em nome da USCS, por sua relevante participação e contribuição para o embasamento da referida dissertação. Ao mesmo tempo, nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Luís Paulo Bresciani

PPGA - Universidade Municipal de São Caetano do Sul

[dados de contato]

Sem mais

Apêndice E - Modelo do instrumento para aplicação do Delphi na segunda rodada

1. Segunda Rodada Delphi

Identificação do(a) participante e Introdução

*** 1. 1. Seja bem-vindo à segunda rodada da pesquisa Delphi sobre a integração do sistema de transportes público de passageiros da região do Grande ABC. Agradecemos mais uma vez por sua participação na primeira rodada desta pesquisa. Por meio da sua participação e dos demais participantes foi possível identificar preliminar fatores que podem favorecer ou desfavorecer a integração do sistema de transportes público de passageiros da região do Grande ABC. Nesta fase pretendemos refinar os resultados iniciais e obter a visão dos participantes sobre o futuro deste cenário. Por favor, identifique-se preenchendo seu nome abaixo:**

Por favor, identifique-se preenchendo seu nome abaixo:

2. Resultados da primeira rodada de Delphi

Na primeira rodada, segundo o método Delphi, o painel composto por 15 especialistas no setor de transportes público avaliou os fatores, identificados previamente em literatura especializada, nacional e internacional. Os resultados desta avaliação serão apresentados, de forma consolidada, nos quadros 1 e 2 a seguir. Para a consolidação e classificação dos resultados, e a identificação dos fatores mais relevantes, foram utilizados instrumentos de estatística descritiva: média aritmética ponderada, mediana e quartis, medidas de tendência central úteis neste tipo de análise.

dos instrumentos de estatística descritiva: média aritmética ponderada, mediana e quartis, medidas de tendência central úteis neste tipo de análise.

3. INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES PÚBLICO DE PASSAGEIROS ...

Classificação dos fatores que podem favorecer a implantação do sistema integrado de transportes público de passageiros na região do Grande ABC, segundo a avaliação dos participantes.

Muito importante	Visão e valores consensuais entre os gestores políticos
	Clareza por parte dos atores dos objetivos e questões básicas da integração do sistema de transporte público
	Aumento da mobilidade do usuário por meio das integrações intermodal, física e / ou temporal.
Importante	Capacidade de substituição dos prestadores de serviços
	Recursos para o desenvolvimento do sistema integrado
	Quantidade reduzida de impactos causados pelo sistema integrado
	Cobertura de áreas de divisa entre as cidades
	Novo nível institucional para coordenação das ações integradas.
	Legislação comum aos atores relacionada com transportes e uso do solo.
	A criação de uma autoridade metropolitana de abrangência plena.
	Mecanismos/Dispositivos de resolução de conflitos de competências.
A criação de uma autoridade reguladora dotada de capacidade técnica e independência política.	
Não importante	Independência do contexto político
	Utilização de parcerias público-privadas
	Eliminação de níveis hierárquicos, por meio da integração ou da absorção de uma entidade por outra.

1. Caso tenha algum comentário sobre o resultado da classificação dos fatores que podem favorecer a implantação do sistema integrado de transportes público na Região do Grande ABC, por favor, utilize o espaço abaixo:

*** 2. Os participantes sugeriram novos fatores que podem favorecer a implantação do sistema integrado de transportes público de passageiros na região do Grande ABC. Por favor, seguindo a mesma escala já utilizada na primeira rodada: [clicar nos botões abaixo]**

	Não importante	Pouco importante	Indiferente	Importante	Muito importante
Aplicação de novas tecnologias no gerenciamento das redes de transportes / trânsito	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Disponibilizar material de orientação ao usuário sobre o sistema integrado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gerenciamento do sistema financeiro coletivo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Controle do fluxo de passageiros	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Criação de uma câmara de compensação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estimular e facilitar o uso de meios de transporte não motorizados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integração modal com os modos não-motorizados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Integração modal com o transporte privado (bolsões de estacionamento e etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plano Estratégico visando a constituição de uma governança específica.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outro (especifique)

4. BARREIRAS À INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES PÚBLIC...

Classificação dos fatores que podem ser barreiras ou desfavorecer a implantação do sistema integrado de transportes público de passageiros na região do Grande ABC, segundo a avaliação dos participantes.

