



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO – UEMA
CENTRO DE CIÊNCIAS TECNOLÓGICAS – CCT
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO – UEMA

REBECA GOMES DE OLIVEIRA BATISTA

**GESTÃO DE MOBILIDADE METROPOLITANA: Uma análise do Expresso
Metropolitano na Região Metropolitana da Grande São Luís**

São Luís- MA
2017

REBECA GOMES DE OLIVEIRA BATISTA

GESTÃO DE MOBILIDADE METROPOLITANA: Uma análise do Expresso
Metropolitano na Região Metropolitana da Grande São Luís

Trabalho de graduação final apresentado ao Curso
de Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Estadual do Maranhão para o grau de bacharel em
Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luís
2017

Batista, Rebeca Gomes de Oliveira.

Gestão de mobilidade metropolitana: uma análise do expresso
Metropolitano na Região Metropolitana da Grande São Luís. / Rebeca
Gomes de Oliveira Batista. - São Luís, 2017.

97 f.

Orientador (a): Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett.

Monografia (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo,
Universidade Estadual do Maranhão, 2017.

1. Gestão de mobilidade metropolitana. 2. Região Metropolitana da
Grande São Luis. 3. Expresso Metropolitano. I. Título.

CDU: 711.2(812.1)

REBECA GOMES DE OLIVEIRA BATISTA

**GESTÃO DE MOBILIDADE METROPOLITANA: Uma análise do Expresso
Metropolitano na Região Metropolitana da Grande São Luís**

Trabalho de graduação final apresentado
junto ao Curso de Arquitetura e Urbanismo
da Universidade Estadual do Maranhão para
o grau de bacharel em Arquitetura e
Urbanismo.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Orientador)

Doutor em Políticas Públicas
Universidade Estadual do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Fabíola de Oliveira Aguiar

Doutora em Engenharia de Transportes
Universidade Estadual do Maranhão

Liana Maria Ramalho Ferreira Matos

Arquiteta e Urbanista

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida e por ter me capacitado para chegar até aqui, a Ele toda a glória!

Aos meus familiares, meus pais e meus irmãos, que são meu suporte e fazem parte dessa conquista.

Ao meu amor Gustavo, por ser meu amigo e companheiro, sempre pronto a tirar as minhas dúvidas e me incentivar a continuar.

Aos professores do CAU-UEMA que cooperaram em minha formação, em especial ao meu orientador Prof. Fred, a quem muito admiro e tanto me auxiliou e ensinou.

A todos os meus colegas que recebi ao longo desse curso, em especial as minhas amigas, que fizeram dessa jornada mais leve.

Aos meus demais amigos que são essenciais em minha vida, em especial à Syclézia, por corrigir as minhas aspas, compartilhar os sentimentos desse TCC e se fazer presente mesmo a tantos quilômetros distante.

A todos que contribuíram para a minha formação, meu muito obrigado, meu coração é grato pela vida de vocês.

Soli Deo Gloria

“Pois não temos aqui nenhuma cidade permanente, mas buscamos a que há de vir.”

Hebreus 13:14

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal a análise da gestão do serviço de transporte denominado Expresso Metropolitano, implantado em 2015 na Região Metropolitana da Grande São Luís. Assim, o intuito é de refletir sobre o modelo que foi inserido, em um contexto de reestruturação de uma região metropolitana que apresenta um histórico de governança inexistente. A partir de uma conceituação teórica acerca do fenômeno da metropolização e da formação das regiões metropolitanas nacionais, entendeu-se o contexto da sociedade que originou as atuais metrópoles, como também um estudo sobre um de seus fenômenos: o movimento pendular, que está ligado ao contexto de mobilidade intermunicipal. Voltado para analisar a gestão de mobilidade metropolitana, o estudo utilizou os arcabouços institucionais para entender as fragilidades dos serviços, como também os processos que auxiliam na efetivação de uma gestão eficiente, utilizando dois contextos diferenciados de regiões metropolitanas brasileiras para uma futura análise comparativa. Esse estudo se baseou também nos dados socioeconômicos e de pendularidade da Região Metropolitana da Grande São Luís, para analisar sua dinâmica de mobilidade. Após o levantamento do contexto dos transportes metropolitanos e do auxílio de entrevista junto ao órgão responsável por sua gestão, a análise do serviço Expresso Metropolitano constatou a precariedade das soluções utilizadas como forma de diminuir as fragilidades desse transporte, onde foi possível observar a carência de uma gestão e planejamento eficientes, muito em função da inexistência, ainda, de uma gestão metropolitana plena e compartilhada entre os municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande São Luis.

Palavras-chave: Movimento pendular; Gestão de mobilidade metropolitana; Região Metropolitana da Grande São Luis; Expresso Metropolitano

ABSTRACT

This paper has as main objective the analysis of the management of the transport service denominated Expresso Metropolitano, implanted in 2015 in Greater São Luís Metropolitan Region. Thus, the intention is to reflect on the model that was inserted, in the context of the restructuring of a Metropolitan Region that has a history of non-existent governance. From a theoretical conceptualization about the phenomenon of metropolization and the formation of the national metropolitan regions, we understood the context of the society that originated the present metropolises, as well as a study of one of its phenomena: the pendular movement, which is linked to the context of intermunicipal mobility. In order to analyse metropolitan mobility management, the study used the institutional frameworks to understand the weaknesses of the services, as well as the processes that help to achieve an efficient management, using two different contexts of Brazilian metropolitan regions for a future comparative analysis. This study was also based on the socioeconomic and pendularity data of the Metropolitan Region of Greater São Luís, to analyse its mobility dynamics. After examining the context of metropolitan transport and an interview at MOB - agency responsible for its management, the analysis of the Metropolitan Express service found the precariousness of the solutions used as a way to reduce the fragility of this transport, where it was possible to observe the lack of a management and planning, due to the absence of a full and shared metropolitan management among the municipalities that form the Greater São Luis Metropolitan Region.

Key words: Pendular movement; Metropolitan mobility management; Metropolitan Region of Greater São Luis; Metropolitan Express.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Imagem 1 - Mancha urbana ultrapassando os limites municipais | 17 |
| Imagem 2 - Expansão urbana em Londres 1801-1901 | 21 |
| Imagem 3 - Migração brasileira entre as décadas de 1950-1970..... | 25 |
| Imagem 5 - Esquema geral das relações entre Estado, operador e usuário na gestão de transportes públicos | 43 |
| Imagem 6 - Instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana | 44 |
| Imagem 7 - Transporte metropolitano na RMSP | 46 |
| Imagem 8 - Sistema Estrutural Integrado RMR..... | 48 |
| Imagem 9 - Municípios integrantes da RMGSL..... | 54 |
| Imagem 10 - IDHM dos municípios da RMGSL em 2010..... | 59 |
| Imagem 11 - Fluxo pendular entre municípios para estudo ou trabalho no Estado.. | 64 |
| Imagem 12 - Pendularidade entre alguns municípios da RMGSL..... | 65 |
| Imagem 13 - Esquema dos serviços que integram o STRP/MA..... | 74 |
| Imagem 14 - Serviços que tratam do transporte coletivo metropolitano..... | 74 |
| Imagem 16 - Veículo semiurbano com a layout da SIT | 76 |
| Imagem 17 - Veículo semiurbano com a layout do Sistema Metropolitano | 77 |
| Imagem 18 - Ônibus expresso metropolitano..... | 80 |
| Imagem 20 - Esquema das empresas que prestam serviço | 82 |
| Imagem 21 - Dois modelos de bilhetagem eletrônica nos ônibus semiurbanos | 83 |
| Imagem 22 - Esquema Futuro Transporte Metropolitano na RMGSL | 85 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Crescimento demográfico | 27 |
| Tabela 2 - Comparação entre os sistemas de gestão das RM's | 49 |
| Tabela 3 - Determinantes e características dos municípios da RMGSL | 56 |
| Tabela 4 - Índices de pobreza e Gini dos municípios da Ilha | 59 |
| Tabela 5 - Dados de mobilidade na Ilha de São Luís..... | 66 |
| Tabela 6 - Municípios da RMGSL: dados sobre os fluxos socioeconômicos | 69 |
| Tabela 7 - Pessoas com tempo de deslocamento para o trabalho..... | 69 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Crescimento populacional em Londres 1750-1901..... | 20 |
| Gráfico 2 - População das capitais..... | 24 |
| Gráfico 3 - Crescimento PIB..... | 50 |
| Gráfico 4 - Crescimento Populacional do Estado do Maranhão (1960-2000) | 51 |
| Gráfico 5 - Produto Interno Bruto | 56 |
| Gráfico 6 - População estimada 2016 | 57 |
| Gráfico 7 - Pessoal Ocupado 2014 | 57 |
| Gráfico 8 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal | 58 |
| Gráfico 9 - Crescimento da população da Ilha do Maranhão | 67 |
| Gráfico 10 - Pirâmide etária de São José de Ribamar | 68 |
| Gráfico 11 - Pirâmide etária de Paço do Lumiar..... | 68 |
| Gráfico 12 - Frota de veículos em 2015 | 70 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|----|
| Mapa 1 - Arranjos populacionais no Brasil | 34 |
| Mapa 2 - Mapa comparativo da ocupação da ilha do Maranhão..... | 52 |
| Mapa 3 - Mapa de localização da Região Metropolitana da Grande São Luís..... | 55 |
| Mapa 4 - Rotas das linhas semiurbanas na Ilha..... | 76 |
| Mapa 5 - Rotas do Expresso Metropolitano | 81 |

LISTA DE SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação

BRT – Bus rapid transit

CLA - Centro de Lançamento de Alcântara

CF – Constituição Federal

COADEGS - Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís

CODEGS - Conselho Deliberativo da Grande São Luís

CPTM - Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

DEINT - Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte

EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

FPIC – Função pública de interesse comum

GEINFRA - Gerência de Infraestrutura do Maranhão

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IESF - Instituto de Ensino Superior Franciscano

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LCE – Lei Complementar Estadual

MOB - Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana

REGIC - Região de Influência das Cidades

RM – Região Metropolitana

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

RMR – Região Metropolitana do Recife

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RSTCP - Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão

SAAM – Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos

SECID - Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Maranhão

SEI – Sistema Estrutural Integrado

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SEMTUR - Secretaria Municipal de Transportes Urbanos

SIT - Sistema Integrado de Transporte

SIMETRANS - Sindicato Metropolitano de Transporte Urbano, Semiurbano e Rodoviário

SMTT - Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes

SINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado do Maranhão

STCM - Sistema de Transporte Complementar Metropolitano

STM – Secretaria Estadual de Transporte Metropolitano

STPP – Sistema de Transporte Público de Passageiros

STRP - Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| 1. METRÓPOLE: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E SUAS ORIGENS... 17 | |
| 1.1 O conceito de metrópole e região metropolitana..... | 17 |
| 1.2 A origem das metrópoles | 19 |
| 1.3 Urbanização e metropolização brasileira | 22 |
| 1.3.1 O Estatuto da Metrópole | 28 |
| 2. EFEITOS SOCIOESPACIAIS DA METRÓPOLE..... | 30 |
| 2.1 Metrópole e desigualdade no Brasil | 30 |
| 2.2 Movimento pendular nas regiões metropolitanas..... | 31 |
| 2.2.1 Movimento pendular e mobilidade | 35 |
| 3. GESTÃO DE MOBILIDADE METROPOLITANA | 37 |
| 3.1. A função pública de interesse comum..... | 38 |
| 3.2. O transporte metropolitano..... | 40 |
| 3.3. A gestão dos transportes coletivos nas RM's..... | 44 |
| 3.3.1 O caso da RM de São Paulo | 45 |
| 3.3.2 O caso da RM do Recife..... | 47 |
| 4. A MOBILIDADE NA RMGSL..... | 50 |
| 4.1 Histórico e particularidades da RMGSL | 50 |
| 4.2 A estrutura da RMGSL e da Ilha do Maranhão | 54 |
| 4.3 A não-gestão da Grande São Luís | 60 |
| 4.4 Movimento pendular na RMGSL | 63 |
| 5. GESTÃO E PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE NA RMGSL..... | 71 |
| 5.1 O transporte coletivo na Grande São Luís | 71 |
| 5.2 A Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana..... | 75 |
| 5.3 Estudo de caso: O Expresso Metropolitano | 77 |
| 5.3.1 Características Gerais | 79 |
| 5.3.2 Gestão do serviço | 82 |
| 5.3.3 Planejamento do serviço..... | 85 |
| 5.4 Desafios e perspectivas da mobilidade na RM da Grande São Luís | 86 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 88 |
| REFERÊNCIAS..... | 91 |

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização levou o Brasil a ser um país majoritariamente urbano. Em 2010, o país atingiu o percentual de 84% do território urbanizado, o que tem levado a uma reflexão sobre a gestão dessas cidades e das metrópoles brasileiras, onde enfrentam os desafios de moradia, saneamento, mobilidade entre outros.

Com a celeridade do crescimento, têm-se o fenômeno da conurbação das cidades vizinhas, que leva a um dos problemas mais comuns das metrópoles e aglomerações urbanas, a indefinição dos seus limites. Mesmo com a divisão política-administrativa, esses limites se tornam indefinidos pelo contínuo urbanização e fluxo entre dois ou mais municípios.

Um dos sintomas decorrentes são os movimentos pendulares, um intenso fluxo de uma cidade para a outra, principalmente por trabalho e educação. Essa dinâmica afeta a mobilidade e o espaço, gerando tráfego intenso, assentamentos irregulares, o que afeta todas as cidades desse espaço metropolitano.

Essas ocorrências atingem diversas regiões metropolitanas brasileiras, a Ilha do Maranhão, composta por 4 municípios – São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa – passa por processo semelhante, sendo parte integrante da Região Metropolitana da Grande São Luís, esses municípios possuem um movimento pendular intenso, por São Luís ser a capital política e econômica do Maranhão, sendo polo de atração dos demais municípios. Como forma de amenizar as distâncias e oferecer oportunidade de locomoção mais rápida e efetiva, foi pensado na inclusão de um serviço de transporte metropolitano que circule por entre esses municípios.

Esse trabalho surgiu a partir da reflexão entre o movimento pendular nas metrópoles e a oferta dos transportes públicos, analisando principalmente a gestão desses sistemas de transporte. Tendo como objetivo principal a análise do serviço de transporte denominado Expresso Metropolitano, implantado em 2015, na Região Metropolitana da Grande São Luís, buscou-se ponderar acerca do modelo de gestão do serviço, como também a análise do seu planejamento.

A pesquisa foi realizada diante de uma carência de estudos sobre a gestão dos transportes coletivos nas metrópoles, principalmente da RM da Grande São Luís. Além disso, se tem a dificuldade de acesso a esses dados estatísticos, contando com as legislações e publicações nos diários oficiais, que possuem poucos detalhes acerca

dessa gestão. Esse trabalho procura também registrar a gestão da mobilidade metropolitana existente, visando cooperar com a implementação da gestão compartilhada nos 13 municípios da RM.

O trabalho está estruturado em três capítulos dedicados à conceituação teórica e estudos de referência e dois capítulos dedicados a RM da Grande São Luis, seu histórico de formação e gestão, análise da gestão da mobilidade metropolitana, com estudo de caso do Expresso Metropolitano.

De forma mais detalhada, o 1º capítulo trata da conceituação do que é metrópole e região metropolitana a partir de autores como Freitas (2009), Oliveira (1987) e Firkowski (2013), investigando o processo histórico de criação das metrópoles ainda em Londres, como também a urbanização brasileira, com os autores Meyer (2000), Maricato (2000), Santos (1986) e Souza (2014), e como se deu a formação das Regiões Metropolitanas. Esse estudo foi útil para entender como o processo de criação das cidades influencia o atual modelo metropolitano.

Já no 2º capítulo, foi necessário entender quais os principais efeitos socioespaciais das metrópoles, tendo como foco os conceitos de movimento pendular nas regiões metropolitanas dados por Galvão (1969), Ântico (2004), Moura *et al* (2005) e Cunha (1995), assim como sua ligação com o conceito de mobilidade por Gueddes (1994) e Villaça (2005).

No 3º capítulo se buscou analisar a gestão aplicada na mobilidade metropolitana, iniciando com o entendimento acerca das funções públicas de interesse comum, logo após a legislação metropolitana existente, no caso o Estatuto da Metrópole, também como uma análise da gestão dos transportes metropolitanos.

Ao final, escolheram-se duas regiões metropolitanas, a RM de São Paulo e RM do Recife, com uma breve análise dos sistemas de transportes presentes através das legislações vigentes e por Pedroso e Neto (2013) e Braga (2014). Essa escolha se deu por serem duas RM's de grande abrangência, sendo RMSP a maior do Brasil e RMR a maior do Nordeste, ao final foi possível estabelecer seus pontos fortes, que puderam servir de comparação com a gestão de transporte do estudo de caso.

Logo após a conceituação teórica e estudos de referência, o 4º capítulo apresenta um exame do caso da Região Metropolitana da Grande São Luís, criada em 1998 e que atualmente se constitui de 13 municípios e passa por um processo de estruturação de sua gestão, diante do histórico de não gestão que possui. Nesse

exame também foi possível aplicar o conceito de movimento pendular na RMGSL, comparando os dados socioeconômicos da RM com a oferta de transporte oferecido.

O que se constatou foi a ampla divergência entre os municípios da RM, com a separação do núcleo da Ilha e os demais municípios, o que gerou em um estudo direcionado para os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, o que corresponde em apenas 04 dos 13 municípios. Essa diferença socioeconômica entre os municípios integrantes é perceptível na oferta dos serviços existentes, como o estudo de caso, o Expresso Metropolitano. Esse serviço foi escolhido por ser o modelo recentemente implantado, diante da deficiência na oferta de transporte dos municípios da Ilha do Maranhão.

No 5º capítulo, buscou-se analisar como a gestão do serviço se estabelece, sendo necessário o estudo da legislação vigente, como também o auxílio de entrevista junto ao órgão responsável.

Esse processo levou a uma reflexão acerca do atual modelo de gestão e do planejamento do Expresso Metropolitano, que se mostra deficiente frente aos diversos instrumentos e diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Ao comparar com as demais metrópoles, foi também perceptível a divergência do atual modelo maranhense com Recife e São Paulo.

Diante do total abandono que a RM da Grande São Luís passou em seus anos de existência, a política de transporte reflete como consequência o déficit de serviços estruturados, o que não se restringe somente à mobilidade, pois essas fragilidades são encontradas em todas as políticas de interesse comum.

Esse estudo buscou refletir acerca da importância de uma gestão compartilhada e de um planejamento efetivo, para que o serviço se mostre rentável e eficiente para a população. A falta desses dois instrumentos se torna perceptível com o decorrer do tempo, o que se espera é que a gestão metropolitana de mobilidade se torne uma pauta importante para o poder público e busque suprir as necessidades da população.

1. METRÓPOLE: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL E SUAS ORIGENS

1.1 O conceito de metrópole e região metropolitana

O termo “metrópole” nasce na Grécia, referindo-se a uma cidade mãe, onde um ou a junção de mais de um núcleo urbano apresentava influência econômica e política sobre as demais cidades. A ideia é de uma cidade que se polariza com uma “complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional” (FREITAS, 2009).

Para entender a metrópole, é necessário refletir inicialmente sobre as aglomerações urbanas, que são criadas a partir da expansão de uma cidade, onde, se conectando a outra, deriva em um processo de conurbação. Essa expansão vai além dos seus limites estabelecidos, tendo uma mancha urbana que expande a partir do centro municipal.

Imagem 1- Mancha urbana ultrapassando os limites municipais



Fontes: Autora

Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um “minissistema urbano” em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes (...). Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma simples aglomeração, mas de uma metrópole (SOUZA, 2003 apud FREITAS, 2009).

O conceito de metrópole ultrapassa o de uma simples junção de duas cidades, mas se baseia no seu grau de influência sobre as demais. O seu tamanho geográfico não ultrapassa a importância do seu poder polarizador de serviços acima dos municípios vizinhos.

Com o decorrer do tempo, o processo de metropolização passou a impor um aspecto jurídico e político, onde a organização desses espaços metropolitanos

influenciava as regiões onde se inseriam, criando assim as regiões metropolitanas. O próprio termo “região”, de acordo com Freitas (2009), refere-se a uma área contínua com características de homogeneidade relacionadas ao domínio de um determinado aspecto, seja ele natural ou construído, econômico ou político.

O conceito de região, quando comparado às atuais RM's, mostra-se contraditório, pois, como Oliveira (1987) diz.

A região pode ser pensada praticamente sob qualquer ângulo das diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas. A mais enraizada das tradições conceituais de região é, sem nenhuma dúvida, a geográfica no sentido amplo, que surge de uma síntese inclusive da formação sócio-econômico-histórica baseada num certo espaço característico.

As RM's se formam a partir do entendimento político de que determinado espaço, delimitado pela junção de duas ou mais cidades conurbadas, apresentam um grau de influência e de dependência, englobando também municípios que não apresentam características parecidas.

Para Firkowski (2013), essa denominação inclui “municípios ainda não tão expressivos ou mesmo sem uma real dinâmica metropolitana, mas que, à luz da perspectiva do planejamento, deveriam ser considerados”. Guimarães (2011) cita:

É de se destacar que, na maioria das vezes, as Regiões Metropolitanas surgem como polos de atividades econômicas, ou seja, como ponto de localização concentrada de atividades dentro de um núcleo urbanizado condicionante de todo o comportamento econômico na região, visto que a sua expansão gera fluxos do exterior para o centro e do centro para o exterior.

Essas regiões enxergam a necessidade de organização territorial integrada, mesmo que a autonomia municipal deva ser preservada. As criações dessas RM's partem de um planejamento territorial e do desenvolvimento econômico.

Segundo Moreira (1989 apud Carmo, 2007):

(...) pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas.

Por um tempo, se discutiu acerca da definição de região metropolitana e metrópole a partir da quantidade pessoas, tais como Santos (1989), que defendia que apenas cidades com mais de um milhão de habitantes deveriam ser entendidas como metrópole. Mas essa definição se vê defasada atualmente, no cenário de 54% da

população mundial vivendo em áreas urbanizadas (ONU, 2014), sendo que, no Brasil, o número corresponde a 84,35% (IBGE,2010).

1.2 A origem das metrópoles

Primeiramente, é necessário entender o processo de metropolização, para se conhecer a criação das metrópoles. Este cenário se fez presente desde a criação da primeira metrópole, em Londres. Sobre isso, Meyer (2000) cita:

A metrópole industrial abrigou, desde a sua consolidação no século XIX, as atividades da sociedade designadas como *modernas*. A concomitância entre o processo de metropolização e a renovação do modo de produção industrial a converteram no locus da sociedade industrial. A vida metropolitana foi, portanto, essencialmente moderna em todos os seus aspectos, desde sua origem. Nela organizou-se a *sociedade de classes*, emergiram a *multidão* e a *massa*, desenvolveu-se uma nova forma de cosmopolitismo e nasceu o indivíduo moderno.

Atualmente, o conceito de metropolização diverge do seu sentido original, que visualizava esse processo como a caracterização da transformação de uma cidade para metrópole. Visto que hoje, de acordo com Souza (2014), “não significa a concentração nas metrópoles (..), mas o novo momento da produção do espaço, que é ao mesmo tempo concentração e desconcentração, homogeneização e fragmentação, polarização e difusão”.

