



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Sociedade E Cooperação
Internacional - PPGDSCI

**Análise dos impasses, obstáculos e desafios à construção da política
integrada de transporte público na Área Metropolitana de Brasília
(AMB).**

TANIA FERREIRA DE OLIVEIRA

Brasília, DF
Março / 2017



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Sociedade E Cooperação
Internacional - PPGDSCI**

Análise dos impasses, obstáculos e desafios à construção da política integrada de transporte público na Área Metropolitana de Brasília (AMB).

TANIA FERREIRA DE OLIVEIRA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI, do Centro de Estudos Multidisciplinares – CEAM, da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos para obtenção do grau de mestre.

Orientador:

Prof. Dr. LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

Brasília, DF

Março / 2017



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM
Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento, Sociedade E Cooperação
Internacional - PPGDSCI

TANIA FERREIRA DE OLIVEIRA

Análise dos impasses, obstáculos e desafios à construção da política integrada de transporte público na Área Metropolitana de Brasília (AMB).

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI, do Centro de Estudos Multidisciplinares – CEAM, da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos para obtenção do grau de mestre.

BANCA EXAMINADORA:

LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA, Dr., Professor Associado.

(Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Universidade de Brasília - UnB)

(ORIENTADOR) e-mail: lfmbessa@gmail.com

DORIANA DAROIT, Dr^a, Professora Associada.

(Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Universidade de Brasília - UnB)

(PRESIDENTE DA BANCA) e-mail: doriana.daroit@gmail.com

ANA MARIA NOGALES VASCONCELOS, Dr^a, Professora Associada.

(Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - Universidade de Brasília - UnB)

(EXAMINADORA INTERNA) e-mail: nogales@unb.br

BENNY SCHVARSBURG, Dr., Professor Titular.

(Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de Brasília - UnB)

(EXAMINADOR EXTERNO) e-mail: benny@unb.br

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Bete e Antonio pela dedicação, paciência, carinho, amor e incentivo para seguir em frente trilhando meu caminho profissional, minha independência financeira e, principalmente, minha realização pessoal.

Ao meu irmão, Renato, e minha cunhada, Naira, pelo incentivo na realização do mestrado e ao meu sobrinho, Heitor, pelos deliciosos momentos de brincadeira que fazem com que a vida seja mais leve.

Ao meu marido, André, pelo companheirismo, amor e cuidado em todos os momentos desde o início do nosso relacionamento. E também a sua família, que me acolhe sempre com muito carinho e vibra com as minhas conquistas.

Ao meu professor orientador, Bessa, por tudo que me ensinou e pelo tanto que me auxiliou nesta caminhada no PPGDSCI. Assim como à professora Doriana Daroit e, em nome dela, a todos os professores, alunos e funcionários do Programa, com os quais também pude aprender muito e que sempre estiveram disponíveis para me auxiliar em tudo o que foi preciso.

Aos professores convidados para a banca de qualificação e de defesa da dissertação, Benny Schvarsberg e Ana Maria Nogales Vasconcelos, pelas valiosas contribuições feitas.

Aos técnicos da ANTT, Semob-DF, MPDFT por se disponibilizarem a conversar sobre o funcionamento do sistema de transporte público da AMB, assim como sanar as dúvidas que foram surgindo ao longo da pesquisa.

À CAPES, pela concessão de um ano de bolsa, que permitiu que eu me dedicasse exclusivamente à conclusão dessa dissertação.

*O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas
Não importa se são ruins, nem importa se são boas
E a cidade se apresenta centro das ambições
Para mendigos ou ricos e outras armações
Coletivos, automóveis, motos e metrô
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs*

*A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce
A cidade não pára, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce*

*A cidade se encontra prostituída
Por aqueles que a usaram em busca de saída
Ilusora de pessoas de outros lugares
A cidade e sua fama vai além dos mares
No meio da esperteza internacional
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos*

Chico Science

Nação Zumbi

Análise dos impasses, obstáculos e desafios à construção da política integrada de transporte público na Área Metropolitana de Brasília (AMB).

RESUMO

O único meio de transporte público coletivo disponível na Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) é o sistema de ônibus. São comuns nos noticiários locais os relatos dos problemas resultantes da precariedade deste sistema de transporte público. São inúmeras as notícias sobre a falta de segurança dos passageiros resultante da má conversação dos ônibus, a demora no trajeto a ser percorrido e as reclamações em relação ao alto valor da tarifa paga. O sistema em questão é utilizado principalmente para atender a população que se desloca diariamente dos seus locais de residência – nos municípios goianos que formam a PMB – com destino aos seus empregos no Distrito Federal. O processo de conurbação torna imperceptível a distinção entre os limites políticos administrativos dos municípios goianos e o Distrito Federal. A aparente “dissolução” desses limites suscita a necessidade de coordenação entre diferentes atores, que possuem distintas competências e capacidades técnicas, para tratar da gestão de serviços públicos de interesse comum, como é o caso do transporte público. Por isso, há muito tempo se discute a possível integração do sistema de transporte da PMB com o sistema do Distrito Federal. No entanto, a referida integração nunca aconteceu. Dessa forma, a presente dissertação analisa a construção da política integrada de transporte público coletivo na PMB por meio da identificação dos impasses, obstáculos e desafios que dificultam a sua concretização. Para isso, foram analisados documentos públicos disponibilizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF) que contêm o histórico das negociações entre os atores envolvidos na formulação da política integrada de transporte na região. A segregação socioespacial da população, a concentração da oferta de emprego e a segregação institucional das redes de transportes existentes na região podem ser elencadas como entraves para a execução da política integrada. A metropolização do espaço torna essencial a articulação entre diversos atores políticos que precisam se organizar para agir em um território que ultrapassa os limites políticos administrativos inicialmente estabelecidos, assim como promover políticas que possam contribuir para o desenvolvimento da população que circula neste território.

Palavras-chave: metropolização do espaço, governança, transporte público, desenvolvimento.

Analysis of the obstacles and challenges to the construction of the integrated public transport policy in the Metropolitan Area of Brasília (AMB).

ABSTRACT

The only public means of public transportation available in the Metropolitan Periphery of Brasília (PMB) is the bus system. The reports of the problems resulting from the precariousness of this public transport system are common in local news programs. There are numerous reports about the lack of security of passengers resulting from the bad conversation of the buses, the delay in the route to be traveled and the complaints regarding the high value of the fare paid. The system in question is mainly used to the population that moves daily from their places of residence - in the municipalities that form the PMB - to their jobs in the Federal District. The conurbation process makes it imperceptible to distinguish between the administrative political limits of the municipalities of Goiás and the Federal District. The apparent "dissolution" of these limits raises the need for coordination between different actors, who have different skills and technical capacities, to deal with the management of public services of common interest, such as public transport. For this reason, the possible integration of PMB's transportation system with the Federal District system has long been discussed. However, this integration never happened. In this way, the present dissertation analyzes the construction of the integrated policy of collective public transport in the PMB through the identification of the obstacles and challenges that make it difficult to materialize. For this purpose, public documents made available by the National Land Transport Agency (ANTT) and the State Secretariat of Mobility of the Federal District (Semob-DF) were analyzed, containing the history of the negotiations between the actors involved in formulating the integrated transport policy in the region. The socio-spatial segregation of the population, the concentration of job supply and the institutional segregation of existing transport networks in the region can be identified as obstacles to the implementation of the integrated policy. The metropolization of space makes essential the articulation between diverse political actors who need to organize to act in a territory that surpasses the administrative political limits initially established, as well as to promote policies that can contribute to the development of the population that circulates in this territory.

Key words: metropolitan space, governance, public transport, development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Principal meio de locomoção (%) por faixa de renda no Brasil	15
Figura 2 - Regiões Metropolitanas (RMs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), população total em 2010	31
Figura 3 - Relações entre Estado, operador e usuário na gestão do sistema de transporte público coletivo	44
Figura 4 – Instrumentos jurídicos e de planejamento da gestão territorial de Brasília	58
Figura 5 – Taxa de crescimento populacional em Brasília e na Periferia Metropolitana de Brasília (PMB)	63
Figura 6 – Percentual do meio de transporte utilizado pela população urbana ocupada, segundo os municípios da Periferia Metropolitana de Brasília	69
Figura 7 – Percentual de pessoas que gastam mais de uma hora para se deslocar ao trabalho x Percentual de pessoas trabalhando em outro município	70
Figura 8 – Instâncias políticas da gestão do transporte no Distrito Federal	74
Figura 9 – Linha do tempo das discussões no âmbito da ANTT	90
Figura 10 – Comparativo entre o sistema de transporte urbano e o transporte semiurbano	91
Figura 11 – Linha do tempo das discussões no âmbito do GDF	99

LISTA DE SIGLAS

ANTT Agência Nacional dos Transportes Terrestres

AMB Área Metropolitana de Brasília

Codeplan Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CNI Confederação Nacional da Indústria

DFTrans Transporte Urbano do Distrito Federal

GDF Governo do Distrito Federal

GEROT Gerência de Regulação e Outorga de Transporte de Passageiros

GT Grupo de Trabalho

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPGO Ministério Público do Estado de Goiás

MPDFT Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

PDAD Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PDTU/DF Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal

PMAD Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios

PMB Periferia Metropolitana de Brasília

PROPASS – BRASIL Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros

RA Região Administrativa

SEMOB-DF Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal

SIT/DF Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal

SUPAS Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
3. ASPECTOS TEÓRICOS: METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO, GOVERNANÇA E TRANSPORTE PÚBLICO	22
3.1 A metropolização do espaço	22
3.1.1 Regiões metropolitanas no Brasil: histórico da institucionalização	28
3.2 A questão da governança metropolitana	33
3.3 Transporte: elemento de integração no território metropolitano	38
3.3.1 Transporte e cidade	38
3.3.2 Arcabouço legal da prestação do serviço de transporte público coletivo no Brasil ...	41
4. DA CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA À FORMAÇÃO DE SUA PERIFERIA METROPOLITANA: A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	50
4.1 A construção de Brasília e o contexto nacional	50
4.2 A formação da periferia metropolitana de Brasília (PMB)	53
4.2.1 A gestão territorial de Brasília.....	56
4.2.2 A expansão da mancha urbana de Brasília para além dos limites político-administrativos do Distrito Federal	60
5. CONFIGURAÇÃO ATUAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA.....	72
5.1 O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF).....	75
5.2 O sistema de transporte público na Periferia Metropolitana de Brasília (PMB)	78
6. PERSPECTIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO	83
6.1 Dispositivos legais que preveem a adoção de ações integradas nos serviços públicos da AMB.....	83
6.2 O andamento das negociações acerca da implantação do sistema integrado de transporte na AMB: a participação e os encaminhamentos dados pelos órgãos envolvidos nas negociações	85
6.2.1 Do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)	85
6.2.2 Da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).....	86
6.2.3 Do governo do Distrito Federal: DFTrans e Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF)	93
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
8. REFERÊNCIAS	103

1. INTRODUÇÃO

Brasília, capital do país, patrimônio cultural da humanidade, conhecida por ser centro das decisões políticas do país, pela arquitetura modernista das suas edificações e seu desenho urbanístico, caracterizado pelas largas avenidas e paisagens arborizadas, nas quais o que mais se vê são automóveis trafegando em alta velocidade. Essa imagem associada à Brasília se restringe basicamente ao Plano Piloto. No entanto, há muito tempo que Brasília não pode ser associada somente a essa porção do território, “tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos sessenta. Ela é agora a metrópole, que envolve além desses espaços os municípios vizinhos do entorno do DF. O espaço metropolitano criado (ou destinado) vai interagir com as fases do processo de urbanização brasileiro e não pode ser ignorado nas políticas urbanas, seja a nível local, regional ou nacional” (FERREIRA, 1985, p.56).

Conforme Santarém (2013, p.56),

se a história da cidade fez com que ela crescesse para além da área planejada, e que a maior parte da população local não viva neste espaço, é de se estranhar que até hoje se fale em Brasília principalmente a partir de seu planejamento urbanístico. Trata-se de uma situação um tanto maluca, em que discutimos o presente e o futuro de Brasília não com base no que este aglomerado urbano é, mas sim levando em conta o que a cidade deveria ter sido.

Nesta dissertação, considera-se como Área Metropolitana de Brasília (AMB) o que está explicitado na Nota Técnica nº 1/2014 elaborada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), que posteriormente será apresentada com mais detalhes. De acordo com a Codeplan, a AMB é composta pelo Distrito Federal e mais 12 municípios goianos: Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina e Luziânia, Formosa, Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás, Cristalina e Alexânia. O termo Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) será utilizado ao longo deste trabalho para referir-se aos 12 municípios goianos que fazem parte da AMB.

A AMB abre a perspectiva para uma nova abordagem sobre a metropolização, uma vez que “a cidade já nasceu como cidade de serviços e foi concebida sob um modelo de gestão considerado inovador” (FERREIRA e STEINBERGER, 2005, p.68) e as análises recentes sobre o tema da metropolização focam basicamente o papel

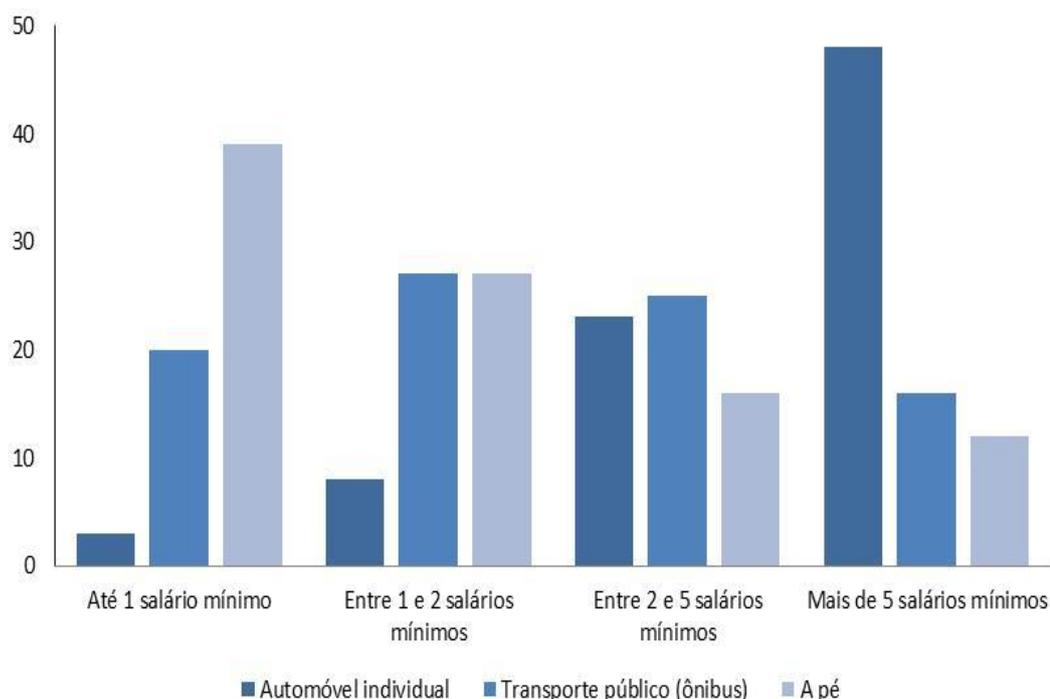
determinante que a globalização e a reestruturação econômica desempenharam nas transformações urbanas das cidades.

No caso de Brasília, a periferia ficou limitada à função residencial devido à ausência da oferta de empregos. Tal limitação impacta significativamente na necessidade de deslocamento diário da população que ali habita para vencer as grandes distâncias que separam os locais de residência dos postos de empregos, das escolas, dos serviços de saúde, lazer, etc. Esses deslocamentos, realizados em meios de transporte individuais ou coletivos, demandam tempo e recursos que pesam no orçamento, principalmente, das famílias de classes de renda mais baixas.

A concentração populacional em áreas urbanas e a separação física das atividades no território torna a circulação das pessoas uma condição indispensável para a realização das atividades sociais. Contudo, conforme Vasconcellos (1998, p.55), “a liberdade de ir e vir nas metrópoles é diretamente proporcional ao acesso que cada indivíduo tem aos meios de transporte e circulação na cidade”. As diferenças no acesso sofrem influências de certos fatores, tais como a condição econômica, a idade, o gênero e a condição física de cada pessoa. Por exemplo, os jovens e os idosos têm restrições de mobilidade que podem ser relacionadas à idade e a condição física. Os jovens, dependendo da idade, podem não ter autonomia para se locomoverem sozinhos. Já os idosos, pela idade avançada, podem ter problemas físicos que podem complicar a locomoção individual.

Em relação à renda, a tendência é que a medida que a renda aumente, a população passe a se deslocar mais por meio do transporte individual motorizado. No Brasil, segundo levantamento sobre mobilidade urbana realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2015, quanto menor a renda familiar dos brasileiros, maior o percentual daqueles cujo principal meio de locomoção é andar a pé e de ônibus (transporte público). Já os que possuem maior renda familiar tendem a usar como principal meio de locomoção o automóvel individual, conforme ilustrado na Figura I abaixo.

Figura I – Principal meio de locomoção (%) por faixa de renda no Brasil



Fonte: Confederação Nacional da Indústria (CNI) Elaboração própria.

O problema não está no fato de a população adquirir um automóvel para se deslocar e sim no uso excessivo desse meio de transporte individual, na péssima qualidade e no custo elevado do transporte público coletivo e na concentração dos serviços em determinadas áreas que pioram os deslocamentos cotidianos da população. Ressalta-se que não se trata de negar os benefícios indiscutíveis do uso do automóvel para o indivíduo, mas de incluir, na quantificação dos custos quando da avaliação de projetos e políticas públicas para transporte nas áreas urbanas, os impactos decorrentes de sua utilização massiva para a sociedade e dar ao serviço público, qualidade comparável ao meio particular (MIHESSEN, 2013).

A população de baixa renda acaba sendo a mais prejudicada nesse contexto, pois normalmente habita as áreas mais periféricas, gasta mais tempo nos deslocamentos diários e fica refém de um sistema de transporte público coletivo de péssima qualidade, que, dentre outros fatores, está em desvantagem na disputa do espaço viário com o

transporte individual motorizado, que ocupa mais espaço e transporta menos passageiros e polui mais.

Para desvincular-se da ênfase dada ao transporte coletivo somente como amenizador dos problemas associados ao uso excessivo do automóvel particular, pretende-se apresentá-lo como meio de transporte capaz de favorecer a inclusão social, uma vez que torna possível para boa parte da população o acesso aos serviços e direitos essenciais de cada cidadão. Dessa forma, considera-se que um sistema de transporte público precário constitui-se em um empecilho para o desenvolvimento de uma região e, conseqüentemente, de sua população.

Diante desse contexto, faz-se importante analisar e discutir como o sistema de transporte pode ser estruturado para servir melhor à população, no sentido de aumentar a qualidade do serviço ofertado e garantir que a população tenha acesso a um serviço eficiente e seguro por meio de uma tarifa acessível.

Soma-se a isto a contínua urbanização em escala mundial e o conseqüente crescimento da população urbana, aumentando a concentração de pessoas nas cidades. Dessa forma, questionamentos sobre como prover infraestrutura urbana em termos de habitação, transporte e saneamento para todo esse contingente populacional são cada vez mais recorrentes, assim como os impactos decorrentes das numerosas aglomerações urbanas podem afetar o meio ambiente.

Torna-se essencial discutir também como os problemas comuns em áreas metropolitanas podem ser tratados de forma a beneficiar a população que ali reside e diariamente se desloca. No caso do transporte urbano, este é o elemento que possibilita o funcionamento do fluxo de pessoas. Quando o sistema de transporte urbano encontra-se sucateado, com baixa diversificação modal e, conseqüentemente, pouco atrativo para os usuários, os problemas de mobilidade do espaço metropolitano em questão se agravam.

No Brasil, de acordo com a escala, o transporte público é de competência dos três entes federativos, conforme a Constituição Federal de 1988. Portanto, o transporte público coletivo intramunicipal é de competência do município, enquanto que o transporte intermunicipal e o transporte interestadual são, respectivamente, de responsabilidade do Estado e da União. Conforme Best (2011, p.182), “em âmbito metropolitano, onde a circulação de passageiros entre os territórios administrativos dos municípios é grande, a sobreposição de competências e a conseqüente competição entre

os sistemas municipais e estadual ocorre, fortalecendo a noção de um sistema de transporte fragmentado, em que as distintas partes coexistem”.

No caso da AMB, que não existe institucionalmente¹, o problema da gestão do transporte na região torna-se ainda mais complexo. Além disso, o modelo de expansão urbana em vigor no Distrito Federal caracterizado pela dispersão da população no território sem a provisão de infraestrutura urbana adequada na mesma medida afeta o sistema de transporte, uma vez que deve servir à locomoção das pessoas que habitam lugares separados por grandes vazios urbanos, isto é, há concentração de empregos e serviços em determinados locais em detrimento de outros.

A urbanização ocorrida na região a partir da construção de Brasília está inserida em uma perspectiva maior de desenvolvimento nacional que procura favorecer, de uma forma geral, o crescimento econômico em detrimento da qualidade de vida das pessoas. Por isso, pode ser tão difícil construir diante deste contexto uma política de transporte que se desvincule da manutenção da taxa de lucro para oferecer à população a possibilidade de deslocar-se com segurança, rapidez por meio de uma tarifa que não seja exorbitante para as classes menos favorecidas.

Como o que mobiliza a mente humana são problemas, ou seja, a busca de um maior entendimento de questões postas pelo real, ou ainda a busca de soluções para problemas nele existentes, tendo em vista a sua modificação para melhor (DIONE e LAVILLE, 1999), com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população que se desloca diariamente por meio de transporte público coletivo na área metropolitana de Brasília, pretende-se, nesse trabalho, analisar os impasses, obstáculos e desafios à construção da política integrada de transporte público coletivo na área metropolitana de Brasília, e buscar conhecer os elementos – sejam políticos, econômicos ou institucionais – que dificultam ou impedem a execução dessa política na região.

A ideia de discutir a gestão do transporte público na AMB vai ao encontro da perspectiva multidisciplinar apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) do Centro de

¹ Conforme o § 3º do art.25 da Constituição Federal de 1988, as regiões metropolitanas constituem-se por agrupamentos de municípios limítrofes dentro de um mesmo Estado. Contudo, a Área Metropolitana de Brasília abrange municípios do Estado de Goiás e o Distrito Federal. Portanto, não há amparo legal para a sua constituição como região metropolitana. A alternativa para casos como este é a criação de uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), como será visto mais adiante nesta dissertação.

Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília A discussão sobre a construção de uma política pública de transporte metropolitano por meio da identificação dos atores responsáveis pela sua elaboração e execução, assim como a relações entre estes atores, está associada a linha de pesquisa do PPGDSCI referente à gestão pública para o desenvolvimento, por meio da qual executam-se pesquisas voltadas à governança urbana e à análise da ação pública como promotora para o desenvolvimento.

Uma vez definido o objetivo da presente dissertação e seu alinhamento com a temática do PPGDSCI, a seguir apresenta-se o percurso metodológico que tornou possível a realização da mesma.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Allen *et al* (1998 apud MACLEOD, 2011), não se pode estudar tudo e há sempre várias maneiras de ver um lugar, além de que "regiões" só existem em relação a critérios específicos, que não estão "lá fora" esperando para serem descobertas, sendo, portanto, nossas construções.

A região escolhida para análise nessa pesquisa justifica-se pelo enorme contingente de passageiros que utiliza esse sistema de transporte. Conforme HADDAD e OLIVEIRA (2013), anualmente são transportados 90 milhões de passageiros entre os municípios goianos da periferia metropolitana de Brasília com destino ao Distrito Federal. Atualmente, a população usuária deste sistema conta com um serviço de má qualidade refletida nos constantes atrasos, falta de segurança no trajeto e pelo alto valor tarifário que os usuários devem pagar para utilizá-lo.

Contudo, como a região está inserida em um contexto maior – fruto da urbanização dispersa, do uso excessivo do automóvel particular e da falta de integração na gestão dos problemas de interesse comum em áreas metropolitanas – espera-se, posteriormente, aplicar o raciocínio aqui e desenvolvimento e o conhecimento produzido em outras áreas, certamente com as adaptações necessárias.

Com o intuito de contribuir para a discussão relacionada à gestão do transporte na região e com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e da Universidade de Brasília – UnB, por meio do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI e

do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais – NEUR, a presente pesquisa utilizou a abordagem qualitativa para buscar compreender os obstáculos que dificultam a gestão integrada do transporte público na AMB.

Primeiramente, por meio de revisão bibliográfica, fundamentou-se o referencial teórico para as questões da metropolização do espaço, da governança e da relação do transporte com o desenvolvimento que serviram de pano de fundo para a análise do contexto da formação da periferia metropolitana de Brasília, seus problemas de gestão e, mais especificamente, a questão da gestão do transporte público na região.

Tendo em vista que a análise da política de transporte público, sendo uma política pública, deve levar em conta como os atores políticos agem, por quais motivos estes agem e quais os efeitos destas ações, buscou-se, inicialmente, identificar os atores políticos diretamente envolvidos na gestão do transporte público na região para posteriormente, questioná-los sobre o andamento das discussões relacionadas à implantação do sistema integrado.

Os seguintes atores foram consultados para que fosse possível obter informações: a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF), a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)². Foram realizadas três encontros em cada um destes órgãos com técnicos que se disponibilizaram para conversar. O primeiro encontro ocorreu em outubro de 2016 na Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão, na sede do Ministério Público Federal do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); o segundo foi realizado na Gerência de Regulação e Outorga de Transporte de Passageiros (GEROT) da Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS) na sede da Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) em novembro de 2016 e o terceiro, realizado em janeiro de 2017 na Subsecretaria de Planejamento da Mobilidade da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF).

Com o objetivo de mapear as iniciativas tomadas em conjunto para tratar da integração entre os sistemas de transporte existentes, os questionamentos feitos aos interlocutores dos órgãos responsáveis pela implementação da política, ou seja, a

² Ressalta-se que o MPDFT foi procurado para obter informações sobre a política integrada de transporte na região porque em uma pesquisa preliminar quando o objeto da dissertação ainda estava sendo definido, tomou-se conhecimento do Programa Entorno do Distrito Federal. Considerando que no âmbito deste Programa já havia sido realizada reunião sobre o tema do transporte na AMB, definiu-se que seria interessante considerar a discussão promovida pelo MPDFT, mesmo que, por se tratar de um órgão de controle e fiscalização, não tenha a mesma função e competência para tratar de tal política como tem a ANTT e a Semob-DF.

Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF), foram basicamente sobre: i) desde quando se discute a integração do sistema em questão; ii) há diálogo entre os órgãos envolvidos na gestão dos sistema de transporte afetados pelo projeto de integração; e iii) quais são os principais obstáculos para a implantação da integração e como estes poderiam ser transpostos. Somente as perguntas feitas para a Procuradoria Distrital diferiram um pouco, pois sendo o MPDFT um órgão de fiscalização e controle, o foco da entrevista foi voltado para saber como este estava trabalhando para fomentar a implantação da política integrada de transporte na região.

Pretende-se tratar nesta dissertação das relações entre os atores políticos encarregados de implantarem o sistema de transporte integrado na AMB³, basicamente se existe diálogo entre eles ou não. Considera-se que mesmo que exista diálogo entre os atores, este seja frágil e, portanto, contribua para a ineficácia da política integrada de transporte na região. No entanto, ressalta-se que não é somente o diálogo entre os atores que pode possibilitar a implantação desta política, outros fatores devem ser levados em consideração tais como a interação da política de transporte com as políticas de uso e ocupação do solo e a habitacional, assim como a existência ou não do controle social.

Dessa forma, aborda-se a problemática do transporte sob o ponto de vista político, o que se difere das abordagens usuais das áreas de ciências exatas que normalmente focam os aspectos técnicos e econômicos do transporte. Para isso, recorreu-se à seguinte literatura: Barat (1978), Vasconcellos (1998, 2012) e Neto e Pedroso (2013).

Segundo Vasconcellos (1998), politizar as análises de transporte é condição indispensável para o amadurecimento do esforço analítico na direção da compreensão adequada dos fenômenos ligados aos deslocamentos humanos. Ao compreender adequadamente estes fenômenos, torna-se possível identificar as propostas e ações que podem alterar as condições predominantes.

A discussão sobre os entraves para a implantação da política integrada de transporte na AMB foi também abordada pelo viés do conceito de governança, no sentido de que hoje o leque de atores que participam, influenciam e impactam as

³ Ressalta-se que apesar de não terem sido procurados diretamente para fornecer informações sobre o andamento das negociações quanto à integração do sistema de transporte na AMB, o governo do Estado de Goiás e o governo municipal dos municípios goianos que compõem a PMB são diretamente envolvidos na construção desta política e por isso, devem ser levados em consideração em pesquisas futuras sobre este tema.

políticas públicas está ampliado. De acordo com Lefèvre (2009, p.312), “o termo governança corresponde a uma abertura do sistema de atores na condução das políticas públicas”.

No caso das regiões metropolitanas a questão da governança torna-se mais complexa, uma vez que essas regiões são por si só são repletas de relação de tensão e conflitos entre atores provenientes de diferentes esferas de poder e com interesses díspares. Para subsidiar a discussão em relação à governança metropolitana utilizadas como referências nesta dissertação, destacam-se publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013).

Para apresentar a configuração da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), utilizou-se a produção literária da Coleção Brasília (PAVIANI, 1985,1999). A Coleção reúne a produção acadêmica de diversas áreas, tais como geografia, arquitetura/urbanismo, antropologia e sociologia.

Como fontes de dados, foram utilizadas as publicações e estudos produzidos pela Companhia de Planejamento de Brasília (Codeplan) sobre a Área Metropolitana de Brasília e sobre as características sociais dos municípios da PMB. Quanto ao funcionamento do sistema de transporte na PMB, seus gargalos e os desafios para a implantação do sistema integrado ao sistema de transporte público do DF, foram requisitados dados e informações junto à ANTT, órgão atualmente responsável pela gestão do sistema de transporte coletivo na PMB.

Além das fontes mencionadas acima, foram de extrema importância também, as disciplinas cursadas ao longo do curso de mestrado e também as discussões e debates promovidos pelo Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR/CEAM) em conjunto com professores de outros departamentos da UnB. Além da participação, como ouvinte, no Seminário "A área metropolitana de Brasília: realidade e perspectivas para o seu desenvolvimento" realizado na reitoria da UnB em março de 2016 no âmbito do projeto "Desenvolvimento, território e ambiente: transformações e perspectivas na área metropolitana de Brasília" (CNPq-IRD n° 490628/2013-3).

3. ASPECTOS TEÓRICOS: METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO, GOVERNANÇA E TRANSPORTE PÚBLICO.

O caminho do conhecimento exige rigor e método. Muitas certezas se tornam incertezas durante o percurso, enquanto que outras encontram soluções, o que importa é que por meio da consistência teórica e conceitual é possível contribuir para a compreensão do real (LENCIONI, 2008).

Dessa forma, para compreender e discutir o problema real da AMB, que não existe de forma institucionalizada, pretende-se fundamentar algumas questões teóricas que serviram de base para a análise posterior dos obstáculos da gestão integrada do transporte público na região. Para isso, a seguir, serão abordados temas como a metropolização do espaço, a questão da governança e o papel do transporte em uma área metropolitana.

3.1 A metropolização do espaço

A gestão do transporte público em uma área metropolitana implica na análise do deslocamento cotidiano dos cidadãos em um território conurbado. Por conturbação, entende-se, do ponto de vista semântico a ação de reunir em um todo diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional (MEYER, 2000, p.7). Segundo Clemente *et all* (2009, p.455), em geral, entende-se por conurbação uma agregação policêntrica na qual os diferentes espaços urbanos se juntam, em razão do crescimento de centros independentes e, como consequência, torna-se uma fonte geradora de novas questões trazidas por sua territorialidade complexa.

A mobilidade⁴ cotidiana dos cidadãos é influenciada pela organização socioespacial da área metropolitana, que por sua vez é influenciada por diversos fatores. Por exemplo, o espaço urbano moderno caracteriza-se pela localização dispersa das funções urbanas, isto é, pela separação espacial e temporal entre as distintas atividades, o que impacta a necessidade de deslocamento dos cidadãos para realizarem as atividades do dia a dia. Contudo, nem sempre as atividades se localizaram de modo disperso no território, as formas de organização da metrópole mudaram ao longo do tempo.

Para compreender e descrever as peculiaridades do percurso metropolitano, as inflexões do seu trajeto e, até mesmo, as rupturas do seu desenvolvimento, Meyer (2000), rejeita a análise causal da interpretação da metrópole como reflexo do desenvolvimento econômico da sociedade. Na contramão da relação de causalidade, sustenta a metrópole como expressão do modo de produção e, portanto, leva a assumir a metrópole antes como um poderoso agente das transformações no interior do próprio sistema capitalista.

Portanto, Meyer (2000, p.4) afirma que

sua organização física responde a exigências de todo tipo: econômicas, funcionais, simbólicas, estratégicas e outras, todas elas impostas pelo sistema produtivo que, desde a emergência da metrópole moderna, não abandonou seu incessante “impulso

⁴ A mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infra-estrutura (vias, calçadas, etc) que possibilitam esse ir e vir cotidiano. Isso significa que a mobilidade urbana é mais do que o que chamamos de transporte urbano, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. Pensar a mobilidade urbana é, portanto, pensar sobre como se organizam os usos e a ocupação da cidade e a melhor forma de garantir o acesso das pessoas e bens ao que a cidade oferece (locais de emprego, escolas, hospitais, praças e áreas de lazer) não apenas pensar os meios de transporte e o trânsito (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

renovador”. A expressão “impulso renovador” assinala aqui uma permanente imposição, interna ao próprio sistema produtivo, de introduzir formas e até mesmo funções comprometidas com uma “modernização acessória”, isto é, destituída de valor social.

Tendo em mente o conceito do “impulso renovador” (Meyer, 2000), percebe-se que ao longo da história da humanidade, as formas de organização da metrópole mudaram e com isso, impactaram também a mobilidade da população no território. Conforme Firkowski (2013, p.26), embora as metrópoles não sejam fenômenos recentes na história urbana, seu conteúdo se altera na medida em que os processos históricos se sucedem.

Conforme Galvão *et all* (1969), a metrópole é, antes de mais nada, uma grande cidade, em termos de volume populacional – sendo que o número exigido para defini-la tem variado muito conforme as características dos países que se procura estudar - e também por suas funções urbanas bastante diversificadas e especializadas.

A observação do desenvolvimento urbano das metrópoles evidencia seu papel na consolidação do modo de produção industrial entre os séculos XIX e XX, seja no sentido de possibilitar as condições territoriais necessárias para a instalação da grande indústria, para a organização do mercado consumidor e para a moradia da classe operária. Mesmo com modelos urbanísticos que variavam de país para país, influenciados pelos contextos históricos e políticos de cada um, percebe-se certa semelhança na essência dos modelos que eram indispensáveis para a lógica do sistema produtivo capitalista.

Ao longo das duas últimas décadas do século 20, as metrópoles aprofundaram seu duplo papel: assumiram simultaneamente as funções de agentes e arenas do processo de transformação socioeconômica, política e territorial vivido pelos países e regiões onde estavam. Essa correlação não é nova, mas as formas com as quais ocorrem é, sem dúvida, inédita. São agentes, na medida em que desempenham papéis decisivos na localização das atividades econômicas e sociais ditadas pelo novo modelo econômico mundializado. E são arenas, tendo em vista que seu território é objeto de intensas transformações físicas, espaciais e funcionais. Os novos papéis, ou, melhor dizendo, as novas possibilidades impuseram às metrópoles grandes transformações, tanto em seu funcionamento e desempenho quanto em sua configuração espacial (GROSTEIN e MEYER, 2006, p.40).

No entanto, segundo Meyer (2000, p. 5), as metrópoles de todo o mundo, independentemente de sua localização geográfica global, de seu nível de desenvolvimento econômico e social, localizadas em países desenvolvidos, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, não cabem mais nas caracterizações utilizadas até os anos 70 para defini-las, pois:

apesar de se encontrarem hoje em momentos distintos de adaptação ao novo perfil, pois algumas ainda estão abrindo seu caminho para uma nova etapa, para grande parte das metrópoles já não se pode utilizar o qualificativo que as designou até aqui: modernas. O território e o espaço, onde está em andamento a transição de um modo de produção mecânico para um modo de produção tecnológico, vêm sendo designados como metrópole contemporânea (MEYER, 2000, p.5).

O termo metrópole contemporânea tem a ver com a compreensão do seu papel na reestruturação do processo produtivo mundial, baseado no avanço, principalmente, da globalização econômica e da tecnologia informacional. Na metrópole contemporânea, conforme Miralles (2002, p.114)

las distintas partes de la ciudad funcional no tendrán contacto físico, sino que éste se establecerá a partir de los desplazamientos de la población y de los flujos de información. La ciudad se habrá difuminado hacia toda la región urbana. No es un espacio circunscrito por unos límites estáticos, entre lo que está o no construido, sino por unos límites dinámicos, relacionados con los flujos de intercambio.

Assim, de acordo com Maricato (2014, p.173), se o taylorismo e o fordismo (formas de organização da produção industrial no início e no fim do primeiro quarto desse século, respectivamente) induziram a uma ocupação urbana mais concentrada, a disseminação do automóvel e o pós-fordismo determinaram uma ocupação dispersa e fragmentada.

As duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente a metrópole contemporânea são: fragmentação e dispersão, pois ambas apontam a tendência do território a romper as continuidades urbanas tradicionais (fragmentação) e, como resposta, gerar núcleos de atividade difusos e insulados (dispersão). Portanto, na metrópole contemporânea, a forma e a continuidade do tecido urbano deixam de serem metas para tornarem-se condicionantes (MEYER, 2000, p.7).

Segundo Miralles (2002, p. 114), a transformação funcional para o que hoje se denomina como metrópole contemporânea pode também ser definida por dois movimentos simultâneos e antagônicos: a dispersão e a centralização. Ao mesmo tempo

em que há uma realocação das atividades produtivas mais tradicionais, sobretudo as industriais, para fora da cidade central em outros centros urbanos ou ao largo dos sistemas viários, a região central da cidade acaba por concentrar as atividades econômicas com maior valor adicionado, normalmente, as relacionadas com o setor terciário mais especializado. Essa parte da cidade, portanto, se configurará como o centro do poder, isto é, a região influirá no aumento dos preços do solo neste espaço central.

A metrópole contemporânea apresenta uma forma territorial nova, que pode ser descrita como uma ampliação da metrópole moderna, herdada do processo de urbanização e industrialização. Ela é produto do processo de metropolização, que nada mais é do que uma metamorfose do processo de urbanização (LENCIONI, 2011).

Para Firkowski (2013) o processo de metropolização pode ser entendido com uma complexificação do urbano, pois está associado ao processo de globalização, à intensificação da concentração de pessoas nas cidades – que não vem mais predominantemente do campo, mas sim de outras cidades –, à predominância da indústria para o setor de serviços e à emergência do setor financeiro, que resultam na maior complexidade de funções características de uma metrópole.

Neste sentido, Lencioni (2011, p.136) afirma que o processo de metropolização do espaço se expressa:

na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas. E, também, pela expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas.

O processo de metropolização do espaço dá origem às conhecidas áreas metropolitanas. Estas áreas podem ser definidas de diversas maneiras, dependendo do foco da análise e dos objetivos em questão, seja pelo tamanho populacional, nível de integração entre as partes, etc. Assim como a definição pode variar, os próprios processos de metropolização também variam conforme de cidade para cidade e até mesmo de país para país. Em comum, os processos de metropolização tem o feito de que as “cidades centrais cresçam para além dos seus limites originais e se transformem em complexos sistemas baseados em interdependências sociais, econômicas, ambientais e político-administrativas” (KLINK, 2005, p.128).

Para Galvão *et al* (1969, p. 55-56), uma área metropolitana seria um conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Na visão de Klink (2005), as áreas metropolitanas se caracterizam pela natureza complexa das interdependências sociais, econômicas, ambientais e político-administrativas que se dão nelas.

A contínua urbanização e o crescimento da população mundial são projetos para adicionar 2,5 bilhões de pessoas à população urbana em 2050 (ONU, 2014). Por isso, questionamentos sobre como prover infraestrutura urbana, por exemplo, em termos de habitação, transporte e saneamento para todo esse contingente populacional são cada vez mais recorrentes. O fornecimento de infraestrutura em áreas metropolitanas gera a necessidade de articulação entre diversos entes, uma vez que nestas áreas os contornos político-administrativos não são nítidos.

Além disso, destaca-se o importante papel que a infraestrutura tem na metrópole contemporânea. Conforme Meyer (2000, p.8):

as grandes infraestruturas urbanas ganharam a prerrogativa de funcionar como elemento “agregador” do território metropolitano. Deixando de ser apenas “redes abstratas que enfeixam conexões funcionais”, a infraestrutura urbana contemporânea cumpre a função básica de organizar os sistemas e subsistemas urbanos, estruturando a metrópole, garantindo as continuidades ameaçadas pela fragmentação e organizando os fluxos que evitam a dispersão funcional.

Diante da importância da infraestrutura para a organização dos sistemas urbanos, destaca-se o “caráter sistêmico de questões como mobilidade e transporte, abastecimento de água, macrodrenagem, destinação de resíduos sólidos, qualidade do ar e inúmeros outros” (MEYER, 2000, p.8).

Por isso, a necessidade de integrar as políticas públicas relacionadas com a essas questões, uma vez que somente a integração possibilitará uma ação sobre o território como um todo. Quando as políticas são formuladas sem considerar o contexto urbano ao seu redor, acabam contribuindo para a fragmentação do território e, conseqüentemente, beneficiam determinadas porções em detrimento de outras.

Nesse sentido, conforme Monzón (2005, p.433)

El enfoque lógico es agrupar medidas obteniendo sinergias de su aplicación conjunta; son los denominados “paquetes de políticas” (policy packages), en los que una medida beneficia o

refuerza los efectos de otras y ayuda a superar las barreras que puedan existir. Por ejemplo, si se trata de promover un nuevo desarrollo urbano, hay que complementarlo con medidas que le den prioridad al transporte público, aumentando sus frecuencias y restringiendo el aparcamiento. De este modo, el efecto inicial de crecimiento de la demanda de vehículo particular al aumentar la capacidad de la red viaria, se ve contrarrestado por la mejora del transporte público y la restricción del aparcamiento, de modo que no se produce un desequilibrio entre los modos. Las sinergias se obtienen de la adecuada combinación de medidas por parte de todas las administraciones involucradas, llegando a una efectividad global conjunta que supera la de cada una de las actuaciones individualmente consideradas. Para asegurar estas sinergias es necesario identificar qué instrumentos son claves para garantizar dicha efectividad conjunta.

Vale ressaltar também que, no caso das regiões metropolitanas, “a interdependência dos problemas não reconhecem e não são restringidos pelas fronteiras administrativas dos municípios que a integram” (BEST, 2011, p. 183).

Dessa forma, torna-se perceptível que a gestão de uma região metropolitana requer uma forma de atuação complexa que possa conciliar interesses distintos e contribuir para o desenvolvimento da região como um todo. Segundo Grostein e Meyer (2006, p.57)

os ingredientes básicos para se atender a essa complexidade são uma organização institucional a enfrentar, de maneira eficaz, a presença de interesses plurimunicipais que resguarde a integridade do conjunto, uma gestão diferenciada de serviços públicos e a capacidade de investimento em projetos de escala metropolitana.

A tarefa de agir na escala metropolitana requer a conciliação de distintos interesses, representados por atores públicos, privados ou integrantes da sociedade civil que atuam em uma determinada área metropolitana. Contudo, além da conciliação de interesses, é preciso superar também a fragmentação institucional que, normalmente, é um obstáculo para a ação nesta escala.

Diante disso, pretende-se na seção seguinte tratar da governança em áreas metropolitanas. Uma breve análise dos modelos de governo que surgiram para a gestão nas áreas metropolitanas será o pontapé inicial para discutir a temática mais recente da governança.

3.1.1 Regiões metropolitanas no Brasil: histórico da institucionalização

A institucionalização das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil se deu em 1973, durante a ditadura militar. A gestão metropolitana neste período era caracterizada pelo caráter centralizador e tecnocrata. O arcabouço legal, técnico-institucional e financeiro das RMs era centralizado no governo federal. Para Feijó (2010 apud Best, 2011, p.51), a institucionalização das regiões metropolitanas tem origem no desejo de disciplinar o acelerado processo de urbanização brasileiro nas áreas identificadas como pólos de desenvolvimento regional. Dessa forma, o que ocorreu na maioria das vezes foi o estabelecimento de critérios de regionalização focados para o planejamento econômico sem dar devida atenção às dinâmicas e relações interurbanas que configuravam o território metropolitano propriamente dito.

Após um longo período de ditadura militar, o eixo norteador da redemocratização foi a descentralização, tanto fiscal como política. A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu funções e responsabilidades para os níveis subnacionais de governo de modo a favorecer uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade.

Em relação à competência para a criação de novas Regiões Metropolitanas, a CF de 1988 estabeleceu que seria dos estados, diferentemente do que vinha ocorrendo até então, que a União era a responsável pela instituição formal destas Regiões. O Quadro I a seguir lista as Regiões Metropolitanas criadas no Brasil antes e depois de 1988 com o respectivo contingente populacional de acordo com o Censo brasileiro de 2010.

Quadro I – Regiões Metropolitanas (RMs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), população total em 2010

	RMs e RIDEs	População total residente
Antes de 1988	Belém (PA)	2 101 883
	Belo Horizonte (MG)	5 414 701
	Curitiba (PR)	3 174 201
	Fortaleza (CE)	3 615 767
	Porto Alegre (RS)	3 958 985
	Recife (PE)	3 690 547
	Rio de Janeiro (RJ)	11 835 708
	São Paulo (SP)	19 683 975
	Salvador (BA)	3 573 973
Depois de 1988	Manaus (AM)	2 106 322
	Macapá (AP)	499 466
	Grande São Luís (MA)	1 331 181
	Sudoeste Maranhense (MA)	345 873
	Cariri (CE)	564 478
	Natal (RN)	1 351 004
	Campina Grande (PB)	687 039
	João Pessoa (PB)	1 198 576
	Agreste (AL)	601 049
	Maceió (AL)	1 156 364
	Aracaju (SE)	835 816
	Vale do Aço (MG)	615 297
	Grande Vitória (ES)	1 687 704
	Baixada Santista (SP)	1 664 136
	Campinas (SP)	2 797 137
	Londrina (PR)	764 348
	Maringá (PR)	612 545
	Carbonífera (SC)	550 206
	Chapecó (SC)	403 494
	Florianópolis (SC)	1 012 233
	Foz do Rio Itajaí (SC)	532 771
	Lages (SC)	350 532
	Norte/Nordeste Catarinense (SC)	1 094 412
	Tubarão (SC)	356 721
	Vale do Itajaí (SC)	689 731
	Vale do Rio Cuiabá (MT)	833 766
	Goiânia (GO)	2 173 141
	RIDEs	
	Petrolina/Juazeiro	686 410
Grande Teresina	1 150 959	
Distrito Federal e Entorno	3 717 728	

2 - Regiões Metropolitanas (RMs) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), população total em 2010

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

Hoshino e Moura (2015) chamam atenção para o fato de que criar RMs tornou-se uma ação meramente política nos estados, porém completamente ineficaz para assumir os desafios mais típicos das aglomerações – como o transporte público, o

abastecimento de água, a coleta e o destino de resíduos, entre outros – que exigem a atuação coordenada entre os municípios e entre instâncias de governo, com participação da sociedade.

Considerando a distinção entre metropolização – como processo espacial – e a criação de Regiões Metropolitanas como uma ação de caráter institucional, Firkowski (2013) argumenta que no Brasil ocorre um divórcio entre a metropolização e região metropolitana, uma vez que parte das RMs se aproximaria mais de um recorte regional convencional sem qualquer evidência de características metropolitanas. O processo de divórcio decorre de uma visão limitada a médio e longo prazo fruto da ausência de uma coordenação nacional para a questão metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 delegou aos estados a competência sobre as RMs sem criar mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo e sem prover recursos financeiros específicos. Com isso, “o tratamento da cidade como região inexistente e a cooperação entre municípios que conformam uma RM é extremamente rara” (SOUZA, 2003, p.149).

Apesar de em países como o Brasil, conforme Boothroyd (2010), em que os governos estaduais e o governo federal podem e devem assumir suas próprias iniciativas para organizar, legislar e estabelecer órgãos regionais com propósitos específicos e controles, mas não podem reduzir os poderes municipais, a cooperação entre os entes federativos não ocorre com mais facilidade. Embora a CF de 1988 estabeleça no parágrafo único do art.23 que a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, irão cooperar, não estão definidos os mecanismos de cooperação que poderiam guiar a relação entre estes entes.

Em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, houve o início do aperfeiçoamento das normas para a cooperação entre os entes federativos com a inclusão do art. 241 na Constituição Federal de 1988 que estabelece que “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, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Os convênios de cooperação ainda não foram regulamentados, enquanto que os consórcios públicos somente o foram, em 2007, por meio do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107 de 2005 (Lei dos Consórcios

Públicos). Atualmente, “uma das poucas possibilidades concretas de ultrapassar a estrutura territorial tradicional é a Lei dos Consórcios Públicos, que permite a gestão associada de serviços públicos – entre dois ou mais Entes da Federação – e que possibilita a busca de soluções em conjunto para problemas em comum” (FIRKOWSKI, 2013, p. 32).

No caso das RMs brasileiras, as relações intergovernamentais (RIGs) tendem se tornarem mais complexas, pois a histórica desigualdade socioeconômica entre e dentro das regiões contribui para agravar as tensões. Conforme Souza (2003, p.149)

ademais, com a entrada de novos atores no processo decisório e no financiamento de políticas públicas, as RIGs, embora sejam realizadas no âmbito dos governos, não mais se restringem apenas aos governos, mas passam a incorporar a presença de novos atores e instituições, com lógicas e agendas diferenciadas e até mesmo contraditórias. Por último, sem mecanismos que incentivem a cooperação entre os três níveis de governo, as questões metropolitanas são tratadas ora como uma questão estadual, ora como uma questão meramente local.

3.2 A questão da governança metropolitana

Os temas relacionados à gestão dos territórios metropolitanos têm sido discutidos no âmbito de várias disciplinas, tais como economia, ciência política, direito e administração pública. Com o intuito de encontrar caminhos possíveis para a gestão e organização administrativa de tais territórios, o debate se polarizou entre duas correntes de pensamento, a saber: a do reformadores (WOOD, 1958) e a dos defensores das escolhas públicas (OSTROM, TIEBOUT e WARREN, 1961). Conforme Lefèvre (2005, p.139), “o debate entre essas duas correntes, na década de 60, estava principalmente confinado aos Estados Unidos e, somente mais recentemente, se estendeu ao Reino Unido”.

Os reformadores tem relação com a tradição reformista progressista norte-americana, segundo a qual deve haver uma separação entre o poder administrativo e a esfera política (SAGER, 2005). No que concerne à questão metropolitana, os reformadores consideram a fragmentação institucional uma patologia, na medida em que representa um dos maiores obstáculos para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços urbanos. Dessa forma, a solução seria a “criação de instituições políticas

plenas, como governos metropolitanos, com amplas competências e autonomia, cujo âmbito territorial abrange a área metropolitana funcional como um todo” (HEINELT e KUBLER, 2002, p.3).

Conforme Lefèvre (2009), um dos líderes dos reformadores é Wood (1958). As autoridades metropolitanas idealizadas pelos reformadores dispõem de competências importantes no domínio do planejamento e dos transportes que elas poderiam usar contra as outras coletividades locais, desempenhando igualmente um papel de coordenação. Enfim, elas possuiriam recursos fiscais próprios permitindo-lhes exercer suas funções.

Na contramão do argumento dos reformadores, os defensores das escolhas públicas enfatizam que a fragmentação institucional pode ser benéfica para a prestação eficiente de serviços nas áreas metropolitanas. E, além disso, chamam atenção para a natureza antidemocrática da autoridade metropolitana defendida pelos reformadores, “o que leva a que estes últimos perderem o controle dos seus representantes eleitos” (LEFÈVRE, 1998, p.11). Para os defensores das escolhas públicas, Lefèvre (2009, p.305) argumenta que eles

preferem falar de sistema policêntrico ou de economia pública local complexa e recusam o termo fragmentação. Eles afirmam que tal sistema reflete a vontade dos habitantes e, mais ainda, estimam que se trate de um sistema desejável. Eles consideram de fato que tal organização permite às populações uma escolha em sua localização. Assim, dizem que é preciso haver uma multiplicidade de coletividades locais para que essas formem um mercado. Em tal mercado, o habitante poderá assim escolher viver no território da coletividade local que lhe oferecerá o montante de serviços que melhor corresponda às suas necessidades.