Muito importante	Indisponibilidade de recursos financeiros para financiar investimentos ou subsidiar serviços nos três
	Instabilidade e falta de coordenação entre os entes participantes do sistema de transportes.
	Incoerência entre sistema de planejamento e implementação.
	Modelo de financiamento e custeio do sistema.
	Descontinuidade das políticas de longo prazo.
	Resistências no nível de poder municipal/local.
Importante	Incapacidade da infra-estrutura do sistema de transportes públicos de passageiros.
	Instabilidade dos sistemas tributário e legal.
	Impossibilidade de garantia do atendimento às reivindicações dos diversos municípios ou territórios
	Subsídio à tarifa pelos entes participantes.
	Assimetria entre as remunerações dos prestadores de serviço.
	Legislação de uso e ocupação do solo inconsistente com planos de mobilidade.
	Ausência de perspectiva estratégica de longo prazo.
	Privatização, desregulamentação e descentralização do sistema.
Falta de consciência dos cidadãos em relação ao transporte público.	
Ausência de um padrão tecnológico para a integração temporal e tarifária.	

1. Caso tenha algum comentário sobre o resultado da classificação dos fatores que podem ser barreiras ou desfavorecer a implantação do sistema integrado de transportes público na Região do Grande ABC, por favor, utilize o espaço abaixo:

*** 2. Os participantes sugeriram novos fatores que podem ser barreiras e/ou desfavorecer a integração do sistema integrado de transportes público de passageiros na região do Grande ABC. Por favor, seguindo a mesma escala já utilizada na primeira rodada: [clicar nos botões abaixo]**

	(1) Não importante	(2) Pouco importante	(3) Indiferente	(4) Importante	(5) Muito importante
Padronização da qualidade dos serviços oferecidos pelas empresas participantes do sistema	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Restrição e/ou penalização para o uso de transporte individual	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redução do tempo de viagem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Por favor sugira e avalie outros fatores que podem constituir obstáculos para a integração

5. Segunda rodada Delphi

Foi solicitado aos participantes opinarem sobre qual seria o regime jurídico para a consolidação do sistema integrado de transportes públicos de passageiros. Seguem as respostas:

Consórcio público específico (transportes): 60,0%

Consórcio público multitemático : 6,7%

Sociedade de economia mista : 6,7%

Parceria público / privado (PPP): 26,6%

1. Caso tenha algum comentário sobre o resultado, por favor, utilize o espaço abaixo:

*** 2. Supondo que o sistema integrado de transporte público de passageiros, estivesse subordinado a um conselho gestor, que teria como função o seu monitoramento, a implantação de propostas e a resolução de conflitos.**

Defina como seria a composição e modo de participação de cada integrante: Poder de veto:

Denota um membro que possui o direito de interromper de forma unilateral uma determinada proposta, mediante veto total ou parcial.

	Não participante	Ouvinte	Membro sem poder de veto	Membro com poder de veto
Governos municipais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
União	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Empresas privadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entidades de classe, sindicatos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representantes de usuários	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representantes da sociedade civil regional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organizações não governamentais (ONGs) específicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Outros integrantes (especificar):

6. Visão dos participantes sobre o futuro dos transportes na região ...

Queira fornecer abaixo a sua visão sobre os tópicos a seguir referentes ao sistema de transportes.