Essa metrópole contemporânea não se baseia mais em uma sociedade industrial. A transformação social gera uma transformação na metropolização e vice-versa. Sobre isso, Souza (2014) comenta:

No século XXI, a metropolização é o eminente movimento espacial que muda todas as coisas. Desde a década de 1970, a reprodução dos espaços metropolitanos é o principal processo que modifica consciente ou inconscientemente as razões e percepções do mundo global e suas diversas escalas geográficas, pois as relações de produção e forças produtivas do planeta, em particular, das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, são transformadas pela constituição da sociedade metropolitana.

O estudo da urbanização pode ser encontrado desde a antiguidade, sendo amplamente discutido e com diversas vertentes de discussão. Mas a metropolização só é introduzida depois da Revolução Industrial, na Inglaterra, a partir de 1760. De acordo com Souza (2014), essa transição de urbanização para metropolização pode ser entendida como:

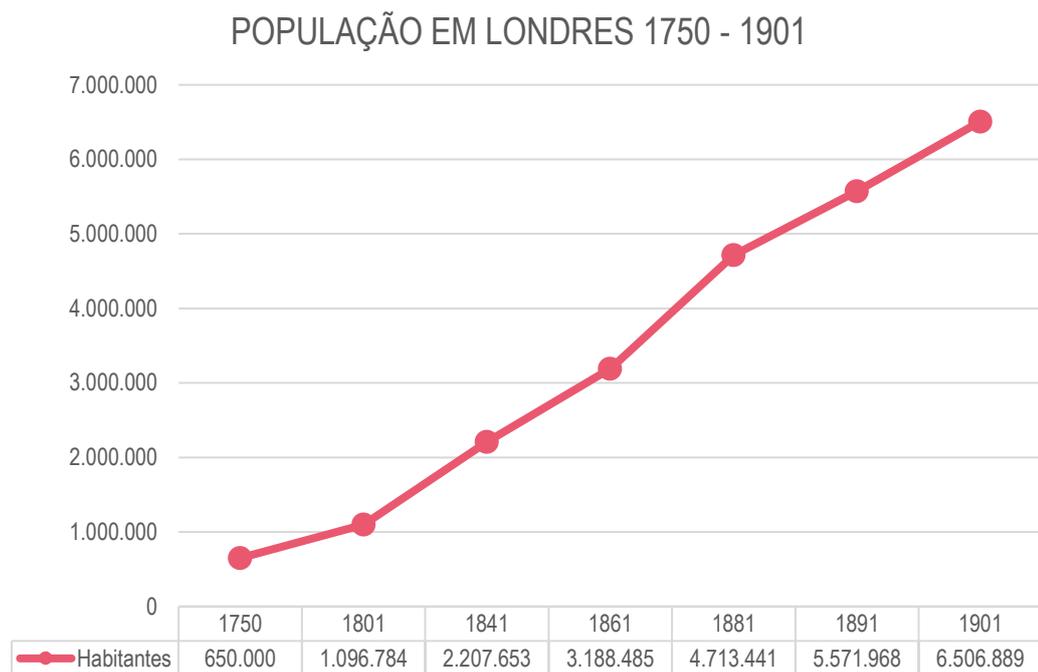
“A urbanização é marcada pela produção de centralidades e a metropolização pela reprodução das centralidades em rede, das policentralidades. Portanto, a passagem da urbanização à metropolização é a transição da centralidade à policentralidade”.

Esse fenômeno de saída do campo para cidade, denominado êxodo rural, foi impulsionado pelos atrativos de comércio, nos quais as pessoas enxergavam melhores condições na proximidade das indústrias. As cidades existentes agrupavam diversos comércios e serviços.

Anteriormente à revolução, na Inglaterra, 80% das cidades eram consideradas rurais. Em 1850, pela primeira vez na história, mais pessoas viviam em cidades do que no campo. Isso não significava somente que o número de cidades havia aumentado consideravelmente, mas que algumas delas concentrava um número maior de pessoas que as demais. Esses espaços concentrados passaram a se tornar cidades-mãe, as metrópoles.

Na cidade de Londres, a primeira metrópole, o crescimento urbano pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Crescimento populacional em Londres 1750-1901

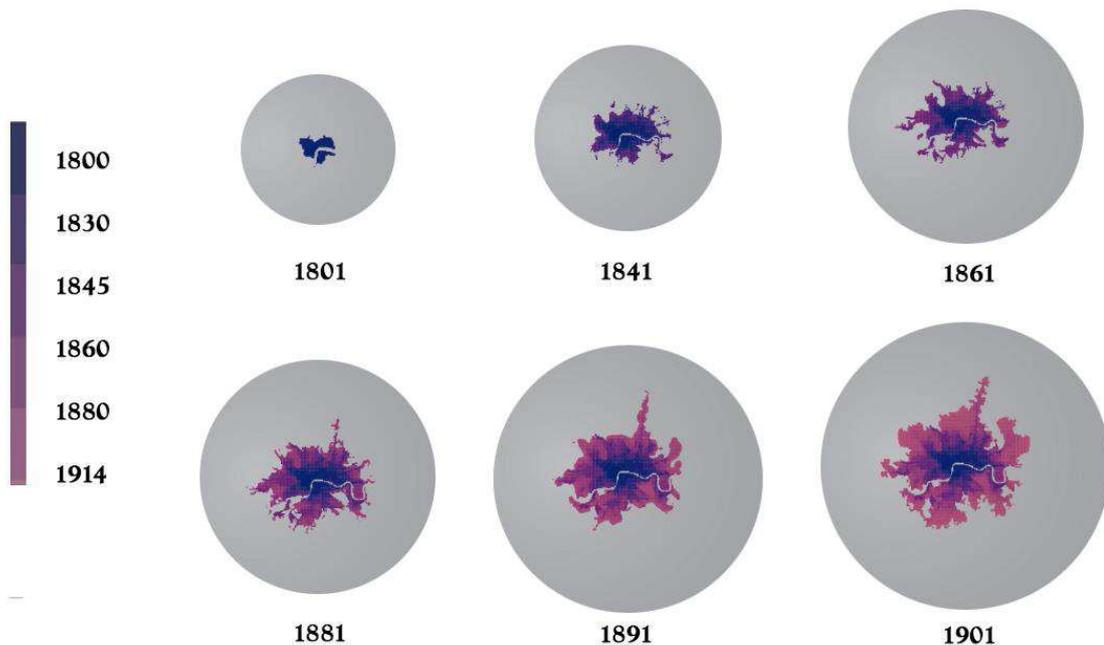


Fonte: Autora a partir de Demographia.com

Em 1750, a cidade de Londres contava com 650.000 pessoas. A partir de 1801, chega a seu 1º milhão e torna-se a Grande Londres. O crescimento entre 1750 a 1901 foi de aproximadamente 901%, quando a população se concentrava entre as indústrias em péssimas condições de moradia e saneamento, e sofriam com doenças tais como cólera e a febre tifoide (SNOW, 1854).

A expansão urbana de Londres aumentou a área da cidade exponencialmente. Como se observa na imagem abaixo, a Grande Londres em 100 anos, tem um crescimento populacional de aproximadamente 5,5 milhões de pessoas e sua área aumenta aproximadamente de 24,6 km² para 285 km².

Imagem 2 - Expansão urbana em Londres 1801-1901



Fonte: Autora a partir de Atlas of Urban Expansion

Se comparada com outras cidades (principalmente americanas e latino-americanas), essa taxa de crescimento nesse espaço de tempo é relativamente menor, visto que a urbanização da América apresenta números maiores, já que, em menos de 100 anos, nascem as megacidades atuais.

Londres modificou seu espaço urbano e, com ele, as relações sociais foram modificadas. A partir do desenvolvimento industrial, as pessoas foram se agrupando na busca por condições melhores, na medida em que a procura por mão de obra barata levou a situações precárias aos trabalhadores industriais. Os meios de produção moldaram a nova sociedade formada com essas metrópoles (Gras,1974 apud Fresca, 2011).

Com isso, as moradias aglomeradas, a desigualdade econômica e social, as relações trabalhistas da época, imprimiram em Londres um retrato que atualmente possui características que se reproduzem em diversas metrópoles emergentes. Com

essa aglomeração, ampliou-se o contraste entre a riqueza e a pobreza, já que a primeira metrópole surgia em um contexto desigual.

Essa relação de economia e metrópole é um dos fatores que se apresentam até os dias atuais, considerando-se que as relações comerciais influenciam na metropolização dos espaços urbanos.

Logo após Londres, outras cidades foram se tornando metrópoles, como Manchester e Paris. Estas apresentavam algumas circunstâncias similares e, mesmo com advento do desenvolvimento, eram desiguais socialmente. Apesar de suas características análogas, a formação das metrópoles leva em conta o contexto em que se formam.

Sobre isso, Meyer (2000) reflete “é no povoado que se inicia concretamente o destino da metrópole”. Não se trata, é claro, de um determinismo histórico, mas apenas de uma interpretação do desenvolvimento metropolitano que aponta para o caráter progressivo e cumulativo do processo de metropolização, tornando-se possível encontrar a diferenciação dos espaços metropolitanos, mesmo em meio a contextos similares, fruto de suas características particulares.

1.3 Urbanização e metropolização brasileira

Para autores como Meyer (2000), a metrópole moderna, como Londres posteriormente à revolução industrial, existiu até a década de 70, quando a sociedade industrial moldava essa metrópole. O processo de expansão urbana e formação das metrópoles brasileiras se instituiu nesse contexto de industrialização, mas logo se mostrou diferenciado do modelo inglês.

Primeiramente, essa formação só se deu séculos mais tarde, já no final do século XX. A sociedade brasileira rural, marcada pelas transformações sociais do processo de transição da monarquia para a república, tinha, como modelo primário, a exportação cafeeira, sua principal fonte de economia.

A partir de 1930, o então presidente Getúlio Vargas implantou uma série de medidas que contribuíram para a proliferação de indústrias no Sudeste, principalmente na cidade de São Paulo. Já nessa época, São Paulo se destacava por seu grande crescimento urbano e o cenário econômico impulsionou o êxodo rural, com pessoas sendo atraídas pelas promessas de empregos e por esperança de melhores condições. Como observou Santos (1993):

Se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século XIX e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse passando a 31,24%.

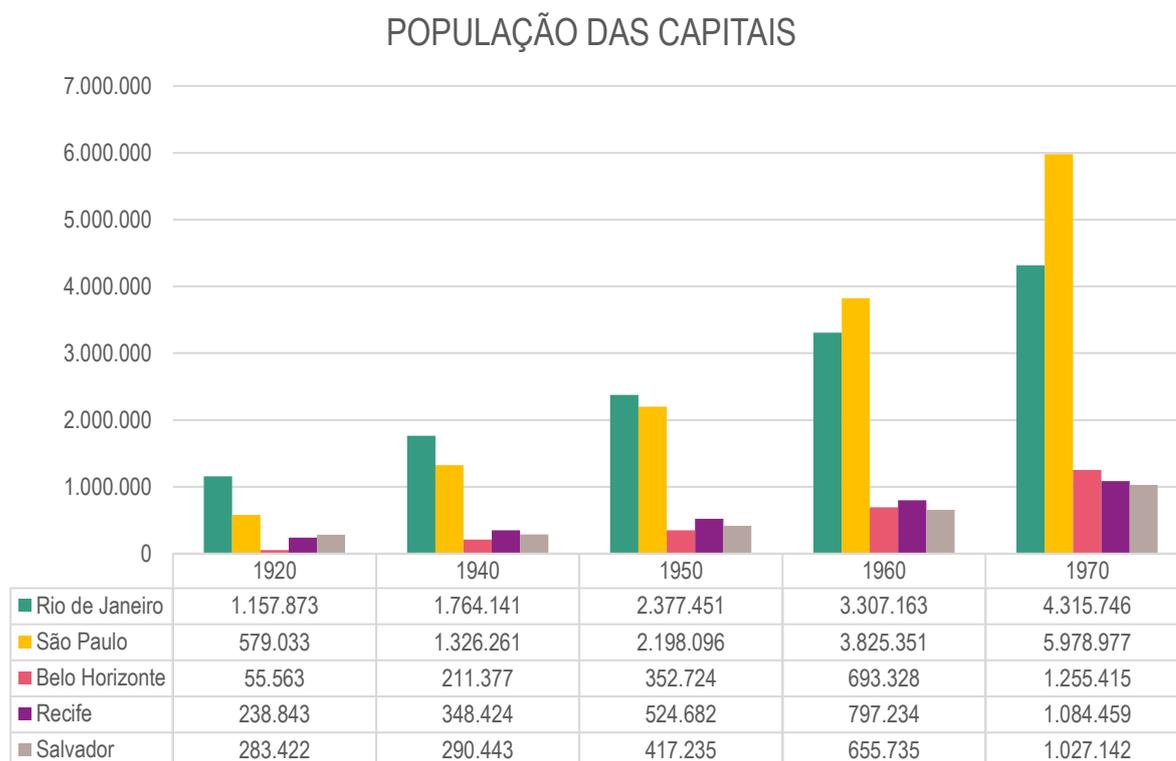
Mesmo com esse crescimento, autores como Oliveira (1984) afirmam que “nunca o campo controlou realmente o Estado do Brasil”, devido a sua economia exportadora e formação litorânea. As cidades já existiam com grandes contingentes habitacionais para a época. A industrialização influencia na formação acelerada e adensada das cidades, mas, sem a industrialização homogênea no território, as demais cidades tiveram um crescimento por conta do papel de controle burocrático e do capital comercial.

Esse desenvolvimento melhorou as condições do mercado, mas gerou centros aglomerados e com condições de moradia precárias. Assim, o contingente populacional advindo do interior, diante do preço da terra que não condizia com a realidade econômica da população, encontrou-se sem condições de se estabelecer nas cidades e foi entregue a condições subnormais de moradia — como favelas, palafitas etc. —, ou locais distantes do centro e sem infraestrutura adequada. Nasceram, então, as metrópoles brasileiras, aglomerados urbanos sem planejamento.

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos.... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos (Santos, 1986).

A partir da década de 40, o país contava com duas cidades que atingiam mais de um milhão de pessoas, Rio de Janeiro e São Paulo. Essas cidades se diferenciavam das demais, por concentrarem a economia e o poder burocrático do país. O Rio de Janeiro, por ser a capital, já apresentava mais de um milhão de pessoas antes mesmo do processo de industrialização. Somente na década de 70, mais outras três cidades alcançaram esse patamar, como se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 2 - População das capitais



Fonte: Autora a partir do IBGE – Séries Históricas de 1920-2010

Em 1920, São Paulo só tinha metade da população do Rio de Janeiro, contudo, essa diferença muda devido ao processo de industrialização. A concentração das políticas industriais de Vargas dá ao estado de São Paulo a “vantagem” sobre os demais municípios.

No período de Juscelino Kubistchek, na década de 50, a capital é mudada do Rio de Janeiro para a Brasília, onde o crescimento do centro-oeste começa a ser impulsionado e também cresce a construção de estradas e incentivo às indústrias privadas, como a indústria automobilística. Essas ações levam a um grande incentivo migratório para o centro-oeste e sudeste, concentrando-se uma população maior nas cidades.

Paralelo a isso, a construção de Brasília, a capital planejada, torna-se um novo marco, impulsionando-se mais o processo de desenvolvimento das cidades. Uma onda migratória é voltada para as cidades, gerando muitas habitações irregulares, devido a um grande número de pessoas se deslocar em busca de empregos, mas sem condições financeiras para uma moradia regularizada. Como se observa na imagem abaixo, acerca da migração no período de 1950 a 1970, a maior movimentação é da população do Nordeste para o sudeste, centro-oeste e norte.

Imagem 3 - Migração brasileira entre as décadas de 1950-1970



Fonte: SANTOS,1993 apud Padogeo, 2015

No período militar, a partir de 1964, colocou-se em pauta o planejamento urbano denominado tecnocrático, o qual era de responsabilidade exclusiva do Estado, no qual a participação popular não era direta, ademais buscava-se um planejamento aplicável em qualquer cidade. Com esse pensamento, foram criadas políticas de habitação e planejamento territorial, o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Essas medidas visavam suprir a demanda populacional causada por esse processo de urbanização/metropolização desenfreado. Os conjuntos habitacionais populares, resultados dessa política habitacional, foram realizados baseados em uma visão de mercado imobiliário, na proporção em que prefeituras e governos estaduais ignoraram os vazios urbanos e os implantaram nas periferias das cidades. Essas ações facilitaram o processo de conurbação, sendo responsáveis pela metropolização de novas cidades. Para Maricato (2000):

As cidades brasileiras passam a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasiona a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. Mas é com a implementação do SFH. Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, consolida-se por meio de uma explosão imobiliária.

Já na década de 1970, a formação urbano-industrial não é mais presente como em décadas anteriores. A economia capitalista se desenvolve, fazendo que o mercado financeiro atue cada vez mais. A sociedade também passa por um período pós-modernista, onde ocorre uma transformação cultural influenciada na arte e arquitetura. Passa-se a um momento de “metamorfose do processo de urbanização” (Lencioni, 2006).

O crescimento desses centros urbanos foi investido de concentração de serviços de infraestrutura, mercado e industrialização. As metrópoles surgiam a partir de um crescimento do núcleo central, expandindo-se para além do perímetro urbano. Cidades como Belo Horizonte (gráfico 02) apresentaram um crescimento de 81% em 10 anos. As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro não eram mais as únicas cidades metropolitanas. Em 1968, o governo gaúcho institucionalizou a Região Metropolitana de Porto Alegre, que contava com 13 municípios.

Em 1973, o então governo federal, através da Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, institucionaliza 8 metrópoles brasileiras, sendo elas São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, em 1974, foi acrescentado o Rio de Janeiro. Das metrópoles existentes, somente Rio Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife apresentavam mais de um milhão de habitantes. Na RM de Belém, que, inicialmente, contava com apenas duas cidades, havia em sua capital menos de 645.000 habitantes.

Apesar disso, essas metrópoles brasileiras apresentavam grande contingente populacional, intenso processo de expansão e grande poder de influência sobre as demais cidades. De acordo com Barreto (2012):

A intenção primordial era a de se estabelecer uma integração do território brasileiro forjada numa desejada e intensa inter-relação entre essas unidades político-administrativas e alicerçada numa sociedade que, ali, nos primeiros anos daquela década, já se mostrava com forte tendência à concentração nesses grandes centros urbanos. Portanto, essa política de integração territorial do país, desejada a partir da criação dessas primeiras regiões metropolitanas partia da premissa de que tal empreitada estava ligada diretamente ao fato de se começar a construir (...) uma sociedade fortemente concentrada no meio urbano.

Nesses 30 anos, a população cresceu acompanhando as políticas da época. Se comparados os três governos, de Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e do Governo Militar, suas ações governamentais contribuíram para o inchaço

populacional, a crescente desigualdade e a habitação precária. Na década de 80, houve o fim do Banco Nacional de Habitação – BNH, por não suprir a sua principal função: garantir habitação popular — visto que foi pensado para atender a população de baixa renda, mas que não mais o fazia —, além da inadimplência e corrupção do órgão.

Como se observa na tabela abaixo, em 40 anos, de 1940 a 1980, a população brasileira cresceu 193%, crescendo a taxa urbana 116%. Esse crescimento representava um maior contingente populacional em diversas cidades, sendo a institucionalização das metrópoles vista como necessária em outras localidades.

Tabela 1 - Crescimento demográfico

| | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| POPULAÇÃO BRASIL | 41.236.315 | 51.944.397 | 70.992.343 | 94.508.583 | 121.150.573 |
| POPULAÇÃO URBANA | 10.891.000 | 18.783.000 | 32.004.817 | 52.904.744 | 82.013.375 |
| TAXA DE URBANIZAÇÃO | 31,24 | 36,16 | 44,67 | 55,92 | 67,59 |

Fontes: Autora a partir do IBGE - Censos de 1940-2000; SANTOS, Milton. 1993

Com o fim do governo militar e o processo de democratização da República, a necessidade dessa revisão das metrópoles acontece com a Constituição Federal de 1988, em que se estabelece aos estados a criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Essa formação fica a cargo das decisões dos estados, sendo dada a eles a liberdade e o gerenciamento.

Paralelo a isso, a Constituição Federal dá aos municípios uma autonomia que nunca se havia dado. De acordo com a CF (1988), “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Essa ação leva a um dos impasses existentes na gestão dessas metrópoles. Enquanto se busca garantir a autonomia das cidades, as ações municipais no âmbito da metrópole influenciam diversas outras cidades, atuando na gerência estadual. Isso, acrescentado a uma política partidária existente no Brasil, que influencia na gestão, levando muitas vezes a conflitos da administração das metrópoles.

1.3.1 O Estatuto da Metrópole

Durante 27 anos, as gestões dessas RM's ficaram a cargo do Estado, sem de fato existir alguma legisla o regularizadora para auxiliar, dando uma autonomia maior. Em 2015, foi instituída a lei federal nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, cujos objetivos principais foram: as diretrizes para a efetiva o das fun es públicas de interesses comuns, com a competência de fato do estado; as normas para a cria o de instrumentos de governança interfederativa, com uma gestão compartilhada; e orienta o para a elabora o do plano de desenvolvimento urbano integrado. Além de outras valências.

Dentro dessas novas diretrizes da gestão das RM's, inserem-se instrumentos tais como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, "instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomera o urbana" (Lei 13.089/2015), que serve para compatibilizar as necessidades da RM, além de oferecer diretivas acerca da gestão.

Esse estatuto se insere em um contexto em que as metrópoles brasileiras e as cidades no geral se encontram em meio a problemas acerca da moradia, uso do solo, saneamento, transportes etc. O agravante   o contexto regional em que se inserem, abrangendo fragilidades urbanas de mais de uma cidade. Enquanto isso, o Estatuto das Cidades não atingiu sua totalidade, com seus 16 anos sem de fato ser implantado em grande parte das cidades brasileiras.

Como comenta Maricato (2008, apud Burnett, 2009)

O interessante do Estatuto da Cidade   o fato de ser quase inaplicável na sociedade brasileira. Precisamos lutar primeiro para mudá-la e, depois sim, para aplicarmos o Estatuto da Cidade.

Ambos os estatutos normatizam a cidade e a metrópole, sendo que desconsideram a sociedade desigual que predomina no Brasil.

Petta (1995) retrata isso ao analisar que "A cidade reflete a sociedade que a construiu e que vive nela. A cidade possui desigualdades semelhantes às dos grupos sociais que nela residem". A forma o socioecon mica brasileira não seria facilmente revertida diante de uma legisla o. A forma o política da sociedade, diante da aplicabilidade da gestão, se mostrou um dos impasses para o desenvolvimento, desde a cria o das primeiras metrópoles.

Além disso, brechas nas legislações vigentes, principalmente em relação à autonomia municipal e ao poder estadual, mostra que a questão metropolitana ainda necessita de maturação para de fato ser aplicada. É preciso até mesmo refletir sobre as cidades, para se chegar ao contexto das metrópoles.