Apesar da polarização teórica entre essas duas escolas de pensamento, vale ressaltar que na prática, conforme observam Heinelt e Kubler (2002), a arquitetura institucional da governança metropolitana não corresponde a nenhuma dessas duas visões teóricas tradicionais na esmagadora maioria das áreas metropolitanas do mundo. As áreas metropolitanas consolidadas com os governos metropolitanos são extremamente raras. O princípio da Teoria da Escolha Pública de localidades autônomas concorrentes, onde a cooperação é inteiramente voluntária, constitui igualmente uma posição teórica que carece de contrapartida empírica. Na realidade, a maioria dos problemas metropolitanos é abordado através de redes de coordenação e cooperação, envolvendo municípios, agências governamentais em vários níveis, bem como prestadores de serviços privados, orientadas para um determinado propósito.

Atualmente, as áreas metropolitanas podem ser descritas como “regiões urbanas multicêntricas que se desenvolvem principalmente ao longo de redes funcionais, cortando fronteiras territoriais institucionalmente definidas e conduzindo a fragmentação governamental, que dificulta a resolução de problemas públicos nestas áreas” (HEINELT e KUBLER, 2002, p.2). Neste sentido, conforme Firkowski (2013, p.31), “o processo contemporâneo de metropolização apresenta características marcantes que colocam em xeque as compreensões que existiam no passado, não apenas sobre os limites das cidades como também sobre as formas mais adequadas para sua gestão”.

A evolução da capacidade da sociedade se governar não conseguiu acompanhar o desenvolvimento urbano, que foi facilitado e intensificado pela industrialização, que teve efeitos impactantes na produtividade e no desenvolvimento dos sistemas de transporte, por exemplo, no automóvel particular. Como analisa Boothroyd (2010, p.118)

à medida que as cidades se transformaram em metrópoles que se expandiram além dos limites do governo local – limites que, em muitos casos, foram definidos séculos antes -, elas passaram a enfrentar maiores desafios de gerenciar os compromissos entre eficiência, equidade, inclusão social, participação e sustentabilidade (BOOTHROYD, 2010, p. 118).

Diante deste contexto urbano-metropolitano, no qual os limites político-administrativos originais são cada vez mais fluídos e as aglomerações tendem a serem cada vez mais dispersas e populosas, florescem “os desafios de gestão e de organização de serviços públicos que demandam a competência de negociar e sustentar relações inter-organizacionais entre os diferentes níveis federativos ou entre entes federativos do mesmo nível” (SPINK, 2011, p.14). Observa-se também que com a extensão cada vez maior das áreas urbanas, o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação, assim como a crise do Estado de bem-estar social, o debate a cerca da gestão dos problemas nas áreas metropolitanas ganhou uma nova abordagem, sob o termo “governança”. Para Spink (*ibid.*, p. 16), “novas formas de ação pública começaram a emergir, caracterizadas por sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesse distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. Por não serem governos nem simples mecanismos de gestão, começou-se a usar o termo governança”.

Outro fator que influenciou a proliferação das novas formas de ação pública relaciona-se com a transformação do papel do Estado, que deixou de ser o detentor supremo da legitimidade de consolidar a ação pública. Conforme Lefèvre (2005, p.18)

today, the government's weakness has found its corollary in the emergence of new actors who appear just as legitimate as the government and who act as equals. This is why the new forms of public action are developing under the sign of partnership and negotiation between the territorial authorities (from the government to local structures), the private sector, the associations, interest groups and the populations themselves.

De acordo com Hill (2013), a importância do termo governança está no fato dele permitir contextualizar o complexo arranjo de relações e regras necessárias para gerenciar e distribuir recursos no mundo de hoje, onde as estruturas federais tradicionais e os comandos de controles impostos de cima para baixo já não podem ser suficientes. Dessa forma, o termo incorpora diversos tipos de atores, de públicos a privados.

Os arranjos de governança metropolitana estão ocorrendo em um sistema de atores policêntrico, composto por múltiplos atores, o que leva o Estado a atuar como mediador. Este deve aprimorar seu comportamento para que possa “evitar a imposição de decisões sobre os atores e o desenvolvimento de uma capacidade de negociação, o que significa aceitar a legitimidade de outros atores” (Lefèvre, 2005, p.180).

Além disso, cabe destacar que nas regiões metropolitanas, as relações intergovernamentais estão inseridas em um sistema complexo de relações, que, conforme Souza (2003, p.148),

estão hoje se expandindo para além dos limites dos governos, do setor privado e do Terceiro Setor, com a entrada de organizações multilaterais e supranacionais nas decisões e no financiamento de políticas públicas, especialmente as sociais e as locais/metropolitanas, deslocando o foco de análise para além dos governos e caracterizando o que vem sendo chamado de “governança de múltiplo nível”.

Embora, segundo Spink (2011), o termo governança possa se parecer como um ônibus na hora do rush – onde sempre cabe mais um, a grande vantagem trazida pela discussão sobre governança (de abrir os olhos e ouvidos dos pesquisadores para um mundo além dos modelos clássicos de governo ou mercado) acabou sendo, de certa forma, seu tendão de Aquiles: a dificuldade de lidar com a variedade e a complexidade presente em tentativas de coordenação inter-jurisdicional de base territorial.

Nas regiões metropolitanas, observa-se a presença de problemas de interesse comum, que estão, na maioria das vezes relacionados à serviços públicos que para atenderem a população de forma satisfatória requerem a atuação conjunta de vários entes. De acordo com Galvão *et al* (1969), o binômio gerador dos chamados problemas de interesse comum nas regiões metropolitanas pode estar relacionado, por exemplo, de um lado a análise dos problemas físicos de deslocamentos diários, entre local de residência e local de trabalho e de lado outro, nos problemas econômicos e sociais de um espaço, no qual vive uma população frequentemente em uma unidade político-administrativa diferente daquela em que o chefe de família obtém a sua receita.

À medida que cresce a frequência de externalidades⁵ espaciais e a presença potencial de bens públicos, podemos inferir o aumento da demanda por uma ação coordenada que não pode ser equacionada pelos mecanismos de mercado. Portanto, mais particularmente nas regiões metropolitanas e nas cidades-região com maior densidade populacional e complexidade das cadeias produtivas, presenciamos o surgimento de uma agenda estratégica em torno dos temas de cooperação, ação coletiva e mobilização produtiva de atores públicos e privado (KLINK, 2009, p. 218).

Esta dissertação tem como foco a gestão metropolitana dos sistemas de transporte público de passageiros (STTPs). Por isso, utiliza-se o termo gestão metropolitana, conforme Clemente *et al* (2009), como agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes da justaposição de lógicas territoriais individuais.

No caso do sistema de transporte público coletivo, conforme, Monzón (2005), convém destacar que o transporte, dada a sua complexidade, é um bom campo de atuação para desenvolver políticas de integração metropolitana. Conforme Grostein & Meyer (2006, p.54),

a consolidação de um padrão de organização espacial descrito como a cidade metropolitana exige uma infraestrutura de transportes cuja eficiência reside em sua capacidade de integrar as atividades dispersas no território metropolitano e criar fortes e eficientes polos articuladores locais, capazes de garantir a integração socioespacial da população metropolitana.

⁵ As externalidades são verificadas quando determinada atividade ou serviço causa efeitos negativos ou positivos para a sociedade. Quando ocorrem, os preços cobrados pela prestação do serviço não refletem corretamente os custos ou os benefícios para a sociedade como um todo. Por exemplo, as externalidades negativas do uso em massa do transporte individual (congestionamentos e a poluição, por exemplo) não estão incluídas no preço de venda do automóvel e podem ser amenizadas pelo aumento do uso do transporte coletivo que traria externalidades positivas, uma vez que melhoraria o trânsito com menos meios de transporte individuais circulando.

A articulação necessária torna-se ainda mais complexa porque envolve territórios distintos que formam uma aglomeração urbana. Nesta aglomeração, é facilmente visualizada a sobreposição de competências e de poderes que dificultam a negociação em torno da busca pela solução de um problema de interesse comum, no caso, o sistema de transporte público coletivo de passageiros.

Considerando-se que atualmente, conforme exposto nos parágrafos anteriores, a gestão metropolitana ocorre em um sistema de atores mais policêntrico, arranjos de governança podem ser mais eficazes para contribuir para uma cooperação entre os diversos entes envolvidos na gestão de uma região metropolitana. A próxima seção deste capítulo trata do transporte como elemento de integração no contexto metropolitano.

3.3 Transporte: elemento de integração no território metropolitano

3.3.1 Transporte e cidade

O surgimento dos transportes urbanos se dá paralelamente ao início da cidade industrial (MIRALLES, 2002, p.12). O território urbano se adequa às condições de produção e consumo. Inicia-se o processo de separação entre o local de trabalho e o local de residência, o que introduz na sociedade a necessidade de um deslocamento diário entre a casa e o trabalho. Dessa forma, o sistema de circulação torna-se um elemento essencial na mobilização da força de trabalho, considerando-se a separação física entre os locais de moradia, de trabalho e de realização das atividades necessárias à reprodução (VASCONCELLOS, 1988).

Conforme Barat (1978, p.316)

as novas estruturas e dimensões da produção industrial forçaram um novo tipo de ocupação do espaço urbano, provocando a expansão horizontal das cidades no sentido da consolidação das áreas metropolitanas. Surgiram correntes de tráfego novas e com maior densidade, compostas por aqueles que afluíam para as cidades demandando seus locais de trabalho em fábricas, estabelecimentos comerciais, escritórios, etc. Tais correntes exigiram alterações tecnológicas nos transportes metropolitanos, que evoluíram no sentido do atendimento de necessidades coletivas. As cidades cresceram, por conseguinte,

acompanhando a disponibilidade de serviços de transporte público de massa (BARAT, 1978, p.316).

Por isso, para a população urbana, a mobilidade cotidiana e o acesso aos meios de transporte são necessidades essenciais à realização da maioria de suas atividades econômicas e sociais. O consumo de bens e serviços de transporte é, por natureza, intermediário, isto é, derivado da necessidade de acessar/consumir outros bens e serviços, como também de trabalhar ou procurar trabalho (MIHESSEN, 2013). Por isso, a gestão do transporte deve ser feita por meio de uma ótica integral, isto é, que não seja independente de outras políticas setoriais e estabeleça com essas estratégias coordenadas (MONZÓN, 2005).

Como um serviço intermediário, a necessidade de circular está ligada ao desejo e ao dever de realização de outras atividades, que são necessárias para a vida nas grandes cidades. O acesso ao sistema de circulação está relacionado a mobilidade e acessibilidade. Conforme Vasconcellos (1998, p.78), "a apropriação real do sistema de circulação é caracterizada por diferenças enormes entre as pessoas, classes e grupos sociais, que sempre revelam contrastes sociais e políticos, muito mais pronunciados nos países em desenvolvimento". Quando uma pessoa tem dificuldade de acesso ao transporte, seja por motivos econômicos ou de ausência de infraestrutura adequada, a participação desta pessoa na sociedade fica prejudicada, na medida em que as atividades cotidianas essenciais ficam mais difíceis de serem concretizadas. No Brasil, conforme Gomide e Stivali (2007), a situação específica da mobilidade urbana é agravada pela forma de ocupação e organização do espaço nas cidades, com as áreas que concentram a maioria dos postos de trabalho localizadas nas regiões centrais das cidades e as residências da população de baixa renda concentradas nas periferias. Esta forma de ocupação do espaço impõe deslocamentos maiores para aquelas famílias, em especial para o trabalho.

Conforme Miralles (2002, p.36)

la desigualdad de renta ha propiciado mecanismos de formación de ciudades desequilibradas, donde una de las pocas posibilidades de reequilibrarlas es la movilidad: las personas que por cuestiones de renta habitan en la periferia y trabajan en el centro sólo pueden salvar esta distancia (física y social) si se desplazan con medios de transporte mecánicos.

O espraiamento das cidades no território favorece a utilização do transporte individual motorizado, enquanto o transporte público coletivo fica prejudicado, pois as longas distâncias são interligadas, muitas vezes, por grandes vazios urbanos o que

acarreta tarifas elevadas aos usuários e conseqüentemente desestímulo à utilização desse meio de transporte.

O transporte individual motorizado, conforme Catalão (2009), ao permitir uma maior independência dos sujeitos, seja no que tange à sua mobilidade, seja no que respeita à escolha locacional de sua habitação, também contribuiu para tornar ainda mais dependentes aqueles que não têm possibilidade de adquiri-lo. Muito embora a tecnologia e o gerenciamento dos transportes públicos também tenham sido incrementados, em muitas realidades, sua implantação não foi capaz de acompanhar a dispersão dos tecidos urbanos e não pôde atender à demanda da população economicamente mais desfavorecida, como é o caso da maioria das cidades brasileiras, sobretudo as metrópoles.

Miralles (2002) argumenta a necessidade de superar o paradigma da relação causal entre cidade e transporte para analisa-los sob a perspectiva dialética. O paradigma da causalidade está relacionado com a lógica positivista, caracterizada pela formulação de leis gerais e modelos matemáticos explicativos. Nesta linha de investigação, ainda conforme Miralles (2002, p.15)

el espacio urbano se identificaba exclusivamente con la distancia que se debía recorrer, y los objetivos de los desplazamientos se reducían a uno solo: el trabajo. Los transportes se pretendían explicar a través de ellos mismos, y el territorio, en este caso la ciudad, se convertía en un continente donde era fácil identificar regularidades espaciales y modelos geométricos. A la vez, se priorizó la relación entre el transporte y el territorio en una sola dirección: la localización de las actividades eran la variable existente y los modelos de tránsito era la variable derivada.

É necessário superar a visão limitada de que o transporte público serve apenas para disponibilizar a força de trabalho ao capital para construir uma política pública de transporte que possa ir além e ampliar o acesso da população aos serviços essenciais e garantir seus direitos sociais básicos, na medida em que se acredita que o desenvolvimento não envolve apenas aspectos econômicos.

Cabe lembrar que as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Contudo, nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança (MARICATO, 2013). Por isso, as políticas públicas devem ser desenhadas para colocar

em ação mecanismos que permitam uma apropriação mais igualitária dos benefícios coletivos produzidos na cidade para a população como um todo.

A segregação socioespacial contribui para a desigualdade de acesso às oportunidades entre os grupos sociais, o que acaba por reforçar a exclusão de parte da sociedade do processo de desenvolvimento. Soma-se a isto o fato de que no contexto do desenvolvimento urbano capitalista, o principal papel do sistema de transporte público é disponibilizar a força de trabalho ao capital, deixando de lado outras necessidades essenciais como educação, saúde e lazer.

A política de transporte público pode auxiliar na redução da desigualdade social, pois dá acesso às necessidades essenciais - educação, saúde, emprego - da população para a realização da maioria das atividades econômicas e sociais. Por isso, a importância de se discutir a gestão do transporte público coletivo de passageiros e, principalmente, a governança metropolitana do transporte público, pois cada vez mais as cidades têm crescido horizontalmente e ultrapassado seus respectivos limites político administrativos.

O estímulo ao uso de transporte público coletivo, por meio da melhoria desse sistema de transporte, relaciona-se com a construção de uma sociedade mais justa, com a democratização do espaço urbano que possibilite que a população como um todo, independente do nível de renda, seja incluída na dinâmica do desenvolvimento com maior qualidade de vida. Conforme Mihessen (2013), as políticas que investem no transporte público promovem noções de solidariedade, integração e inclusão, ou seja, cidadania, além de reduzir os custos urbanos.

3.3.2 Arcabouço legal da prestação do serviço de transporte público coletivo no Brasil

De acordo com Brito (2006), a grande expansão urbana no Brasil ocorreu na segunda metade do século XX como uma componente fundamental das mudanças estruturais na sociedade brasileira. Somente na década de 1960, a população urbana tornou-se superior à rural. Portanto, o rápido processo de urbanização é um fenômeno estrutural relativamente recente, tendo o seu auge medido pela velocidade do crescimento da população urbana entre os anos 1950 e 1970.

O processo de urbanização no Brasil é marcado pela segregação socioespacial. Os indivíduos de baixa renda foram expulsos do centro, vivendo sem condições ou com condições mínimas de infraestrutura nas periferias (Maricato, 2006).

Em países como o Brasil, segundo Montezuma (2003), o crescimento acelerado e a consolidação urbana se deram em um período de tempo muito curto e em condições econômicas técnicas muito precárias. Os centros urbanos se expandiram com um planejamento urbano inexistente ou ineficiente. A forma de organização da cidade raramente é resultado das exigências do sistema de mobilidade e se traduz em um excessivo consumo do espaço urbano para o transporte individual em detrimento ao coletivo.

Com isso, na década de 1970, fruto da urbanização acelerada e desorganizada, iniciou-se a ocorrência dos problemas no sistema de transporte público coletivo. Em tempo de governo militar, a resposta do governo federal para lidar com os problemas do sistema foi criar o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU) para financiar os investimentos em sistemas de alta e média capacidades e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que seria responsável pelo planejamento do setor. A EBTU existiu até 1990, quando foi extinta em consequência da aplicação da política neoliberal que visava à diminuição da interferência do Estado na economia.

Conforme Galindo e Gomide (2013, p. 28), para enfrentar os conflitos federativos dos problemas de transporte urbano, o governo federal promoveu – de forma autoritária, diga-se de passagem – a criação de entidades de gestão metropolitana. Foi assim que nasceram as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU), em diversas regiões do país.

Quando se deu a redemocratização do país, com o fim do regime militar, a base para a condução das políticas públicas foi a descentralização das competências expressas na Constituição Federal (CF) de 1988. No que concerne ao serviço de transporte público de passageiros, este foi classificado em função dos níveis geográficos de atuação. Esses níveis geográficos referem-se a deslocamentos de curta, média ou longa distância e à sua competência, conforme as normas da divisão político-administrativa do território nacional (IPEA, 2015).

Conforme o art. 30 da CF de 1988 compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dentre eles, está o transporte coletivo. Dessa forma, conforme o inciso V deste artigo, os municípios devem organizar e prestar, diretamente

ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Sob a competência da União fica a exploração direta ou mediante delegação à iniciativa privada dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, conforme o inciso III, alínea “e” do art.21 da CF. Embora na Constituição não esteja expressa a competência do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, deduz-se que esta é atribuída aos Estados, conforme o § 1º do art.25

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

A transferência do serviço público a terceiro pode ocorrer por meio de dois mecanismos alternativos: (i) por outorga ou (ii) por delegação. No primeiro caso transfere-se a titularidade e a execução do serviço para entidades da Administração indireta tais como Autarquias e Fundações Públicas. Já no caso da delegação, transfere-se somente a execução do serviço, permanecendo a titularidade com a Administração central. De acordo com a legislação atual, as formas de delegação devem ocorrer com prévia licitação e podem ser das seguintes formas: (i) autorização, (ii) concessão ou (iii) permissão.

As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos são regidas pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, pela Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões) e pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

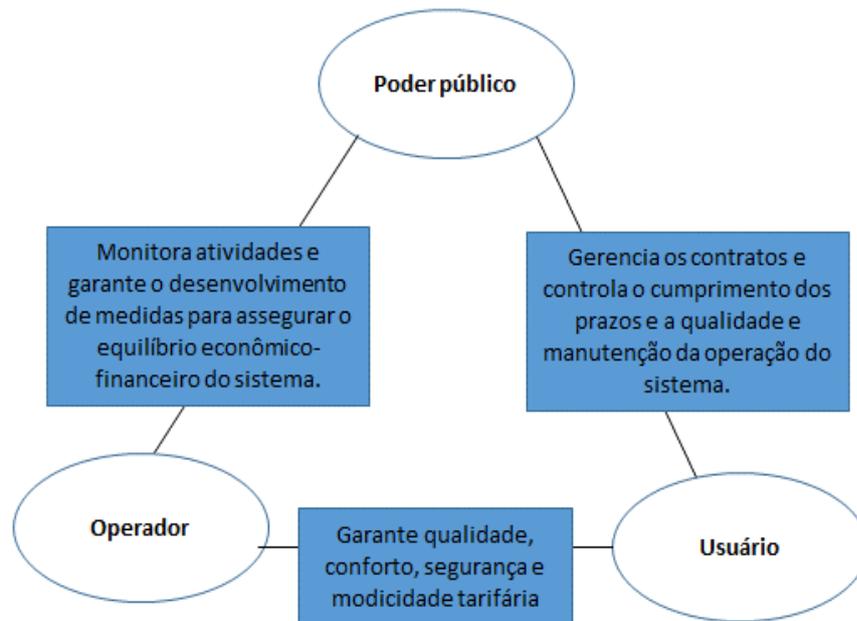
A Lei das Concessões representa a incorporação da iniciativa privada no sistema de transporte público mais precisamente na oferta do sistema devido à dificuldade técnica-administrativa e financeira do poder público em garantir o fornecimento do serviço de transporte público de passageiros. Com relação às dificuldades enfrentadas pelo poder público, conforme Galindo e Gomide (2013, p. 31), destacam-se

a elevação dos custos de produção do serviço (incluindo dos custos urbanos associados ao espraiamento das cidades e os congestionamentos de trânsito), à baixa capacidade de investimento público, como também ao crescimento do uso do transporte motorizado individual (automóveis e motocicletas) e do transporte informal.

Com a inclusão da iniciativa privada, tem-se que as relações na gestão do transporte se dão entre o poder público, o operador – representado por uma pessoa

jurídica, geralmente na forma de uma empresa privada – e os usuários do sistema, conforme ilustrado na Figura II abaixo

Figura II – Relações entre Estado, operador e usuário na gestão do sistema de transporte público coletivo.



3 - Relações entre Estado, operador e usuário na gestão do sistema de transporte público coletivo

Fonte: Neto e Pedroso (IPEA, 2013). Elaboração própria com adaptações.

Essas relações são complexas, uma vez que requerem a articulação entre três atores com interesses distintos. Pode-se dizer que o poder público e os usuários tem interesses semelhantes no que diz respeito a qualidade do serviço fornecido, valorizando aspectos como a modicidade tarifária, a pontualidade e a segurança dos passageiros. No entanto, os operadores estão usualmente mais preocupados com o retorno do investimento que foi realizado no sistema e a manutenção da taxa de lucro, mesmo que isto possa influenciar de forma negativa o desempenho do serviço.

Vale ressaltar que a Lei das Concessões não especifica nenhum instrumento específico para a gestão do serviço integrado no âmbito dos aglomerados urbanos. De acordo com Neto e Pedroso (2013, p.201)

de fato, essa falta de definição permanece até 2005, com a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005). Esta lei dispõe sobre as normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Nesse sentido, a lei cria a possibilidade para que arranjos institucionais específicos possam ser criados com o objetivo claro de permitir que os serviços públicos de interesse comum, como o transporte público, possam ser realizados de forma conjunta.

Conforme Grostein e Meyer (2006, p.54), “a consolidação de um padrão de organização espacial descrito como a cidade metropolitana exige uma infraestrutura de transportes cuja eficiência reside em sua capacidade de integrar as atividades dispersas no território metropolitano e criar fortes e eficientes polos articuladores locais, capazes de garantir a integração socioespacial da população metropolitana”. No entanto criar e executar a infraestrutura necessária para integrar uma região metropolitana envolve desafios institucionais, operacionais e políticos que na maior parte das vezes não são facilmente contornados.

De acordo com Barat (1978), o planejamento de transportes nas áreas metropolitanas faz-se em três níveis de planejamento. O primeiro nível constitui-se ao nível do tráfego, isto é, a fim de determinar os pontos de grandes concentrações de geração do mesmo e para identificar as origens e os destinos dos passageiros. Por sua vez, o nível mais concreto e aparente desse planejamento são as soluções operacionais de trânsito, como as sinalizações sincronizadas, a facilitação do escoamento de veículos, a segurança dos pedestres e a eliminação dos pontos de congestionamento. O último nível consiste no planejamento do transporte, que é o nível mais profundo, pois parte da análise das alternativas de transporte para a área metropolitana com base na conjugação de variáveis macroeconômicas que podem sinalizar a trajetória do crescimento da área metropolitana com as projeções dos fluxos de passageiros.

No Brasil, assim como em muitos países em desenvolvimento, as questões relacionadas ao transporte são tratadas nos três níveis de governo existentes: o municipal, estadual e federal. As necessidades espaciais, operacionais e econômicas dos sistemas de transporte formalmente ligados a estes níveis de governo são muitas vezes conflituosas, e nem sempre estão claramente definidas quanto às responsabilidades por seu gerenciamento. Assim, no caso de projetos comuns, muitos conflitos surgem, tanto entre os setores interessados nas decisões quanto entre as próprias agências governamentais (VASCONCELLOS, 1998).

Ocorre então que embora compartilhem cotidianamente os fluxos de mercadorias e pessoas, os municípios integrantes de uma região metropolitana no Brasil tendem a não atuar de forma colaborativa na execução de serviços de interesse comum, como é o caso do sistema de transporte público coletivo de passageiros. Conforme Neto e Pedroso (2013, p. 196)

as soluções para as questões regulatórias e financeiras das políticas de investimento, de planejamento e gerenciamento são desenvolvidas, em grande parte das RMs, exclusivamente pelos titulares do serviço – neste caso, os municípios –, não se utilizando, portanto, dos instrumentos existentes, como os consórcios públicos, por exemplo. Tal padrão da gestão de transporte público está associado à questão federativa, que permeia a autonomia e titularidade do município quanto à prestação do serviço nestes espaços metropolitanos. A esses desafios de competência, somam-se aspectos de caráter operacional dos sistemas de transporte que envolvem, por exemplo, a integração tarifária e operacional no âmbito metropolitano, a competição entre sistemas metropolitanos e municipais, o equacionamento da distribuição de receitas e subsídio cruzado em ambientes integrados, entre outros.

A complexidade do atual panorama metropolitano brasileiro precisa ser levado em conta nos projetos de expansão da infraestrutura urbana. De acordo com Grostein e Meyer (2006, p.52)

nos projetos de expansão da infraestrutura implementados pelo poder público estão as oportunidades de reverterem-se as disfunções que vem produzindo a urbanização recente. As grandes obras públicas, as infraestruturas metropolitanas e macrometropolitanas oferecem a única possibilidade de criar-se o urbanismo de escala metropolitana, o qual deve se tornar um antídoto para a urbanização dissipada, cujo caráter antiurbano já se faz claro.

O espraiamento das cidades no território exige que a população tenha que se deslocar por longas distâncias diariamente. A essencialidade da circulação faz com que as ruas e avenidas se tornem um lugar de passagem e não mais como outrora quando eram identificadas como um lugar de permanência e por isso, favoreciam os encontros. Além disso, a segregação espacial da população de acordo com a renda não favorece ou estimula o relacionamento entre as pessoas. Portanto, a possibilidade de agregar a diversidade e estimular a convivência com o diferente fica comprometida. Por isso a presença do caráter antiurbano.