*** 1. A integração plena do sistema regional de transportes público de passageiros poderá ocorrer em um horizonte de tempo de:**

- 1 a 4 anos
 5 a 8 anos
 9 a 12 anos
 13 a 16 anos
 Acima de 16 anos

Caso tenha comentários sobre a questão, por favor utilize o espaço abaixo:

*** 2. A implantação de medidas de restrição e/ou penalização ao uso do transporte individual na região do Grande ABC poderá ocorrer em um horizonte de tempo de:**

- 1 a 2 anos
 3 a 5 anos
 6 a 8 anos
 9 a 11 anos
 Acima de 11 anos

Caso tenha comentários sobre a questão, por favor utilize o espaço:

*** 3. Considerando a viabilidade da restrição e/ou penalização do uso do transporte particular, quais medidas você considera viáveis:**

- Pedágio urbano
 Rodízio de automóveis
 Estimulo à integração modal com o sistema de transportes públicos
 Restrição de acesso as áreas centrais da região
 Desenvolver e implementar ações para estimular o Work Home (trabalho em casa)
 Estimular o transporte solidário (sistema de carona)
 Distribuição mais alongada das atividades visando à amenização dos horários de pico
 Estimular o desenvolvimento de múltiplas centralidades regionais (região policêntrica)

Outro (especifique)

*** 4. Em termos de modal, quais as prioridades de investimento na região:**

- Metrô
- Veículos leves sobre trilhos
- Transporte aéreo
- Ferroviário
- Ônibus urbanos e interurbanos
- Cicloviário

Outros (especifique)

5. Para finalizar, por favor, utilize o espaço a seguir para quaisquer comentários que julgar oportunos sobre o tema ou sobre a pesquisa:

Para encerrar é necessário clicar no botão Enviar/Finalizar

Agradecemos a sua participação nesta segunda e última rodada de Delphi. Assim que todos(as) participantes tiverem concluído sua participação na segunda rodada faremos as análises e consolidação das respostas. O resultado do estudo fornecido a todos(as) participantes.

Apêndice F - Modelo de e-mail com instruções para a segunda rodada da pesquisa Delphi

Prezados(as),

O objetivo deste email é agradecer-lo(a) por sua participação até o momento e fornecer as instruções para a realização da **segunda e última rodada de Delphi** que permitirá refinar os fatores que podem favorecer, ou desfavorecer, a integração do sistema de transportes público de passageiros na região do Grande ABC, identificados na primeira rodada.

Sua contribuição é ainda mais importante agora e poderá ser feita através do preenchimento de novo formulário eletrônico, que encontra-se no endereço: <https://www.surveymonkey.com/s/T765VKJ> senha **XXXXXXXXXX**.

Sugerimos copiar e colar o endereço no seu navegador de Internet, lembrando que a senha está com letras minúsculas.

O **tempo estimado é de 15 minutos** e nossa expectativa é que o formulário eletrônico seja preenchido até 01/07/11, Sexta-Feira da próxima semana. Caso haja alguma dificuldade com o prazo, favor informar.

O formulário eletrônico da segunda rodada está dividido em três partes:

Introdução, onde você poderá identificar-se e receber as primeiras informações sobre a segunda rodada;

Resultados da primeira rodada de Delphi, que apresenta as avaliações dos/as especialistas de forma consolidada, assim como as sugestões de novos fatores que eles fizeram, que deverão ser avaliadas por você; e

Visão dos especialistas sobre o futuro da integração do sistema de transportes público de passageiros na região do Grande ABC, onde você poderá contribuir para a visão sobre a viabilidade deste, bem como do horizonte de tempo para isto.

Instruções completas para o preenchimento são fornecidas no próprio formulário eletrônico. Qualquer dúvida, não hesite em contatar-me, em qualquer dia e horário.

Concluída a segunda rodada, será realizada a consolidação e análise final dos dados para apuração e interpretação dos resultados do estudo. Cada um dos participantes receberá o documento final da pesquisa, bem como uma síntese da dissertação, tão logo esteja finalizada.

Muito obrigado,

Clóvis Ferraro

Celular 99-9999-9999/ e-mail cjfff@hotmail.com