Com essa lei, novas regiões metropolitanas foram criadas. Atualmente, são aproximadamente 70, sendo o estado da Paraíba o que possui maior número: 12 regiões metropolitanas. A gestão dessas metrópoles necessita das ações conjuntas nos âmbitos municipal e estadual, para que essa governança integrada possa se estabelecer no contexto regional.

O estatuto apresenta a governança interfederativa, que é o compartilhamento de responsabilidades entre os poderes públicos. Esse é um dos grandes desafios de implantação, devido as divergências políticas e os interesses municipais em detrimento dos regionais. Essa governança tem como um dos princípios a prevalência do interesse comum sobre o local, onde se busca suprir as necessidades da região, como visto anteriormente, essa divisão entre local e regional é quase imperceptível, o que em tese seria uma das facilidades de aplicação da governança interfederativa, mas quando se tem outros interesses sociais, mostra-se mais complexa de ser atingida.

Essa gestão compartilhada vai além dos poderes públicos, mas visa integrar os representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e gestão relacionadas à metrópole.

2. EFEITOS SOCIOESPACIAIS DA METRÓPOLE

2.1 MetrÓpole e desigualdade no Brasil

Se compararmos o crescimento da Grande Londres com São Paulo, perceberemos a semelhança na transformação de cidade para metrÓpole, mas também será fácil perceber sua principal diferença, onde afeta toda a sociedade posteriormente a esse processo, a celeridade no crescimento e o efeito de urbanização paralelo ao de metropolização.

Enquanto Londres precisou de 90 anos para mudar sua marca de mais de 1 milhão para 5 milhões de habitantes, São Paulo obteve essa mesma quantidade de habitantes em 30 anos, marcados pela crise econômica, o governo militar e a migração interna. Um espaço de tempo curto, onde não acompanhou o fenômeno da crescente população.

No final do século XX, um terço da população brasileira residia entre os 9 aglomerados urbanos, o que leva a pessoas que sobreviviam em meio a cidades pouco planejadas e que não enxergavam a parcela da população que vivia a mercê das condições ditas normais. A população de baixa renda na cidade de São Paulo se acumulava em favelas, um levantamento da prefeitura totalizou um crescimento de 70 mil habitantes em 1980 para 1,9 milhões de habitantes que viviam em favelas em 1993. O crescimento em 13 anos representava o que reproduzia nas metrÓpoles, a desigualdade latente no país.

Paralelo a isso, as condições das cidades eram marcadas pela dificuldade de acesso a serviços de infraestrutura, tais como saneamento básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, além de transporte, serviços de saúde e educação e etc.

Apesar disso, a expectativa de vida de 1930 a 2000 subiu de 36,5 anos para 70,4 anos, resultado desse desenvolvimento das cidades, a taxa de mortalidade infantil diminuiu consideravelmente, devido ao acesso maior da população aos serviços de saúde. É inegável os avanços que ocorreram com a modernização e crescimento das metrÓpoles. Atualmente, São Paulo obtém o título de metrÓpole mundial, mas cerca de 2 milhões de pessoas vivem em favelas ou assentamentos subnormais, equivalendo 11% da população.

Outro ponto de bastante discussão, é como os instrumentos de gestão urbana e metropolitana podem fortalecer a desigualdade e excluir a população de baixa renda. Maricato (2003) afirma que em meio a padrões modernistas, esses

instrumentos, como a lei de zoneamento, códigos de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, muitas vezes não consideram a população que se estabelece em meio a encosta de morros, córregos, rios... que são consideradas ilegais, ficando sem atendimento dos serviços de infraestrutura básicos. Essa população vive muitas vezes invisíveis aos olhos dos gestores públicos.

Paralelo a isso, essa moradia, principalmente de baixa renda, se estabelece onde é possível. Isso não necessariamente acompanha as oportunidades de emprego e educação, e se deve as condições de mercado, sobre isso Jesus (2004) cita

(...) no meio urbano, a localização, como renda diferencial originária do investimento capitalista e enquanto condição de produção, passa a definir o valor do espaço. O pagamento pela localização, enquanto categoria de análise do espaço, aparece como determinante no preço de produção e, conseqüentemente, no preço da terra. Porém, a condição de produzir não ocorre de maneira aleatória, ela é regulada pelo mercado.

Essa característica é uma das responsáveis pela formação espacial dos aglomerados urbanos, sendo a principal cidade a polarizadora de serviços dessa região metropolitana. Essa segregação socioespacial formada pela habitação é acompanhada da falta de serviços, tendo em uma mesma região metropolitana municípios com condições altamente divergentes, onde a concentração de infraestrutura gera um constante fluxo em direção a essa cidade núcleo.

Essa diferença nos indicadores municipais leva a um frequente movimento pelas cidades integrantes das RM's. Muitas vezes essa ligação é unilateral, onde há sobrecarga no município núcleo, havendo conflitos de mobilidade.

2.2 Movimento pendular nas regiões metropolitanas

Uma das causas também desse processo de metropolização é o intenso fluxo de uma cidade a outra, por busca de trabalho, educação e serviços. Esse fluxo temporário é denominado movimento pendular.

O conceito é baseado no movimento físico de um pêndulo – dispositivo que preso a um ponto fixo, realiza movimentos oscilatórios, de vai e vem. A ideia central é que o deslocamento populacional apresenta circulação de um ponto a outro, realizando isso cotidianamente.

A utilização do termo encontra-se diversificado entre os estudiosos. Galvão (1969) e Ântico (2004) utilizam o termo denominado *deslocamento pendular*, autores como Moura *et al* (2005) e Cunha (1995) utilizam o termo de movimentos pendulares.

Sobre isso Pereira (2001 apud Oliveira e Tavares, 2015) cita “Embora tenha sido geralmente denominada de migrações pendulares, esses deslocamentos diários casa-trabalho têm outras denominações decorrentes de particularidades linguísticas, tais como *commuting*, dos anglo-saxões, *pendelwanderung* dos alemães, e *navettes* dos franceses. Coexistem ainda outras denominações alternativas: migrações alternantes ou migrações quotidianas. ”

Autores como Adams (1995 apud Moura, Branco e Firkowski, 2005) citam que “áreas geográficas são definidas, principalmente, em termos de deslocamento diário de casa para o trabalho”, onde essa dinâmica de deslocamento funciona principalmente pelo processo de formação dessas regiões, onde seu núcleo apresenta melhores condições de trabalho e serviços oferecidos.

Com o desenvolvimento, há o crescimento demográfico, onde seus limites divisórios não tolhem esses processos expansivos. Muitas cidades são formadas a partir do crescimento de outras, além de dependerem dos seus serviços oferecidos. Esse processo as denomina “cidades dormitório”, onde seu grau de dependência é elevado e os movimentos pendulares são quase exclusivos, deixando-as somente com a moradia dessa população.

Esse modo pode também se estabelecer com o tempo, cidades que tiveram crescimento divergentes e separados, mas com a dinâmica econômica e pela formação das regiões metropolitanas, se interligaram e criaram seus deslocamentos intrametropolitanos.

Alguns espaços regionais são formados por municípios divergentes economicamente, muitas vezes por arranjos políticos, onde cidades predominantemente rurais são agrupadas a grandes cidades, justamente em busca de um crescimento regional.

Na década de 60, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, introduziu seu estudo acerca dos fenômenos das metrópoles, onde buscou examinar as características demográficas, estruturais e de integração das 9 metrópoles da época, utilizando o movimento pendular como um de seus itens de análise. Seriam aqueles que tivessem “pelo menos 10% de sua população total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para o município que contém a cidade central ou outros municípios da área” (GALVÃO et al., 1969, p. 61). Até então, esse percentual não havia sido levantado por esse instituto, sendo inserido no Censo Demográfico de 1970.

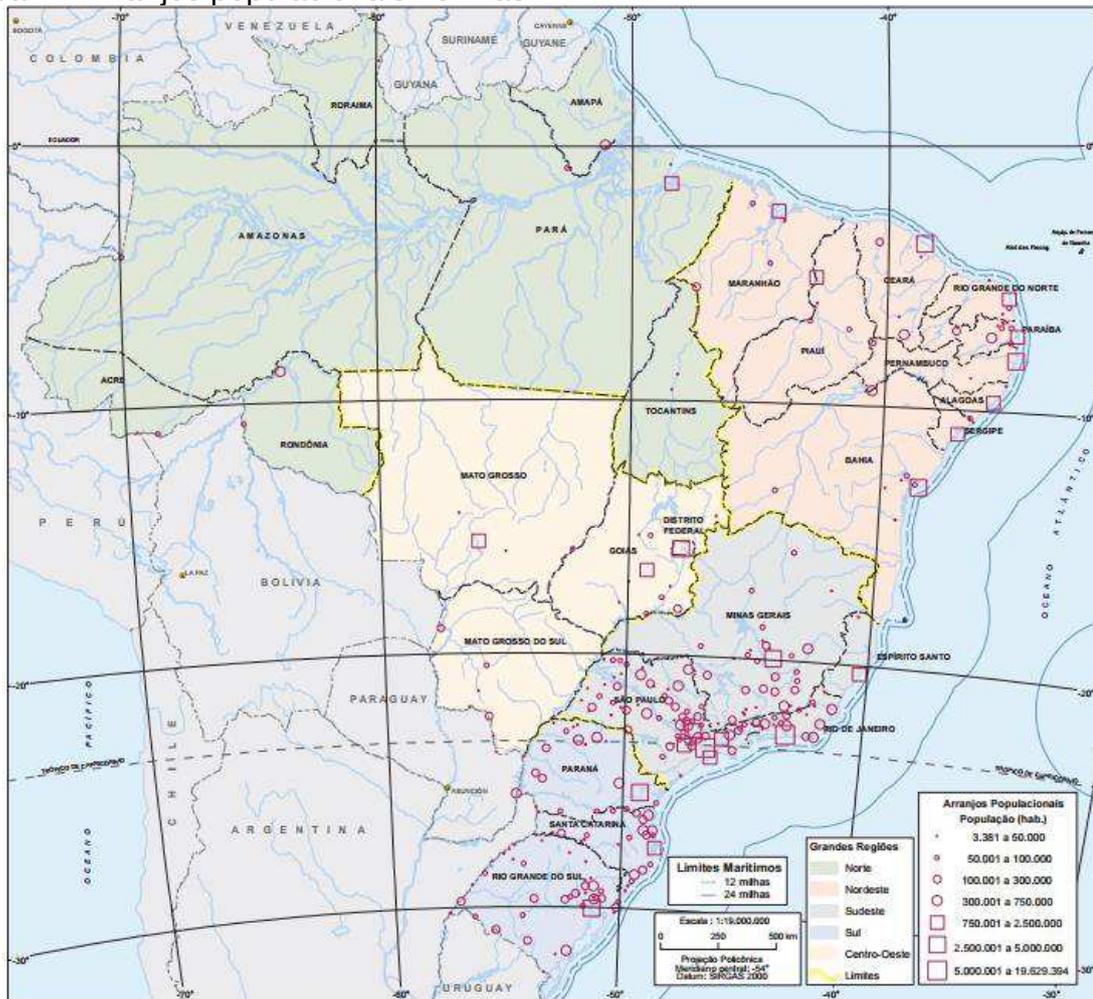
Desde então, o estudo da movimentação pendular tem sido analisado, mas ainda há a falta de pesquisas nessa área. O crescente número de metrópoles e aglomeração urbanas (reconhecidas ou não) apresentam um campo de estudo que ainda falta ser explorado. Esse entendimento de pendularidade está intimamente ligado a diversos fatores estruturantes desses espaços regionais.

Atualmente, o IBGE inseriu em seu estudo acerca dos movimentos pendulares o conceito de arranjo populacional, que se constitui na ligação entre dois municípios através do deslocamento diário entre casa e trabalho/educação. Os critérios para a formação de um arranjo populacional podem ser a partir do “crescimento de uma cidade; emancipação de um município; processos históricos de formação; localização de indústrias; entre outros. ”

A presença crescente de atividades dinâmicas fortalece a concentração populacional com a formação de arranjos populacionais que surgem como um modelo territorial adequado à nova realidade mundial. São unidades espaciais que se aglutinam em arranjos de diferentes magnitudes e onde os deslocamentos pendulares exercem um papel importante com a ampliação da área construída e as transformações no trabalho. A incorporação de novas áreas residenciais, a busca por emprego ou serviços e a oferta de transportes mais eficientes são alguns dos elementos que favorecem a consolidação desse fenômeno. (IBGE,2016)

Atualmente, de acordo com o IBGE, no Brasil existem 294 arranjos populacionais, onde 55,9% da população brasileira reside. São cerca de 112 somente na região Sudeste, com a realidade de mais de 1,5 milhão de pessoas em deslocamento somente na Região Metropolitana de São Paulo. Como se observa no mapa abaixo, a distribuição desses arranjos populacionais pelo Brasil. (IBGE, 2016)

Mapa 1 - Arranjos populacionais no Brasil



Fonte: IBGE, 2015

A concentração de arranjos populacionais tem herança da formação das cidades brasileiras, razão pela qual o Estado de São Paulo apresenta a maior quantidade de deslocamentos.

A intensidade desses movimentos é responsável pela caracterização dessa aglomeração urbana, sendo esses dados necessários para um entendimento de como essa metrópole funciona e como é a dinâmica de sua mobilidade. São conceitos diferenciados que apresentam ligação forte. A qualidade da mobilidade vai incentivar também esses deslocamentos.

Como os estudiosos Andan, D'Arcier e Raux (1994 apud Moura, Branco e Firkowski, 2005) dizem que “a mobilidade corresponde ao conjunto de deslocamentos que o indivíduo efetua para executar os atos de sua vida cotidiana (trabalho, compras, lazer).”

2.2.1 Movimento pendular e mobilidade

O conceito de mobilidade tem sido discutido de diversas maneiras, atualmente é bastante ligado à sustentabilidade. De acordo com IBAM (2004)

A mobilidade urbana (...) pode ser entendida como resultado da interação dos fluxos de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, contemplando tanto os fluxos motorizados quanto os não motorizados. Ela é, portanto, um atributo da cidade e é determinada, principalmente, pelo desenvolvimento socioeconômico, pela apropriação do espaço e pela evolução tecnológica.

Os movimentos pendulares são ligados à mobilidade, sendo impossível sua secessão, esses deslocamentos são possíveis graças aos sistemas de mobilidade urbana, sendo eles bem estruturados ou não. A mobilidade integra os meios não motorizados, como movimento a pé e bicicleta, como os motorizados, automóvel, transporte público etc.

Esses movimentos pendulares afetam todas as dinâmicas da metrópole, mas a mobilidade é a mais atingida. A qualidade, facilidade e tempo desses deslocamentos influenciam na escolha daqueles que os executam. A questão é que com a desigualdade e segregação socioespacial latente, boa parte da população se vê a mercê dessa falta de escolha, enfrentando péssima qualidade nos serviços de mobilidade públicos, congestionamentos quilométricos, necessidade de utilização múltipla de serviços – acarretando maiores custos - além da qualidade de vida ser afetada por conta dessas condições.

A utilização de uma política de mobilidade que englobe os movimentos pendulares se faz necessária, pois é um assunto metropolitano que influencia todas as cidades envolvidas. Desde a CF 1988, essa responsabilidade da mobilidade metropolitana cabe ao estado. Uma das questões de grande discussão é: até que ponto uma ação municipal de mobilidade, mesmo que abrangendo inicialmente somente uma cidade, não engloba as demais cidades da metrópole? Em meio a divisas invisíveis, onde não se consegue definir onde começa uma cidade e onde termina, como uma política de mobilidade consegue ser assunto de um só município?

Gueddes (1994) quando discorre sobre Londres no século passado, apresenta uma característica presente em nossas metrópoles brasileiras

Para nós que a percebemos à distância, ou para seus habitantes, hoje, o que nos importam esses velhos limites dos condados, penosamente traçados no passado e até hoje mantidos, têm utilidade prática, servem a algum propósito? Que importância têm hoje as divisões entre inúmeras vilas oficiais e vilarejos, cujos nomes históricos desapareceram, aparentemente para sempre, como plantas microscópicas, pequeninas plantas e animais, implacavelmente devorados por uma imensa e envolvente ameoba?

Para Villaça (2005) os deslocamentos e a relação de troca entre duas cidades afetam na transformação do espaço urbano em regional.

A distinção mais importante entre espaço intra-urbano e espaço regional deriva dos transportes e das comunicações. Quer no espaço intra-urbano, quer no regional, o deslocamento de matéria e ser humano tem um poder estruturador bem maior do que o deslocamento da energia ou das informações. A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral – eventualmente até da mercadoria força de trabalho. O espaço intra-urbano, ao contrário, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc. Exatamente daí vem, por exemplo, o enorme poder estruturador intra-urbano das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano [...]. (VILLAÇA, 2001, p. 20)

Esses deslocamentos vão afetar partir da inserção em outro território, não se tratando mais apenas de um município, mas uma região. Essa questão vem sendo discutida gradativamente, esses dados de pendularidade são úteis para entender a metrópole e servem também de instrumentos de planejamento urbano e de mobilidade.

3. GESTÃO DE MOBILIDADE METROPOLITANA

O conceito de gestão “refere-se ao conjunto de diretrizes que orientam normas e funções cuja meta é ordenar uma determinada produção, a qual deve ser a mais otimizada possível. A gestão urbana segue nessa mesma linha de pensamento.” (Coutinho et al, 2013 apud Fulgêncio, 2015).

Em miúdos, gestão urbana é o processo de administração de uma cidade, mas esse conceito foi sendo aprimorado para o termo “governance” – Governança, termo introduzido pelo Banco Central, como observa Gonçalves (2007)

É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

Na escala urbana, a gestão é ligada ao planejamento, mas são conceitos diferenciados, onde o planejamento é um dos instrumentos necessários para que haja a efetivação de uma gestão eficiente. “Quantos às primeiras referências, o planejamento, até de forma intuitiva, remete ao futuro, enquanto a gestão remete ao presente.” (Fulgêncio, 2015)

Um dos embates da gestão (ou governança metropolitana) é justamente a fragilidade – ou ausência – de um planejamento efetivo, onde torna precário essa administração. Além disso, comumente se vê um confronto político acerca da autonomia municipal, que é constitucional, com a necessidade de uma gestão integrada, que fica prejudicada devido a inexistente ligação política dos gestores.

Após a Lei no 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, o processo de gestão urbana também é ligado à participação social, onde se faz necessário a ação da sociedade civil e representantes nesse processo e de acordo com a lei, uma das diretrizes da política urbana assegura

Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Brasil, 2001)

Essas ações implicam que a gestão das metrópoles vai além daquilo que o Estado planeja, é necessária integração tanto com os municípios, como a sociedade civil para que exista uma gestão e planejamento democrático.

Se tratando da gestão de mobilidade, de acordo com DeCastro e Balassiano (2015 apud Mihessen e Peró, 2012)

O conceito rompe com a visão fragmentada de planejamento de transporte urbano e o amplia para uma abordagem sistêmica e global, em que os deslocamentos nas cidades dependem de condições técnicas do trânsito (transporte urbano), da organização das atividades nas cidades (estrutura urbana), das práticas diárias dos habitantes (sociedade urbana), da qualidade do espaço (paisagem urbana) e das medidas tomadas pelos formuladores de políticas para conformação das cidades (política urbana).

Essa gestão depende de diversas vertentes onde a política urbana tem o papel de gerir. Esse ponto se expande na metrópole, pois ela passa de uma política urbana para uma função pública de interesse comum.

3.1. A função pública de interesse comum

Um dos empecilhos para a gestão metropolitana é o distanciamento da gestão local e estadual, isso se deve pelo choque de interesses que ocorre entre os poderes, o que leva ao embate acerca da responsabilidade dos serviços que impactam a região, não mais apenas a cidade. Diante disso, as funções públicas de interesse comum se fazem necessárias, onde podem ser entendidas, de acordo com Frazoni (2015)

(...)a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial, criada por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

Antes mesmo da criação das primeiras metrópoles, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1937, já havia promulgado acerca dos interesses comuns de um município.

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de *serviços públicos comuns*. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. (Grifo da autora)

Os serviços públicos comuns eram os que atingiam mais de um município, necessitando de uma gestão integrada sobre eles, não houve mais detalhes acerca desses serviços. Posteriormente, o governo militar, antes mesmo do estabelecimento das metrópoles em 1973, com a Constituição da República Federativa de 1967, através da Emenda Constitucional de 1969, estabelece esses serviços de interesse comum em caráter metropolitano.

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá *para a realização de serviços comuns*, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica [sic]. (Grifo da autora)

Essa resolução previa que as regiões metropolitanas necessitariam de serviços que abrangeriam mais do que os interesses locais. Com a Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973, fica estabelecido que

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Onde assim, os serviços foram delimitados pelo poder federal e eram sujeitos ao interesse metropolitano. Mares Guia (2006) cita.

Dispensando-lhes um tratamento homogêneo, a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo. Deixam de ser considerados serviços importantes, como por exemplo a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Com a Constituição Federal de 88, o termo serviço foi modificado para função, já nesse caso, como criação das metrópoles passou a ser responsabilidade do Estado, a delimitação de quais funções seriam foi também passado ao poder estatal.

De acordo com Eros Roberto Grau (1974 apud Santos, 2016) as funções públicas de interesse comum podem ser caracterizadas como aquelas “atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferência recíprocas entre os diferentes municípios[...]”. Para ele, uma função pública que necessita de tratamento integrado entre vários municípios juntamente com o Estado, passa a ser uma função pública de interesse comum.

O Estatuto da Metrópole afirma no inciso IV, que a governança interfederativa serve de “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, onde através de lei complementar, cada Estado deve

estabelecer quais são as FPICs, mas a responsabilidade é mútua, Municípios e Estado.

Sobre a mobilidade, o Estatuto não estabelece muitos detalhes em seu escopo, apesar de estabelecer diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, a lei direciona para a observação do Plano Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, mas como o plano foi publicado 3 anos antes, não há observações acerca das FPICs ou maiores detalhamentos de como funciona essa política na metrópole, como se é possível observar mais a seguir, acerca do transporte metropolitano.

3.2. O transporte metropolitano

No âmbito jurídico-institucional, a questão dos transportes, especificamente os transportes coletivos urbanos, só é inserido a partir da CF 88, onde além de um direito social, compete à União estabelecer diretrizes sobre eles (Brasil, 1988, art. 21º, Inciso XX), mas cabe aos municípios a função de implantá-los e gerenciá-los. (Brasil, 1988, art. 30º, Inciso V)

Na Lei Complementar 14/1973, destaca-se o inciso IV, onde os serviços de transportes e sistema viário na metrópole, possui responsabilidade por parte do poder metropolitano. Mas com a vigência da CF 88, isso não é claro.

Esse embate acerca dos transportes e sua abrangência local e regional volta, quando o próprio Estatuto da Metrópole, ao discorrer sobre as funções públicas, delimita que o estabelecimento delas cabe ao Estado. Quando se há integração política, a instauração da função pública entre ser classificada local ou regional pode ser facilmente resolvida, mas não é incomum encontrar conflitos entre o poder municipal e estadual, ocorrendo assim possíveis problemas na gerência dessas funções.

Gonzaga e Kneib (2015) falam que “As relações de deslocamento urbano ultrapassam os limites administrativos dos municípios, o que requer uma gestão integrada dos sistemas de transporte. ”

Além disso, acerca das dificuldades da metrópole, em relação a essa FPIC de transporte, Pedroso e Neto. (2013) estabelecem.