A concepção e posterior realização do planejamento na escala metropolitana poderiam funcionar para amenizar o traço antiurbano do urbanismo predominante atualmente no país, pois esta escala favoreceria a integração do território urbano e estimularia a convivência das pessoas que hoje se encontram apartadas.

Pensar em uma infraestrutura metropolitana de transporte público, por exemplo, traz consigo a necessidade de rever paradigmas e estímulos que podem agravar a situação da problemática metropolitana. Segundo Barat (1978, p.308), “a gravidade do problema dos transportes nas áreas metropolitanas brasileiras resulta, em primeiro lugar, de ter sido rejeitada a opção feita pelo transporte público de massa, a partir do advento da nossa indústria automobilística”.

Como o espaço de circulação é escasso, precisa ser dividido de forma equilibrada entre os diferentes modais. Se a opção do governo foi pelo estímulo ao uso do transporte individual, conseqüentemente, o sistema de transporte coletivo ficará prejudicado, pois deverá competir por espaço com este. “O transporte público envolve uma socialização da infraestrutura (vias) e dos meios de transporte (veículos), ao passo que o transporte individual envolve a mesma socialização da infraestrutura, mas a privatização do meio de transporte” (VASCONCELLOS, 1998, p.70).

Em uma região metropolitana, onde o fluxo diário de passageiros é grande, o transporte de massa mostra-se como a opção a ser privilegiada. No Brasil, investir em transporte público de massa consiste em favorecer, primeiramente, a população de baixa renda, que, conforme mencionado anteriormente, é a que mais usa esse tipo de transporte. Adentra-se então a uma questão política que retira benefícios e estímulos ao transporte individual, associada a níveis crescentes de renda, para beneficiar a população usuária de transporte público.

No entanto, como o custo econômico e político deste tipo de política é alto no curto prazo, existem várias obstáculos que dificultam a sua implantação. Além disso, a população usuário de transporte público encontra dificuldade para expressar suas demandas às representação políticas e por isso, é pouco ouvida na elaboração das políticas públicas.

De acordo com Vasconcellos (1998), nos países em desenvolvimento, a origem elitista da alta burocracia cria filtros para o acesso à educação e ao poder. Dessa maneira, os usuários de transporte público são menos influentes que os burocratas e os operadores de transporte. Ao contrário da classe média, que faz exercer sua influência por meio da tecnocracia, eles (a maioria da população) encontram muitas barreiras para se fazerem representar.

No que diz respeito ao planejamento e à construção da infraestrutura do transporte público coletivo de passageiros nas áreas metropolitanas, segundo Neto e Pedroso (2013), três apontamentos se fazem necessários. Primeiramente, o

planejamento integrado do sistema de transporte em uma região metropolitana não pode estar condicionado às políticas de governo. Deve ser pautado pelas políticas de Estado, para que se assegure assim o planejamento de longo prazo e a redução dos problemas de mobilidade nestas localidades. O segundo apontamento toca no problema da falta de integração entre os meios de transportes, devido ao escasso ou inexistente compartilhamento dos processos lógicos de planejamento e operação nas diferentes organizações envolvidas na gestão de transportes em uma RM. Isto deve ser superado para que haja a diminuição dos obstáculos de um sistema intermodal integrado. Por fim, o terceiro apontamento condiz com a necessidade de associar atividades econômicas aos sistemas de transporte público, o que pode ser realizado, por exemplo, com o compartilhamento de pontos de comércio e serviços nas infraestruturas de transporte público para que assim a demanda seja fomentada e a prestação do serviço torne-se viável do ponto de vista do operador privado.

Para construção de uma política de transporte público, é preciso ter em consideração que mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos (LASCOURMES E GALÈS, 2012).

Até mesmo pela evolução do sistema socioeconômico e as suas múltiplas facetas, globalização, sociedade da informação, avanço tecnológico, crescimento populacional, acirramento de fenômenos sociais resultantes da desigualdade de escala mundial, não há espaço para desconsiderar a amplitude de demandas sociais, e, em paralelo, a multiplicidade de entidades que se interessam com problemas sociais de ordem pública. Por esta razão, intenciona-se investir num debate de política pública que redimensiona este conceito histórico para incluir nesta análise a multiplicidade de atores presentes na arena social e a complexidade do mundo social (BOULLOSA e SEMEDO, 2010).

Dessa forma, procura-se levar em consideração a grande diversidade de atores e as formas como estes se mobilizam e interagem em busca de objetivos comuns, sobretudo no que diz respeito à efetivação dos direitos sociais. A efetividade desses direitos depende da construção de políticas públicas que sejam desenhadas a partir da articulação institucional de diversos atores e do diálogo aberto com as demandas da sociedade.

No âmbito metropolitano, o primeiro consórcio intergovernamental estabelecido no Brasil é o da Região Metropolitana do Recife (RMR), denominado Grande Recife. O consórcio foi idealizado para planejar e gerir o sistema de transporte público coletivo da RMR.

De acordo com Best (2011, p.180)

o Grande Recife inaugura um novo paradigma na gestão metropolitana de um serviço público de âmbito metropolitano. Este arranjo é inovador porque propõe uma gestão compartilhada do sistema de transporte público metropolitano como um todo. A criação do consórcio prevê a eliminação da sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo os custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano.

O Grande Recife constitui-se então no instrumento de gestão de uma política pública estratégica, que no caso é o transporte coletivo, sendo, portanto, um arranjo institucional de governança metropolitana.

Segundo Barat (1978, p.300), a coordenação de investimentos e a concepção de sistemas operacionais integrados de transporte tornam-se cada vez mais importantes no contexto do planejamento global das áreas metropolitanas, pois

a disponibilidade de serviços de transporte condiciona o processo e os padrões de expansão das áreas urbanas e metropolitanas e define ou reorienta os padrões de uso do solo. Em seguida porque, além de se constituir em condicionante de opções locacionais, um sistema de transportes racionalmente concebido constitui também importante instrumento de redistribuição de renda em favor das populações economicamente menos favorecidas nestas áreas e fator de elevação dos níveis de vida em geral, na medida em que são proporcionados ganhos de tempo e conforto aos usuários. Finalmente, porque os transportes constituem fator de integração, compatibilização e racionalização dos mercados de bens e serviços, assim como fatores de produção.

Dada a importância dos sistemas operacionais integrados de transportes nas áreas metropolitanas destacada acima, foca-se a partir deste ponto a pesquisa na formação da periferia metropolitana de Brasília, isto é, na busca da compreensão dos principais condicionantes que a configuraram como esta atualmente se encontra. Posteriormente, pretende-se discutir como a gestão do transporte público é feita nesta região e ampliar o olhar para a necessidade de um sistema operacional integrado que possa contribuir para o desenvolvimento da população residente.

4. DA CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA À FORMAÇÃO DE SUA PERIFERIA METROPOLITANA: A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Para compreender o que influenciou a atual configuração da periferia metropolitana de Brasília (PMB), faz-se, inicialmente, uma breve revisão bibliográfica para compreender a expansão urbana na região, desde a construção de Brasília até a expansão da região de influência da capital para além dos limites político-administrativos do Distrito Federal (DF). A forma como hoje está configurada a PMB tem relação, dentre outros fatores, com medidas que foram tomadas na tentativa de preservar o projeto urbanístico projetado para a nova capital.

Posteriormente, são apresentados alguns dados sobre a população da PMB, tais como o nível de escolaridade, trabalho, renda, naturalidade e também algumas informações a respeito dos deslocamentos cotidianos realizados pela população que ali habita para que no próximo capítulo, a gestão do transporte público coletivo na região seja abordado.

4.1 A construção de Brasília e o contexto nacional

Inaugurada em 21 de abril de 1960, a nova capital do Brasil era a meta síntese do Plano de Metas lançado pelo então presidente Juscelino Kubitschek (JK). Este Plano, prometido no programa de governo de JK para colocar em execução 50 anos de progresso em 5 anos de realizações (1956 – 1961), tratava-se de um programa de investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura, de indústrias básicas e de bens de consumo duráveis, como a indústria automobilística e da construção civil.

Diante desse contexto de expansão da indústria nacional e tentativa de aperfeiçoar a articulação entre as distintas regiões do país, conforme Ferreira (1985, p.48), a localização territorial de Brasília é estratégica no sentido de responder à necessidade de articulação do Sudeste com o Centro-Oeste e Norte, para permitir o escoamento da produção da região, a penetração dos produtos industriais e da infraestrutura para a penetração do capital.

Brasília foi implantada com a premissa de que, juntamente com investimentos em capital físico em rodovias e outras áreas, iria contribuir para a concretização de um

dos pré-requisitos básicos do Plano de Metas: o crescimento da demanda interna, com a incorporação de novos segmentos e áreas do país no processo econômico (FARRET, 1985, p.24). Compreende-se então que Brasília foi concebida para ser tanto centro das decisões políticas como capital da República como também polo de desenvolvimento regional.

Apesar de ser creditada quase exclusivamente ao projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, a ideia da transferência da capital para o centro do país tem origens em séculos anteriores e envolve interesses nacionais e locais que não devem ser obliterados da história de Brasília (SANTARÉM, 2013, p.46).

Mesmo com o relato de uma profecia em 1883 no sonho do padre Dom Bosco sobre uma terra prometida na região central do Brasil, a reserva na Constituição de 1891 de uma área de 14.400 km² de propriedade da União para a construção da nova capital e a formação em 1892 da Missão Cruzeira, - destinada a explorar o planalto central do Brasil para demarcar as fronteiras da área -, foi somente na década de 50 que, conforme SCHMIDT (1985, p.37), “o movimento para realmente ocupar o centro do território nacional pôs as elites políticas e econômicas juntas em favor da localização da nova capital”.

De acordo com Farret (1985), a construção de Brasília constitui-se num passo lógico dentro do processo de acumulação que impõem determinados padrões de divisão social e espacial do trabalho, em um contexto da elaboração de uma política territorial que, como política pública específica, constitui-se num meio de harmonizar o complexo jogo de interação entre a economia e a política de uma determinada formação histórica.

Além disso, a nova capital foi projetada também para ser um novo “tipo” de sociedade, uma cidade planejada que mostraria ao mundo um “Brasil moderno” (SANTARÉM, 2013) e para isso, com a finalidade de representar a superação do atraso econômico nacional, o projeto urbanístico da nova cidade foi escolhido em um concurso nacional, que consagrou vencedor o plano idealizado pelo arquiteto urbanista modernista Lúcio Costa.

Dessa forma, Brasília está associada ao urbanismo modernista que se identifica com aspectos como a definição de zonas ou áreas de atividade e usos exclusivos na cidade e às transformações que o planejamento urbano deveria sofrer para adaptar o espaço ao uso do automóvel.

A escola modernista de arquitetura destinava-se a um homem abstrato, submetido à racionalidade técnica, por meio da qual as características culturais dos

lugares e as relações sociais eram ignoradas. Conforme Santarém (2013, p.44), Brasília foi concebida como cidade que pudesse, ao mesmo tempo, modernizar o país e extirpar as relações urbanas dos conflitos sociais:

seu planejamento foi realizado com base na concepção de que as técnicas arquitetônicas teriam o poder de influir significativamente nas formas de relacionamento humano, constituindo novas formas de sociabilidade que amenizassem as diferenças sociais e possibilitassem a convivência harmônica frente a ruptura (SANTARÉM, 2013, p.44).

No tocante à habitação, por exemplo, o Plano Piloto de Lúcio Costa, todas as classes sociais viveriam nas mesmas áreas, o que seria regulado apenas pelas diferenças no padrão dos edifícios. A proposta era essencialmente inclusiva, distribuindo o espaço urbano e suas benesses de forma equitativa entre a população, na tentativa de evitar a segregação espacial da população na cidade. Contudo, de acordo com Bowns e Silva (2008, p.302), a questão da habitação foi tratada de maneira utópica e relativamente ingênua.

Naturalmente, tal projeto não se mostrou exequível, e para tentar manter o Plano Piloto modernista na “utopia da cidade sem periferia” em que todos os segmentos sociais conviveriam harmonicamente, o poder público tomou decisões e realizou ações que afastaram as classes baixas para as periferias distantes, reproduzindo espacialmente a segregação social já existente (CATALÃO, 2010).

Logo após a inauguração de Brasília, a solução do poder público para a moradia dos trabalhadores, que vieram de outros estados atraídos pelo trabalho no canteiro de obras e pelas novas oportunidades que poderiam surgir na capital federal, foi a criação de núcleos urbanos fora dos limites do Plano Piloto. Para isso, foram criadas as cidades satélites, que estavam previstas no projeto original da cidade, mas não para essa época. Quando foram criadas, essas cidades eram locais sem infraestrutura, sem emprego e, portanto, serviam mesmo como cidades-dormitórios. Algumas cidades foram criadas antes mesmo da inauguração de Brasília, como Candangolândia e Núcleo Bandeirante em 1956, Taguatinga em 1958, Planaltina e Cruzeiro Velho em 1959.

Com isso, inicia-se então um processo de seletividade espacial e de segregação. Na periferia da cidade planejada, antes mesmo que ela estivesse concluída, cria-se o espaço da reprodução da força de trabalho necessária à construção da cidade e a sua implementação. Essa população quando não absorvida nessas atividades se constituía em reserva de mão-de-obra (FERREIRA, 1985, p.51).

Essa seletividade opôs centro e periferia: o primeiro com suas funções de núcleo do poder, enquanto na segunda, apenas cidades-dormitório das classes de baixa renda. Com isso, gerou-se a valorização do centro em relação à periferia. Não obstante, a especulação imobiliária também se instalou na periferia à espera de valorização (FERREIRA e STEINBERGER, 2005).

Conclui-se então que, apesar da tentativa de não se repetir em Brasília os principais problemas das grandes cidades brasileiras, a nova capital, construída no final da década de 50 no contexto do nacional desenvolvimentismo, não deixou de segregar espacialmente sua população. Assim como em outras cidades, a classe dominante controla a produção e o consumo do espaço urbano, do ponto de vista econômico ao controlar o mercado imobiliário e político, ao controlar a localização da infraestrutura urbana, dos aparelhos do Estado e a legislação de uso e ocupação do solo.

Mesmo sendo uma cidade planejada, Brasília está inserida no contexto da urbanização nacional e por mais que tenha se tentado evitar a repetição de certos problemas que já acometiam determinadas cidades do país, a cidade não conseguiu desvencilhar-se de alguns padrões e repetiu tendências gerais da urbanização brasileira. Dentre estas tendências, destacam-se: a segregação socioespacial da população, sendo que na periferia concentra-se a população de baixa renda, enquanto que nas áreas mais centrais, predominam as classes mais altas; a ocupação dispersa no território – aumentando as distâncias a serem percorridas – e, conseqüentemente, a formação de áreas conurbadas.

O espraiamento da população no território ampliou a extensão da mancha urbana associada à Brasília e com isso, expandiu-se a região de influência da capital federal para além do quadrilátero destinado ao Distrito Federal. A próxima seção deste capítulo trata com maior nível de detalhes da formação da periferia metropolitana de Brasília, sua evolução e as características socioeconômicas da população residente nesta região.

4.2 A formação da periferia metropolitana de Brasília (PMB)

A expansão periférica das residências urbanas no Distrito Federal não é resultado da saturação do limite populacional previsto para o Plano Piloto. Segundo Paviani (2003, p.68), “o que havia sido idealizado para a Capital era um plano piloto “fechado”, no qual se estipulara uma população de 500 mil habitantes quando

inteiramente ocupado”. Esse patamar populacional tinha sua razão de ser para preservar a função de capital federal.

Portanto, segundo Gonzales (1985, p. 83), o que aconteceu no caso do Distrito Federal foi que:

as áreas residenciais cresceram e se reestruturaram à revelia das intenções iniciais de seu projeto urbanístico, demonstrando que o espaço urbano não é algo disciplinado segundo as necessidades ideais da coletividade humana, senão que está subordinado a outras instâncias que organizam as classes sociais no espaço físico, sobrepondo-se às concepções antropológicas (GONZALES, 1985, p.83).

Os núcleos implantados geraram um sistema urbano interligado, interatuante e interdependente, com o que Brasília acabou por se constituir em cidade polinucleada, com um centro, o Plano Piloto, e diversos assentamentos periféricos (PAVIANI, 1985, p.58).

Por ser a primeira cidade moderna inscrita na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO e tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), podia-se esperar que a cidade fosse submetida a um planejamento rígido que poderia evitar o crescimento urbano desordenado da mesma e conseqüentemente seus efeitos perversos. “Todavia o tombamento de Brasília não visou constituir alguma vantagem monetária, nem mesmo qualquer espécie de ajuda ou garantia. O aval da UNESCO está mais próximo de uma garantia moral visando impedir que a cidade sofresse agressões a sua paisagem e concepção urbanística. Trata-se de um tipo de tombamento mais vinculado às concepções e missão modernista da cidade” (SANTARÉM, 2013, p.60).

Dessa forma, a cidade, que fora planejada para ser fechada sob o ponto de vista do desenho urbano, desenvolve-se prematuramente sob um formato polinucleado e submete assim sua população a desiguais encargos sociais e econômicos, metropolizando-se como qualquer outra cidade brasileira ou latino-americana (PAVIANI, 1985).

O próprio Governo do Distrito Federal induziu a ocupação dispersa e periférica da população ao promover a ocupação prematura das cidades satélites para responder à demanda real da habitação das classes de renda mais baixas que cada vez mais não encontravam viabilidade de consumo das habitações no Plano Piloto. No entanto, à medida que as cidades satélites iam crescendo e se tornando mais populosas, a expansão

urbana ultrapassou os limites políticos administrativos destinados ao Distrito Federal e impulsionou a urbanização dos municípios goianos limítrofes ao DF.

Desde a construção da nova capital, vislumbra-se em volta do quadrilátero destinado ao Distrito Federal um “embrião” da Área Metropolitana de Brasília (AMB). Portanto, como afirma Steinberger (1999, p. 28-29), em 1960:

já existia um embrião do aglomerado urbano⁶ atual, formado pelo Plano Piloto e por nove pequenas cidades, a maioria delas criada pelo Estado, seja por sua iniciativa ou por pressão de reivindicações dos trabalhadores migrantes, a saber: duas cidades preexistentes internas ao quadrilátero do DF, Planaltina e Brazlândia; uma outra cidade também preexistente, mas externa ao quadrilátero do DF, embora localizada nas proximidades do seu limite, Luziânia; Cidade Livre, Candangolândia, Taguatinga e Cruzeiro, como resultado da mobilização dos trabalhadores; e Gama e Sobradinho, criadas por decisão do Estado naquele mesmo ano (STEINBERGER, 1999, p. 28-89).

Com o passar do tempo, este aglomerado se consolidou e firmou-se como região de influência da capital. Conforme Steinberger (1999), três contradições da implantação de Brasília que tiveram um papel importante na formação do aglomerado urbano ao seu redor. A primeira diz respeito ao fato de Brasília ter sido criada simultaneamente para ser capital do país e, portanto, ter uma função político-administrativa bem definida e para ser polo de desenvolvimento regional, o que poderia servir pra incentivar a diversificação e integração de atividades econômicas no interior do país.

No entanto, a cidade surgiu por efeito indutivo da industrialização sem, contudo, ter a implantação industrial como condição necessária. O que garantia ser um mercado urbano em potencial foi sua posição de interconexão e o poder aquisitivo bastante elevado da população de funcionários (FERREIRA, 1985).

A segunda contradição relaciona-se com a pretensão inicial do projeto urbanístico idealizado por Lúcio Costa de fazer com que as classes sociais viveriam todas nas mesmas áreas, sendo a habitação diferenciada somente pelos padrões dos edifícios. Contudo, aconteceu que a cidade projetada com base em ideias socialistas, conforme Steinberger (1999) passou a ser local de trabalho e residência permanente apenas de funcionários públicos de alto escalão. Assim, a cidade territorializou uma segregação socioespacial das mais perversas já ocorridas.

⁶ Segundo a autora citada neste parágrafo, entende-se por “aglomerado urbano” a denominação genérica de uma categoria espacial composta por duas ou mais cidades que possuem relações de interdependência.

A terceira contradição dada pela propriedade pública da terra, que poderia ter se constituído em um verdadeiro laboratório capaz de planejar o aglomerado urbano de forma a evitar problemas que já estavam presentes em outras cidades brasileiras, não foi suficiente para evitar a ocupação ilegal e desordenada do território. De acordo com Caiado (2005), a propriedade pública da terra urbana, em vez de se constituir em instrumento distributivo, passou a funcionar como ferramenta de ocupação seletiva, instituindo a segregação planejada e transformando Brasília na capital do controle e da segregação social. Portanto, o que a atuação estatal no processo de ocupação territorial do DF esteve mais associada ao controle do uso e ocupação do solo do que com a efetiva atenuação dos conflitos entre os diferentes segmentos sociais gerados nas disputas pelo acesso à terra urbana.

A seguir, pretende-se abordar alguns instrumentos jurídicos e de planejamento relativos ao uso e ocupação do solo que nortearam a gestão do território em Brasília e, portanto, influenciaram a configuração da Área Metropolitana de Brasília.

4.2.1 A gestão territorial de Brasília

De acordo com Ferreira e Steinberger (2005, p.69), com o Plano Piloto de Lúcio Costa, que definiu o projeto urbanístico da nova capital do Brasil, inaugurava-se um modelo de gestão do uso e ocupação do solo que se opunha à urbanização tradicional. Marcado pelo controle estatal rígido, tal modelo tinha como mecanismos de poder: o monopólio estatal da terra e um plano urbanístico a ser implantando.

O projeto urbanístico em questão possuía uma lógica própria por meio da qual foram estabelecidos os limites da cidade a ser criada. Além disso, fruto de seu caráter modernista, enfatizava o zoneamento funcional da cidade, compartimentando as atividades em seus respectivos setores.

Assim, Brasília surgiu como um grande empreendimento governamental onde o Estado atuou, simultaneamente, como projetista, financiador e proprietário do solo (FERREIRA e STEINBERGER, 2005, p. 72). No entanto, a cidade não estava livre da pressão da iniciativa privada, como as indústrias nacionais da construção civil e as empresas imobiliárias, contra o monopólio estatal da terra ou da pressão da população para ampliar a oferta de moradia.

Por isso, observam-se em Brasília duas dimensões geopolíticas do modelo de gestão territorial. Segundo Ferreira e Steinberger (*ibid*), as dimensões, a seguir expostas, representam momentos distintos e complementares do processo de tomada das decisões territoriais:

- A dimensão relacionada à concepção ideal, correspondente à estatização do território, caracterizada pela presença maciça do Estado como agente responsável pela elaboração e implantação de normas rígidas de controle do uso e ocupação do solo;
- A dimensão relativa ao ajuste à realidade, que corresponde à dimensão de privatização do território, onde a presença de vários agentes vem exigindo cada vez mais flexibilização das normas de controle e ocupação do solo.

Em relação à primeira dimensão, os instrumentos jurídicos e de planejamento foram utilizados “como forma de regulação do uso e ocupação do território, mas também para atenuar conflitos sociais e desmobilizar a cultura popular. Gerou-se assim, uma ocupação calcada na desigual distribuição espacial de renda, estabelecendo-se as bases territoriais do futuro aglomerado urbano polinucleado” (FERREIRA e STEINBERGER, 2005, p.72).

Ainda nesta época, Caiado (2005) afirma que a premissa da preservação do meio ambiente tornou-se básica para a gestão do uso e ocupação do solo no DF, uma vez que o DF localiza-se estrategicamente em área de nascentes, tributárias de importantes bacias hidrográficas dos rios Paraná, Tocantins e São Francisco.

No entanto, os planos elaborados e aprovados acabaram por reforçar a disparidade entre o centro e periferia, isto é, entre o Plano Piloto e as cidades satélites. Na tentativa de afastar as pressões por moradia na área central, os planos ressaltavam e mantinham a valorização do Plano Piloto como sede, onde as condições de vida, infraestrutura e a oferta de empregos eram maiores, enquanto que nos demais núcleos urbanos, a população tinha uma qualidade de vida inferior e infraestrutura urbana deficiente.

Posteriormente, com o passar dos anos da construção e consolidação de Brasília, ocorreu em certa medida a flexibilização relativa às normas de controle do uso e ocupação do solo. Conforme, Ferreira e Steinberger (2005), o marco desta flexibilização foi a elaboração do Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT), aprovado em 1978.

No Quadro II abaixo, estão elencados alguns instrumentos jurídicos e de planejamentos criados pelo governo de Brasília em relação ao uso e ocupação do solo e

seus principais objetivos, separados de acordo com a dimensão geopolítica utilizada por Ferreira e Steinberger (2005).