As soluções para as questões regulatórias e financeiras das políticas de investimento, de planejamento e gerenciamento são desenvolvidas, em grande parte das RM's, 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.”

No Estatuto da Cidade, a política urbana (Brasil, 2001, art. 2º) estabelece que haja “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, mas não explicita acerca de como os transportes são organizados no âmbito municipal.

Somente em 2012, como forma de suprir o que estabelece a legislação acerca dessa política urbana, se tem a criação da Lei no 12.587/2012, onde institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU, e se discute quais os instrumentos dessa gestão de mobilidade.

A PNMU tem como seguintes objetivos:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades;
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Através da PNMU, o serviço de transporte público de articulação interestadual pode ser gerenciado pelo estado, por meio de consórcios públicos.

Acerca deles se conceitua:

A associação de companhias ou qualquer outra sociedade, sob o mesmo controle ou não, que não perderão sua personalidade jurídica, para obter finalidade comum ou determinado empreendimento, geralmente de grande vulto ou de custo muito elevado, exigindo para sua execução conhecimento técnico especializado e instrumental técnico de alto padrão. Portal Jurídico (2013 apud Braga, 2014)

Incluídos na CF de 88, sem maiores especificações até 2005, os consórcios são instrumentos de gestão dentro das metrópoles. Assim, aos Estados cabe a formação dos consórcios públicos, nesse caso específico de transporte, onde podem ser associados ao corpo administrativo do governo, dando aos municípios a possibilidade de parceria.

Pedroso e Neto (2013) elenca os deveres inerentes do Estado, acerca dos transportes metropolitanos, como

- 1) Planejamento: linhas, itinerário, frequências, tecnologia veicular etc.
- 2) Delegação: segundo arcabouço legal e resoluções federais, estaduais e municipais.
- 3) Fiscalização: assegurar que os contratos firmados estejam sendo cumpridos.
- 4) Administração tarifária: estabelecer níveis de tarifas e assegurar a modicidade destas.
- 5) Comunicação social: integrar a sociedade no planejamento e nas discussões acerca dos sistemas.
- 6) Sistemas de informação: desenvolver e administrar o sistema de fiscalização e cadastro do STPP ¹.
- 7) Administração de terminais: construção, operação e manutenção de terminais e pontos de parada.

O estado, nesse caso, seria o poder público no geral, tanto municipal, como estadual. Essa ação do poder público deve sempre priorizar a população, o sujeito receptor do serviço, dando a ele parte do gerenciamento, através da gestão democrática, onde a sociedade civil possui meios de participar.

Pedroso e Neto (2013) esquematizam como funciona essa gestão. O poder público é representado pelos 3 poderes: municipal, estadual e federal, onde cada um deve ter sua função, o operador que pode ser entidade pública ou concessionária privada, visa garantir um serviço de qualidade ao usuário, que é o supervisor dos contratos estabelecidos para o oferecimento dos serviços.

O estabelecimento do modelo ilustrado na figura (...) ocorre em meados da década de 1990, em razão da impossibilidade técnico-administrativa-financeira do poder público em planejar, operar e manter os STPPs nas regiões metropolitanas (RM's) do Brasil.

¹ STPPs - Sistemas De Transporte Público De Passageiros

Imagem 4 - Esquema geral das relações entre Estado, operador e usuário na gestão de transportes públicos



Fonte: Adaptado Pedroso e Neto (2013)

Segundo Duarte (2012), as relações entre os vários níveis de organização permitem a configuração de diferentes modelos de organização e de distintos regimes de exploração dos serviços de transportes, sendo os mais usuais: 1) serviço prestado diretamente pelo Estado; 2) serviço prestado por empresa majoritariamente pública, com o Estado responsável pelas decisões estratégicas; 3) serviço prestado por concessionárias públicas ou privadas, com um autoridade pública reguladora e outra responsável pelo planejamento, contratações e fiscalização; 4) serviço prestado por empresas em competição, reguladas por entidade pública que visa o controle da concorrência, das tarifas e da contratualização. (Araújo *et al*, 2016)

O Ministério das Cidades (2006) ao falar sobre a gestão integrada de mobilidade, discute acerca das dificuldades das principais metrópoles no quesito dos transportes, onde atualmente pode se ver o conflito legislativo da coordenação dessa mobilidade, como também a própria fragilidade do poder metropolitano, de não possuir recursos próprios – nesse caso, com o Estatuto da MetrÓpole, fica estabelecido a criação de um Fundo Metropolitano justamente para resolver problemas como esse - , a falta de planejamento quanto a distribuição heterogênea do serviço sobre o espaço da metrÓpole, sua falta de integração com outros modos de transporte e a superposição das linhas existentes.

Como forma de estabelecer as diretrizes para os transportes, o PNMU estabelece alguns instrumentos de gestão para auxiliar os poderes responsáveis.

Esses instrumentos podem ser adicionados a outros, de acordo com a necessidade do ente federativo, no caso da metrópole, do interfederativo.

Imagem 5 - Instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana



Fonte: Autora a partir da Lei Federal nº 12.587/12, Brasil

Assim como diretrizes que estabelecem a identificação clara dos objetivos de curto a longo prazo, como a identificação dos meios financeiros e institucionais que asseguram a implantação de qualquer serviço, a formulação de mecanismos de monitoramento e avaliação e também a definição de metas.

Apesar desses instrumentos não serem direcionados somente aos transportes coletivos, é possível a aplicação e utilização em cada modo de transporte. Para que se obtenha um conhecimento acerca de como funciona a gestão de transportes públicos metropolitanos, escolheu-se duas RM's, São Paulo e Recife, que se encontram em contextos diferenciados, mas que apresentam uma estrutura de transportes públicos já consolidada, mas que não as excluem de possuírem fragilidades.

3.3. A gestão dos transportes coletivos nas RM's

Como forma de análise de outros modelos de gestão dos transportes coletivos, escolheu-se duas metrópoles nacionais para estudo e futuramente uma

comparação e proposições para o estudo de caso. A RM de São Paulo foi escolhida por ser a maior do país e apresentar grande influência no país como um todo. A RM de Recife foi escolhida por ser a maior da região Nordeste, além de apresentar características que se destacam no setor de transportes.

3.3.1 O caso da RM de São Paulo

Como explicado no capítulo 01, a RMSP se destaca no cenário brasileiro e mundial, possui características de uma megalópole, onde agrega 39 municípios em sua formação atual. Somente a RMSP possui cerca de 21.242.939 de habitantes (Estimativa IBGE,2016).

Esse número elevado de pessoas leva a contextos urbanos diferenciados e problemas de diversas grandezas por conta da metropolização. O setor de mobilidade, em especial o de transporte público, tem grande impacto na RM, em parte devido ao grande número de automóveis, que mesmo com sistemas de incentivo à redução do uso dos mesmos, o número supera a de qualquer outra metrópole. (DNIT,2015) Além do intenso movimento pendular entre os municípios, os transportes coletivos, apesar de diversificados, ainda enfrentam dificuldades de atendimento da população.

Dentro do Estado de São Paulo existem outras 5 metrópoles, o que cabe ao governo estadual sua gestão. O Governo de SP possui a Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos (STM) que gerencia os transportes coletivos dessas metrópoles, através da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), e os trens, através da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

Além desses órgãos, a Grande São Paulo possui a São Paulo Transporte (SPTrans) com os transportes coletivos e a Companhia do Metropolitanos (CM), responsável pelo transporte metroviário. O gerenciamento desses serviços de transportes do Estado de São Paulo, como mostram Pedroso e Neto (2013) são amplamente complexos.

A rede metropolitana sob gestão da STM é responsável por aproximadamente 8,32 milhões de viagens por dia – sendo mais de 6 milhões apenas na RM de São Paulo – no serviço municipal de TPP. Assim, pensar no serviço de transporte público em São Paulo é reconhecer a complexidade deste arranjo institucional e operacional, no qual coexistem serviços municipais e estaduais, cada um com esferas de atuação complementares e específicas.

Dentro desse vasto sistema, a EMTU é “responsável pelo planejamento, gerenciamento, fiscalização e controle dos sistemas de transporte de média e baixa

3.3.2 O caso da RM do Recife

A RM do Recife possui 3.940.456 habitantes em seus 14 municípios integrantes. A maior aglomeração urbana do Norte-Nordeste, foi a primeira metrópole a instituir um consórcio público para gerir o setor de transporte. Anteriormente, possuía também uma Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU, extinta em 2007, após a Lei de consórcios, foi criado o Consórcio Metropolitano de Transportes. (Braga, 2014)

O CMT possui um modelo de gestão compartilhada, mas com apenas adesão dos municípios de Recife e Olinda, o que não integra as outras 12 cidades (Araújo *et al*, 2016). As principais funções do consórcio são: “planejar, gerenciar e controlar os serviços de transportes; gerenciar financeiramente o sistema; buscar recursos externos ao sistema; e diligenciar para a universalização do acesso ao transporte.” (CT/BUS,2013 apud Braga, 2014).

Sua estrutura não é tão ampla como a da RMSP, mas também possui outros modais, além dos transportes coletivos, o sistema metroviário e ferroviário, onde são conectados através de terminais.

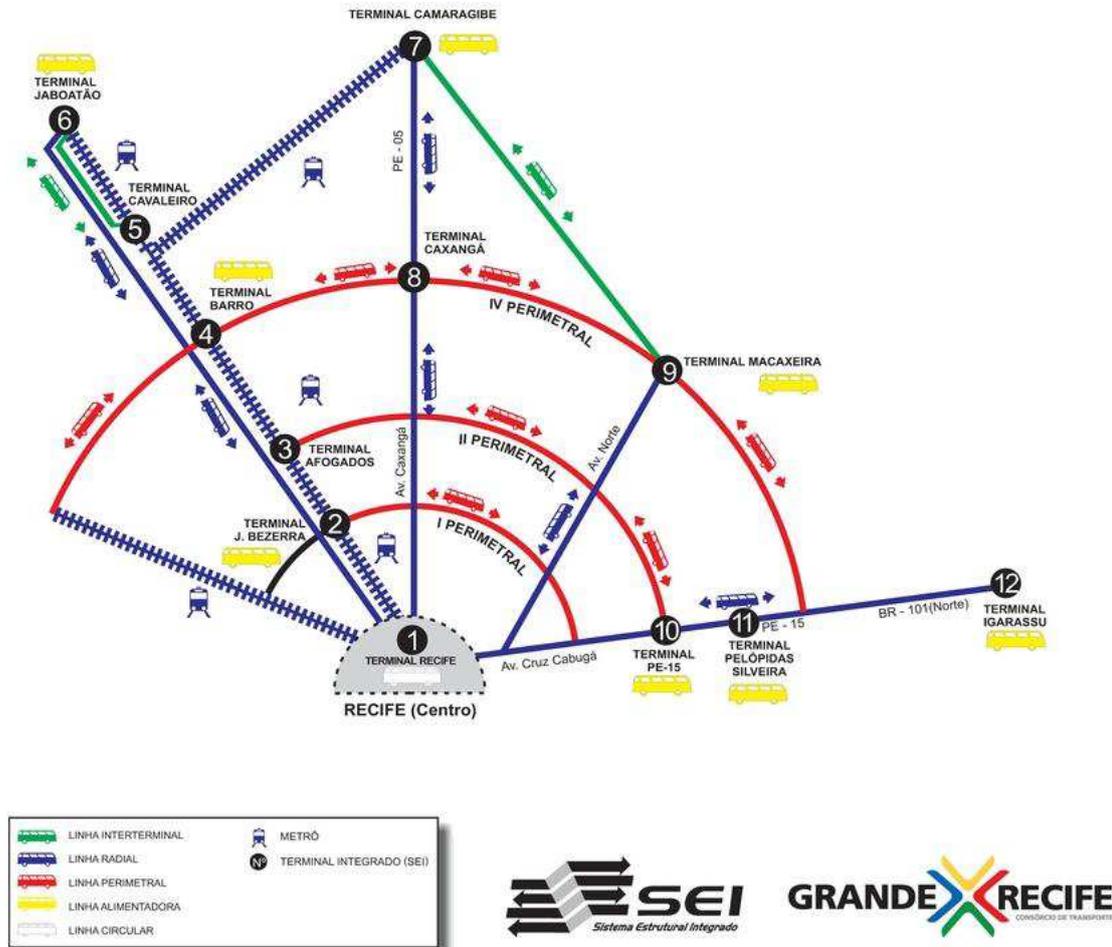
O consórcio possibilita: i) maior integração do processo de planejamento e operação do transporte público; ii) maior transparência aos usuários, em razão da divulgação das informações relativas ao planejamento do sistema de transporte metropolitano; e iii) auxílio aos empresários, na medida em que se forma uma empresa única, o que facilita o equilíbrio físico do sistema, bem como o acesso a linhas de financiamento. No quesito participação, é salutar a incorporação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos à estrutura do consórcio, com o nome do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), que conta com participação da sociedade, mesmo que de forma desequilibrada (Teixeira e Gouvêa, 2009 apud Pedroso e Neto)

O STPP da RMR se divide em STCM - Sistema de Transporte Complementar Metropolitano, com veículos de pequeno porte para realizarem o serviço complementar ao SEI – Sistema Estrutural Integrado, criado em 1985, onde tinha como objetivo organizar o transporte coletivo entre as cidades através dos terminais de integração.

O diretor de planejamento da Grande Recife, Maurício Pina, explica que as criações das linhas de ônibus eram pontuais, onde eram estabelecidas a partir da reivindicação populacional, com seu destino ao centro do Recife. Após diversas estruturações, pesquisas origem-destino e novas formas de gestão (EMTU para CMT), atualmente o serviço conta como uma estrutura de terminais e rotas pela RMR, com a criação de estrutura viária pensada a partir dos transportes, o sistema

atualmente conta a inserção do BRT - *bus rapid transit*. A imagem abaixo mostra a estruturação do sistema.

Imagem 7 - Sistema Estrutural Integrado RMR



Fonte: Grande Recife (2017)

Apesar da não-adesão dos demais municípios da RMR na gestão do STPP, o SEI está inserido nas cidades, com previsão de até 2020 integrar todos os municípios. O que desestabiliza a gestão é a falta dos demais integrantes da RM, que possuem sistemas de transportes separados, mesmo que apresentem um intenso movimento pendular entre as cidades, principalmente com fluxo para a capital, Recife.

Se compararmos a gestão dos serviços de transporte da RMS e RMR, veremos que possuem diferenças estruturais, mas principalmente institucionais. O esquema abaixo visa comparar as principais características dos serviços. (Pedroso e Neto, 2013).

Tabela 2 - Comparação entre os sistemas de gestão das RM's

| RM | Gestão e Planejamento | Entidades Responsáveis | Modais integrados | Pontos fortes |
|-----------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| RMSP | Estado e Município | EMTU, SPTrans, CPTM, CM | Metrô, trem e ônibus | Integração dos modais |
| RMR | Consórcio | Grande Recife - CMT | Ônibus | Gestão compartilhada |

Fonte: Autora (2017)

Essas duas metrópoles apresentam características diferenciadas, mas possuem pontos fortes que se mostram eficientes, que são a integração dos modais existentes e a gestão compartilhada.

A seguir, será abordado a partir das referências acerca das regiões metropolitanas analisadas, como o tema de mobilidade tem sido gerido e planejado na RM da Grande São Luís, bem como se o movimento pendular existente na Ilha influencia ou não o processo de gestão dessa política de interesse comum.

4. A MOBILIDADE NA RMGSL

4.1 Histórico e particularidades da RMGSL

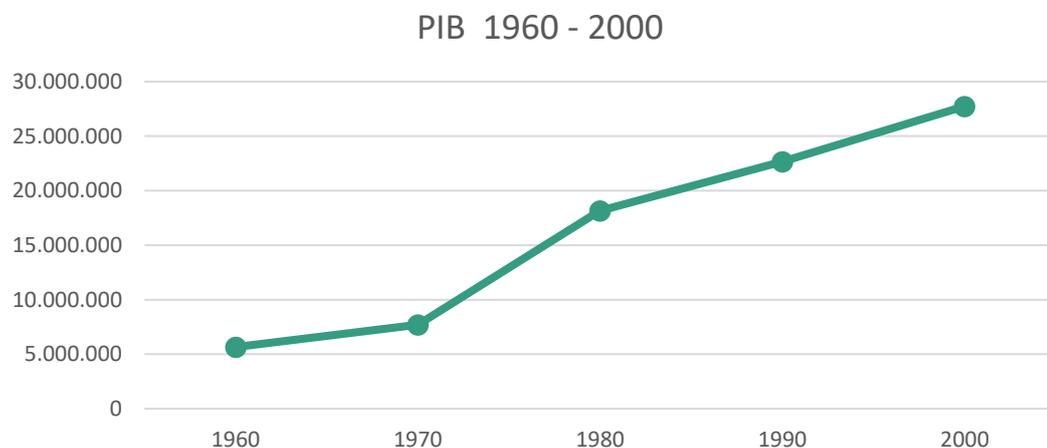
Enquanto no Brasil já existiam, na década de 70, as 9 RM's institucionalizadas, o Estado do Maranhão ainda iniciava um novo processo de industrialização nessa mesma década. Antes desse período, a indústria maranhense era representada pela produção têxtil, que teve seu declínio ao longo da primeira metade do século XX. Como se observa

O processo nacional de industrialização vai ter, sobre o espaço urbano das cidades brasileiras, resultados diferenciados: enquanto no Sudeste, lócus preferencial da implantação das indústrias, as novas relações sociais provocadas pela concentração fabril levarão a uma reestruturação urbana, na busca de atender às necessidades da produção, circulação e consumo do novo sistema, o Nordeste seguirá preso a um sistema produtivo arcaico, ainda que, em alguma escala, também industrial. (Oliveira, 1993 apud BURNETT, 2007)

Na década de 70 se tem como impulso no desenvolvimento da capital maranhense e do estado, “obras do Porto do Itaqui, aberto em 1971, a planta industrial da Alumar, iniciada em agosto de 1980, e a construção do Porto da Ponta da Madeira, destino final da ferrovia Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce, em 1985” (BURNETT, 2007). Essas ações influenciam na expansão urbana de São Luís e afetam também a economia do estado no geral.

Como se observa no gráfico abaixo, houve um crescimento considerável do Produto Interno Bruto a partir da inserção do distrito industrial portuário, onde se observa o crescimento de 135% do PIB no período de 1970-1980, esse número não altera só a economia, mas o desenvolvimento do estado no geral.

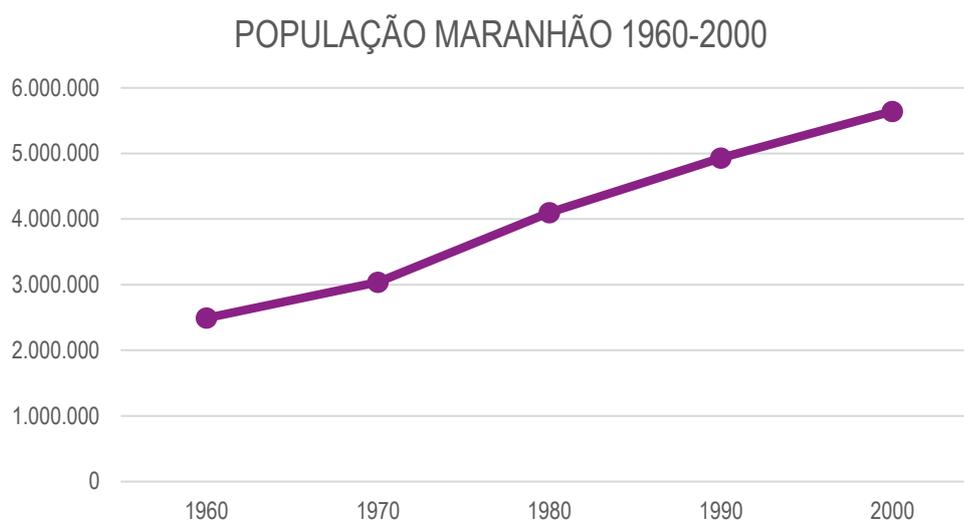
Gráfico 3 - Crescimento PIB



Fontes: Autora a partir do IBGE, Contas Regionais (2012) IPEA (2015) apud LIMA. BARRETO (2015)

Esse crescimento reflete também no desenvolvimento demográfico do estado, obtendo um aumento de mais de 1 milhão de pessoas em 10 anos, como se observa no gráfico 03. Enquanto isso, outras cidades brasileiras já apresentavam valores até maiores que todo o Estado do Maranhão, principalmente no Sudeste, reflexo das políticas de incentivo industrial que se concentraram por lá.

Gráfico 4 - Crescimento Populacional do Estado do Maranhão (1960-2000)



Fontes: Autora a partir do IBGE – Séries Estatísticas 1972-2010

Esse processo industrial e econômico gera o mesmo efeito da urbanização brasileira, pessoas que em busca de condições melhores se estabelecem nas cidades. Nesse período, novos bairros de São Luís são implantados, como Anjo da Guarda, próximo ao complexo do Porto do Itaqui, como também outros bairros fora do perímetro do centro da cidade. (Santos,2012)

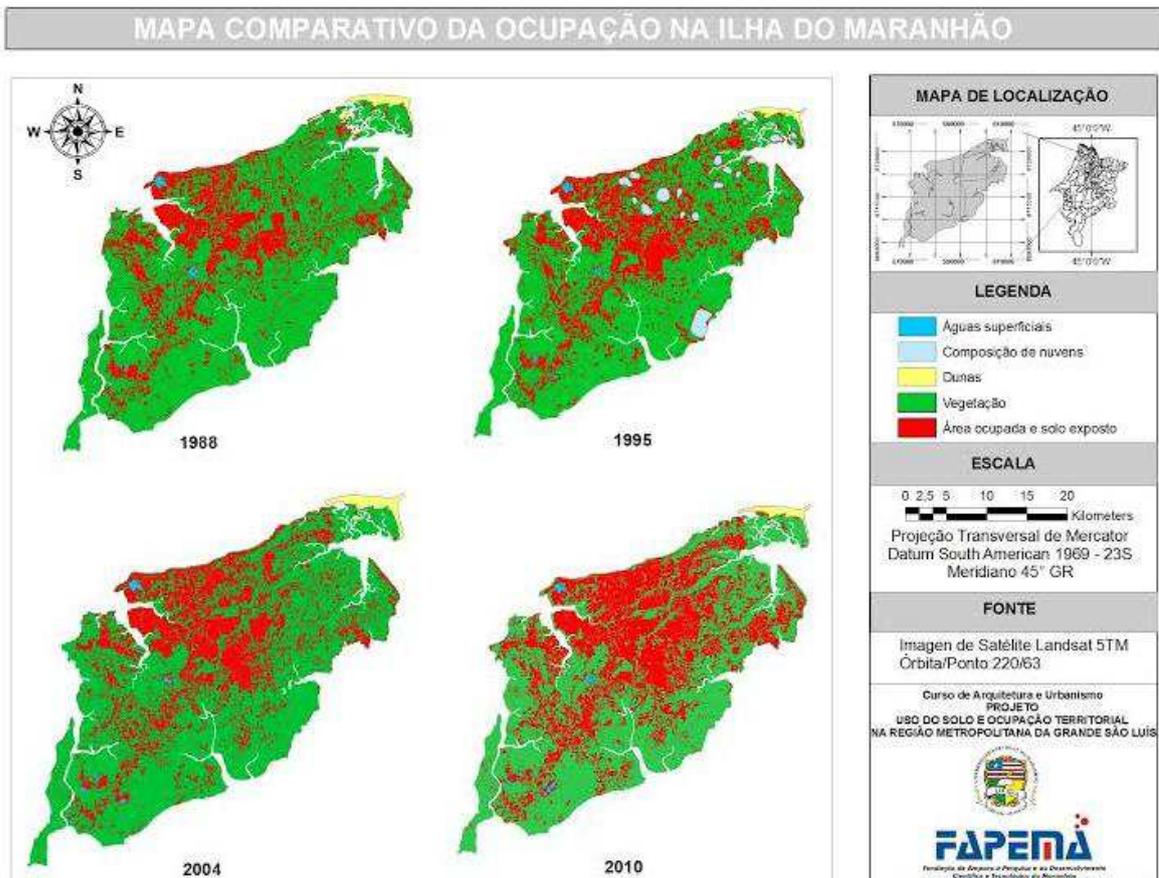
Esses projetos com um discurso desenvolvimentista, provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado, de estados vizinhos e outras regiões para a capital maranhense induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços (MOREIRA,2013)

A capital São Luís passa por crescimento urbano e concentra no Estado a polarização de serviços e comércio, ela detém o poder industrial da época, sendo então a cidade com maior influência no estado. Isso rapidamente afeta a urbanização do município. Próximo a ele, mais outros 3 municípios da Ilha se desenvolvem, mesmo que timidamente já era possível entender que a expansão urbana seria em conjunto.

Desde a criação de conjuntos habitacionais decorrentes da política urbana do BNH, que foram dispostos na periferia da ilha, de forma a obedecer ao mercado

imobiliário, levando a permanência de espaços vazios por toda a cidade, conjuntos como o Maiobão, criado em 1982, que era o maior conjunto da época com 4.666 unidades (COHAB), apresentava uma grande distância da sede de São Luís, onde o deslocamento diário era intenso, levando a uma expressiva pendularidade desde a ocupação de tais conjuntos por seus moradores.

Mapa 2 - Mapa comparativo da ocupação da ilha do Maranhão



Como demonstra o mapa 01, na década de 90 já era possível visualizar o crescimento da ilha. Essas configurações, apesar de serem tímidas em relação a outras cidades, principalmente capitais, refletiam na conurbação da ilha, que já funcionava como uma aglomeração urbana.

Os problemas transbordam os limites de cada município pertencente a essa região, devido ao constante fluxo de pessoas e à acelerada dinâmica dos serviços entre eles. As resoluções para tais problemas não conseguem mais ser encontradas pelas administrações isoladamente, o que mostra a necessidade da construção de um arranjo institucional que possibilite a gestão compartilhada entre os municípios, com o intuito de vislumbrar soluções para as funções públicas de interesse comum. (IPEA,2013, p. 271)

Em função de tal realidade, a criação da RMGSL se deu em 1998, os 4 municípios da Ilha – São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa formaram o primeiro núcleo da região metropolitana através da Lei Complementar Estadual nº 038/1998. O município de São Luís apresentava sua polarização sobre os demais da RM. 4 anos após isso, com a Lei Complementar nº 069/2003, o município de Alcântara foi anexado, devido sua localização geográfica estratégica e pelo Centro de Lançamento de Alcântara – CLA).

Durante 10 anos, não houve alteração na formação da RMGSL, devido o desinteresse político de desenvolver e efetivar uma gestão dessa metrópole. Em um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010), foi revelado que

A RM da Grande São Luís possuía um grau de urbanização de 82% e cerca de 20% da população estadual residia na RM. A população do município-núcleo da RM, São Luís, correspondia, em 2010, a 76% da população metropolitana. A taxa de crescimento da população da RM da Grande São Luís, entre 2000 e 2010, foi de 2% ao ano.

Mesmo após sua criação por lei complementar, a RMGSL não era considerada metrópole pelo IBGE, mas sim uma capital regional A. Seu nível de influência (REGIC,2007) era de grau limitado em relação as grandes metrópoles. Isso se dava pelo entendimento do IBGE acerca da influência de uma metrópole se comparados com outras aglomerações urbanas.

Na classificação, privilegiou-se a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal, e de centralidade empresarial, bem como a presença de diferentes equipamentos e serviços. O levantamento das ligações entre as cidades permitiu delinear suas áreas de influência e esclarecer a articulação das redes no território. Verificou-se que o conjunto de centros urbanos com maior centralidade – que constituem foco para outras cidades, conformando áreas de influência mais ou menos extensas – apresenta algumas divergências em relação ao conjunto dos centros de gestão do território.(...) A hierarquia dos centros urbanos assim identificados levou em conta a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro, bem como as diferenciações regionais. (IBGE,2007)

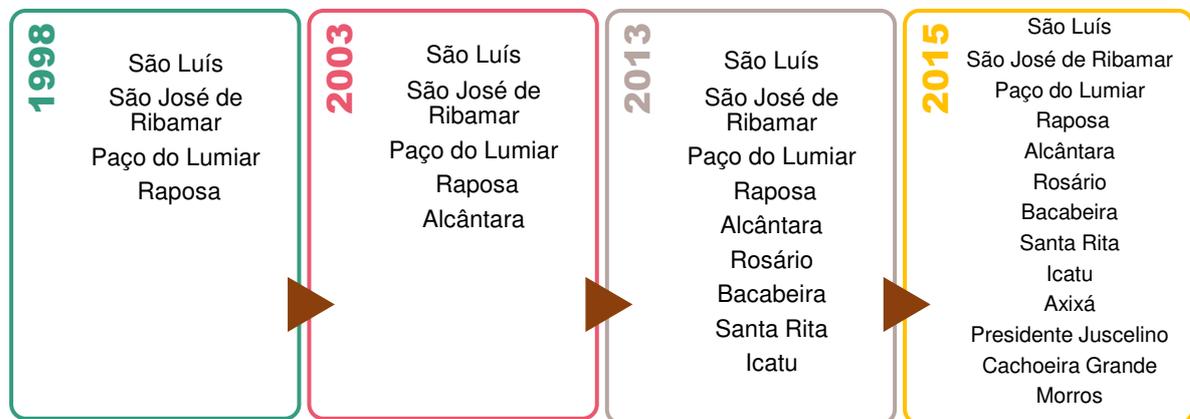
A RMGSL classificada como capital regional A, era assim classificada, pois, tinha "capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. " (IBGE,2007)

Em 2013, através da Lei Complementar nº 153, de 10 de abril de 2013, a RM foi modificada, acrescentados os municípios de Rosário, Bacabeira e Santa Rita, posteriormente foi anexado o município de Icatu.

Mesmo com seus 15 anos de existência, essa região metropolitana não apresentava grande expressividade diante das demais, não havendo nenhuma política de gestão. A partir de 2015 a RM inseriu, através da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015, os municípios de Axixá, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande e Morros, totalizando 13 municípios.

Através da nova gestão estadual e à aprovação do Estatuto da MetrÓpole, essas mudanças foram efetivadas diante da urgência da estruturação metropolitana que se fazia necessária. A nova configuração visava reverter o período de abandono da questão metropolitana do Estado.

Imagem 8 - Municípios integrantes da RMGSL



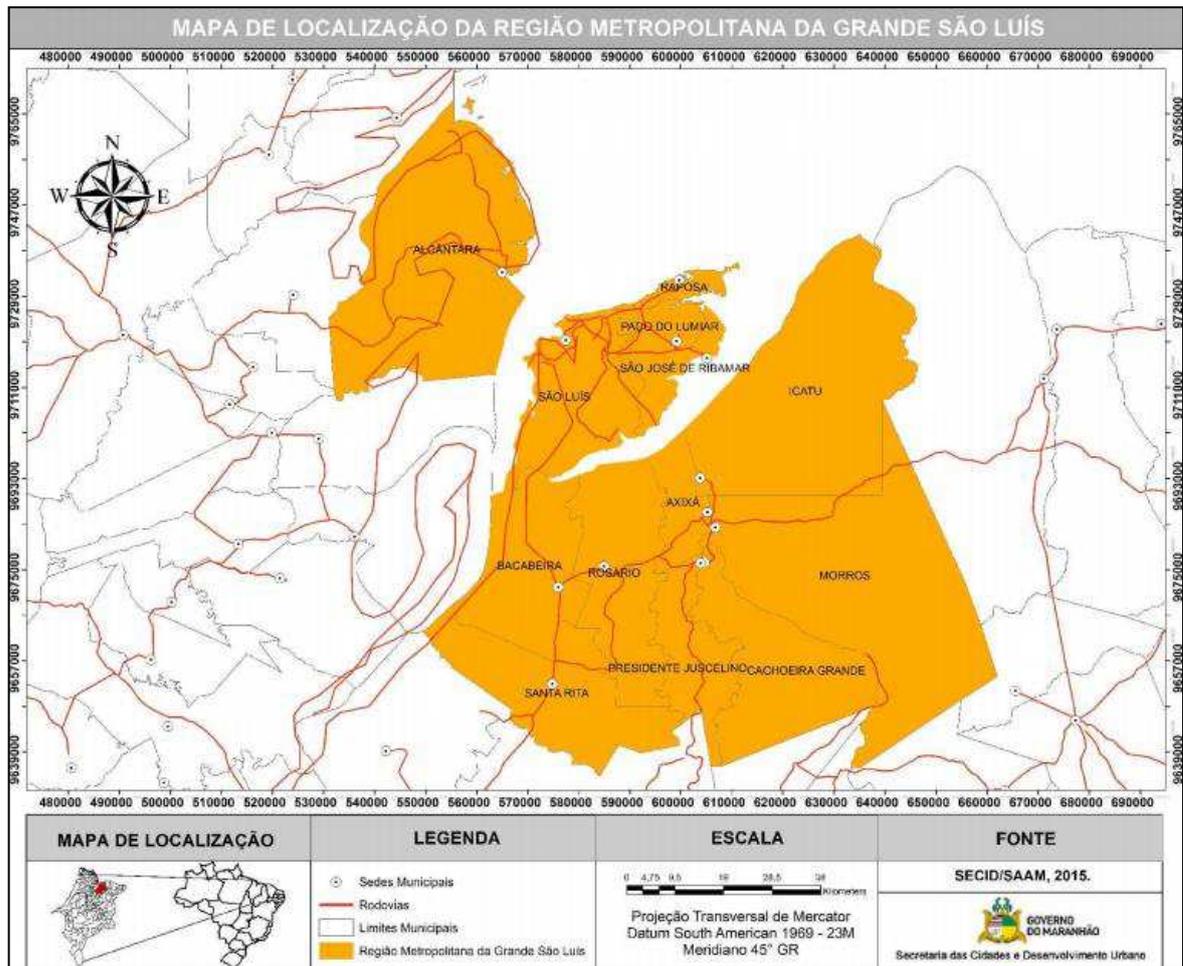
Fonte: Autora, 2017

A inserção desses novos municípios visava “consolidar a configuração atual, integrando os municípios da região do Baixo Munim (Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino) e, viabilizar o processo de desenvolvimento dos mesmos com foco em projetos específicos nas áreas e serviços de interesse comum entre os entes municipais, a partir da visão estratégica do Governo do Estado.” (SECID,2017)

4.2 A estrutura da RMGSL e da Ilha do Maranhão

O mapa abaixo mostra a localização e delimitação atual da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Mapa 3 - Mapa de localização da Região Metropolitana da Grande São Luís



Fonte: SECID/SAAM, 2015

De acordo com a Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Maranhão - SECID (2017)

Considera-se que a incorporação de municípios sob a área de influência da Capital Maranhense na RMGSL, torna a composição metropolitana uma região com atores de diferentes estágios de desenvolvimento e com predominância do setor primário e urbanização incompleta, contudo, visualiza-se potenciais socioambientais e turísticos, que a partir de ações dinamize e reestruture o desenvolvimento socioespacial.

Ao analisar a tabela abaixo é possível visualizar as principais características dos grupos de municípios, de acordo com a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos - SAAM (2016).

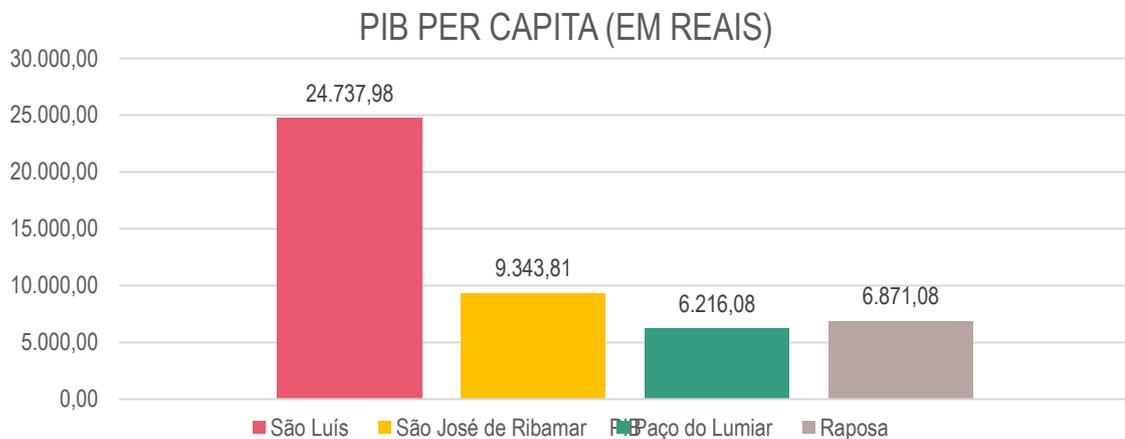
Tabela 3 - Determinantes e características dos municípios da RMGSL

| MUNICÍPIOS | CARACTERÍSTICAS |
|---|--|
| SÃO LUÍS; SÃO JOSÉ DE RIBAMAR; PAÇO DO LUMIAR | Municípios polarizadores com concentração de atividades industriais e de serviços com intenso movimento pendular. |
| ALCÂNTARA | Localização geográfica estratégica (Centro de Lançamento de Alcântara – CLA) e relevante movimento pendular. |
| RAPOSA; BACABEIRA; ROSÁRIO; SANTA RITA; | Municípios com baixo nível de atividade econômica regional, interligados com grande fluxo de carga e passageiros, com movimento pendular crescente e desenvolvimento de projetos estratégicos Federais e Estaduais em desenvolvimento. |
| AXIXÁ; ICATU; MORROS; CACHOEIRA GRANDE; PRESIDENTE JUSCELINO | Municípios com baixo nível de atividade econômica regional e fragilidade da base tributária, resultando em reduzida capacidade de investimento e dependência de transferências de renda. Elevado potencial ambiental e turístico, com movimento pendular crescente e previsão de projetos estratégicos Federais e Estaduais. |

Fontes: SAAM, 2016

O padrão entre as cidades integrantes é amplamente divergente, a cidade-núcleo, São Luís, apresenta maior IDH e concentra significativa parte do PIB do estado. São Luís se destaca entre todos os municípios, havendo diferença significativa até mesmo entre uma das grandes cidades, São José de Ribamar. Comparando com os integrantes da Ilha, o PIB municipal apresenta uma diferença maior que 60% entre São Luís e o 2º colocado, São José de Ribamar, como mostra o gráfico a seguir.

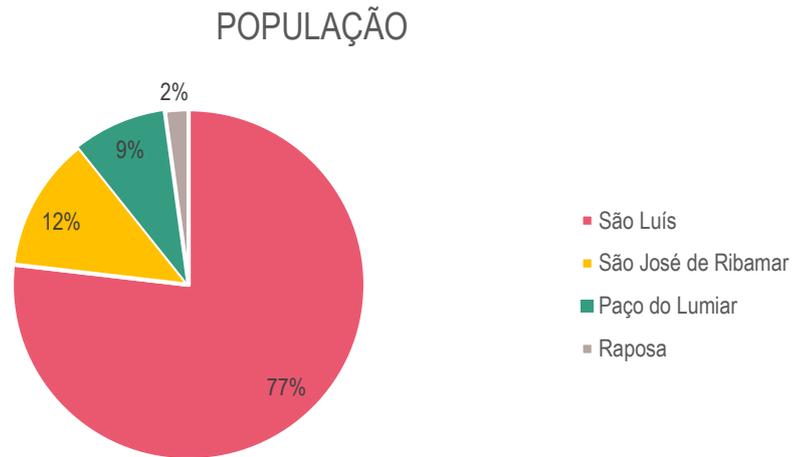
Gráfico 5 - Produto Interno Bruto



Fontes: Autora a partir do IBGE - PIB per capita a preços correntes - 2014 em reais

A população presente, referente ao grupo de municípios pertencentes a Ilha, mostra que 72% do quantitativo total se concentra na cidade de São Luís, seguido de apenas 12% de São José de Ribamar. O município da Raposa representa apenas 2% de habitantes na Ilha, mas apesar disso, o seu PIB ultrapassa o de Paço do Lumiar (Gráfico 05), onde a taxa de população equivale a 9%.

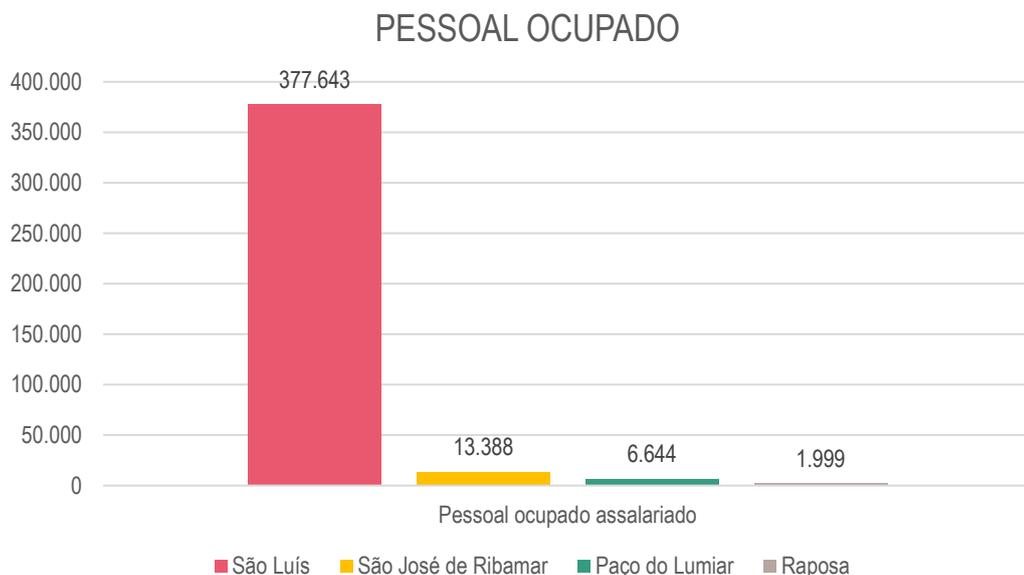
Gráfico 6 - População estimada 2016



Fontes: Autora a partir do IBGE (2016)

Acerca dos dados da quantidade de pessoas ocupadas por município, se tem o gráfico abaixo, onde mostra a diferença elevada entre os integrantes da Ilha.

Gráfico 7 - Pessoal Ocupado 2014



Fontes: Autora a partir do IBGE (2014)

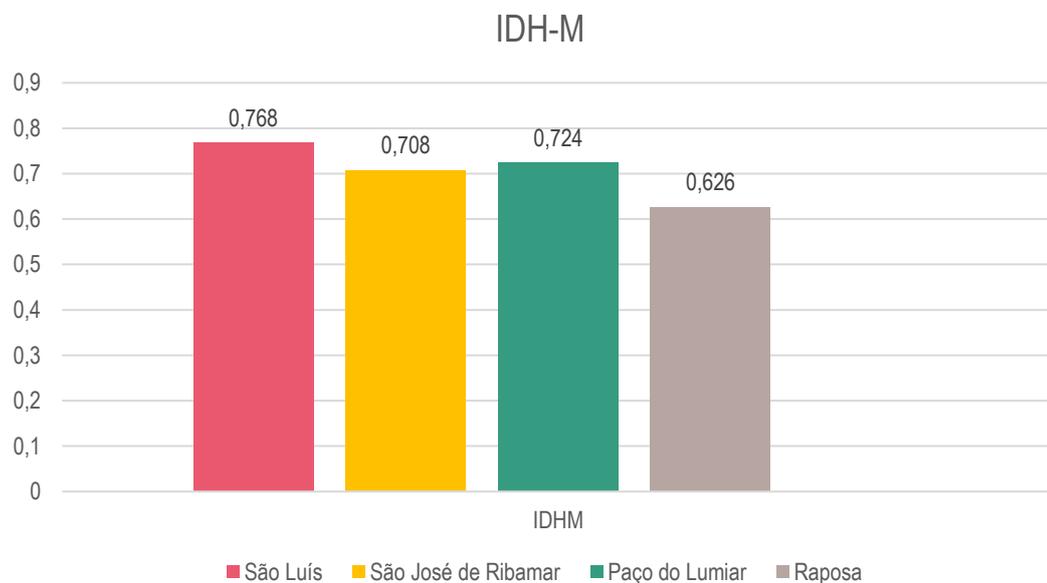
Os números revelam que São Luís possui maior quantidade de pessoas ocupadas, sendo os demais municípios, como São José de Ribamar e Raposa, com números que não representam nem 10% do quantitativo populacional, mas que não contam com pessoas com empregos não registrados e àqueles que já se aposentaram (ou pensionistas), além da população jovem que ainda não trabalha.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano municipal, a diferença diminui. Enquanto o município de São Luís possui em seu território diversas áreas com IDH considerado alto e muito alto, os outros municípios apresentam um IDH médio no geral.

São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar possuem algumas áreas de IDH alto e muito alto, que correspondem às áreas conurbadas com São Luís. Isso demonstra o grau de influência da capital sobre os demais municípios. Como se observa no gráfico e imagem abaixo.