Quadro II – Instrumentos jurídicos e de planejamento da gestão territorial de Brasília⁷

Concepção ideal	Ano	Objetivos
Código Sanitário do Distrito Federal (Lei nº 5.027)	1966	Conter a ocupação da Bacia do Paranoá.
Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF (Planidro).	1970	Recomendou a não ocupação dos espaços livres na Bacia do Paranoá, estabeleceu um limite populacional para aquela área e definiu o Zoneamento Sanitário para o DF. Formou-se então o Anel Sanitário de Brasília, delimitado pela Estrada Parque do Contorno.
Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb), no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PND).	1977	Evidenciava a importância de Brasília como pólo regional, mas seu objetivo central era preservar a função da Brasília-capital do que reforçar seu papel de integração nacional.
Ajuste à realidade	Ano	Objetivos
Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT).	1978	O primeiro Plano a envolver o território do DF como um todo. Definia áreas de expansão urbana, admitiu a ocupação urbana mais intensa dentro dos limites da Bacia do Paranoá, mas também priorizou áreas de ocupação fora da mesma.
Criação das áreas de proteção ambiental (APAs) das bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto (Decreto 88.940).	1983	Nestas áreas, abriu-se a possibilidade de ocupação para fins urbanos, uma vez que já existiam inúmeros parcelamentos clandestinos.
Detalhamento e a complementação do Plano Piloto de Lúcio Costa, denominado de "Brasília Revisitada".	1987	Definiu novas áreas residenciais no Plano Piloto e nos principais eixos viários, em função da necessidade de expansão urbana e adensamento.
Regularização ou desconstituição de parcelamentos urbanos implantados sob a forma de loteamentos ou condomínios (Lei nº 54).	1989	Criado para solucionar o problema da proliferação dos loteamentos clandestinos implantados na zona rural. Tal lei só começou a ser aplicada a partir de 1996, quando apenas dois parcelamentos foram regularizados, embora nenhum tenha sido desconstituído.
Plano Direto de Ordenamento Territorial (PDOT).	1992	Para consolidar os diversos planos existentes em um único documento de orientação sobre a ocupação do solo no território do DF. Esse

⁷ Este quadro apresenta os instrumentos jurídicos e de planejamento da gestão territorial de Brasília que foram de fato aprovados. Contudo, não se pode deixar de mencionar dois Projetos de Lei que impactam a gestão territorial da cidade e ainda estão em fase de discussão na Câmara Legislativa do DF, são eles os projetos de Lei Complementar da Lei de Uso e Ocupação do Solo no Distrito Federal – LUOS/DF e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB).

		plano abriu possibilidade de os particulares parcelarem o solo.
Ampliação e a flexibilização de usos dos lotes nas áreas urbanas das cidades satélites (Lei nº 411).	1993	Permitiu a implantação de atividades comerciais e de serviços, propiciando uma certa dinamização econômica nessas áreas.
Lei Complementar nº 17/1997 – PDOT, revisão da PDOT de 1992.	1997	Confirmou o eixo oeste/sudoeste como de ocupação prioritária, tendo em vista a otimização dos investimentos em infraestrutura. Reconhecimento da necessidade de monitoramento e controle do vetor nordeste/sudeste, onde ocorria a maioria das ocupações irregulares sob a forma de loteamentos clandestinos.
Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009 – novo PDOT, visando adequar-se às determinações do Estatuto da Cidade (2001).	2009	Apresenta ações relativas ao tratamento do processo de ocupação irregular do solo e ao desenvolvimento urbano, que neste caso envolve a questão da descentralização da estrutura urbana por meio da dinamização dos núcleos periféricos.
Lei Distrital nº 4.566, de 4 de maio de 2011 - Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF.	2011	É instrumento de planejamento defini as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal. No Relatório final do PDTU/DF apresenta-se a análise da proposta de gestão compartilhada do transporte para os municípios da PMB.
Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012 – novo PDOT.	2012	Aprova a revisão do PDOT. Possui tímidas abordagens metropolitanas.

Fonte: FERREIRA e STEINBERGER (2005); CAIADO (2005), CAVALCANTE (2013).

A principal consequência da reversão na construção dos instrumentos jurídicos e de planejamento para o ajuste à realidade foi “a consolidação das cidades satélites da periferia do DF e o seu transbordamento para os municípios vizinhos que compõem o aglomerado urbano de Brasília” (FERREIRA e STEINBERGER, 2005, p.75).

Durante a década de 70, ocorreram a consolidação de Brasília como centro urbano e o início da fixação de parte do contingente migratório nos municípios limítrofes ao DF.

Iniciou-se, assim, a constituição de uma aglomeração urbana, com a conurbação entre alguns municípios e algumas cidades-satélites. Concomitantemente à ocupação de municípios limítrofes, começou o processo de ampliação da área de influência de Brasília, marcado pela expansão dos setores comercial e de prestação de serviços. A capital nacional, como pólo regional, passou a oferecer mais infra-estrutura social, com melhores serviços nas áreas de educação, saúde, etc., ampliando, assim, a atração de mais população (CAIADO, 2005, p. 62).

De um modo geral, o rápido crescimento urbano vem acompanhado da desorganização espacial, chegando mesmo ao crescimento caótico das cidades. Em Brasília, no entanto, há dois aspectos particulares: o processo foi deflagrado pela ação do Governo Federal, ao dinamizar a construção da cidade; esse crescimento ocorreu juntamente com a implantação do projeto de ordenação espacial da cidade (FERREIRA, 1985, p.51).

Em 2010, de acordo com informações do último Censo demográfico elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população da AMB era de 3.476.953 pessoas. A formação da AMB relaciona-se com a forma como foi executada a gestão de territorial de Brasília, isto é, como deu-se o uso, a ocupação e controle dessas variáveis neste território.

O processo de urbanização do Distrito Federal bem como do seu entorno avoluma-se, ancorado em duas estratégias de gestão territorial. A primeira, destinada à classe média alta e ao atendimento das demandas do capital imobiliário, concretiza-se, principalmente, com a criação do Setor Sudoeste, uma das áreas de expansão urbana, proposta por Lúcio Costa no âmbito do estudo denominado “Brasília Revisitada”, realizado em 1985, por solicitação do Governo do Distrito Federal. A segunda estratégia, caracterizada pela criação de novos assentamentos urbanos, destinados ao reassentamento de população de baixa renda moradora das favelas e cortiços das áreas urbanas já consolidadas (CAMPOS, 2003, p.46)

4.2.2 A expansão da mancha urbana de Brasília para além dos limites político-administrativos do Distrito Federal

A atuação do governo do Distrito Federal no sentido de restringir o crescimento desordenado das ocupações nas regiões centrais, por meio da posse pública da terra e da repressão à ocupação ilegal – como, por exemplo, a remoção das favelas - primeiramente tomada com o objetivo de contribuir para a preservação de sua função político-administrativa de Brasília teve também outro efeito. De acordo com Caiado (2005, p.62), “sem dúvida foi o principal condicionante da ocupação no entorno do DF”.

Conforme Steinberger (1999), a história do aglomerado urbano de Brasília pode ser relatada em três períodos. O primeiro compreendido entre 1956 e 1973 é marcado

pela conquista do território. O segundo de 1974 a 1987 caracteriza-se pela preocupação com o ordenamento da conquista, pois o intenso processo migratório para o DF e a ausência de uma política habitacional pressionavam a ocupação do território. O terceiro período, considerado de 1988 e até o momento presente, é marcado pela consolidação do aglomerado urbano e metropolitano de Brasília.

No primeiro período, constituído pelas medidas tomadas com vistas à tornarem a implantação da nova capital um fato irreversível, as decisões relacionadas ao controle, uso e ocupação do solo eram tomadas de forma autoritária pelo Estado. Neste período, destacam-se a antecipação da criação das cidades satélites e, conseqüentemente, a origem do modelo de desenvolvimento polinucleado que mais tarde culminou com a formação da Área Metropolitana de Brasília.

No segundo período, foram formulados os planos de ordenamento territorial, conforme os listados no Quadro II, na tentativa de adensar as cidades já existentes no DF, pois a oferta de moradia mostrava-se aquém da necessidade da população. Contudo, nada do que foi adotado alterou o polinucleamento da região, uma vez que a oferta de empregos continuou muito restrita ao Plano Piloto.

Já o terceiro período inicia-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e um pouco depois, em 1993, com a elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, sendo que ambos os acontecimentos refletem em alterações na gestão territorial do DF.

Conforme Campos (2003, p.43), a autonomia política do Distrito Federal conferida pela Nova Constituição, inseriu importantes instrumentos de gestão do espaço urbano de Brasília, com destaque para a exigência da aprovação de plano diretor de desenvolvimento urbano. Além disso, a partir de 1990, no DF as relações de poder foram alteradas em função da instalação do Poder Legislativo local que passou a legislar concorrentemente com o Poder Executivo, sobre gestão territorial (CAIADO, 2005, p. 63).

Na década de 80 também está registrado o início da ocupação urbana nas áreas limítrofes ao DF principalmente voltados para a absorção da população de renda mais baixa que não conseguiam se estabelecer em moradias no restritivo mercado imobiliário de Brasília. Conforme Campos (2003, p. 40)

o município de Luziânia, situado na porção sul do Distrito Federal, é o exemplo mais característico do início do processo de “periurbanização”, onde lotes sem infra-estrutura urbana instalada abrigavam população pobre oriundas do Distrito Federal, que usavam

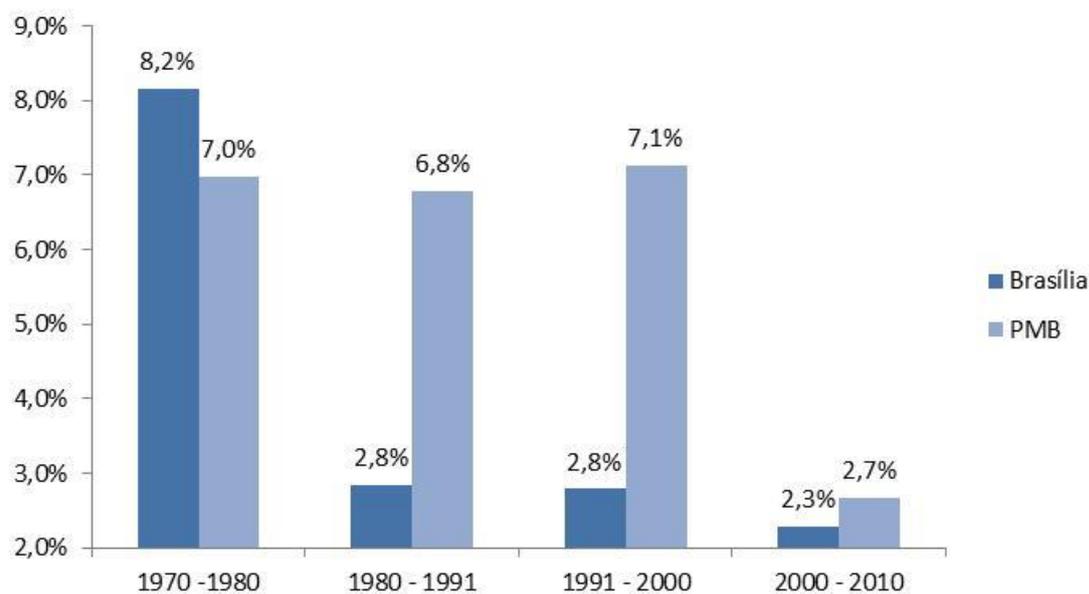
esses espaços como verdadeiras “cidades dormitórios”, pois as oportunidades de emprego e renda continuavam concentradas no centro do aglomerado urbano.

Nos anos 1990, a ocupação urbana nestas áreas se intensifica e, por isso, “a acelerada expansão da ocupação urbana em direção a Luziânia, Santo Antônio do Descoberto e Planaltina de Goiás, engendraram um novo padrão urbano no território em análise” (CAMPOS, 2003, p.46). De acordo com Caiado (2005, p.62)

o poder público municipal nos municípios goianos viu, na ocupação urbana de seus territórios, uma possibilidade de gerar receitas e dinamizar as economias locais, permitindo assim a livre atuação dos empreendedores imobiliários, que passaram atuar na demanda reprimida pela política de ocupação do DF, abrindo e vendendo loteamentos populares, com preços mais baixos e melhores condições de pagamento.

A Figura III abaixo apresenta a evolução da taxa de crescimento populacional registrada em Brasília e na sua periferia metropolitana de acordo com dados do Censo demográfico elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Observa-se que a partir da década de 80, o crescimento da população na periferia metropolitana torna-se maior do que o registrado em Brasília. Entre 2000 e 2010, embora tanto Brasília quanto a PMB tenham registrado uma queda significativa na taxa de crescimento populacional, a periferia continua crescendo mais em termos populacionais.

Figura III – Taxa de crescimento populacional em Brasília e na Periferia Metropolitana de Brasília (PMB)



Fonte: Censo demográfico brasileiro (2010). Elaboração própria.

A necessidade de organização e planejamento integrado da região que se configurou com a dinâmica introduzida pela construção de Brasília levou a necessidade de institucionalização da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF). Criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, a RIDE-DF compreende o Distrito Federal, os municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no estado de Goiás, e de Unaí e Buritis, no estado de Minas Gerais⁸.

A RIDE-DF é regulamentada pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011, o qual vincula o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE) à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-

Oeste (SUDECO). Compete ao COARIDE, dentre outras atribuições, coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE-DF, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais; aprovar e supervisionar planos, programas e

⁸ Está aguardando apreciação no plenário do Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 25 de 2015, que incorpora mais 12 municípios do Estado de Goiás e 2 municípios do Estado de Minas Gerais à RIDE-DF.

projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE em questão e programar a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são comuns.

O COARIDE é um órgão colegiado formado por membros representantes do governo federal (SUDECO, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério das Cidades), do governo do Distrito Federal e dos governos estaduais (MG e GO) e um representante dos municípios que integram a RIDE, indicado pelos respectivos prefeitos. Observa-se uma grande prevalência da esfera federal na composição do COARIDE, que pode ser justificada pelo caráter interfederativo da RIDE-DF, mas também salienta uma grande dependência da esfera federal para a condução das ações da RIDE.

Um dos objetivos da criação da RIDE-DF é realizar o planejamento conjunto dos serviços públicos comuns - as denominadas funções públicas de interesse comum (FPICs) nas regiões metropolitanas - ao Distrito Federal, aos estados de Goiás e Minas Gerais, relacionadas com as seguintes áreas, de acordo com o parágrafo único do art.3º do Decreto nº 7.469 de 2011:

- I - infraestrutura;
- II - geração de empregos e capacitação profissional;
- III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;
- IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;
- V - transportes e sistema viário;
- VI - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;
- VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;
- VIII - saúde e assistência social;
- IX - educação e cultura;
- X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;
- XI - habitação popular;
- XII - serviços de telecomunicação;
- XIII - turismo; e
- XIV - segurança pública.

Desde a promulgação da Lei Complementar nº 94, de 1998, que criou a RIDE, há a previsão da elaboração de um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE), que teria como foco atrair investimento para a região por meio de incentivos fiscais para a geração de emprego e renda, ao oferecer linhas de

crédito especiais e promover uma política de harmonização entre tarifas e fretes com vistas a propiciar o aumento dos fluxos econômicos entre o Distrito Federal e o entorno.

De acordo com informações do sítio oficial da SUDECO na internet, o PRORIDE já foi elaborado uma primeira vez, no ano de 2002, buscando, à época, fazer uma leitura do território e propor os principais objetivos ao desenvolvimento desta região. Decorridos mais de 12 anos de sua primeira elaboração, o espaço da RIDE-DF passou por diversas modificações, dentre as quais: o aumento do espaço metropolitano de Brasília, impulsionando seu processo de urbanização; a verticalização da ocupação no entorno, principalmente nos municípios ao sul do Distrito Federal; o avanço da agropecuária modernizada na região, transformando a paisagem e a organização do território de municípios como Formosa (GO) e Cristalina (GO). Neste mesmo período, destaca-se a permanência da dependência econômica e de serviços públicos oferecidos pelo Distrito Federal, a grande desigualdade entre o centro desta região e suas áreas periféricas e o desperdício das potencialidades de desenvolvimento do entorno. Por isso, faz-se necessária a atualização do documento produzido no ano de 2002.

Para Ferreira e Steinberger (2005), a criação da RIDE-DF pode ser interpretada como uma necessidade de estender o planejamento e o controle do governo Federal para fora do perímetro do Distrito Federal. Apesar da criação da RIDE-DF ter se dado como um instrumento de desenvolvimento regional e constituindo-se em uma verdadeira alternativa para a impossibilidade de constituição legal de uma região metropolitana entre estados e o Distrito Federal, as discussões quanto à resolução conjunta de problemas de interesse comum não avançaram em termos práticos desde a sua institucionalização. A falta de articulação política e de diálogo com a sociedade, alvo das políticas públicas a serem implantadas, dificultam as ações para o planejamento integrado da região. Mesmo que haja iniciativas estaduais e municipais no arranjo institucional da RIDE, esta sempre terá a prerrogativa de ser uma região de planejamento a ser conduzida pela União. Pode-se dizer que não há, dentro da RIDE-DF, um órgão central com boa capacidade de articulação para promover a gestão metropolitana. Isto pode ser exemplificado pelo fato de não haver planejamento estratégico mínimo que promova o diálogo interfederativo entre as diversas políticas das FPICs, declaratórias de ambientes essencialmente metropolitanos, na execução das políticas públicas. Aparentemente, a RIDE-DF não tem identidade. É um território com políticas fragmentadas e, por isso, sem nenhum enfoque metropolitano (CASTRO et al, 2013).

No que diz respeito às suas limitações, considerando uma escala regional mais abrangente, se a RIDE inova por agregar municípios muito diversos e territorialmente bastante distantes da capital – podendo trazer alternativas para a promoção do desenvolvimento regional –, em uma escala mais restringida, aquelas cidades com maior dependência e socioespacialmente mais integradas a Brasília não podem auferir muitos benefícios devido às incertezas dos âmbitos de ação do poder público e da dificuldade de unir forças entre os níveis de poder envolvidos – municipal, estadual, federal e do Distrito Federal – que, ao lado de outros agentes cujas decisões influenciam diretamente na produção do espaço metropolitano, se tornam excessivos (CATALÃO, 2010).

É certo que nem todos os municípios integrantes da RIDE-DF mantêm relações metropolitanas com o Distrito Federal. Dessa forma, conforme Castro *et al* (2013), configura-se um primeiro problema de gestão integrada na RIDE, comum a regiões metropolitanas brasileiras: o fato de a área institucionalizada em lei não refletir necessariamente a dinâmica e a interação real entre os municípios metropolitanos.

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) com o intuito de fundamentar a existência de uma dinâmica metropolitana entre Brasília e os municípios goianos próximos elaborou a Nota Técnica nº 1/2014 intitulada Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Com esta Nota, a Codeplan pretendia indicar os parâmetros para delimitar a AMB e iniciar a busca por caminhos que possam viabilizá-la em termos geopolíticos, administrativos e econômicos para que seja possível desenvolver este conjunto urbano com equidade social.

De acordo com a Codeplan, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC 2008), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já apresentava Brasília como um centro polarizador e MetrÓpole Nacional, o que traz no seu bojo critérios para tal classificação, dentre eles o tamanho e a densidade populacional, o grau de urbanização e a coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população, em função de serviços e acesso ao mercado de trabalho. Tais parâmetros são um ponto de partida crucial para a identificação e delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília.

Um dos critérios inicialmente utilizado para identificar os municípios da RIDE-DF que possuem relações de natureza metropolitana com o DF foi a análise do fluxo de passageiros transportados pelo sistema de transporte público ofertado a partir de alguns municípios goianos com destino ao DF. Se este fosse o único critério a ser considerado, a AMB seria formada pelos seguintes municípios: Águas Lindas de Goiás, Novo Gama,

Santo Antônio do Descoberto, Planaltina, Cidade Ocidental e Valparaíso – que possuem intensos fluxos de passageiros com o DF – e Cocalzinho de Goiás e Luziânia – que possuem fluxos mais moderados.

No entanto, outro aspecto notório constante da relação entre o DF e os municípios da RIDE tem sido o acesso da população destes à rede pública de saúde de Brasília. O percentual de atendimento à população dos municípios da RIDE-DF nos hospitais da Secretaria de Saúde do DF é intenso e os municípios que mais acessam esta rede coincidem com os de maior fluxo de passageiros que se deslocam diariamente com destino ao DF.

Considerando-se a análise conjunta das duas estatísticas mencionadas acima – o fluxo de passageiros e o acesso da população dos municípios da RIDE-DF à rede pública de saúde da capital federal, além da consideração de outras variáveis, tais como o total e a taxa média de crescimento da população, densidade demográfica e taxa de urbanização dos municípios da RIDE-DF, tem-se que o Espaço Metropolitano de Brasília seria formado por 12 municípios: Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina e Luziânia, Formosa, Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás, Cristalina e Alexânia.

Cabe ressaltar que no Espaço Metropolitano de Brasília existem dois tipos de municípios, os que possuem fluxos mais intensos com Brasília e os que possuem fluxos menos intensos. Conforme a Codeplan afirma na Nota Técnica nº 1/2014, sete municípios da AMB se encaixam na primeira classificação, sendo estes Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina. Enquanto que os outros cinco: Formosa, Padre Bernardo, Alexânia, Cocalzinho de Goiás e Cristalina apresentam fluxos menos intensos.

Ainda que haja muita controvérsia sobre o contingente de cidades que conforma uma área de preponderância metropolitana de Brasília, cabe considerar que o processo de urbanização dos municípios que circundam o quadrilátero do Distrito Federal não é somente uma derivação da implantação de Brasília e do processo de produção de seu espaço, mas é parte desse processo (CATALÃO, 2010).

Para conhecer melhor os municípios goianos da AMB, utilizou-se como fonte de dados a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD). Esta pesquisa, concebida e aplicada pela Codeplan em 2013 em parceria com o governo do Estado de Goiás e com a Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília (AMAB), foi aplicada nos 12 municípios que compõem o Espaço Metropolitano de Brasília.

Conforme a PMAD, em 2013, a Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) era formada por uma população de 1.071.583 pessoas. Quanto à faixa etária, 56% da população da PMB em 2013 tinham até 30 anos, 36% entre 31 e 60 anos e, somente, 8% com mais de 60 anos.

Quanto à naturalidade da população que vivia na PMB em 2013, menos de um terço da população nasceu no Estado de Goiás. Os naturais de outras Unidades da Federação representam 69% dos migrantes e destes, aproximadamente, 40% nasceram no DF. Apesar da alta proporção de pessoais naturais do DF residindo nos municípios goianos da PMB, deve-se ter em mente que certo contingente dessa população não pode ser considerado migrante, pois somente vieram ao DF para nascer.

Os municípios da PMB também podem ser divididos entre aqueles que possuem mais de um terço de sua população oriunda do DF (Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás e Padre Bernardo) e os que possuem menos de um terço de sua população natural do DF: Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia e Planaltina.

Em relação ao ano de chegada ao município da PMB, observa-se que quanto mais remota a entrada no território, menos significativo é o número de migrantes. Por isso, constata-se que a partir dos anos 60, o número de migrantes para a região começa a crescer. Nos anos 2000, registra-se a chegada de quase a metade do número de migrantes, isto é, 49% dos 748.507 chegaram na PMB neste período. Em relação aos motivos que levaram os migrantes para a PMB, destacam-se o acompanhamento de parentes, a aquisição de moradia e a procura por trabalho.

Em relação ao nível de escolaridade, a maior incidência na população da PMB é de pessoas com o nível fundamental incompleto (37,92%), seguido pelo percentual de 21,15% de pessoas que tem o nível médio completo. Somente 4,39% da população da PMB possuía em 2013 o ensino superior completo.

De acordo com a PMAD, em 2013, a renda domiciliar média mensal dos municípios da PMB era de R\$ 2.043,35 ou R\$ 3,01 Salários Mínimos. Em termos de renda per capita média mensal, a pesquisa revelou ser de R\$ 703,61 ou R\$ 1,04 Salário Mínimo, o que sinaliza um baixo patamar de renda per capita.

Em relação ao local de trabalho, conforme a PMAD, 45% da população ocupada dos municípios que formam a periferia metropolitana trabalhavam no Distrito Federal em 2013. Quanto à Região Administrativa, observa-se uma forte predominância da Região Administrativa I (Brasília), destino de 60,24% da mão de obra proveniente dos

municípios da PMB. Em seguida, está Taguatinga com 9,34% e depois o Gama, com 5,57%. As demais RAs correspondem a 24,85%.

Observa-se, ainda com base em dados da PMAD de 2013 que quase a metade dos ocupados na periferia metropolitana de Brasília utiliza o ônibus como meio de transporte para se locomover para o trabalho (47,18%), enquanto 23,79% utilizam o automóvel/utilitário.

Em seis municípios da periferia metropolitana de Brasília, mais de 50% da população trabalha no Distrito Federal. Esses municípios são: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. No Quadro III abaixo, verifica-se que nestes municípios que a maioria dos deslocamentos cotidianos para o trabalho são realizados por meio de transporte público.

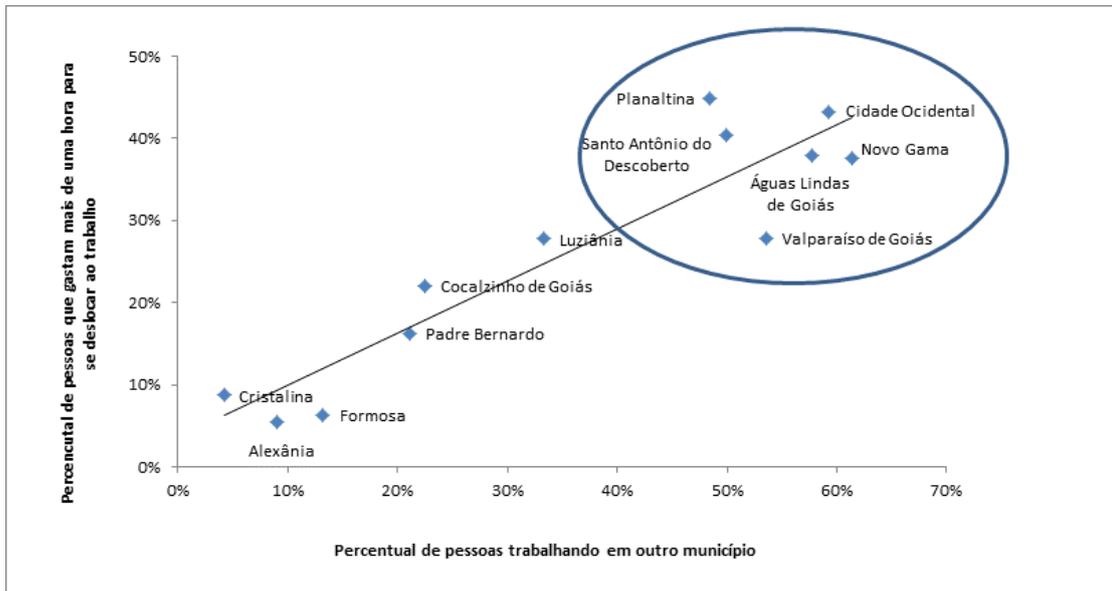
Quadro III– Percentual do meio de transporte utilizado pela população urbana ocupada, segundo os municípios da Periferia Metropolitana de Brasília

Municípios da PMB	Transporte Público	Transporte individual
Águas Lindas de Goiás	62%	17%
Cidade Ocidental	54%	23%
Novo Gama	71%	20%
Planaltina	60%	25%
S. Antônio do Descoberto	58%	19%
Valparaíso de Goiás	50%	34%

Fonte: Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio (PMAD/Codeplan, 2013). Elaboração própria

De acordo com dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE), tem-se que nos seis municípios goianos citados no parágrafo acima são registrados os maiores percentuais de pessoas que gastam mais de uma hora diariamente para se deslocar ao trabalho, conforme ilustrado na Figura IV abaixo.

Figura IV – Percentual de pessoas que gastam mais de uma hora para se deslocar ao trabalho x Percentual de pessoas trabalhando em outro município



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Diante das evidências apresentadas sobre a realidade social e econômica da PMB por meio dos dados da PMAD, torna-se claro que o sistema de transporte público na PMB na região é essencial para a vida da população. Ressalta-se que o único meio de transporte público coletivo disponível na PMB é o sistema de ônibus, que percorre rodovias, uma vez que ultrapassa os limites do estado de Goiás para adentrar no Distrito Federal. Por isso, é considerado transporte interestadual.

A malha viária do DF e da PMB é composta por rodovias federais, distritais e pela malha viária urbana. Esse sistema difere daquele das demais cidades brasileiras pela importância da malha rodoviária na articulação dos núcleos urbanos e pelas características de uma concepção urbanística cujo sistema viário urbano foi projetado, principalmente, para o uso do automóvel, no caso do DF (IPEA, 2015).

Como afirma Catalão (2009), embora exista um limite oficial entre Brasília e as cidades de seu entorno metropolitano que as separa em duas unidades federativas, o uso e a apropriação do espaço por parte dos habitantes indicam a fruição da vida de um lado a outro num movimento contínuo e esse é o principal ponto a ser tomado em consideração no estabelecimento de delimitações territoriais para fins políticos e de gestão.

Por isso, o capítulo a seguir apresenta a configuração atual da gestão do sistema de transporte público na AMB, bem como as perspectivas para a implantação do

sistema integrado, que poderia vir a contribuir para o aumento da qualidade de vida das pessoas que o utilizam, pois pode permitir a oferta de um serviço mais eficiente, seguro e rápido.

5. CONFIGURAÇÃO ATUAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

O sistema de transporte é uma ferramenta essencial da gestão metropolitana, uma vez que é indispensável para organizar o deslocamento da população em uma região metropolitana. A locomoção da população no território permite que as várias partes da região metropolitana possam ser percorridas com a finalidade de se cumprirem as atividades cotidianas.

No caso da AMB, o sistema de transporte está condicionado por certas condições que foram moldadas com a transferência da capital do país para Brasília. Como a proposta modernista do projeto urbanístico da nova capital era voltada à priorização da utilização do automóvel individual, a ocupação populacional se deu em torno dos eixos de circulação viária, que são formados por rodovias federais, distritais e pela malha viária urbana.

Além das funções voltadas para o tráfego privado e de carga, as rodovias do DF são de extrema importância para a rede viária utilizada pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF) e pelo transporte público que atende a região da PMB, destacando-se as BR-020, que dá acesso aos municípios de Formosa e Planaltina de Goiás; BR-040, que dá acesso a Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Luziânia; BR 0-60, BR-070, que faz a ligação entre Águas Lindas e o DF; DF-002, DF-003, DF-075, DF-085 e DF-095 (IPEA, 2015).

Portanto, o sistema viário regional é formado pelas vias e rodovias que atendem a três diferentes propósitos de itinerários: i) entre as áreas urbanas do DF e dos municípios da PMB com o Plano Piloto e entre si; ii) entre outros estados e o DF, e iii) os que passam pelo DF, mas que a ele não se destinam.

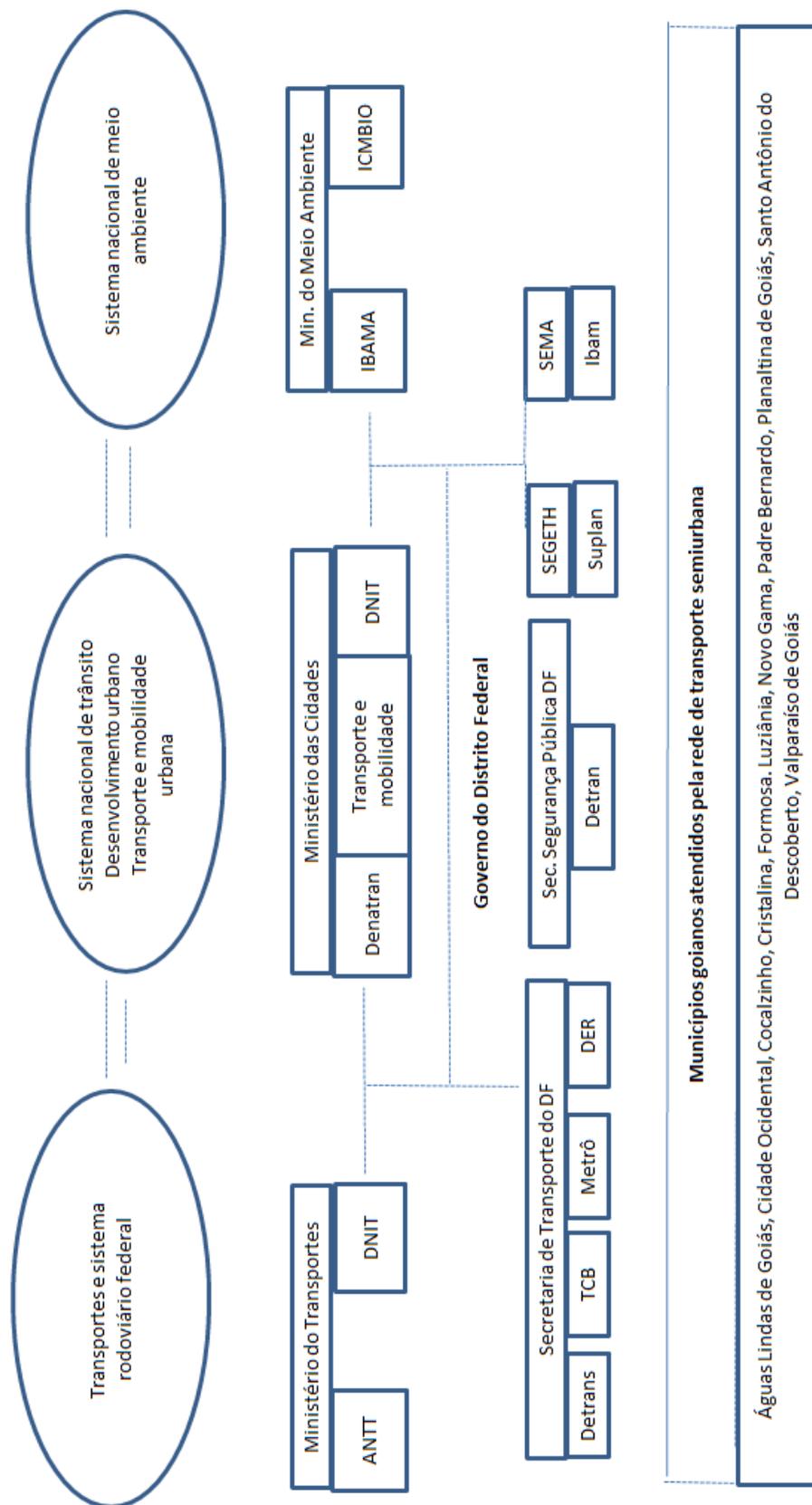
Dessa forma, verifica-se que como consequência da configuração da rede viária na AMB, há um conflito entre o transporte rodoviário e o transporte com características pendulares ocasionando cotidianamente retenção de tráfego e, conseqüentemente, aumento do tempo de deslocamento da população que trafega na região diariamente.

Além disso, como já foi mencionado nesta dissertação, a ocupação do território se deu de forma polinucleada e rarefeita, no sentido de ter um núcleo que concentra as atividades, os serviços e empregos e ligada por meio de vazios urbanos. Esse tipo de ocupação interfere no fornecimento do serviço de transporte público porque o transporte público coletivo que transporta pessoas por longas distâncias separadas por áreas

residenciais de baixa densidade e realizando, basicamente, viagens pendulares que lotam os veículos no início do percurso e os esvaziam somente no destino, não havendo renovação de passageiros ao longo do trajeto. Além disso, o transporte público compete por espaço viário com o automóvel particular, que ocupa mais espaço e tem capacidade para transportar menor quantidade de passageiros. No caso da AMB, o transporte público também compete por espaço com os veículos que realizam o transporte rodoviário, deixando-o então em mais desvantagem.

Encontram-se envolvidos na gestão do transporte público na AMB envolve três níveis de poder, a saber: “a instância federal de governo, por meio de organismos voltados para a concepção e gestão das políticas públicas de âmbito nacional; o Governo do Distrito Federal, como ente federativo de natureza especial, e os Governos Municipais – municípios do entorno imediato do Distrito Federal considerados para efeito do PDTU-DF, componentes da RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal” PDTU (2010, p. 51). As instâncias políticas da gestão do transporte no Distrito Federal podem ser visualizadas na Figura V abaixo.

Figura V - Instâncias políticas da gestão do transporte no Distrito Federal



Fonte: PDTU (2010), com atualizações.

Por envolver duas unidades da federação distintas, Goiás e DF, as linhas que fornecem o transporte público de passageiros entre os municípios goianos da PMB e o DF são linhas interestaduais, mas por serem de curta distância são denominadas de semiurbanas⁹. Como foi visto na primeira parte desta dissertação, competência desse transporte é da União. As diferentes competências na gestão, as dificuldades de interações entre os diferentes órgãos envolvidos e as negociações acerca da política integrada de transporte na região serão detalhadas neste capítulo.

5.1 O Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF)

De acordo com o art.15 da Lei Orgânica do DF, de 8 de junho de 1993, compete privativamente ao Distrito Federal organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

O sistema de transporte do Distrito Federal compreende: o transporte público de passageiros e de cargas; as vias de circulação de bens e pessoas e sua sinalização; a estrutura operacional e o transporte coletivo complementar. A Lei Orgânica do DF também ordena que o sistema de transporte do Distrito Federal deverá ser planejado, estruturado e operado em conformidade com os planos diretores de ordenamento territorial e locais.

A prestação dos serviços de transporte público coletivo no DF deverá atender aos seguintes princípios: 1) compatibilidade da tarifa com o poder aquisitivo da população; 2) conservação de veículos e instalações em bom estado; 3) segurança; 4) 5) continuidade, 6) periodicidade, 7) disponibilidade, 8) regularidade e 9) quantidade de veículos necessários ao transporte eficaz, 10) urbanidade e 11) prestabilidade.

No caso do Distrito Federal, compete a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, planejar, regulamentar, organizar, delegar, definir políticas tarifárias e

⁹ Conforme o inciso XXVI, do art.3º do Decreto nº 2.521 de 1998, o serviço de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros corresponde ao serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Unidades Federativas que possuam características de transporte urbano.

controlar todas e quaisquer modalidades ou categorias de serviço relativas ao transporte público coletivo integrante do Sistema de Transporte do Distrito Federal¹⁰.

A gestão do sistema fica a cargo de uma entidade autárquica, o Transporte Urbano do DF (DFTrans), que tem por atribuições o planejamento, a avaliação de desempenho, a caracterização da demanda e da oferta de serviços, a elaboração dos estudos dos custos de serviços e dos níveis tarifários, a gestão, o controle e a fiscalização dos serviços públicos de passageiros, a administração e a operação de terminais, conforme a Lei Distrital nº 241, de 28 de fevereiro de 1992¹¹.

Em 2007, o Governo do Distrito Federal (GDF) lançou o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal e Entorno – Brasília Integrada. Conforme Júnior e Tenório (2009, p. 37)

o Brasília Integrada institui o Sistema Integrado de Transporte do DF e o Sistema de Bilhetagem Automática, de acordo com o que consta na Lei Distrital 4011-2007, e dá outras providências para alcançar seus objetivos de mobilidade. Estas providências buscam, basicamente: aprimorar o serviço do transporte público – combate ao transporte pirata; renovação de frota; ampliação da frota rodoviária e metroviária; integração de modais; introdução da bilhetagem automática; criação de corredores exclusivos para ônibus; implantação de terminais; pontos de transferência e abrigos, e desafogar o trânsito – ampliação de vias; construção de vias marginais; construção de novas vias; ampliação de pontes e viadutos e construção de viadutos.

De acordo com Carvalho (2008, p.84), apesar de conter no nome oficial do programa a palavra “Entorno”, a interferência das medidas do Brasília Integrada no transporte entre as cidades do entorno e o DF está bastante reduzida, limitando-se à reorganização dos pontos de chegada e partida das linhas de ônibus que fazem a ligação entre essas cidades e Brasília. Tal limitação deve-se à área de jurisdição do Governo do Distrito Federal, que para atuação nos estados das cidades do entorno (Goiás e Minas Gerais) necessita firmar acordos de parceria com os governos municipais e estaduais vizinhos.

¹⁰ Conforme o art.1º da Lei nº Distrital nº 4.011, de 12 de setembro de 2007:

Art. 1º Compete ao Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Transportes, planejar, regulamentar, organizar, delegar, definir políticas tarifárias e controlar todas e quaisquer modalidades ou categorias de serviço relativas ao transporte público coletivo integrante do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica, Título VII, Capítulo V, bem como promover a articulação do planejamento dos serviços com as políticas de desenvolvimento urbano do Distrito Federal.

¹¹ A autarquia foi criada com o nome DMTU, tendo a alteração de sua denominação para DFTRANS, ocorrida com o Decreto nº 23.902, no dia 11 de Julho de 2003. Informações disponíveis em: <http://www.dftrans.df.gov.br/institucional/apresentacao.html>. Acesso em 20/09/2016.

A Constituição Federal de 1988 reservou os artigos 182 e 183 para a questão urbana. Somente em 2001 houve a regulamentação destes artigos com a aprovação da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades. Nela, fica estabelecido que, no caso de cidade com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido (§ 2º do art.41).

Por isso, em 2009, o GDF por meio da Lei nº 4.566 de 4 de maio de 2011 instituiu as normas gerais básicas para a implementação do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU/DF), em consonância com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). O PDTU/DF é um instrumento de planejamento que objetiva definir as diretrizes e as políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos no âmbito do Distrito Federal e do Entorno. A revisão do PDTU/DF está prevista para cada cinco anos, enquanto que sua atualização está prevista para acontecer a cada dez anos simultaneamente a realização do Censo Demográfico, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com Ipea (2015, p.89),

o PDTU/DF incluiu a Ride/DF em seu nome e em seu escopo, mas não na totalidade territorial da região de planejamento. Este instrumento de planejamento admite a existência de um aglomerado urbano com proporção e dinâmica metropolitana, e que possui forte relação de interdependência, formado pelo DF e oito municípios do estado de Goiás, quais sejam: Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Planaltina de Goiás, Luziânia e Formosa. Isso revela que, para a FPIC transporte, o instrumento de planejamento mais abrangente atualmente no GDF não reconhece a Ride/DF e Entorno na sua configuração espacial original.

No ano de 2012, em março, o então governador do DF, Agnelo Queiroz, anunciou a licitação do STPC/DF. O processo licitatório visava renovar a frota do sistema, melhorar a qualidade e a acessibilidade do transporte e proporcionar maior eficiência ao serviço ao contribuir para o planejamento e racionalização das linhas. O edital de licitação dividiu o DF em cinco bacias para a exploração do sistema. Os contratos das empresas vencedoras foram assinados entre dezembro de 2012 e junho de 2013.

No entanto, em janeiro de 2016, conforme notícia apresentada na mídia, a 1ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal anulou toda a licitação do transporte público do DF alegando irregularidades no processo e deu o prazo de 180 dias para que

o governo contrate novas empresas de ônibus¹². Segundo informações da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal recorreu e por isso, os contratos ainda continuam vigentes.

Com a finalidade de sinalizar os investimentos em obras e melhorias que o atual governador, Rodrigo Rollemberg, pretende realizar na mobilidade urbana do DF foi lançado em maio de 2016 o programa Circula Brasília. O programa irá priorizar os investimentos para os meios de transporte coletivo e os não motorizados, tendo como prioridades a integração multimodal, o desenvolvimento sustentável, a melhoria na prestação dos serviços e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população da cidade. De acordo com a Semob-DF, o Circula Brasília constitui-se em um protocolo de intenções do GDF com o cronograma das ações a serem executadas pelo governo na área de mobilidade urbana.

5.2 O sistema de transporte público na Periferia Metropolitana de Brasília (PMB)

Na região da periferia metropolitana de Brasília, o único meio de transporte público disponível é o sistema de ônibus, que, como já foi mencionado, é um serviço interestadual de passageiros. O acesso aos municípios goianos da PMB é realizado principalmente por rodovias, com destaque para as BR-020, 040, 060 e 070.

Os serviços interestaduais se classificam em interestadual rodoviário e semiurbano, conforme Feitosa *et al.*, (2014, p.5):

o serviço interestadual rodoviário é característico de viagens onde os passageiros dispõem de bagageiros e banheiros no interior do ônibus; e o interestadual semiurbano, que possui características de transporte urbano, ou seja, motivos de viagem com predomínio de trabalho e estudo, com alta frequência semanal. No interestadual semiurbano é permitido o transporte de passageiros em pé, não há compartimento específico para o transporte de bagagens e o controle do acesso de passageiros no ônibus se dá por meio de catraca ou equipamento similar. Para serem operados pelas empresas, os serviços interestaduais semiurbanos são delegados por meio de licitação.

O comportamento da demanda do sistema de transporte público na AMB ao longo dos dias úteis evidencia fluxos de viagens predominantemente unidirecionais,

¹² Conforme matéria disponível em: <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/01/juiz-anula-licitacao-e-da-180-dias-para-df-definir-novo-sistema-de-transporte.html>.

com picos acentuados pela manhã para o DF, e à tarde, no sentido contrário (HADDAD & OLIVEIRA, 2013). Dessa maneira, o sistema de transporte na região é classificado como transporte rodoviário semiurbano.

O Decreto nº 2.521 /1998 regulamenta o transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros. Embora este serviço seja regulamentado no Brasil, essa norma não apresenta uma abordagem específica para o transporte semiurbano, o que pode comprometer sua política regulatória e o planejamento, notadamente em ambientes metropolitanos compostos por mais de um estado da Federação (IPEA, 2015, p.92), como é o caso da AMB.

Em 2001, por meio da Lei nº 10. 233, de 5 de junho, foi criada a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT), entidade integrante da administração federal indireta, submetida ao regime autárquico especial e vinculada ao Ministério dos Transportes. A ANTT tem como uma de suas esferas de atuação o transporte rodoviário interestadual. Portanto, é a ANTT a responsável pela gestão e planejamento do sistema de transporte semiurbano na PMB.

Como objetivos da ANTT, destacam-se: a regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas. Além disso, harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

De acordo com dados do portal eletrônico da ANTT¹³, 80% da demanda nacional dos serviços interestaduais semiurbanos corresponde ao serviço que atende o entorno goiano do Distrito Federal.

Ao permitir a delegação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros a terceiros, a Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, em seu art. 26 determinou a competência da ANTT para gerir o processo licitatório:

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

I – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de permissão para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

¹³ Informação disponível em: <http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/730/Apresentacao.html> .

Dessa forma, a partir de 2008, quando os termos contratuais das ligações que compõem o Sistema de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros tiveram seus termos contratuais vencidos¹⁴, iniciaram-se os estudos para a preparação do Plano de Outorga dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros (ProPass – Brasil).

De acordo com a ANTT, o Propass Brasil tinha como objetivo estabelecer os referenciais para a delegação e regulação das atividades de prestação de serviços no setor, a serem exercidas por terceiros – escolhidos por meio de licitação - com vistas a garantir a movimentação de pessoas, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade tarifária.

No caso do transporte coletivo interestadual semiurbano entre a PMB e o DF, a finalidade era regularizar, reestruturar, reordenar e racionalizar o sistema de transporte. Assim, em 2014 foi realizado o primeiro processo licitatório dos serviços de transporte rodoviários semiurbanos da região.

A licitação abrangeu os seguintes municípios goianos: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Cocalzinho de Goiás e segmentou este território em quatro lotes e 33 quotas para cessão de exploração de serviços de transporte semiurbano a serem licitados. O modelo funcional para definição dos lotes e quotas considerou as ligações entre Regiões Administrativas (RAs) do DF e os municípios goianos envolvidos, as manchas urbanas e as tarifas pagas pelos usuários do serviço e o agrupamento das RAs do DF conforme concentração das demandas (IPEA, 2015).

Dos quatro lotes licitados pela ANTT, somente os lotes de número 3 e 4 apresentaram concorrentes que foram, posteriormente à realização do leilão, decretadas vencedoras¹⁵. No entanto, os lotes 1 e 2 foram dados como licitação deserta e fracassada, isto é, não houve interessados em participar do processo de licitação. Com isso, estes lotes foram racionalizados, redistribuídos em quatro outros lotes e agora

¹⁴ O Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998, em seu art. 98, manteve as permissões de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores a sua edição, pelo prazo improrrogável de 15 (quinze) anos, contados da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993.

¹⁵ As licitações dos lotes 3 e 4 foram homologadas através das Resoluções 4.552 e 4.553, de 21 de janeiro de 2015, da ANTT.

compõem um novo Plano de Outorga, que aguarda a realização de novo processo licitatório.

Conforme a Nota Técnica nº 15/2016/GEROT/SUPAS elaborada pela ANTT, dentre os principais pontos levantados pelas empresas que não tiveram interesse em participações da licitação dos lotes 1 e 2, destaca-se a preocupação quanto à possibilidade de integração com o sistema de transporte do DF e o impacto desta na operação da rede de linhas do sistema semiurbano. A ANTT afirma que, “apesar do interesse dos diferentes entes federativos em buscar uma solução integrada para o transporte na RIDE/DF, é necessário um esforço significativo e de longo prazo por parte de todos os envolvidos, com ações nos níveis institucional, legal, operacional e econômico-financeiro para a integração do sistema de transporte semiurbano de passageiros entre o Distrito Federal e os Municípios do Entorno”.

Da ata da Audiência Pública nº 143/2013¹⁶, disponível no site da ANTT, realizada em Brasília em agosto de 2013 para obter subsídios e informações adicionais sobre as minutas do edital de licitação e do contrato de permissão dos serviços de transporte rodoviário coletivo interestadual semiurbano de passageiros que atendem a região do Distrito Federal e dos municípios de seu entorno, destacam-se as seguintes manifestações dadas por um usuário do sistema em questão e pelo secretário de Transportes de Águas Lindas de Goiás:

“O senhor Luiz Miguel Silva de Carvalho, usuário do sistema de transporte, alega que o morador do entorno que trabalha em Brasília enfrenta dificuldades ao utilizar o transporte público, uma vez que se faz necessário acordar muito cedo para chegar a tempo ao trabalho. Salienta que a má qualidade do serviço é que enseja as manifestações que vêm ocorrendo. Sugere que seja tomada uma medida emergencial para que a situação caótica seja contornada. Alega que nos últimos meses verificou que a empresa que opera na região encontra-se constantemente em greve e questiona o porquê disso. Sustenta que a empresa não dispõe de verba para pagar funcionários e a população fica à mercê do transporte pirata. Questiona ainda qual o papel da ANTT no âmbito da fiscalização. Registra, por fim, que há ônibus circulando sem nenhuma segurança e estrutura e que a grande quantidade de congestionamento ocorre devido ao elevado número de ônibus quebrados nas vias”.

“O senhor Vicente Manoel da Silva, Secretário de Transportes de Águas Lindas, alega que constantemente ouve reclamações da falta de prestação dos serviços à população. Informa que os representantes municipais recebem essa cobrança e repassam à

¹⁶ A ata da Audiência Pública nº 143/2013 encontra-se disponível em: http://propass.antt.gov.br/index.php/content/view/37780/Audiencias_Publicas.html.

ANTT, que, por sua vez, se torna também vítima, pois ela dá a concessão e as empresas, às vezes, não tem responsabilidade ao prestar o serviço outorgado”.

As duas manifestações transcritas acima descrevem em partes a má qualidade do sistema de transporte público que atende a região da PMB. Os relatos discorrem sobre ônibus quebrados e do transporte pirata que atua na região, deixando a população usuária a mercê da falta de fiscalização da ANTT.

A ausência de controle por parte da ANTT na operação do sistema de transporte semiurbano é reflexo da dificuldade desta em definir as necessidades de atuação da União em relação a tal sistema, uma vez que mesmo ultrapassando limites de estados e, portanto, sendo nacional o interesse na prestação e regulação do transporte, o mesmo possui características de transporte urbano e assim afeta interesses locais, cuja competência administrativa e legislativa é do município.

Se por um lado a realização do primeiro processo licitatório da história do sistema de transporte coletivo semiurbano de passageiros é um importante passo para a melhoria do serviço, questiona-se por outro lado se foi levado em consideração no ProPass Brasil a interação desse sistema de transporte com o sistema de transporte público coletivo que circula no Distrito Federal. A questão do transporte é tratada isoladamente pelo Distrito Federal, ignorada pelo governo de Goiás e sofrida nos municípios metropolitanos (IPEA, 2015).

Vale também ressaltar que, conforme levantamento realizado para a elaboração do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF e Entorno (PDTU-DF), os serviços locais de transporte público coletivo dos municípios goianos da PMB são prestados, basicamente, por operadores autônomos utilizando-se de vans. Em alguns casos, microônibus são operados por empresas. Os órgãos gestores municipais não possuem informações ou dados operacionais confiáveis e atualizados, o que dificulta um diagnóstico (PDTU, 2010). Isso mostra que o sistema de transporte é precário tanto entre o Distrito Federal e estes municípios quanto dentro dos próprios municípios.

Dentre esses municípios, “conforme demonstram os estudos de caracterização da estrutura institucional do transporte urbano na área considerada para o PDTU/DF, grande parte não mantém serviços locais de transporte regulamentados, valendo-se, muitas vezes, exclusivamente do transporte semiurbano (titularidade da União, por meio da ANTT) que faz a sua ligação com o Distrito Federal” (PDTU, 2010, p.282), o que também dificulta a implantação da política integrada de transporte na região.

6. PERSPECTIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO

Neste tópico, pretende-se abordar os instrumentos legais que já previam a gestão integrada de serviços na região da AMB, bem como expor o andamento das negociações entre os órgãos envolvidos na discussão sobre a implantação do sistema integrado de transporte público coletivo na região. O relato de como as negociações tem se desenvolvido foi obtido após as consultas realizadas nos encontros ocorridos na Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e na Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF) por meio da divulgação dos documentos públicos pertencentes respectivamente a estes órgãos, nos quais encontram-se compilados o histórico destas negociações.

Cabe ressaltar que a política integrada aqui mencionada consiste integração física e tarifária dos dois sistemas que hoje são separados tanto institucionalmente como em termos de operação, o sistema de transporte público do DF e o sistema de transporte semiurbano na PMB.

6.1 Dispositivos legais que preveem a adoção de ações integradas nos serviços públicos da AMB

A Lei Orgânica do Distrito Federal prevê que o Distrito Federal pode constituir ações de integração com a região da PMB, conforme o art.164

as ações de integração com a região do entorno do Distrito Federal são constituídas pelo conjunto de políticas para o desenvolvimento das áreas do entorno, com vistas a integração e harmonia com o Distrito Federal, em regime de coresponsabilidade com as unidades da Federação às quais pertencem, preservada a autonomia administrativa e financeira das unidades envolvidas.