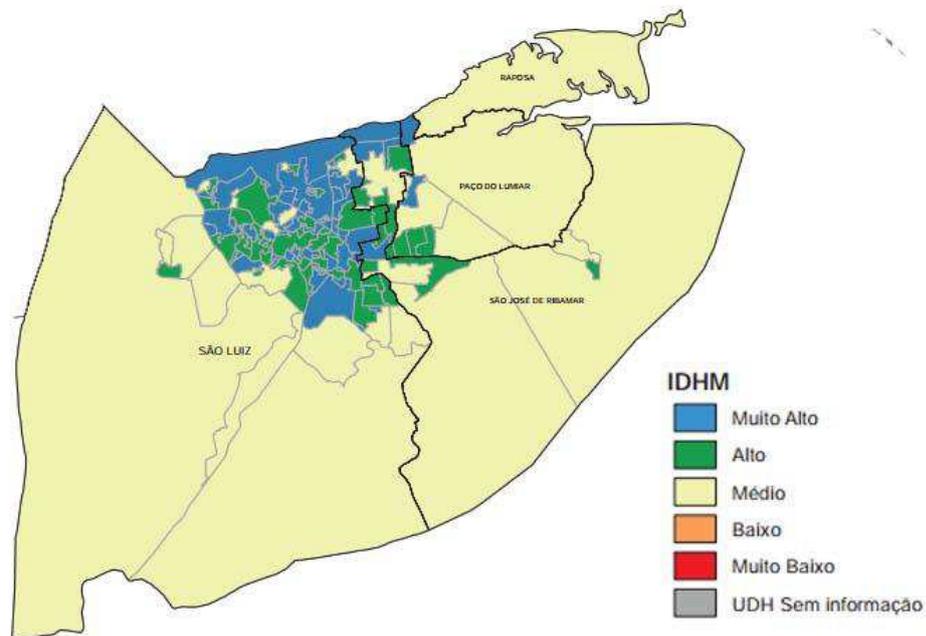
“O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.” (PNUD)

Gráfico 8 - Índice de Desenvolvimento Humano municipal



Fontes: Autora a partir do IBGE - Censo 2010

Imagem 9 - IDHM dos municípios da RMGSL em 2010



Fonte: IPEA (2010)

Essa diferença no IDH municipal entre os 4 municípios da Ilha, é diferente em outros índices. Por conta da diferença social presente nessas cidades, todas elas apresentam números sociais em um mesmo patamar, mesmo que economicamente, São Luís se destaque entre as demais. (Gráfico 08)

Sobre o índice de pobreza presente nos 4 municípios, a taxa é muito parecida entre as cidades. O município de Raposa apresenta a maior cota, com seus 59,17% de pobreza, um índice elevado, mas que comparado com sua população, equivale aproximadamente, um total de 17.930 habitantes. Já em São Luís, que apresenta a maior população da Ilha, o seu número de 54,84% representa 593.881 moradores considerados pobres, sendo assim, o maior número de pobreza da Ilha.

Tabela 4 - Índices de pobreza e Gini dos municípios da Ilha

| ÍNDICE | SÃO LUÍS | SÃO JOSÉ DE RIBAMAR | PAÇO DO LUMIAR | RAPOSA |
|--------------------|----------|---------------------|----------------|--------|
| POBREZA (%) | 54,83 | 53,28 | 42,45 | 59,17 |
| GINI | 0,49 | 0,4 | 0,38 | 0,36 |

Fonte: Autora a partir dos dados IBGE (2010)

Como se observa na tabela acima, em relação ao índice Gini, que mede a desigualdade, “numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a

cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.” (IPEA), onde na Ilha mostra que os municípios de São Luís e São José de Ribamar apresentam os maiores números de desigualdade.

Esses municípios, apesar de apresentarem o PIB mais elevado dentre dos demais da RMGSL, mostram que socioeconomicamente apresentam características semelhantes e revelam um espaço desigual.

A busca por ações da RM que ultrapassem os limites dos 4 municípios da ilha, obtendo a integração de uma metrópole, se faz necessária. Com essas características, o fluxo para a capital é intenso, pela busca de serviços e comércio. As cidades da Ilha crescem aglomeradas em uma grande conurbação, enquanto os demais 9 municípios são distanciados dessa aglomeração, onde não há integração regional tão expressiva como os demais, ocorrendo uma desconexão entre eles.

A mobilidade entre os 13 municípios é voltada, principalmente, a São Luís. Os maiores deslocamentos levam a capital, onde acarretam tráfego intenso e precariedade na mobilidade dessa porção da metrópole, o que pode ser graças a falta de políticas de mobilidade que encarem essas características.

4.3 A não-gestão da Grande São Luís

A RMGSL possui 19 anos no papel, onde nesse período pôde-se verificar a falta de gestão por parte do Governo do Estado. Na criação da RM, em 1998, se instituiu o Conselho Deliberativo da Grande São Luís – CODEGS, onde seria o órgão gestor. Ele tinha como finalidade:

- I – promover a elaboração e a permanente atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís;
- II – coordenar, acompanhar e controlar a execução do plano a que se refere o inciso anterior, promovendo as medidas necessárias ao seu cumprimento;
- III – programar os serviços de interesse comum e disciplinar a aplicação dos recursos que lhe sejam destinados.
- IV – promover a elaboração de normas gerais referentes à execução de serviços de interesse comum.
- V – coordenar o planejamento relativo aos investimentos setoriais de órgãos e entidades que se destinarem à Região da Grande São Luís ou que a ela interessem direta ou indiretamente, mediante:
 - a) análise de programas e projetos setoriais;
 - b) análise de propostas orçamentárias e planos de aplicação setorial;
 - c) definição de prioridades para o fim da obtenção de financiamento perante entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
 - d) o acompanhamento, a atualização e o controle da execução de programas e projetos;

- VI – promover as medidas necessárias à unificação da execução dos serviços de interesse comum;
- VII – propor critérios de compensação financeira aos municípios que suportem ônus decorrentes da execução de funções públicas comuns;
- VIII – prestar assistência técnica, para efeito da aplicação desta Lei Complementar, aos municípios integrantes da Região Metropolitana da Grande São Luís;
- IX – gerir os recursos financeiros que lhe sejam destinados;
- X – elaborar o seu Regimento Interno e promover, por intermédio das entidades competentes, a execução de serviços, obras e atividades locais, decorrentes do planejamento integrado da Região da Grande São Luís, quando for o caso. (Lei Complementar nº 38/98)

O CODEGS contava com 12 membros, representado pelos 4 prefeitos dos municípios integrantes da RM, 4 presidentes das Câmaras municipais, o presidente da Assembleia Legislativa e 3 secretários. Com a LCE no 069/2003, seu nome se altera para COADEGS – Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís, além disso, o município de Alcântara foi integrado no conselho e o órgão foi maior delimitado. A lei só incluía os procedimentos legislativos e a responsabilidade técnica, mas como observa

Os trâmites legais apresentados na referida lei não levam em consideração critérios importantes a serem analisados para avaliar a integração de um novo município à RMGSL, como: a articulação funcional, a inserção na Região de Influência das Cidades (REGIC) de São Luís, taxa de crescimento, necessidades de FPICs, turismo, relevância ambiental e cultural, além do movimento pendular. Dessa forma, um elemento bastante relevante a ser considerado por uma eventual reformulação da lei vigente diz respeito aos critérios de adesão, pois o que preconiza a LCE no 069/2003 é insuficiente, sendo necessário, no aspecto técnico, elencar os critérios a serem analisados a cada nova solicitação de inclusão na RMGSL. (IPEA,2013,p. 277)

Não se encontra registros de ações da COADEGS, onde mostra a sua não aplicação e efetivação. Com Lei estadual nº 7.878 de 08 de maio de 2003, fica estabelecido a Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, em uma reorganização administrativa do Estado. Essa gerência ficou responsável por administrar órgãos e serviços executivo ligados à metrópole, mas não serviram na gestão administrativa, no sentido de articulação e desenvolvimento da RM. Com sua extinção com a Lei nº 8.104, de 23 de abril de 2004 e através do Decreto estadual nº 21.568 de 27 de outubro de 2005, a gerência é incorporada à Secretaria de Estado de Infraestrutura.

Na busca de desenvolver estratégias de desenvolvimento regional, frente ao crescimento natural (que não se tolhe com a ausência da gestão), foi criado a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), através do Decreto no 27.209, de janeiro de 2011, ligado à Casa Civil, com “objetivo de formular estratégias

de desenvolvimento territorial/regional, de implementação da gestão e do planejamento da execução das funções públicas de interesse comum em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas no Maranhão, com prioridade na RMGSL.” (Moreira, 2013)

Desde sua criação, a RM explicitava que a autonomia municipal deveria ser preservada, onde a adesão municipal na RM não seria para tirar a autonomia do município. Esse tinha sido um dos entraves na efetivação de uma gestão compartilhada, onde os órgãos estabelecidos se encontravam sem meios de estabelecer quaisquer ações, devido à desintegração dos municípios participantes, principalmente ligados a entraves políticos.

Moreira (2013) em entrevista a assessor técnico da SAAM, constatou: “Assim, questionados sobre os projetos de desenvolvimento ou em desenvolvimento na RM tivemos a seguinte resposta: “não existem programas de Gestão Metropolitana sendo implantados na RMGSL, mas projetos isolados do Estado e dos Municípios”.

Esse distanciamento entre o que se era previsto e as ações concretas, levou novamente ao principal entrave do desenvolvimento da RMGSL, onde na época contava com 8 municípios que haviam sido ordenados estrategicamente, mas onde se possuía uma metrópole apenas institucionalizada, mas não efetivada.

Em 2015, com a criação do Estatuto das Metrôpoles e as diretrizes para o reconhecimento das metrôpoles, além da nova visão do Governo Estadual, as RM's deveriam ter em sua estrutura básica:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas

A partir dessas diretrizes, a SAAM é desvinculada da Casa Civil e é ligada à Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, onde através da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015 se estabelece além dos novos municípios integrantes, também instrumentos de gestão, tais como o Colegiado e Conselho Metropolitano, Agência Executiva Metropolitana e o Fundo Metropolitano. Essas ações visam o desenvolvimento e ordenação da RM.

De acordo com a LCE, o Colegiado:

O Colegiado Metropolitano, com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL, especificará as funções públicas de interesse comum

aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís, dentre os seguintes campos funcionais:

- I - o estabelecimento de planos, programas e projetos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para o desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos;
- III - planejamento e uso do solo;
- IV - transporte e sistema viário e hidroviário metropolitano;
- V - meio ambiente e recursos hídricos;
- VI - a política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola;
- VII - saúde, educação e capacitação dos recursos humanos;
- VIII - turismo, cultura, esporte e lazer;

O colegiado é composto pelo Governador do Estado, secretários do Estado e os prefeitos dos municípios integrantes da RMGSL. Já a Agência Executiva, possui “caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano”. (LCE 174/ 2015)

No ano de 2017 o colegiado foi inaugurado e se planeja a elaboração do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, onde se busca meios de efetivar o planejamento integrado entre os municípios. Algumas ações já foram realizadas antes mesmo da efetivação desse colegiado e instrumento de gestão (MA, 2017).

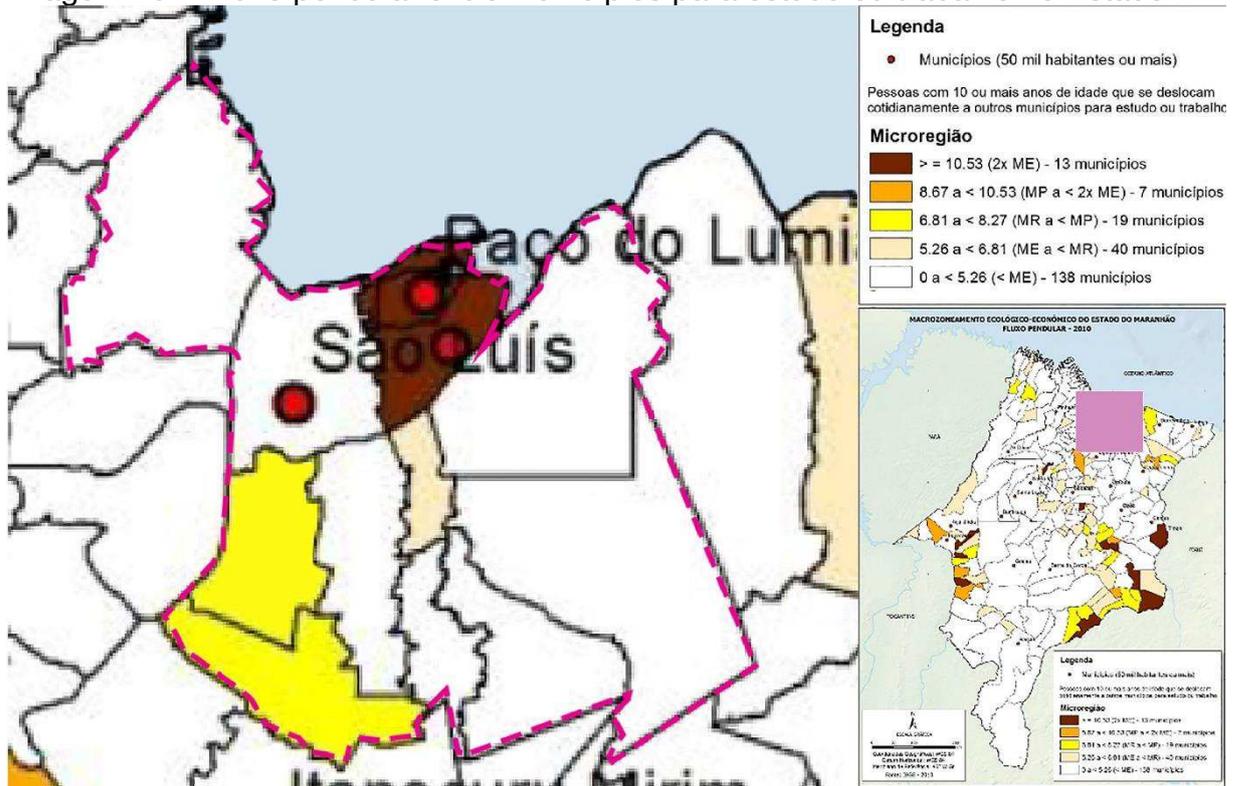
Em relação à mobilidade metropolitana, por exemplo, o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte - DEINT foi transformado em Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana – MOB, onde ficou responsável pelos meios de transporte metropolitanos, através da lei nº 10.213, de 9 de março de 2015.

Esse processo de aplicação da gestão ainda se faz presente atualmente, onde se espera efetivar as ações previstas pelo Governo, há diversas lacunas a serem preenchidas devido ao processo de metropolização que não se conteve mesmo com a ausência administrativa.

4.4 Movimento pendular na RMGSL

O processo de metropolização possui como efeito o movimento pendular da população, sendo na RMGSL presente principalmente entre os 4 municípios da Ilha. Como pôde-se observar na tabela 02, uma característica marcante entre o primeiro núcleo da RM é o deslocamento, devido a conurbação. Como se observa na imagem abaixo, esse deslocamento é concentrado na Ilha.

Imagem 10 - Fluxo pendular entre municípios para estudo ou trabalho no Estado

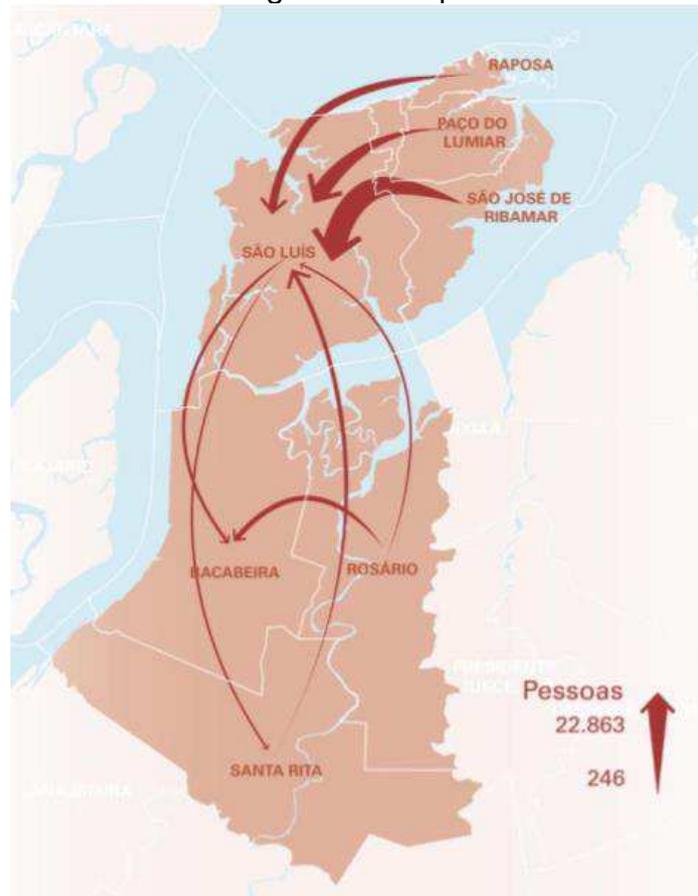


Fonte: Autora a partir do IBGE (2010, apud Embrapa, 2013)

Os demais municípios apresentam níveis de pendularidade, mas não chegam ao mesmo patamar que os da Ilha. Essa diferença pode tentar ser justificada à configuração física, por ser uma ilha continental, havendo a ligação com o estado apenas através da BR-135 e da estrada de ferro Carajás, as 4 cidades estão agrupadas. Mas uma barreira física de fato, não altera uma pendularidade, se entendido que ela se estabelece devido a integração e influência do município núcleo sobre as cidades vizinhas. Além disso, a identidade da metrópole ainda está sendo formada, sendo os 4 municípios da ilha separados dos demais, onde o Estado busca desenvolver esse caráter metropolitano por todas as cidades.

Um estudo elaborado em 2014 pela Prefeitura Municipal de São Luís, que tinha o objetivo de fazer uma leitura urbana da cidade para a revisão do Plano Diretor Municipal, mapeou essa movimentação entre alguns municípios integrantes da RM, onde se constatou o maior deslocamento de São José de Ribamar em direção a São Luís.

Imagem 11 - Pendularidade entre alguns municípios da RMGSL



Fonte: Prefeitura de São Luís (2014)

O segundo maior quantitativo corresponde à cidade de Paço do Lumiar, demonstrando que as áreas com limites compartilhados na ilha, tendem a apresentar maior pendularidade. Isso sem contar com o próprio quantitativo populacional presente nos municípios, onde São José de Ribamar se destaca, seguido de Paço do Lumiar e posteriormente com Raposa, como demonstrado mais abaixo. Observa-se que entre a região de Bacabeira, Santa Rita e Rosário existe uma movimentação pendular, direcionada também para a capital.

De acordo com um relatório do IPEA

Esses fluxos presentes no território metropolitano têm como destino final, no período diurno, o município polo que centraliza os serviços públicos, as únicas universidades públicas, a maioria das universidades particulares e a zona industrial, entre outros motivos. Nesse contexto, o centro da cidade de São Luís e demais bairros onde predominam atividades do setor terciário (policentros) e do setor secundário exercem maior influência atrativa gerando fluxos centrípetos, nos quais prevalece a convergência do fluxo demográfico, de automóveis, de serviços, de capital. Nesse mesmo período, nas áreas residenciais da RM, predomina o fluxo centrífugo, devido à divergência desse fluxo demográfico para as áreas de maior influência atrativa. Já no período noturno, os fluxos urbanos preponderantes invertem seus sentidos, pois o centro urbano e os policentros atuarão como áreas de fluxos centrífugos para que essa população finalize o movimento pendular, seguindo em direção aos

bairros-dormitórios (fluxo centrípeto), geralmente localizados nos municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. (IPEA,2013)

Outro estudo acerca dessa movimentação entre os municípios da Ilha, elaborado a partir do projeto básico de licitação de transporte coletivo de São Luís (2016), com dados do SmartSteps, “um serviço que, a partir dos dados referentes à localização dos seus clientes da rede de celular, forneceria a terceiros relatórios sobre a afluência de pedestres em determinadas zonas e ruas, por exemplo. ” (Departamento de Proteção e Defesa do consumidor,2012) e também através de pesquisa complementar via SMS, revelou tais dados, como se observa na tabela abaixo.

Tabela 5 - Dados de mobilidade na Ilha de São Luís

| | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| População da Ilha (2014): | 1.382.195 habitantes |
| Total de Viagens Dia Útil: | 2.066.240 viagens/dia |
| Índice de Mobilidade Geral: | 1,49 viagens/habitante |
| Total de Viagens Motorizadas: | 1.445.591 viagens motor./dia |
| Índice de Mobilidade Motorizado: | 1,05 viagens motor./habitante |
| Participação Transporte Coletivo: | 53% |

Fonte: Projeto básico de concorrência pública nº 004/2016/CPL (Prefeitura de São Luís, 2016)

Onde constatou-se um número de viagens em dia útil, que representa aproximadamente o dobro da população total dos municípios, onde as viagens apresentam 1,5 chances de serem utilizadas por meios motorizados. Além disso, mais da metade dos deslocamentos são realizadas por transporte público coletivo. Ainda de acordo com a Prefeitura

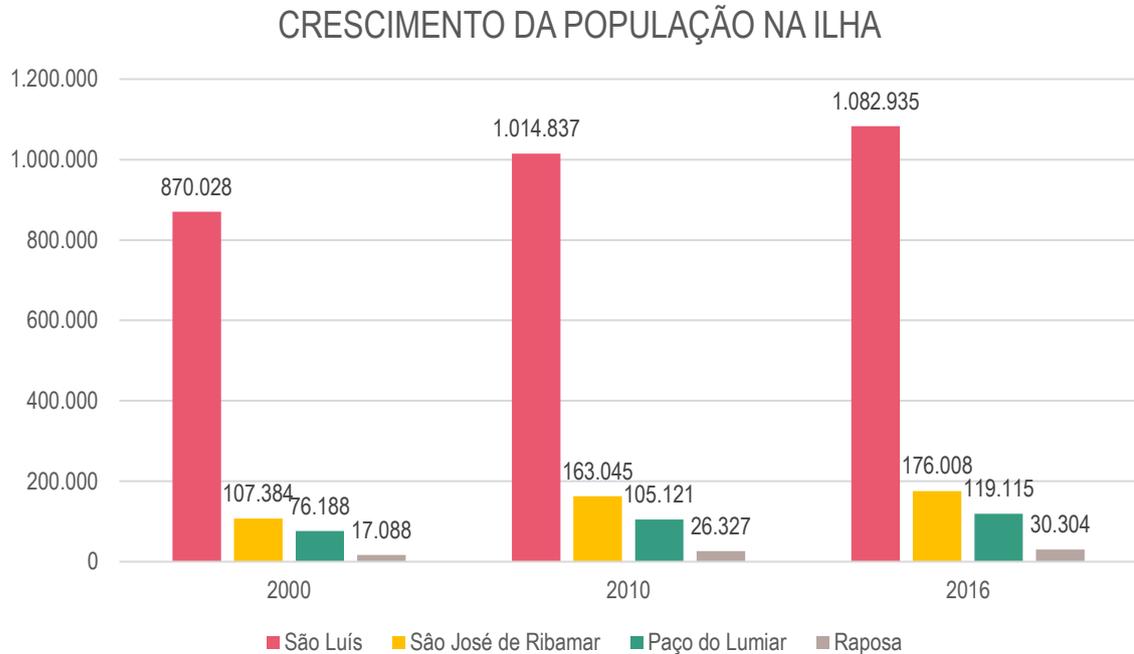
Chegou-se a cerca de 620 mil (30%) viagens realizadas por modo não motorizado (a pé e bicicleta), pouco mais de 683 mil (33%) viagens realizadas por transporte individual, aproximadamente 762 mil (37%) viagens realizadas por meio de transporte coletivo. Ao analisar exclusivamente as viagens motorizadas, tem-se 47% das viagens por modo individual e 53% por transporte coletivo. (Prefeitura de São Luís, 2014)

Além disso, os dados revelaram que o quantitativo de viagens diárias, entre São Luís, Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar, apresentam 75% de frequência e o horário que ocorrem $\frac{1}{4}$ dessas viagens, é no período de 7h-10h da manhã. Ademais, o índice de mobilidade é apresentado com 1,49 viagens por habitante, onde cerca de 762 mil viagens são realizadas diariamente, o que reflete o intenso fluxo de uma cidade a outra.

De acordo com os dados do IBGE equivalentes à população da Ilha, entre o período de 2010 a 2016, os crescimentos municipais mais relevantes foram dos

municípios de Paço do Lumiar, com acréscimo de 13.994 habitantes, e São José de Ribamar com 12.963 moradores.

Gráfico 9 - Crescimento da população da Ilha do Maranhão

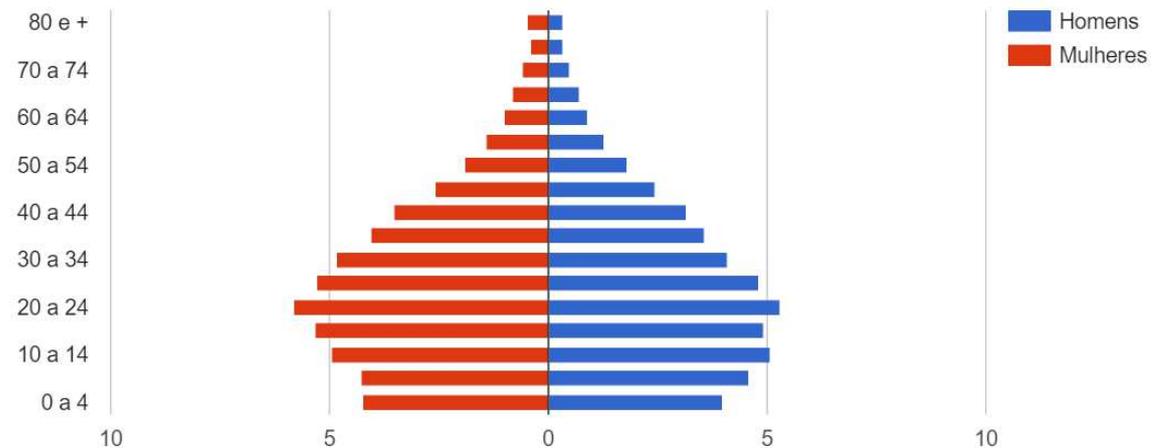


Fonte: Autora a partir do IBGE Séries Estatísticas

Comparando esse acréscimo populacional com a oferta de serviços de trabalho e educação oferecidos nos municípios, encontramos que o município de São Luís é o que oferece maiores equipamentos para a população da Ilha.

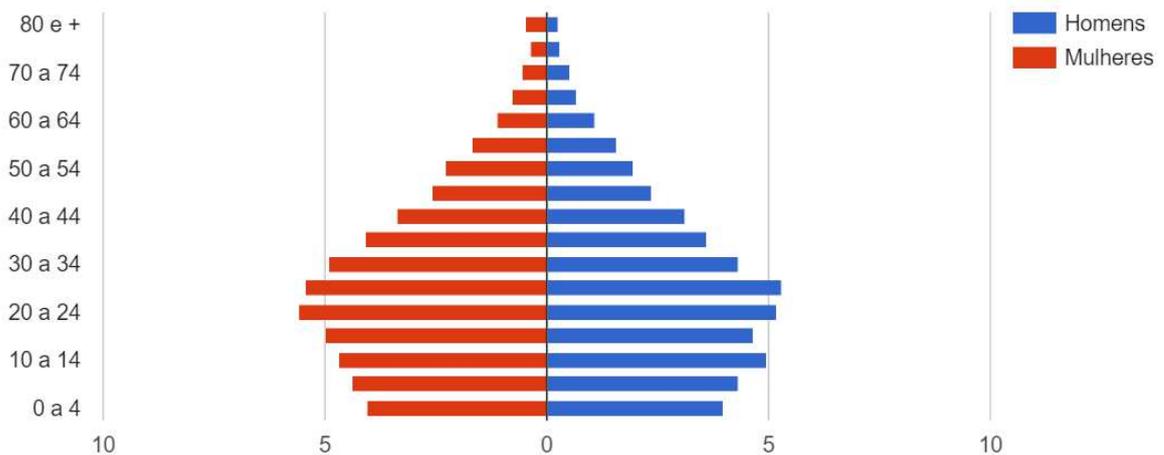
Como se observa nos gráficos das pirâmides etárias dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, vemos que em 2010, São José de Ribamar apresenta maior população jovem de 20 a 24 anos, seguido de uma população de 10 a 14 anos. Já Paço do Lumiar apresenta maior população jovem de 20 a 24 anos, seguido de 30 a 34 anos. Esses dados revelam uma população bastante jovem, que estuda e/ou trabalha, além da utilização de serviços básicos de saúde e lazer.

Gráfico 10 - Pirâmide etária de São José de Ribamar



Fonte: Atlas Brasil (2010)

Gráfico 11 - Pirâmide etária de Paço do Lumiar



Fonte: Atlas Brasil (2010)

Ao analisar os dados de escolaridade, encontramos que não há nenhuma instituição de ensino superior público nos dois municípios (INEP, 2016), mas apenas 2 faculdades particulares, o Instituto de Ensino Superior Miguel de Cervantes – IESMC, que se localiza nas imediações de um bairro limítrofe entre São Luís e São José de Ribamar, o Cohatrac, e o Instituto de Ensino Superior Franciscano – IESF, localizado em outro bairro limítrofe entre São Luís e Paço do Lumiar, o Maiobão.

Já em relação ao ensino médio, só existem 11 escolas públicas e privadas em São José de Ribamar e 13 escolas em Paço do Lumiar. (INEP, 2015). Esses dados revelam que a população jovem desses municípios se desloca para a capital São Luís em busca de educação.

No território do município de São Luís encontram-se, também, hospitais de alta complexidade, particulares ou públicos, o centro comercial compreendido pela rua Grande e adjacências, os principais shopping centers (atualmente, observados como espaços de lazer na RM), o Mercado Central, os portos, os

principais pontos turísticos, como o Centro Histórico e as praias. Acontecem, também, os grandes shows de música nacional; é onde se localizam os teatros, destacando-se o Arthur Azevedo, de estilo neoclássico, inaugurado em 1817 com o nome de Teatro União. (IPEA,2013)

Em relação aos dados desses deslocamentos pendulares, São José de Ribamar apresenta maiores quantitativos de 40.306 saídas, sendo classificado como médio evasor. Seguido de Paço do Lumiar com um quantitativo de 26.570 saídas. Se compararmos com o total da população que estuda ou trabalha, correspondem aproximadamente iguais 34% da população evasora tanto de São José de Ribamar, como Paço do Lumiar.

Tabela 6 - Municípios da RMGSL: dados sobre os fluxos socioeconômicos
Municípios da RMGSL: dados sobre os fluxos socioeconômicos

| Município | Total da população que estuda e trabalha (2010) | Entradas movimentos pendulares (2010) | Saídas movimentos pendulares (2010) | Soma entradas + saídas (2010) | Tipologias pendulares ¹ |
|---------------------|---|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Alcântara | 13.752 | 644 | 582 | 1.226 | PB |
| Paço do Lumiar | 78.027 | 3.799 | 26.570 | 30.370 | ME |
| Raposa | 19.281 | 843 | 2.811 | 3.654 | PE |
| São José de Ribamar | 117.194 | 3.626 | 40.306 | 43.932 | ME |
| São Luís | 785.295 | 82.338 | 22.396 | 104.735 | GR |

Fonte: Ipardes (2013).

Nota: ¹ PB – pequeno bidirecional; PE – pequeno evasor; ME – médio evasor; GR – grande receptor.

Fonte: Ipardes (2013 apud IPEA, 2013)

No tocante à porcentagem de pessoas com tempo de deslocamento para o trabalho, 22,55% das pessoas demoram de 1 a 2 horas em Paço do Lumiar e 17,27% em relação à São José de Ribamar.

Tabela 7 - Pessoas com tempo de deslocamento para o trabalho

Pessoas com tempo de deslocamento para o trabalho
(Em %)

| Municípios da RMGSL | Deslocamento até 5 minutos | Deslocamento entre 6 e 30 minutos | Deslocamento entre 30 minutos e 1 hora | Deslocamento de 1 a 2 horas | Deslocamento mais de 2 horas |
|---------------------|----------------------------|-----------------------------------|--|-----------------------------|------------------------------|
| Alcântara | 17,23 | 53,89 | 23,93 | 3,52 | 1,43 |
| Paço do Lumiar | 5,76 | 28,75 | 40,47 | 22,55 | 2,47 |
| Raposa | 11,48 | 34,94 | 31,92 | 16,21 | 5,45 |
| São José de Ribamar | 6,00 | 36,31 | 37,92 | 17,27 | 2,50 |
| São Luís | 6,59 | 42,92 | 36,30 | 12,46 | 1,73 |

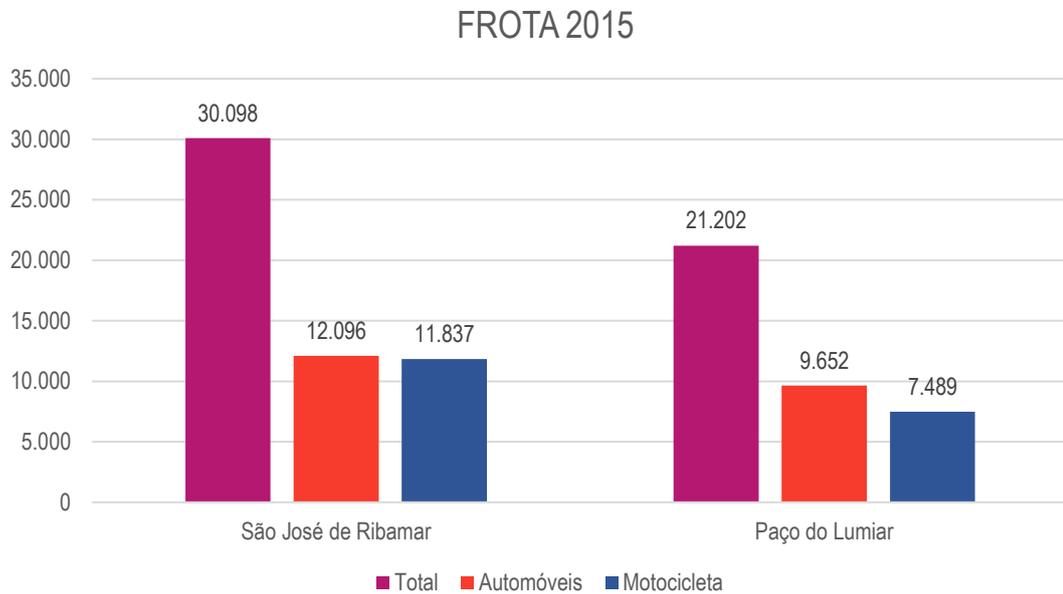
Fonte: IBGE (2010).

Fonte: IBGE (2010 apud IPEA, 2013)

Essas pessoas se deslocam com a utilização de serviços motorizados, como demonstrado pela tabela 03, como carros, motos e transporte público. No ano

de 2015 a frota de veículos, de acordo com o DENATRAN correspondem, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 12 - Frota de veículos em 2015



Fonte: Autora a partir do DENATRAN (2015)

Mesmo que os números da frota de veículos registrados não correspondam ao total de veículos existentes que transitam na cidade, esses dados refletem a população, onde em São José de Ribamar e Paço do Lumiar, apresentam um número que aproximadamente, apenas 17% dos habitantes possuem carro. Se a movimentação é tão intensa, boa parte da população se desloca com uso do transporte público, ou a partir de transporte alternativo, sendo eles legais ou não.

Essa população que necessita de um transporte público para realizar esse movimento pendular, esbarra com a ausência de um sistema de transporte pensado para suprir essa demanda, inicialmente pelo desconhecimento estatístico dessa população, com a ausência de estudos mais completos, mesmo que esses números sejam visíveis ao contemplar os grandes congestionamentos pelas vias de acesso a esses municípios.

A seguir, é possível refletir como a gestão do sistema de transporte metropolitano não apresenta uma reflexão sobre esses dados, o que tem como consequência a um sistema com deficiências de gestão e planejamento voltado para essa área.

5. GESTÃO E PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE NA RMGSL

5.1 O transporte coletivo na Grande São Luís

O transporte da Ilha do Maranhão pode inicialmente se referir à cidade de São Luís, onde, como demonstrado no capítulo acerca da criação da RMGSL, é a cidade mais expressiva da Ilha.

Como o processo de urbanização tardio, a política de transporte só começou a ser implantado em meados de 1965, Prazeres (2009) relata que havia um total descaso por parte do poder público em relação a essa política de mobilidade, pois “qualquer um que adquirisse alguns ônibus poderia os colocar em circulação sem nenhum impedimento, desde que não ferisse os interesses políticos da elite local. ”

Assim, as linhas de ônibus existiam sem planejamento e através da permissão do poder público, baseado em interesses econômicos e políticos. Havia os coletivos que faziam a rota somente na capital São Luís, como outros que circulavam por entre as demais cidades da Ilha, os denominados semiurbanos. Não se tem mais registros acerca desses transportes coletivos.

Com a problemática da falta de registros históricos, é possível encontrar no Decreto Estadual nº 13.569/1993, o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão - RSTCP onde era de responsabilidade da Secretaria da Infraestrutura do Estado do Maranhão – SINFRA, mas acerca do serviço de transporte coletivo semiurbano é apenas mencionado como “A linha que opera em itinerário praticamente urbanizado, apresentando intensa variação de demanda de passageiros ao longo do dia”, sem possuir muitos detalhes.

Também em 1993, o Diário Oficial do Município de São Luís, ao falar sobre o vale-transporte dos transportes coletivos no Decreto nº 87/93, inclui o serviço semiurbano como parte integrante do município.

Art.20 - O vale-transporte é aplicável ao serviço de linhas convencionais de todo o sistema de transporte coletivo, por ônibus urbano ou semi-urbano [sic], não se compreendendo para fins do seu uso, os serviços de transporte seletivo ou especial.

Assim nesses moldes, em 1996, através da Lei Municipal nº 3430/1996, é tratado acerca da regulação do serviço de transporte coletivo na cidade de São Luís. Nesse período não existia a RMGSL, onde viria a ser criada somente em 1998. Apesar disso, a população de São José de Ribamar contava com mais de 75 mil pessoas e Paço do Lumiar com mais de 45 mil pessoas, que se locomoviam através do

transporte semiurbano, que mesmo tendo como gestor o Governo do Estado, era operado pelo município de São Luís.

Acerca desse serviço regional, que funcionava atrelado ao poder municipal, a Lei Municipal nº 3430/96 determina:

Art. 130 - Quando da unificação do Sistema de Transporte de Passageiros na ilha de São Luís, por metropolização ou convênio específico, será assegurada às empresas que operam no Sistema de Transporte semiurbano, que detenham permissões de caráter definitivo, a manutenção das mesmas, desde que cumpram todas as exigências da presente Lei.

Parágrafo Único - A frota das empresas semi-urbanas será dimensionada na necessidade exclusiva para o atendimento das comunidades afins.

Já se tinha a concepção de um processo de metropolização da Ilha, mas o serviço de transporte coletivo semiurbano integraria o recém-criado Sistema Integrado de Transporte – SIT, que pertencia ao município. Na época, os fluxos se direcionavam principalmente para o centro da cidade, onde se deu a criação do Terminal da Praia Grande.

Anos mais tarde, em 2003, uma portaria da então Gerência de Infraestrutura do Maranhão – GEINFRA (nome dado à SINFRA na época, órgão responsável pela operação dos transportes semiurbanos) utiliza o RSTCP para aprovar a tarifa do sistema semiurbano. Em 2004, com a criação de novos terminais de integração de São Luís, os ônibus semiurbanos foram também integrados (Decreto Municipal 26.435/2004). Não há registros acerca de como funcionava a gestão desse serviço entre o Governo Estadual e Municipal.

Já no ano de 2007, a SINFRA e a Secretaria Municipal de Transportes Urbanos – SEMTUR (atual Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes – SMTT), estabelecem um convênio que transfere oficialmente a operação e gerenciamento dos semiurbanos para a prefeitura de São Luís. De acordo com o Instituto de Pesquisas Aplicadas - IPEA (2014), o convênio 016/2007 transferia “(...)o gerenciamento das linhas de serviço de transporte semiurbano em áreas específicas dentro da Ilha de São Luís”, por um período de cinco anos (2007-2012).

Em 2008 se tem registro da Secretaria das Cidades, Desenvolvimento Regional Sustentável e Infra-estrutura-SECID (Secretaria que na época correspondia à SINFRA) convocando para a renovação dos registros dos transportes estaduais, incluindo os semiurbanos, através da Portaria nº 07/2008 – GAB/SECID se apresenta

A necessidade de se promover um urgente recadastramento das empresas que operam no Sistema de Transporte Público Remunerado de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros –STRP, no âmbito do Estado do Maranhão.

Em 2011, cria-se a lei que rege o Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão (mesmo que seu regulamento já existisse a mais de 17 anos), essa lei não dá atenção ao serviço de transporte semiurbano da metrópole.

Essa ausência de gestão, como visto anteriormente, afetava a mobilidade metropolitana, que não possuía diretrizes para a sua operação, sendo responsabilidade da prefeitura de São Luís, mesmo que o serviço fosse regional. Em 2010, o Ministério Público abriu uma Ação Civil Pública, que determinava um prazo para a realização de uma licitação nos transportes municipais, pois nunca havia tido das empresas dos ônibus que circulavam na cidade (Imirante, 2010).

A licitação só ocorreu em 2016, além do convênio entre a SINFRA e SMTT ter se findado em 2012, o serviço semiurbano continuou sob operação da prefeitura. Em abril de 2015, a nova gestão estadual cria a Agência Estadual de Mobilidade Urbana – MOB, uma autarquia vinculada à SINFRA, onde:

Tem por finalidade desenvolver estratégias de políticas públicas de transporte e mobilidade urbana, que promovam o deslocamento mais acessível, através da fiscalização, regulação, planejamento e controle dos meios de transportes e sistema viário estadual.

Paralelo a isso, em 2015 a MOB cria um novo Serviço Especial no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão, conhecido como Expresso Metropolitano, objeto do nosso estudo. Esse novo serviço visa complementar o serviço semiurbano, assim, dentro da mesma metrópole, há a duplicidade de serviços que visam facilitar a mobilidade na Ilha.

Com as mudanças da gestão estadual e estruturação do sistema de transportes, o serviço semiurbano passa para a reponsabilidade do Estado, junto a isso, a nova lei de estruturação do STRP/MA (Lei nº 10.538/2016) visa incluir novos serviços, que antes não eram detalhados no sistema, como se observa no esquema abaixo.

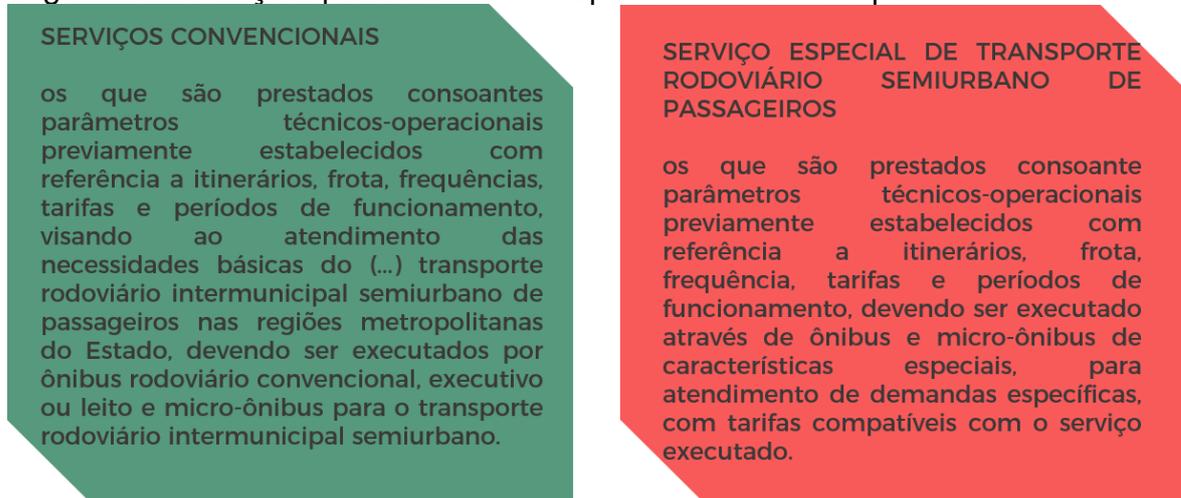
Imagem 12 - Esquema dos serviços que integram o STRP/MA



Fonte: Autora a partir da Lei Estadual 10.538/2016 (2017)

Se tratando do transporte coletivo metropolitano, há dois tipos de serviços que são responsáveis, os serviços convencionais e o serviço especial.

Imagem 13 - Serviços que tratam do transporte coletivo metropolitano



Fonte: Autora a partir da Lei Estadual 10.538/2016(2017)

Pode-se constatar a estrutura institucional marcada por conflitos dentro do próprio poder estadual e municipal, onde também não se teve definição do serviço de transporte coletivo dentro da metrópole. A dupla regência dos serviços se deu por conta do histórico da não-gestão da metrópole, herdando um serviço que por anos foi pensado a atender a demanda de transporte do município de São Luís.

5.2 A Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana

Em 2015, a criação da Agência Estadual de Transporte e Mobilidade - MOB substituiu o Departamento Estadual de Infraestrutura e Transporte (DEINT) (Lei Estadual 10.213/2015), onde através da MP 195/2015 dispõe que tem por finalidade “desenvolver estratégias de políticas públicas de transporte e mobilidade urbana, que promovam o deslocamento mais acessível, através da fiscalização, regulação, planejamento e controle dos meios de transportes e sistema viário estadual.” Além disso, tem como uma de suas atribuições

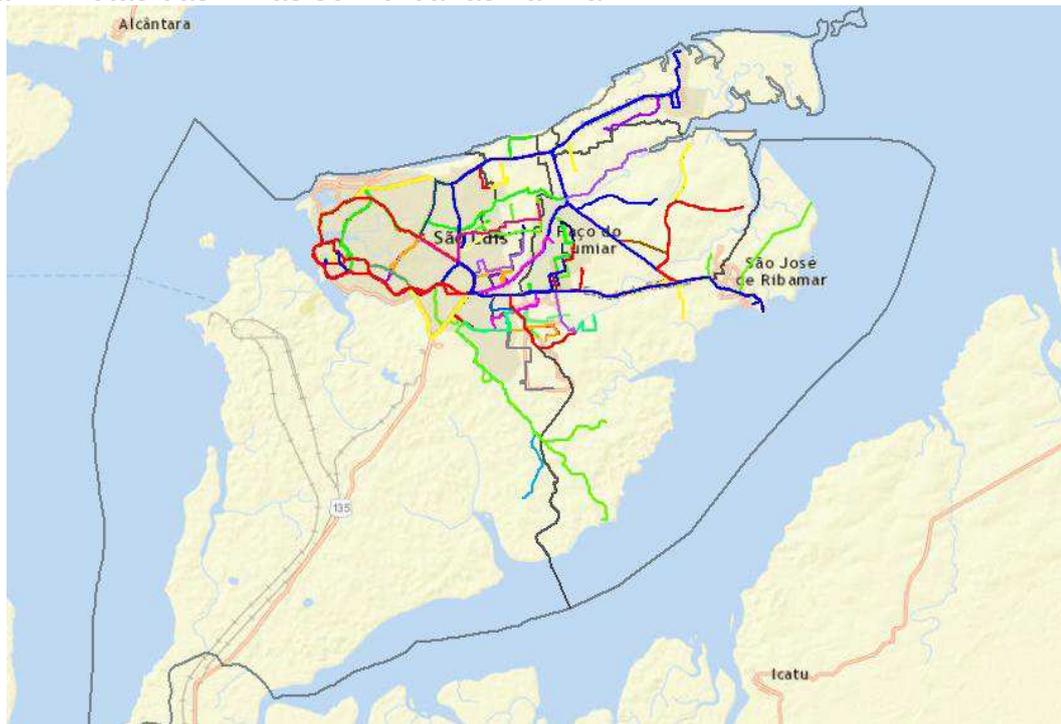
IV - desenvolver o sistema de transporte estadual e intermunicipal e de infraestrutura viária promovendo a gestão integrada de todos os tipos de transportes bem como os modos e serviços a ele relacionados levando em conta a função social das cidades, sempre articulando as ações com as diretrizes da Política Nacional de Transporte e a Política Nacional de Mobilidade Urbana;

Essa agência, uma autarquia especial, possui autonomia administrativa e financeira, também administra o setor de transporte metropolitano, que conta com o semiurbano, como dito anteriormente parte dos serviços convencionais, e o Expresso Metropolitano que se insere no serviço especial.