No que concerne ao Sistema de Transporte do DF, o §2º do art.42 da Lei nº 4.011/2007, que institui o Sistema Integrado de Transporte do Distrito Federal

(SIT/DF), abre a possibilidade de que outros serviços prestados no âmbito do Distrito Federal, inclusive os geridos por órgãos de outras esferas da administração pública, particularmente os que atendam a região do entorno de Brasília, poderão ser incorporados ao SIT/DF, desde que essa medida não acarrete ônus ao Serviço Básico.

Em 2010, o Relatório Final do PDTU-DF dedica uma parte para a análise quanto à adequação de dois modelos de gestão de serviços para integração com o sistema de transporte semiurbano oferecido na PMB. Os modelos de gestão são do tipo convênio ou consórcio.

No caso do convênio, este pode ser instituído por dois modos distintos: pela gestão dos serviços por conselho ou comitê gestor, no qual os entes continuam com suas competências legalmente instituídas ou por delegação de atribuição para um dos entes participantes do convênio, através do qual ocorre a transferência das atribuições em relação ao serviço. Os elementos positivos e negativos da assinatura do convênio, de acordo com o Relatório Final do PDTU-DF, podem ser assim resumidos

a celebração do convênio, por sua característica de ajuste de vontades congruentes em um mesmo objetivo e em razão dos elementos jurídicos que lhes são próprios, nos termos da legislação de regência, deve obedecer a um processo relativamente simples. Por outro lado, a ausência de personalidade jurídica dos convênios, aliada a possibilidade de denúncia pelos partícipes a qualquer tempo, gera instabilidade institucional, prejudicando, muitas vezes, sua operatividade (PDTU, 2010, p. 281).

Em relação ao modelo de consórcio, este pode ser desenhado pela gestão direta ou pela delegação de parte das atribuições. Em ambos os casos deveria ser criada um consórcio público para que os serviços sejam executados de forma integrada, no caso da gestão direta o consórcio é o responsável pela gestão do serviço na sua totalidade e na hipótese de delegação de parte das atribuições, apenas parte das competências e atribuições seriam transferidas ao consórcio.

As considerações sobre as vantagens e desvantagens sobre o modelo de consórcio levantadas no PDTU (2010) são que por um lado, como o consórcio, como adquire personalidade jurídica, passa a ser detentor dos direitos e obrigações conforme descrito no protocolo de intenções e em razão das competências e atribuições a ele transferidas. Nesse caso, há um “esvaziamento” das competências dos entes Federados consorciados, podendo levar até mesmo a sua extinção. Contudo, por outro lado, as garantias relacionadas à regulamentação jurídica dos consórcios possibilitam maior

estabilidade e segurança jurídica em relação à continuidade dos serviços prestados de forma integrada.

No programa de mobilidade urbana mais recente lançado pelo GDF, o Circula Brasília, no cronograma de ações estava definido o prazo para a elaboração de estudos de integração/otimização dos ônibus do entorno de abril a dezembro de 2016. Contudo, conforme informações da Semob-DF, o cronograma de ações do Circula Brasília encontra-se defasado.

6.2 O andamento das negociações acerca da implantação do sistema integrado de transporte na AMB: a participação e os encaminhamentos dados pelos órgãos envolvidos nas negociações

6.2.1 Do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)

Para compreender o andamento da discussão sobre a implantação do sistema de transporte integrado, realizou-se entrevista no Ministério Público do Distrito Federal e Território (MPDFT) porque no início da pesquisa para a formulação da presente dissertação foram encontradas informações sobre o Programa Entorno do Distrito Federal no site oficial do Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO)¹⁷. Como o MPDFT consta como um dos parceiros do referido Programa, uma entrevista foi agendada na Procuradoria Distrital dos Direitos dos Cidadãos (PDDC).

Conforme informação fornecida na PDDC/MPDFT, o Programa Entorno do Distrito Federal teve início em 2012 por meio de um termo de cooperação assinada entre o MPDFT e o MPGO para tratar da precariedade dos serviços públicos na região do entorno do DF. Apesar de terem sido realizadas reuniões no âmbito do Programa a respeito da precariedade do transporte semiurbano de passageiros¹⁸, a PDDC ressaltou que o foco do Programa não é somente da problemática da mobilidade urbana na região.

De acordo com a PDDC/MPDFT, o principal ator no âmbito do sistema de transporte semiurbano de passageiros é a ANTT, cabendo então ao MPDFT o papel de

¹⁷ O site do Programa está disponível no seguinte endereço: <http://www.mpggo.mp.br/portal/pagina/projeto-entorno-df>.

¹⁸ O histórico das tratativas no tema do transporte semiurbano estão reunidos em documento disponível no seguinte endereço: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/09/04/10_04_58_695_ACOMPANHE_O_PROJETO_CO_NSUMIDOR_TRANSPORTE_P%C3%9ABLICO_atualizado_em_26_08_2015_.pdf.

fomentar e investigar o motivo da qualidade do serviço ser tão ruim. Além do papel de fiscalização e controle atribuído ao MPDFT, cabe destacar o papel de fomento para solucionar a questão desse sistema de transporte, por exemplo. O MPDFT não pretende se colocar no lugar do poder executivo, mas pode intervir para que uma solução seja tomada a fim de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. O Programa Entorno do Distrito Federal é uma via extrajudicial para tentar avançar de forma mais rápida as conversas sobre os problemas que atingem o entorno do DF, dentre eles o transporte público coletivo.

Como a última reunião realizada no âmbito do Programa sobre o transporte coletivo foi em agosto de 2015, questionou-se a previsão para nova reunião com a finalidade de retomar a discussão. Além disso, indagou-se qual dificuldade a PDDC apontaria como o empecilho para a construção de uma política que permita um nível de serviço melhor para os usuários de transporte coletivo na PMB. A previsão para a próxima reunião no âmbito do Programa Entorno do Distrito Federal sobre mobilidade urbana é fevereiro de 2017. Afirmou-se que outros temas, tais como meio ambiente e resíduos sólidos, tem avançado mais nas discussões, pois tem havido maior movimentação do poder Executivo sobre tais temas, sendo este um fator que pode dificultar a solução para o problema da precariedade do sistema de transporte em questão. Em relação a demora para a melhoria do serviço, enfatizou-se que há a necessidade da pressão por parte da sociedade para que o cenário de fato mude, ou seja, a população deve pressionar o poder executivo para que as discussões avancem e as soluções não demorem a chegar.

6.2.2 Da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Conforme o previsto no §2º do art.22 da Lei nº 10.233 de 2001, a ANTT está apta a “harmonizar sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios encarregados do gerenciamento de seus sistemas viários e das operações de transporte intermunicipal e urbano”. De acordo com o inciso I, parágrafo único do art.24, cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

*Parágrafo único. No exercício de suas atribuições a ANTT poderá:
I – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas;*

Considerando ainda que conforme especificado no art.241 da Constituição Federal de 1988, em relação aos convênios de cooperação entre os entes federados para a gestão associada de serviços públicos, em 2008, foram feitas consultas à Procuradoria Geral da ANTT – PRG/ANTT sobre a possibilidade de integração do sistema semiurbano com sistema de transporte urbano do Distrito Federal. Tais consultas eram centradas na viabilidade jurídica de delegar as competências relacionadas ao transporte semiurbano para a gestão associada do serviço por meio da criação de consórcio ou celebração de convênio de cooperação.

Conforme a Nota Técnica nº 45/2014/GEROT/SUPAS elaborada pela Superintendência de Serviços de Transporte de Passageiros (SUPAS) da ANTT, o objetivo ao estudar a gestão associada, foi verificar, no arcabouço legal vigente, o arranjo mais conveniente para viabilizar um sistema de transporte semiurbano que fosse integrado com os sistemas intramunicipais e intermunicipais na região do DF e Entorno. Estas consultas podem consideradas o pontapé inicial das discussões referentes à integração dos sistemas. A conclusão desta Nota Técnica aponta para o estabelecimento de um consórcio, como o instrumento que possa garantir maior estabilidade no processo de integração, pois

o consórcio figura como arranjo institucional que proporcionará maior sustentabilidade ao sistema integrado ao longo do tempo, uma vez que se torna, mediante um contrato, uma entidade autônoma, com personalidade jurídica própria e distinta das pessoas políticas que o compuseram e que pode assumir as competências dos entes que o integram.

De acordo com a Nota Técnica nº 7/2015/GEROT/SUPAS, a PRG/ANTT se manifestou por meio do PARECER/ANTT/PRG/DRT/LCG/Nº 0463 – 3.5.7.4/2008, concluindo pela legalidade da descentralização de outorgas, por meio de delegação de competências, materializada pela formação de consórcio público. Além disso, o documento enfatiza que

(...) os entes políticos não serão obrigados a formar consórcios entre si, nem a permanecerem consorciados, mas uma vez que manifestem a vontade de integrá-lo, livre e espontaneamente, devem obedecer a determinadas regras (...) e também às formalidades instituídas pela lei e pelo próprio consórcio para a associação, para a retirada e para a atuação.

Dando continuidade às negociações, a ANTT iniciou a articulação com outros entes federados envolvidos na gestão associada dos serviços semiurbanos, como o

governo do Estado de Goiás, os municípios goianos atendidos por este tipo de serviço e o governo do Distrito Federal (GDF). Por isso, em 2011, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) sob a coordenação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), formado por representantes da ANTT, da Associação dos Municípios adjacentes à Brasília (AMAB), da Secretaria de Transporte do Distrito Federal, do Ministério da Integração Nacional, da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) e da Secretaria das Cidades do Entorno de Goiás, conforme informações da Nota Técnica nº 7/2015/GEROT/SUPAS.

Em 2012, após alguns esforços dispendidos no âmbito do GT para tratar da melhoria do transporte semiurbano por meio da integração dos sistemas, a Sudeco decidiu concentrar os esforços do GT nos estudos sobre a viabilidade da linha férrea que liga Luziânia (GO) ao Distrito Federal na tentativa de solucionar o problema de transporte na região sul da AMB. Conforme informação extraída da Nota Técnica nº 7/2015/GEROT/SUPAS, foram assim interrompidas as tratativas que vinham sendo feitas naquele fórum visando à integração dos diferentes sistemas de transporte existentes na região.

Em 2013, em contato com os governos de Goiás, por meio da Agência Goiana de Regulação (AGR), e a Secretaria de Transportes do Governo do Distrito Federal (ST/GDF), a ANTT retomou as discussões sobre a possibilidade de uma solução integrada para o transporte na AMB. Nesse sentido, em dezembro de 2013, a AGR encaminhou para a avaliação dos demais uma minuta de protocolo de intenções para a formação de consórcio com a finalidade de gerir de forma integrada o sistema de transporte semiurbano.

Conforme informações disponíveis na Nota Técnica nº 7/2015/GEROT/SUPAS, em 2014, as tratativas sobre o consórcio prosseguiram e a ANTT encaminhou à ST/GDF e à AGR suas observações sobre a proposta de minuta de protocolo de intenções apresentada pela AGR. Em março, a minuta foi discutida e como discordância em vários pontos, os representantes do GDF ficaram encarregados de apresentar nova proposta de minuta. A minuta elaborada pelo GDF foi apresentada aos demais em maio e mais uma vez surgiram impasses que levaram à elaboração de nova minuta, dessa vez ficou a cargo da ANTT produzi-la.

Com isso, a SUPAS/ANTT encaminhou por e-mail em maio de 2014 a proposta de minuta de protocolo de intenções contendo adequações, em especial, quanto à estrutura organizacional, os objetos e premissas que iriam nortear os trabalhos do

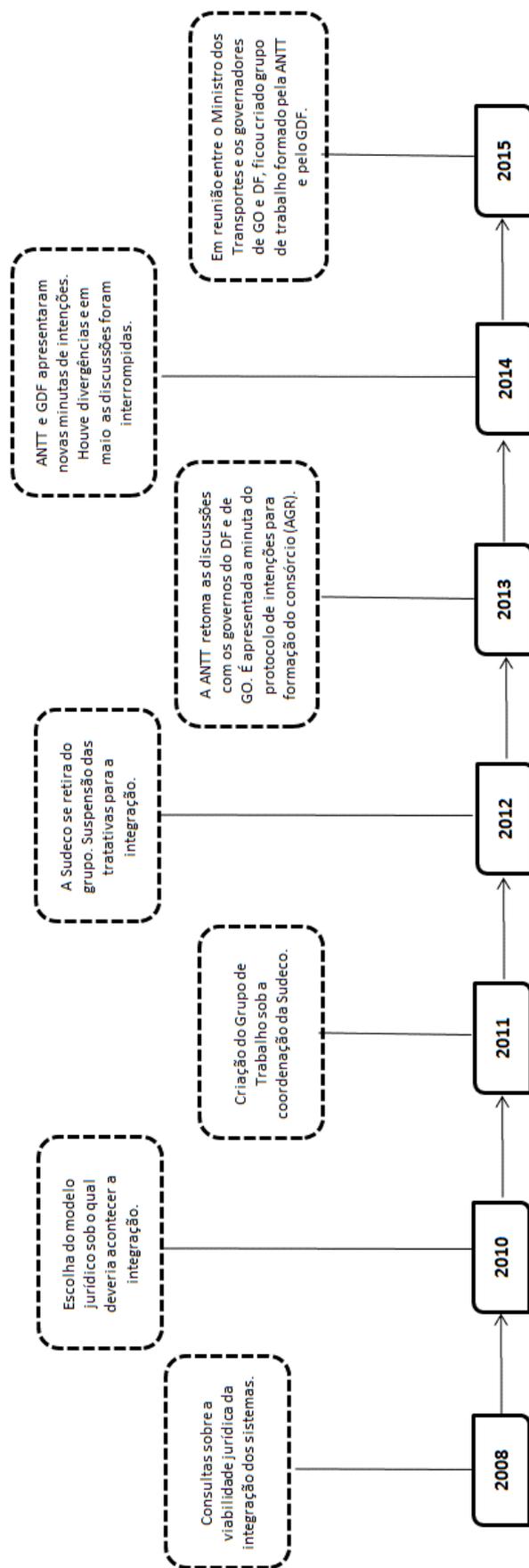
consórcio. Destacou-se no e-mail a questão da abrangência de atuação do consórcio, como um dos principais pontos que ainda careciam ser decididos, tendo em vista que tal decisão impactaria em diversos outros pontos do protocolo de intenções como, por exemplo, a estrutura de votação na assembleia, o aporte de recursos, a estrutura administrativa, etc. Após o encaminhamento da nova minuta ao GDF e à AGR, foram interrompidas as discussões quanto à possibilidade da formação de consórcio que permitisse a gestão integrada dos serviços de transporte rodoviário interestadual semiurbano de passageiros que atende a região do DF e dos municípios de seu entorno.

A data do último relato referente à implantação do sistema integrado é de 4 de fevereiro de 2015, na qual ocorreu uma reunião entre o então Ministro dos Transportes e os governadores de Goiás e do DF, e foi criado o grupo de trabalho formado pela ANTT e pelo GDF para avaliar a possibilidade da delegação dos serviços de transporte rodoviário semiurbano de passageiros que atendem a região do Distrito Federal municípios de seu Entorno para o GDF.

O histórico das negociações relatado nos registros da ANTT deixa claro que o tema da integração do sistema de transporte semiurbano com o sistema de transporte urbano do DF é discutido desde 2008 em conjunto com os demais órgãos envolvidos no planejamento e gestão dos sistemas de transporte atualmente existentes na região. Apesar de haver diálogo, este é constantemente interrompido e as divergências para a construção da política integrada persistem, o que leva à conclusão de que a implantação do sistema integrado ainda deve demorar a acontecer.

A Figura VI, a seguir, apresenta a linha do tempo correspondente às discussões no âmbito da ANTT sobre a implantação do sistema integrado de transporte na região da AMB.

Figura VI - Linha do tempo das discussões no âmbito da ANTT



Cabe aqui também ressaltar as diferenças entre o sistema de transporte urbano do DF e o sistema semiurbano que atende a PMB, que impactam diretamente na construção do sistema integrado. Para isso, apresenta-se o Quadro IX que proporciona um resumo do comparativo entre os dois sistemas de transporte em questão.

Quadro IX – Comparativo entre o sistema de transporte urbano e o transporte semiurbano

Item	Transporte urbano - DF	Transporte semiurbano
Delegação	Concessão por área com duração de 10 anos renovável por igual período	Atualmente: autorização especial Após a licitação: Permissão para lotes de quotas de exploração por 15 anos
Operação	Linhas diretas paradoras, troncais e alimentadoras; Programação estabelecida por ordem de serviço do DFTrans (itinerário, tabelas horárias, terminais)	Linhas diretas paradoras. Programação: frequência mínima por período típico e itinerários estabelecidos pela ANTT; tabela horário cadastrada pela empresa. Há a possibilidade de ajustes, inclusive no itinerário mediante medidas de flexibilização.
Operadores	13 (5 concessionárias; 7 cooperativas e 1 empresa pública)	Atualmente: 14 autorizatárias especiais (4 por medidas judiciais) Após licitação: 4 permissionárias (Edital de licitação nº 2/2014)
Número de linhas	1005	551 (Edital de licitação nº 2/2014)
Passageiros/mês	24.585.233	7.394.060
Produção (km/mês)	24.585.233	5.741.965
Fiscalização	170 auditores	19 técnicos em regulação
Vistoria veicular	A cada 2 e 6 meses	Não há
Modelo tarifário	Tarifa usuário e tarifa técnica	Coefficiente tarifário quilométrico
Tarifa ao usuário	De R\$ 1,50 a R\$ 3,00	De R\$ 1,40 a R\$ 7,15
Subsídio mensal	40 milhões de reais	Não há
Beneficiários da gratuidade	Idosos, estudantes, portadores de necessidades especiais, PM, bombeiros militares, rodoviários,	Idosos e portadores de necessidades especiais com renda mensal de até 2 salários mínimos

	carteiros	
Infraestrutura	25 terminais, 10 estações, 11 pontos de soltura e 3725 pontos de parada.	São usados terminais e pontos de parada dos municípios e do GDF. Atualmente há 137 pontos de soltura (59 no DF e 78 em GO)

Fonte: Nota Técnica Nº 07/2015/GEROT/SUPAS/ANTT. Elaboração própria.

Em relação ao aspecto operacional, o transporte urbano do DF segue rigidamente a programação estabelecida pelo DFTrans, enquanto que no sistema semiurbano há uma certa flexibilidade por parte da ANTT, uma vez que os operadores podem realizar ajustes nos horários e itinerários. Quanto à fiscalização, é preocupante o fato de não haver vistoria veicular nos veículos que trafegam no sistema semiurbano, colocando em risco a segurança de motoristas e passageiros

Outra grande diferenciação entre os dois sistemas se dá no aspecto tarifário. No caso do DF, a tarifa que o usuário paga não cobre todos os custos do sistema de transporte, por isso, a remuneração do operador é composta pela tarifa paga pelo usuário mais a tarifa técnica, que é paga pelo o governo do DF. Neste caso, o GDF subsidia o sistema para que o valor da passagem não comprometa tanto o orçamento do usuário de transporte. Contudo, o sistema de transporte semiurbano não conta com nenhum tipo de subsídio, isto é, os custos de operação do sistema são integralmente custeados pela tarifa paga pelo usuário.

Neste sentido, de acordo com informações disponíveis na Nota Técnica Nº 07/2015/GEROT/SUPAS da ANTT,

A integração demandaria uma uniformização das características dos dois sistemas, situação que exige a revisão dos contratos existentes em ambos os sistemas. Ressalta-se que, caso o sistema semiurbano seja absorvido pelo GDF, é natural que as regras do último sejam adotadas em todo o sistema. Em tais condições, os benefícios tarifários existentes no DF se estenderiam também aos serviços semiurbanos, gerando uma redução da arrecadação ora existentes, o que poderá gerar receita insuficiente para cobrir a operação de tais serviços. Diante de tal fato, tornar-se-ia necessário aumentar as tarifas usuário estabelecidas pelo GDF ou aumentar o subsídio ora ofertado, de quase 500 milhões por ano. Segundo o GDF seria necessário um subsídio adicional entre 74 e 130 milhões de reais por ano para estender os benefícios tarifários existentes no Distrito Federal aos usuários dos serviços semiurbanos.

6.2.3 Do governo do Distrito Federal: DFTrans e Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob-DF)

A partir do Parecer da Procuradoria Geral da ANTT – PRG/ANTT, os entes envolvidos na gestão integrada do serviço de transporte público na AMB iniciaram as discussões no plano jurídico. Dessa forma, em 2009, o Diretor-Geral do DFTrans enviou Ofício à Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Procuradoria Administrativa) para que esta se pronunciasse quanto à melhor solução jurídica para a delegação da gestão do transporte na PMB. Por meio do Parecer nº 0916/2009 – PROCAD/PGDF, a Procuradoria-Geral do DF concluiu que

“não vislumbramos óbice jurídico à celebração de ajuste para a delegação dos serviços de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros, quer sob o modelo de convênio de cooperação, quer sob o modelo de consórcio público, devendo o Órgão consulente considerar as características inerentes a cada um dos institutos para decidir qual o que melhor se adequa às necessidades do caso concreto.”

No âmbito do governo do Estado de Goiás, também em 2009, a AGR requisitou à Procuradoria Geral do Estado de Goiás parecer sobre a formação do convênio para a gestão integrada do transporte na AMB. Por meio do Parecer nº 005594/2009 – NPP, o Núcleo de Negócios Públicos da Procuradoria Geral do Estado de Goiás manifestou-se “favoravelmente à celebração do convênio em testilha, que visa à descentralização de outorgas por meio de delegação de competências”.

Em 2010, o DFTrans instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver estudos de viabilidade para a celebração de convênio entre o Governo do Distrito Federal, a ANTT e o governo do Estado de Goiás para a gestão integrada do serviço de transporte semiurbano. O Grupo de Trabalho, criado por meio da Instrução de Serviço (IS) nº 54 de 8 de abril de 2010, era composto por servidores do DFTrans e da Secretaria de Estado de Transportes do DF. O prazo para a duração do GT era de 25 dias para o desenvolvimento dos estudos e posterior apresentação do relatório conclusivo.

De acordo com a ata da primeira reunião do referido GT, realizada em 15 de abril de 2010, ficou acordado que o GT expediria ofício à ANTT para colher informações acerca da situação atual de funcionamento - linha/demanda/

frota/itinerário/localização de terminais de passageiros - do sistema semiurbano. Além disso, solicitou-se que as Diretorias do DFTrans deveriam informar suas necessidades diante da possibilidade de assunção dos serviços de transporte semiurbano pelo DFTrans.

A Diretoria Técnica (DTE) do DFTrans foi a primeira a manifestar-se em 22 de abril de 2010, argumentando que contava com um reduzido contingente de técnicos para a execução de suas atividades regimentais, encontrando-se defasado o número de técnicos lotados nesta Diretoria. Conforme informações da própria DTE, considerando-se que se trata de “unidade responsável pela elaboração da operação das linhas do sistema que compreende a definição de itinerários, tabelas horárias, especificação e dimensionamento da frota, entre outras competências regimentais, a DTE necessita, antes de qualquer decisão de assunção do serviço de transporte público semiurbano, conhecer a dimensão e abrangência dos serviços a serem assumidos. No entanto, neste momento não é possível apresentarmos o quantitativo de técnicos e equipamentos até que a ANTT apresente o dimensionamento da problemática, ou seja, todas as informações já solicitadas à ANTT, a respeito da situação atual do transporte semiurbano”.

Por sua vez, a Diretoria Operacional do DFTrans, mesmo ciente do interesse da sociedade na gestão conjunta do transporte semiurbano, afirmou que naquela época a Diretoria encontrava-se com déficit de pessoal, de materiais, de equipamentos e de estrutura física. Por isso, necessitaria de mais recursos financeiros e de pessoal especializado para o desenvolvimento da gestão integrada. Outra questão que a Diretoria Operacional também ressaltou a distância dos deslocamentos realizados no sistema semiurbano, que são muito maiores dos que os realizados somente dentro do DF, o que impacta a fiscalização e a necessidade de terminais rodoviários em uma área de cobertura mais extensa.

No dia 10 de maio de 2010, foi emitido um pedido de prorrogação do GT instituído pelo DFTrans, pois já havia transcorrido os vinte e cinco dias para a apresentação do relatório final do GT, mas os participantes alegaram que ainda não havia sido possível a conclusão do relatório porque a ANTT não havia ainda respondido o ofício com as informações solicitadas.

Em 27 de maio de 2010, por meio do Ofício nº 387/2010 do Gabinete do Secretário da Secretaria de Estado de Transportes, em encontro ocorrido no Gabinete da Vice-Governadora, que contou com a presença de membros da ANTT, ficou ajustado

que o GDF, através da Secretaria de Transportes, e a ANTT dariam continuidade aos estudos tendo como tema a gestão do serviço público de transporte semiurbano. A Subsecretaria de Políticas de Transporte e Trânsito (SUPOTT) da Secretaria de Transportes foi designada para tratar do estudo. O processo permaneceria na Secretaria de Transportes a fim de subsidiar os estudos e por isso, solicitou-se ao DFTrans a revisão da necessidade de prosseguir com os trabalhos no âmbito do grupo instituído pela IS nº54/2010.

No entanto, o GT sob a direção do DFTrans não foi extinto. Em 22 de fevereiro de 2011, o mesmo foi novamente reconstituído através da Instrução nº 31 para desenvolver estudos e apresentar relatório conclusivo em trinta dias. Posteriormente, o prazo para a conclusão do GT foi prorrogado por duas vezes por mais sessenta dias em 31 de março e em 27 de abril. Foram novamente solicitadas às Diretorias Técnicas do DFTrans o posicionamento sobre a capacidade técnica, de pessoal, de infraestrutura, bem como de suas gerências subordinadas, tendo em vista a possibilidade de assinatura de convênio de delegação de competências relacionadas à gestão do serviço público de transporte semiurbano.

As Diretorias de Tecnologia da Informação, Custos e Tarifas e de Planejamento e Projetos responderam as informações solicitadas em ofícios. Todas as diretorias argumentaram que estavam com número de servidores reduzidos e que, por isso, não estariam aptas a suportar uma demanda maior de trabalho que conseqüentemente aconteceria caso fosse celebrado o convênio de gestão conjunta.

Em 27 de maio de 2011, o coordenador do GT sob a responsabilidade do DFTrans encaminhou ao Diretor Geral do DFTrans o Relatório Final do GT que concluiu que naquele momento a assunção do serviço de transporte semiurbano pelo Distrito Federal é inviável, principalmente, devido ao fato da licitação do sistema semiurbano não ter se concretizado e por isso, o sistema ainda não contar com contratos válidos. De acordo com o Relatório Final do GT,

“Paralelamente aos trabalhos do GT, foi ventilado lançamento de Edital de Concorrência para delegação de operação das linhas do Semiurbano, bem como, determinação judicial para que o Distrito Federal também licitasse seu sistema de Transporte Público Coletivo, o que impactaria nos trabalhos do GT. Considerando as informações prestadas pelas Diretorias Técnica e da Tecnologia da Informação e para que pudesse prosperar um convênio de delegação de gestão do Sistema de Transporte Semiurbano entre os entes federados haveria a necessidade de reestruturação do órgão gestor do transporte do Distrito Federal – DFTrans ou

criação de novo órgão gestor. Não apenas essa reestruturação ou criação de nova entidade seria determinante para assinatura de convênio, mas, de suma importância e determinista a integração operacional, tarifária dos dois sistemas, do Distrito Federal e Semiurbano.

Para integração operacional e tarifária os sistemas deveriam que ter contratos válidos por meio de processos licitatórios concluídos o que não ocorreu com o Edital de Licitação nº 2/2014 com delegação de Permissão para Prestação de Serviços de Transporte Rodoviários Coletivo Regular Interestadual Semiurbano de Passageiros Operado por Ônibus do Tipo Urbano que atendem a Região do Distrito Federal e dos Municípios de seu entorno. Na mesma medida o Edital de Concorrência nº 1/2011-ST, que teve como objeto a Concessão do Serviço Básico Rodoviário do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC/DF, foi concluída. Isto posto, considerando a ausência de informações por parte de diretorias da DFTrans e das informações prestadas pela Diretoria Técnica e de Tecnologia da Informação e que a ANTT não conseguiu concretizar seu processo licitatório para prestação do serviço de transporte Semiurbano que atendem a Região do Distrito Federal e seu “Entorno”, portanto, sem contratos válidos ao contrário do Distrito Federal, entendemos não ser viável neste momento encaminhamento no sentido de que o Distrito Federal assumira a gestão do Serviço de Transporte Semiurbano”.

Em 2013, no âmbito do Programa Entorno do Distrito Federal, instituído entre o MPF-GO e o MPFDT, foi elaborada Minuta de Convênio de delegação que entre si celebrariam o Distrito Federal, a ANTT, o Estado de Goiás e a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (AMAB) com vistas à delegação de competências relacionadas à gestão do serviço público de transporte semiurbano de passageiros explorado na região abrangida pelos municípios filiados à AMAB¹⁹.

A proposta do Programa era a criação do convênio interfederativo entre a União, Estado de Goiás e Distrito Federal e os municípios da PMB. O Convênio seria gerido por uma Câmara Mista de Transporte Coletivo do Entorno, formada por representantes de todos os entes e órgãos acima mencionados. Esta Câmara teria o poder de deliberar sobre a observância dos termos do Convênio e eventuais situações ainda não regulamentadas. A ANTT que detém o poder de licitar, regular e fiscalizar as linhas de ônibus que ligam o Distrito Federal a Goiás, deveria delegar as atribuições à Agência Goiana de Regulação (AGR) e ao DFTrans. A ANTT ficaria então com a atribuição de supervisionar e fiscalizar a atuação regulatória e fiscalizatória dos dois órgãos

¹⁹ Planaltina de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia e Formosa.

conveniados no que se refere às linhas tronco de ligação entre Goiás e o Distrito Federal.

A Subsecretaria de Políticas de Transportes e Trânsito (SUPOTT) da Secretaria de Estado de Transportes do GDF emitiu parecer técnico em abril de 2013 a respeito da Minuta de Convênio mencionada no parágrafo acima. Da análise da SUPOTT, apresentada por meio do Memorando nº 232/2013 – GAB/ST, destaca-se a observação que o convênio de delegação proposto não tem por objeto a implantação de uma rede integrada, considerando que o documento está focado tão somente em repassar à terceiros as competências da ANTT, cabendo a essa a definição das diretrizes gerais que nortearão as atividades delegadas. A sugestão da SUPOTT para o acordo de convênio é que

“os entes partícipes permaneçam com suas competências legalmente instituídas, ou seja, normativas, operacionais e de fiscalização. O objetivo do Convênio seria então em relação aos serviços integrados, na forma e de acordo com as previsões contidas no Plano de Gestão, com vista à definição e compartilhamento das medidas e ações a serem adotadas por cada ente da Federação para a implantação da rede integrada. O Comitê ou conselho deve ser formado pela representação da União, do Estado de Goiás, do Distrito Federal e dos Municípios do Entorno, de forma paritária e de maneira a viabilizar a execução do objeto do Convênio (implantação de uma rede integrada DF/Entorno), mantendo seus integrantes um elo com seus representados (os partícipes), como interlocutor, em seus órgãos ou entes competentes para as definições conjuntas das matérias de sua competência”.

Após esta análise, a SUPOTT sugeriu também que a proposta apresentada na Minuta de Convênio elaborada pelos Promotores de Justiça da Coordenadoria do Projeto do Entorno do Distrito Federal fosse submetida à apreciação da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal (AJL/ST).

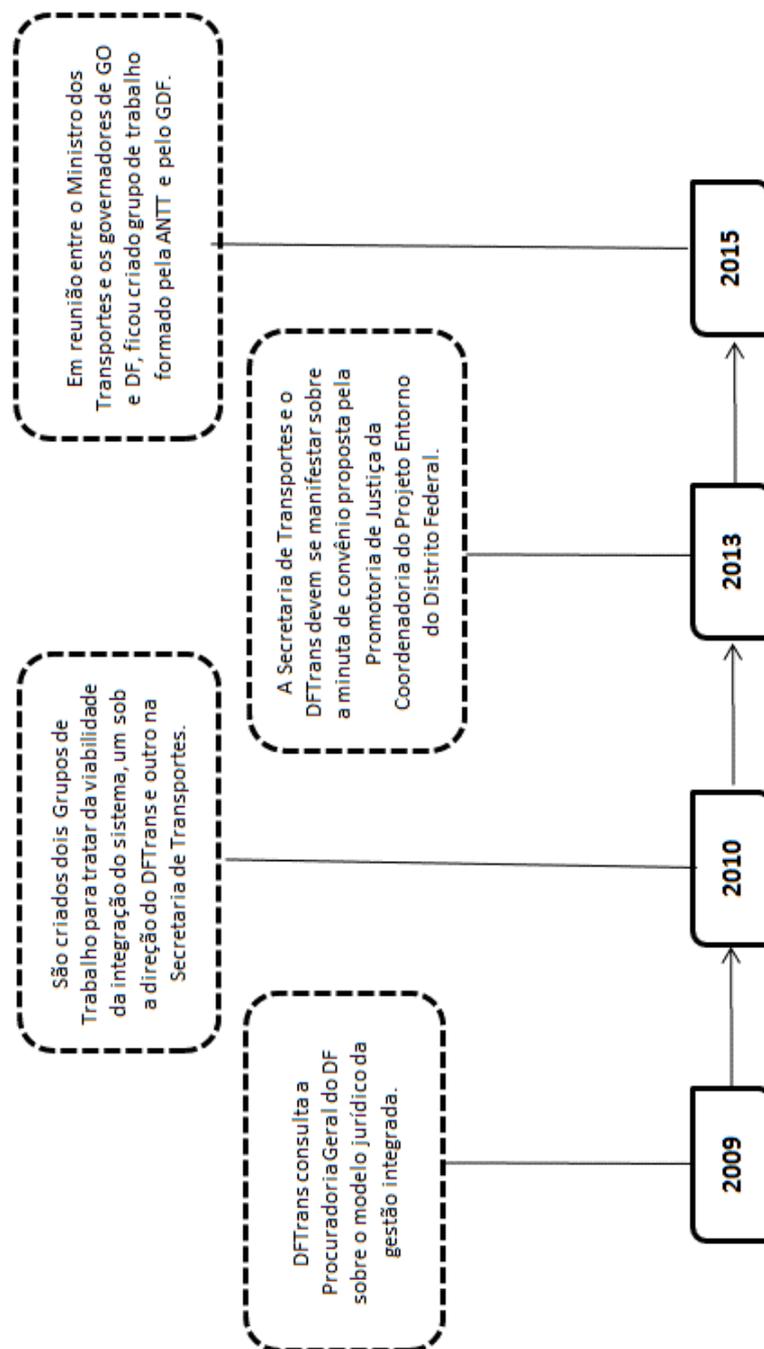
Conforme o Processo nº 090.001094/2013, a AJL/ST considerou prematura a análise jurídica da referida Minuta de Convênio, haja vista a necessidade de prévia manifestação técnica do DFTrans, uma vez que esta teria significativo acréscimo em suas atribuições, e da ANTT, por figurar como delegante. Além disso, ressaltou aspecto formal ainda pendente devido à ausência de encaminhamento formal da proposta por parte dos Promotores de Justiça da Coordenadoria do Projeto do Entorno do Distrito Federal.

Convém destacar que embora as negociações para a implantação do sistema integrado na AMB possam ainda se estender por um longo período de tempo, há que se ressaltar, conforme informações da Semob-DF, que certos projetos de mobilidade urbana no âmbito do GDF já podem sinalizar os primeiros indícios da integração do sistema da PMB com o do Distrito Federal. Os projetos são a expansão do BRT Sul e a implantação do BRT que vai ligar Brasília a Águas Lindas de Goiás. Além destes, a Sudeco continua com os estudos acerca da viabilidade da implantação do ramal ferroviário de passageiros entre Luziânia e Brasília.

Após a análise das negociações em torno da implantação do sistema integrado de transporte na AMB, pode-se perceber que o tema é tratado tanto no âmbito da Semob-DF como no DFTrans. Destaca-se que o governo do Distrito Federal preocupa-se com o ônus que pode acarretar a possível assunção do sistema de transporte semiurbano pelos órgãos de planejamento e gestão cuja competência hoje se encontra restrita ao sistema do DF. Embora o tema esteja presente na agenda de governo, as discussões são frequentemente interrompidas e isto pode impactar o andamento das negociações e consequentemente atrasar a implantação do sistema integrado.

A seguir, a Figura VII apresenta a linha do tempo das discussões no âmbito do governo do Distrito Federal sobre o sistema de transporte integrado na AMB.

Figura VII - Linha do tempo das discussões no âmbito da GDF



7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão urbana de Brasília se deu de forma fragmentada e polinucleada no território. Dessa forma, a metropolização do espaço nesta região é caracterizada pela concentração da oferta de emprego e renda em determinadas partes do território. Com isso, conclui-se que o crescimento urbano de Brasília não fugiu aos padrões desiguais e concentradores de renda verificados também em outras cidades brasileiras.

Os municípios goianos representam a parte mais frágil, em termos econômicos e sociais, da Área Metropolitana de Brasília. Dentre outros aspectos, isto significa que a população sofre com a precariedade dos serviços públicos em conjunto com a escassez de empregos nestes municípios. Por isso, cria-se uma relação de dependências destes municípios com o Distrito Federal, uma vez que a população residente na Periferia Metropolitana de Brasília procura no DF oportunidades de trabalho e possibilidade de acesso aos sistemas de saúde e educação, por exemplo.

O grande fluxo de pessoas em constante deslocamento promovido por esta relação de dependência e a intensa urbanização causam aos olhos da população a indistinção entre os limites políticos administrativos dos municípios goianos e o Distrito Federal. De fato, os problemas associados à provisão ineficiente e inadequada de serviços públicos – educação, transporte, saneamento – ultrapassam os limites previamente estabelecidos e por isso, sinalizam que é necessário se discutir em conjunto uma possível solução para estes problemas.

A discussão da gestão integrada dos serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas esbarra na fragmentação institucional dos órgãos responsáveis pela elaboração, planejamento e execução das políticas públicas destinadas aos municípios que compõem a aglomeração urbana.

No caso do sistema de transporte público coletivo da AMB, viu-se nesta dissertação que as competências atribuídas a distintos órgãos - o sistema de transporte na PMB é de competência da ANTT e o sistema do DF é da SEMOB-DF, exigem que estes se articulem para que a integração das redes de transportes hoje existentes ocorra.

Conforme as informações colhidas para a análise feita nesta pesquisa, é possível concluir que há diálogo entre os atores envolvidos na implantação do sistema integrado de transporte na região. Pode-se dizer que há tanto por parte da ANTT como por parte da SEMOB-DF interesse na integração do sistema, embora o diálogo entre estes órgãos seja lento e pouco eficaz em termos de resultado. Embora ainda não haja previsão para

que a implantação do sistema integrado aconteça, destacam-se as obras de mobilidade urbana que podem indicar um passo em direção à integração do sistema como a expansão do BRT Sul e o trem de passageiros entre Luziânia e Brasília.

A implantação da integração é complexa em função das diferenças nas características operacionais e tarifárias atualmente vigentes nos dois sistemas. Além disso, ressalta-se a complexidade relacionada à implantação de um sistema de transporte público de massa em uma região que concentra os empregos e serviços em uma parte do território e na qual a população está alocada de forma dispersa. Esta característica da AMB impacta diretamente a operacionalidade do sistema de transporte ao concentrar as viagens no início e final do dia.

Apesar de haver diálogo entre os entes, não significa que o caminho a ser percorrido para a concretização do sistema integrado será fácil. As negociações esbarram nos problemas políticos da articulação entre entes que detêm competências e capacidades técnicas distintas. Ressalta-se ainda que a discussão sobre a política integrada de transporte não acontece no “vácuo”, isto é, encontra-se inserida no contexto político da AMB. A conciliação de interesses políticos divergentes requer negociações que muitas vezes não são difíceis e levam tempo para serem acertadas. Esse cenário torna-se particularmente mais complexo quando a área metropolitana abrange a capital federal e, por consequência, todos os interesses e particularidades que a envolvem como centro das decisões políticas do país.

Ao mesmo tempo em que, por ser a capital do país, seria de se esperar que contasse com um sistema de transporte público eficiente e de alta qualidade que possibilitasse à população conforto, segurança e regularidade no deslocamento, pode-se questionar se de fato há vontade política em integrar o sistema de transporte desta capital com o sistema proveniente de uma região carente de serviços públicos. Não agir para melhorar a qualidade do deslocamento e, conseqüentemente, a qualidade de vida desta população que vem principalmente trabalhar no Distrito Federal pode ser uma forma de “proteger” a capital federal.

A presente dissertação buscou mostrar que o transporte é o elemento metropolitano que integra as atividades dispersas no território e organiza o fluxo de pessoas que se locomovem cotidianamente para realizar atividades indispensáveis à manutenção da vida. No caso da AMB, mostrou-se a importância que o sistema de transporte público tem para a população que vive nos municípios goianos, pois grande parte desta desloca-se exclusivamente por meio deste meio de transporte.

Se atualmente fala-se na integração do sistema de transporte público da AMB, principalmente, pelo fato de mais de 45% da população residente na PMB trabalhar no Distrito Federal e por isso, terem que realizar diariamente este trajeto, salienta-se que este é um argumento válido e indiscutível. Contudo, ressalta-se também que a construção de um sistema de transporte público melhor – regular, seguro, confortável para a população – e com maior disponibilidade de horário de funcionamento para que a população o utilize, não contribui somente para melhorar o deslocamento casa – trabalho – casa como também amplia as oportunidades de acesso a outros bens e serviços em outros horários e com isso, pode contribuir para o aumento do desenvolvimento humano da população.

Em relação ao conceito de governança utilizado nesta pesquisa, relacionado à transformação do papel do Estado na condução das políticas públicas e legitimação de outros atores – pode-se dizer que as discussões até agora encaminhadas pelos entes envolvidos na implantação do sistema integrado vão no sentido contrário deste conceito. A população ainda não foi chamada para discutir a integração do sistema, quem está conduzindo esta discussão é o próprio Estado. Isto pode ter consequências danosas uma vez que sinaliza a formulação de uma política imposta de cima para baixo.

A presente dissertação expôs o cenário atual do sistema de transporte público na AMB com vistas a dar visibilidade para a problemática metropolitana na qual este sistema se insere, bem como chamar atenção para a necessidade da melhoria do serviço de transporte público ofertado para a população na região. Com isso, acredita-se que possa despertar o interesse para produção acadêmica futura sobre este objeto de pesquisa que ainda tem potencial para ser explorado.

Não foi possível dentro do prazo de realização desta pesquisa explorar uma forma de contato com a população usuária do sistema de transporte da PMB. Em uma futura pesquisa pode ser interessante pensar a problemática metropolitana por meio das dificuldades enfrentadas neste meio de transporte diretamente relatadas por seus passageiros.

Outro possível interlocutor, que também não pôde ser procurado para a execução desta pesquisa, é o governo do Estado de Goiás, mais precisamente os órgãos diretamente envolvidos na discussão relacionada à implantação do sistema integrado. Faz-se importante ouvir os representantes do elo mais frágil da AMB e o que eles pensam sobre a importância da implantação sistema integrado na região, bem como os desafios e obstáculos para sua realização.

8. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Nota Técnica Nº 45/2014/GEROT/SUPAS. Setembro/2014.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Nota Técnica Nº 7/2015/GEROT/SUPAS. Abril/2015.

AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). Nota Técnica Nº 15/2016/GEROT/SUPAS. Março/2016.

BARAT, Josef. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978.

BEST, Nina. A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. Cadernos Adenauer XII - Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, (4), p. 179 – 202, 2011.

BOWNS, Caru; SILVA, Carolina. **Transporte e equidade: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília**. In: Cadernos MetrÓpole, nº 19. São Paulo: 1º sem/2008, p. 293-317.

BOOTHROYD, P. Construindo capacidades para a governança metropolitana. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

BOULLOSA, R. SEMEDO, A. C. **Quando a falta de diálogo corrói o território: reflexões sobre desenvolvimento territorial a partir da experiência de São Cristóvão em Salvador da Bahia**. XXXIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Rio de Janeiro. Setembro, 2010.

BRITO, Fausto. **O deslocamento da população brasileira para as metrópoles**. São Paulo: Estudos Avançados, v.20, n.57, 2006.

CAIADO, Maria Célia. **Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população**. R. bras. Est. Pop., v.22, nº1. São Paulo: jan./jun. 2005, p. 55-88.

CAMPOS, Neio. **Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial: Brasília, década de 90**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2003.

CASTRO, S. CORRÊA, G. PAZ, F. SAMPAIO, C. Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana: O caso da RIDE-DF. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo. Brasília: IPEA, 2013.

CATALÃO, Igor. **Entre a institucionalização e a vida cotidiana: elementos para repensar o espaço metropolitano de Brasília**. Cadernos MetrÓpole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 519-544, jul/dez 2009.

_____, Igor. **Brasília, cidade dispersa?** In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideu. Anais on-line.... Montevideu: Universidad de la República, 2009. v. 1. p. 1-11.

_____. **Brasília, metropolização e espaço vivido: práticas espaciais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

CAVALCANTE, L. P. **O Papel das Políticas Públicas Urbanas do Distrito Federal na Formação de Áreas de Centralidades – Análise das Diretrizes do PDTU e do PDTU.** Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. 2013.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN). **Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília).** Nota Técnica nº 1/2014. Dezembro, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da Sociedade Brasileira: Mobilidade Urbana.** Ano 5, nº 27, 2015.

CLEMENTE, Roberta; TEIXEIRA, Marco; SPINK, Peter. **Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas.** Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, 2009.

DA GUIA, George Alex. **Políticas Territoriais, Segregação e Reprodução das Desigualdades Sócio-Espaciais no Aglomerado Urbano de Brasília** (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

DIONE, J. LAVILLE, C. **A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1999.

FARRET, Ricardo. **O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. 1ª edição. Brasília: Projeto Editores Associados Ltda, 1985.

FEITOSA, Zuleide; MAIA, Aline; MAHA, Yvonne; TACO, Pastor. **Análise do processo participativo da audiência pública do plano de outorgas do Distrito Federal.** In: XXVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte (p.1-13), 2014, Curitiba: ANPET. 2014.

FERREIRA, Ignez. **O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília,** In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. 1ª edição. Brasília: Projeto Editores Associados Ltda, 1985, 43 – 56, 1985.

FERREIRA, Ignez; STEINBERGER, Marília. **O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais.** In: Cadernos Metrópole, nº 14. São Paulo: 2º sem/2005, p. 67 - 83.

FIRKOWSKI, Olga. **Estudo das metrópoles e Regiões Metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio?** In: FRANÇA, Karla. FURTADO, Bernardo. KRAUSE, Cleandro. (Eds.), Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano (1ª edição, p. 21 – 50). Brasília: Ipea, 2013.

GALINDO, Ernesto. GOMIDE, Alexandre. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** Estudos Avançados, São Paulo, 27 (79), 2013.

GALVÃO, Marília; FAISSAL, Speridião. **Áreas de Pesquisa para Determinação de Áreas Metropolitanas.** Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 52-127, 1969.

GOMIDE, Alexandre. STIVALI, Matheus. **Mudanças do padrão de consumo com transportes urbanos no Brasil metropolitano: 1987-2003. Gastos e consumo das famílias brasileiras contemporâneas,** Volume 2. Brasília: IPEA, 2007.

GONZALES, Suely. **As formas de concretas de segregação residencial em Brasília,** In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. 1ª edição. Brasília: Projeto Editores Associados Ltda, 1985, 81 – 100. 1985.

GROSTEIN, Marta; MEYER, Regina. **Metrópoles brasileiras: seus desafios urbanos e suas perspectivas.** Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, 20, 34 – 59. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i20p34-59>. 2006.

HADDAD, Sônia; OLIVEIRA, Maria Ângela. **Transporte Interestadual Semiurbano no DF e Entorno/GO e a Pesquisa Operacional de 2010.** In: Revista Codeplan, nº 2. Brasília: 2013, p.27 – 31. 2013.

HEINELT, Hubert; KUBLER, Daniel. **An analytical framework for democratic metropolitan governance.** 2002. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de <https://pdfs.semanticscholar.org/6b3d/46692d9fa97d4f58d7ddc822e32c7754dc6e.pdf>

HILL, Margot. **A Starting Point: Understanding Governance, Good Governance and Water Governance.** In HILL, Climate Change and Water Governance: Adaptive Capacity in Chile and Switzerland (54, p. 17 – 27). 2013.

HOSHINO, T. de A. P. MOURA, R. **Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrópoles, Artigos Semanais 29 jan. 2015, Rio de Janeiro, p. 1-15.

INDI, A. F; MAHA, Y. B; TACO, W. G. **Participação popular no planejamento de transporte público de passageiros no Brasil**. In: XVIII Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito, Transporte y Logística –PANAM. Santander, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório de Pesquisa: Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2) - Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF)**. 2015. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/151103_relatorio_analise_distrito_federal.pdf. 29/09/2016.

KLINK, Jeroen. **Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad**. In: ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J.R., GUELL, J.M.F. (Orgs.), *Gobernar las metrópolis* (p. 77 – 136). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2005.

_____, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, 32 (2), p. 217-226. 2009.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEFÈVRE, Christian. **Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review**. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, p. 9–25, 1998.

_____, Christian. **Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas**. In: ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J.R., GUELL, J.M.F. (Orgs.), *Gobernar las metrópolis* (p. 195 – 262). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2005.

_____, Christian. **Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos**. *Cadernos Metròpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul/dez 2009.

LENCIONI, Sandra. (2011) **A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (120), p.133-148.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. *Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ipea, n. 12, p. 211, 2006.

_____, Ermínia. (2013) **É a questão urbana, estúpido!**, In: VAINER, Carlos (org.), *Cidades Rebeldes – Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Editora Boitempo, 2013, p. 32 – 46.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil** (3ª ed.). Petrópolis: Vozes. 2014.

MACLEOD, Gordon. **New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space**. International Journal of Urban and Regional Research. Vol.25.2011.

MEYER, Regina. (2000). Atributos da metrópole moderna. São Paulo em Perspec., 14(4), p.3 – 9, <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400002>.

MIHESSEN, Vitor. **Mobilidade Urbana e Liberdades Reais - Transporte como Política Inclusiva**. In: XXVII ANPET, 2013, Belém - PA. Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte, 2013.

MIRALLES, Carme. **Ciudad y transport: el binomio imperfecto** (1ª edição). Barcelona: Ariel. 2002.

MONZÓN, Andrés. (2005). **Gestión del transporte metropolitano**. In: ROJAS, E., CUADRADO-ROURA, J.R., GUELL, J.M.F. (Orgs.), *Gobernar las metrópolis* (p. 409 – 472). Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

NETO, Vicente. PEDROSO, Frederico. **Transportes e Metrôpoles: Um manifesto pela integração**. In: Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Urbanization Prospects - The 2014 Revision Highlights*. 2014. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de <http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/wup2014-highlights.pdf>.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. 1ª edição. Brasília: Projeto Editores Associados Ltda, 1985.

_____, Aldo. **Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise**. In: Revista Território, nº 11, 12 e 13, Ano VII. Rio de Janeiro: set./out.2003, p. 64 – 76. 2003.

PESQUISA DISTRITAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PDAD). (2013). CODEPLAN. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2013/Pesquisa%20PDAD-DF%202013.pdf.

PESQUISA METROPOLITANA POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO (PMAD). (2013). CODEPLAN. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/PAD/PMAD_Perfil_socioeconomico_dos_moradores_dos_municipios_da_AMB.pdf.

PLANO DIRETOR DE TRANSPORTE URBANO E MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (PDTU/DF). (2010). Relatório Final – PDTU/DF. Recuperado em 20 de outubro de 2016, de http://editais.st.df.gov.br/pdtu/tecnico/relatorio_tecnico_7.pdf.

SANTARÉM, Paulo. **A cidade Brasília (DFE): conflitos sociais e espaciais significados na raça** (Dissertação de mestrado). Departamento de Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

SAGER, Fritz. **Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (2), p. 227 – 256. 2004.

SCHMIDT, Benício. **Brasília como centro político**. In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília, Ideologia e Realidade/Espaço Urbano em Questão. 1ª edição. Brasília: Projeto Editores Associados Ltda, 1985.

SOUZA, Celina. **Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova [online]. 2003, n.59, pp.137-158.

SPINK, Peter. **Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão**. Cadernos Adenauer XII - Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, (4), p. 13 – 30, 2011.

STEINBERGER, Marília. (1999). **Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional**, In: PAVIANI, Aldo (org.), Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. 1ª edição. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, 23 – 53.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Transporte urbano, espaço e equidade: Análise das políticas públicas**. 2ª edição. São Paulo, SP: Netpress,1998.

_____, Eduardo. **A Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: SENAC NACIONAL, 2012.

_____, Eduardo. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. Ed. Manole. 2014.