Dos ônibus que servem a Ilha, são 65 linhas dos semiurbanos que possuem uma rota estabelecida pela Prefeitura de São Luís, para nos terminais de integração ao longo da cidade, sendo poucos os que não são integrados. O novo serviço especial visava estabelecer um modelo diferenciado do existente, que pudesse oferecer mais rapidez, visto que não apresenta uma rota que busca ser integrada, além de um serviço com maior conforto, devido a qualidade, contando com 04 linhas.

O serviço semiurbano se distribui na Ilha pelos cinco terminais de integração, sendo em sua grande maioria pelo Terminal Cohab/Cohatrac, o ponto mais próximo da MA-203, conhecida como Estrada de Ribamar, que serve de caminho para os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar – como visto no capítulo anterior, os que geram maior fluxo para a capital. O mapa abaixo demonstra as rotas na ilha.

Mapa 4 - Rotas das linhas semiurbanas na Ilha



Fonte: Autora a partir da MOB (2017)

A semiurbana, que possuía a mesma paginação dos demais ônibus integrados no SIT, sendo organizados pelas cores dos terminais, a partir de 2016 – após a licitação da Prefeitura de São Luís - foram se diferenciando, onde ainda existem veículos tradicionais (imagem 16), como também uma nova paginação, que com os dizeres “Sistema Metropolitano” (imagem 17) estão circulando na Ilha.

Imagem 14 - Veículo semiurbano com a layout da SIT



Fonte: Sportbus (2007)

Imagem 15 - Veículo semiurbano com a layout do Sistema Metropolitano



Fonte: Sportbus (2016)

Os dois serviços são responsáveis pela mobilidade da população que se transporta entre os municípios, mas apesar disso, eles não atendem a população de maneira eficiente, causando congestionamento e veículos com capacidade máxima atingida, o que gera desconforto para a população que também busca meios alternativos, e não regularizados, como taxi-lotação e vans.

5.3 Estudo de caso: O Expresso Metropolitano

Para analisar a gestão e planejamento do serviço metropolitano de transporte coletivo, escolheu-se o recém implantado Serviço Especial de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros, o Expresso Metropolitano, como estudo de caso. Foi realizado um levantamento de dados junto aos órgãos responsáveis pelo transporte em nível estadual – a MOB e SINFRA. Além disso, fez-se necessário uma entrevista na MOB, com perguntas que abordaram temas relacionados a dados gerais do serviço de transporte metropolitano, sua gestão e planejamento. A entrevista serviu para esclarecer lacunas que as legislações deixaram em aberto. Com um roteiro e perguntas específicas separadas por tema, a entrevista foi realizada no dia 29 de maio de 2017 com o gestor Gedeão Neves, coordenador de Operações Rodoviárias e Ferroviárias da MOB.

HISTÓRICO DA EXPRESSO METROPOLITANO – Para que se conheça o contexto em que foi criado o serviço.

- Como surgiu o interesse de criar o serviço da Expresso Metropolitano?
- Houve alguma pesquisa de mobilidade para orientar a escolha das linhas existentes?

NÚMEROS DA EXPRESSO METROPOLITANO – Para conhecer o quantitativo do serviço, para entender a abrangência e demanda do serviço.

- Quantos passageiros em média a Expresso Metropolitano atende por dia/mês?
- Qual a quantidade de viagens realizadas por dia?
- Quantos veículos existem em operação?

A GESTÃO DA EXPRESSO METROPOLITANO – Para entender como funciona os mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos do serviço.

- Existe alguma concessionária/permissionária operando no serviço? O processo de escolha foi a partir de que?
- Como é feita a gestão do serviço, sua fiscalização e operação?
- Como são feitas as pesquisas de satisfação da população?
- A MOB acompanha e avalia adequadamente o equilíbrio econômico-financeiro do serviço expresso metropolitano e dos seus operadores?
- Como a agência avalia o serviço da Expresso Metropolitano?
- Quais são as fragilidades do serviço e como a MOB busca resolvê-los?
- Quais os investimentos que estão sendo feitos para a melhoria do sistema?
- Há a presença de pessoas que representem o poder municipal das cidades integrantes, na administração dos serviços?

PLANEJAMENTO DA EXPRESSO METROPOLITANO – O que se planeja para a linha, as metas do serviço a partir da estruturação da gestão metropolitana que está sendo desenvolvida.

- Os demais municípios da RMGSL serão inseridos no sistema?
- Há planos para a inserção de novos roteiros dentro da Ilha ou a criação de terminais?
- A estruturação do sistema visa a inserção dos gestores dos municípios que possuem a EM?

- Há interesse na criação de uma empresa pública ou consórcio que gerencie os serviços de transportes públicos da RM?

INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS - Para que possa entender como o sistema se insere frente aos outros sistemas de transportes que existem – ou irão existir – na metrópole.

- Há interesse da linha semiurbana ser inserida dentro do sistema da E.M.?
- A atualização do modelo da semiurbana irá interferir na E.M. ou são modelos diferenciados e se pretende mantê-los separados?

Ao fim dessa coleta de dados, as perguntas foram esquematizadas em três setores, como as características gerais, a gestão do serviço e o planejamento do serviço.

5.3.1 Características Gerais

O Expresso Metropolitano, instituído pela portaria nº 035/2015 - GAB/MOB, tinha por objetivo estabelecer o transporte entre os municípios da RMGSL, foi criado em junho de 2015, 1 ano e meio antes da estruturação do STRP/MA. Nessa época, a lei vigente era de 2011, onde não possuía a estruturação dos serviços integrados no sistema.

Esse serviço, de acordo com a lei, oferece “características especiais” onde utiliza ônibus de três portas, ar-condicionado, cadeiras acolchoadas, monitoramento GPS e divulgação da localização via internet, além de paradas pré-estabelecidas pela MOB. Essas características se assemelham à nova frota de veículos do município de São Luís, pós-licitação (Prefeitura de São Luís, 2016), mas se comparado com o serviço convencional semiurbano, possui características de maior qualidade.

Esses veículos apresentam layout próprio, que difere do modelo semiurbano, onde apresenta padronização em toda frota da linha, como se observa a imagem abaixo.

Imagem 16 - Ônibus expresso metropolitano

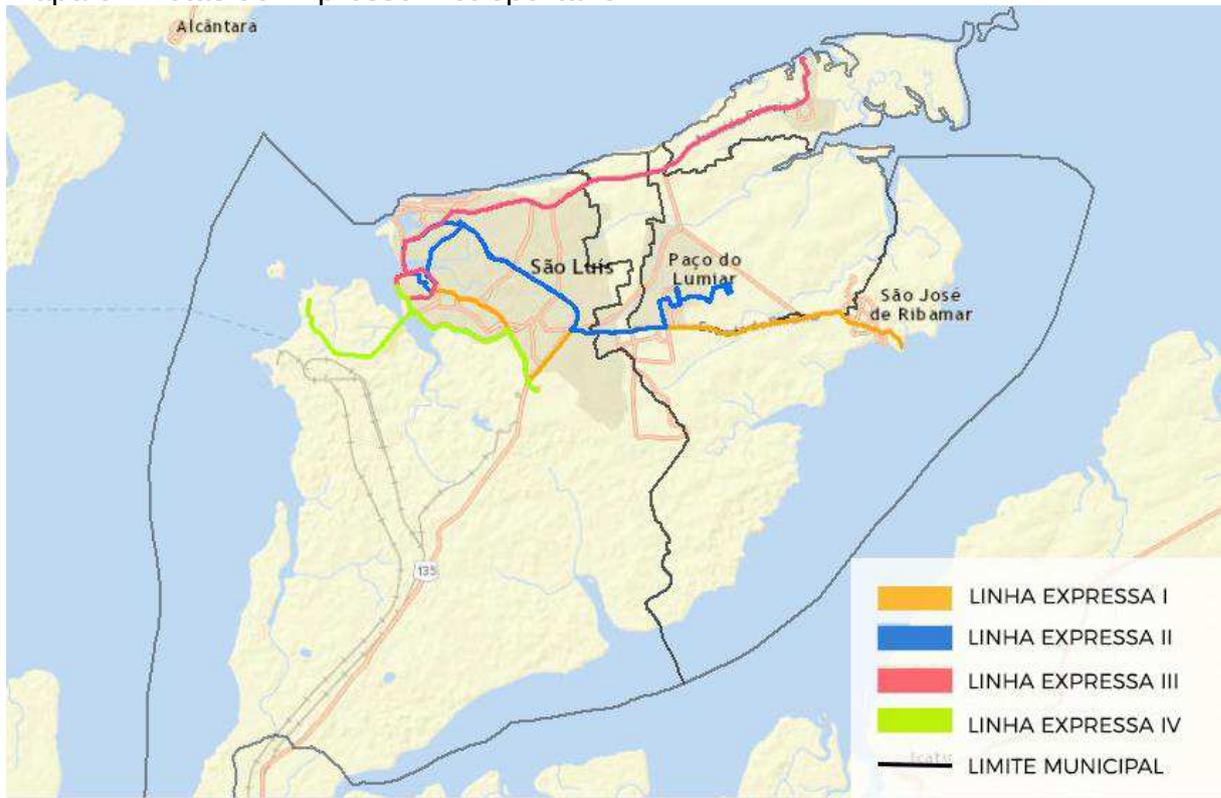


Fonte: Divulgação Governo do Estado do Maranhão (2015)

O serviço que começou a ser utilizado com a linha São José de Ribamar – Terminal da Praia Grande, em 2015, foi ampliado em 2016 com mais outras três linhas: Paço do Lumiar – Reviver, Raposa – Terminal da Praia Grande e Ponta da Espera – Terminal Rodoviário. (MOB,2016).

As quatro linhas fazem o percurso principalmente para o centro de São Luís, interligando os demais municípios. A linha IV é a única que circula somente na cidade de São Luís, mas seu trajeto liga dois pontos de entrada/saída do município e estado, assim justificando sua inserção no serviço. O mapa abaixo demonstra as quatro rotas que funcionam na Ilha.

Mapa 5 - Rotas do Expresso Metropolitano



Fonte: Autora a partir da MOB (2017)

De acordo com a MOB, não houve utilização de nenhum instrumento de mobilidade para a criação das rotas e quantidades de veículos, como estudos de oferta e demanda de transportes, que visam otimizar as rotas existentes de acordo com a demanda de usuários.

O atendimento da demanda deve ser feito com os devidos cuidados a fim de evitar injustiças ou o desperdício de recursos. Nesse sentido, pode-se dizer que o conhecimento da demanda por transportes de uma região ou de uma cidade é indispensável ao planejamento de transportes, na medida em que ele mostra os deslocamentos potenciais de pessoas ou de mercadorias num espaço físico, ajudando a estabelecer prioridades no atendimento, e a dimensão da oferta de transportes, além de indicar a quantidade e a localização, atual ou futura, da população beneficiada por um determinado projeto de transporte. (PLANEJAMENTO...,2015)

A inexistência de um estudo acerca da inserção da linha, revela a semelhança de São Luís com Recife a 30 anos atrás, onde a escolha se deu a partir da procura da população – mas não foi dito como essa procura se deu. Além disso, um dos efeitos é que a linha Raposa – Reviver necessitou de mudança no roteiro, se adaptando a demanda da população depois da criação da linha. Além disso, não apresenta com maior precisão a quantidade de veículos necessários para a demanda,

ocorrendo por vezes desperdício em horários de pouco fluxo e falta em horários de pico. Esses números são melhor administrados a partir de um estudo prévio.

O serviço é prestado por três empresas, em caráter permissionário, pois não houve licitação, sendo que a própria portaria de criação não apresenta obrigação de uma licitação, mas o STRP/MA decreta que os serviços prestados necessitam desse instrumento, para que haja maior transparência na escolha das empresas. No esquema a seguir, apresenta as empresas que prestam serviço, junto a quantidade de veículos.

Imagem 17 - Esquema das empresas que prestam serviço



Fonte: Autora a partir da MOB (2017)

Nota-se que o serviço da cidade de São José de Ribamar apresenta 09 veículos, enquanto as outras cidades apresentam 10. Esse número, se comparado com os dados acerca do movimento pendular na Ilha, mostra que a quantidade de veículos não se baseou nesses dados.

5.3.2 Gestão do serviço

A gestão, como visto no capítulo 04, representa a ação administrativa de uma determinada função. Acerca dos quantitativos referentes ao Expresso Metropolitano, como passageiros, viagens e veículos, a portaria de criação estabelece:

- As empresas concessionárias ou permissionárias se obrigam a enviar a esta Agência, mensalmente, relatório detalhado com as seguintes informações operacionais:
- I - número total de passageiros transportados;
 - II - número de viagens efetivamente realizadas;

- III - número de veículos efetivamente em operação;
- IV - o devido Registro de Ocorrências e Reclamações feitas pelo usuário;
- V - dentre outras informações que esta Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana - MOB julgar necessários.

Quando questionada acerca dos números de viagens e passageiros, a MOB relatou que o serviço conta com o Sistema de Bilhetagem Automática – SBA Dataprom, um serviço da Prefeitura de São Luís, que utiliza cartões de meia passagem ou gratuidade. O Expresso Metropolitano, de acordo com a MOB, utiliza o sistema da Prefeitura de São Luís para que haja facilidade para os usuários, sendo ele responsável pela coleta do quantitativo de usuários do serviço. Esses números são essenciais para a administração, mas como o sistema é municipal, os dados são armazenados na prefeitura, sem ocorrer a troca de informações.

Mas, em 2016, a MOB, junto ao Sindicato Metropolitano de Transporte Urbano, Semiurbano e Rodoviário – SIMETRANS, assinaram um contrato referente a um novo sistema, o PRODATA (MA10,2016) que seria inserido no serviço semiurbano, mas atualmente não se tem registros acerca da utilização desse serviço na Expresso Metropolitano.

Imagem 18 - Dois modelos de bilhetagem eletrônica nos ônibus semiurbanos



Fonte: Sportbus (2016)

Como se observa na legislação de criação, o sistema é gerido e fiscalizado pela própria agência, as prestadoras possuem seus modelos de gestão separados,

mas necessitam prestar contas à MOB. Junto a ela, existe uma ouvidoria que funciona através de e-mail onde população pode ser atendida com sugestões e críticas.

Acerca da satisfação do serviço, não há outro instrumento que possa medir, além do número de denúncias enviadas pela ouvidoria, ou seja, o serviço não mede a satisfação, mas possui mecanismo de coleta de reclamações, para que se possa adequar às necessidades dos usuários. Não foi feito maiores estudos se isso consegue ser efetivo, ou se o sistema de satisfação deva ser aprimorado.

A MOB também relatou que não acompanha e avalia se o serviço possui equilíbrio econômico-financeiro para o Estado, sem saber se o serviço é viável ou não. Esse acompanhamento pode comprometer se o serviço não for efetivo, acarretando maiores prejuízos. A inserção de um serviço de transporte, além dos custos, traz efeitos no sistema viário, na sua manutenção e na sua dinâmica, pois caso esses veículos não sejam efetivos na diminuição do uso do carro – por não atender a população – são prejudiciais com o acréscimo no volume de veículos.

Apesar disso, a MOB avalia que o serviço tem sido eficiente e as fragilidades que o sistema enfrenta são relacionados apenas com a infraestrutura viária das cidades, onde o asfaltamento precário compromete o estado dos veículos afetando a qualidade dos mesmos, não houve referência acerca da situação financeira do serviço.

A legislação da SRTP/MA diz que

Art. 6º- A implantação de qualquer serviço será autorizado pela SINFRA somente após estudo de viabilidade técnica, econômica, financeira e para investimentos considerados prudentes e que não venham a quebrar o equilíbrio econômico-financeiro do Sistema de Transporte, a modicidade tarifária e a boa qualidade dos serviços prestados.

Esse controle serve para que a modicidade tarifária, o estabelecimento de uma tarifa não abusiva, seja possível. A tarifa, de acordo com a portaria que estabelece o serviço, seria de R\$ 3,00, mas atualmente a passagem custa R\$ 3,10. Sobre os investimentos dados pelo governo ao serviço, só estão sendo realizados para a manutenção dos veículos, não envolvendo estudos de ampliação ou acerca do serviço atual.

Acerca de uma gestão democrática que integre os municípios participantes, a MOB relatou que não há a presença de gestores das cidades da Ilha no serviço, sendo exclusiva ao Governo do Estado. Há uma ligação informal que liga os dois poderes, mas de maneira pontual envolvendo questões que possam afetar o serviço,

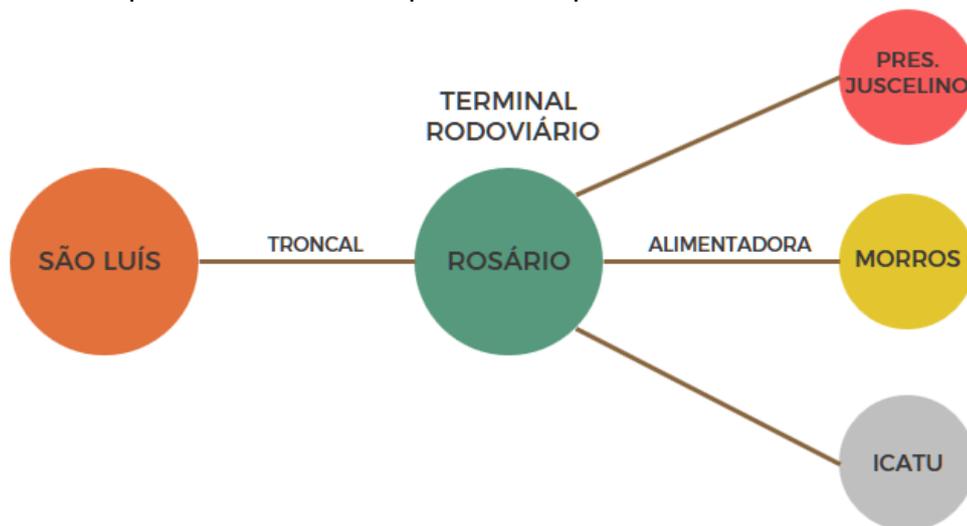
como polos geradores de tráfego, mas não houve mais detalhes acerca de como se dá essa ligação.

5.3.3 Planejamento do serviço

Se tratando do planejamento do serviço, apesar do nome ser “metropolitano”, de acordo com a MOB, não há previsão de expandir para os demais municípios, o interesse era promover a locomoção apenas dos 4 municípios da Ilha do Maranhão. Existe um projeto piloto que visa integrar os demais municípios da RM a partir da cidade de Rosário, onde na cidade haveria um terminal que interligaria os demais municípios e haveria viagens programadas ao longo do dia. Uma pessoa que tem interesse de chegar a São Luís, por exemplo saindo de Presidente Juscelino, pagaria uma taxa, desceria no terminal rodoviário de Rosário e através do bilhete único (com a cobrança de uma só tarifa) haveria o transbordo com destino a São Luís.

O sistema foi esquematizado abaixo. A MOB relatou que o serviço será efetuado no mesmo padrão com os veículos do Expresso Metropolitano, além de já possuir uma empresa escolhida para a operação, a Cisne Branco. Esse sistema se diferencia do modelo interestadual que possui características particulares nos veículos e tarifas.

Imagem 19 - Esquema Futuro Transporte Metropolitano na RMGSL



Fonte: Autora (2017)

Sobre a ampliação do serviço dentro da Ilha, não há previsão de novos roteiros ou até mesmo a criação de um terminal que integre essas linhas, podendo

haver o transbordo. As novas linhas que podem ser inseridas, poderão ocorrer caso haja uma demanda maior, de acordo com a necessidade do público.

De acordo com a gestão, não há previsão ou interesse de inserir um espaço para os gestores municipais ou até mesmo a sociedade civil, tendo como prerrogativa a permanência do poder estadual como único responsável, assim também como não há interesse da criação de um consórcio, por não acharem necessário.

Além disso, quando questionado acerca do serviço semiurbano – ou sistema metropolitano -, a MOB relatou que não há interesse de junção dos serviços, pois pretendem mantê-los separados.

Essa característica de ausência de um planejamento do serviço, pode gerar no futuro complicações para que o sistema tenha êxito, visto que o próprio PNMU estabelece diretrizes bem claras acerca da importância de um planejamento de qualquer sistema de transporte.

5.4 Desafios e perspectivas da mobilidade na RM da Grande São Luís

Ao analisar o caso da RMGSL, é possível enxergar os resultados de uma falta de gestão nos transportes coletivos, assim é fácil perceber a diferença que estabelece a PNMU, do serviço da Expresso Metropolitano. Se compararmos com os casos de São Paulo e Recife, veremos como o sistema ainda se apresenta de maneira prematura, não havendo muitos mecanismos de gestão e planejamento.

Apesar disso, o serviço se apresenta como eficiente por 90% da população (O Imparcial, 2016), mas em uma situação de abandono de transporte em toda Ilha, visto que o serviço se resumia somente a São Luís, ainda é difícil notar como o serviço se mostra eficiente no quesito de rentabilidade e demanda.

Comparando com a RM de São Paulo, um de seus pontos fortes é a fácil integração dos modais de transporte existentes, como metrô, BRT ou até mesmo entre ônibus urbanos e metropolitanos, já São Luís, o serviço não apresenta essa integração, que por parte, é visto como benéfico, visto que os terminais de integração podem ser vistos como pontos de atraso (por questões de roteiro), mas a integração dos serviços não se efetua somente em terminais, podendo haver mecanismos como bilhete único e cartões integrados. O serviço da Expresso Metropolitano não apresenta, nem mostra interesse para que o serviço seja compartilhado, o que gera restrição de locomoção da população.

Já comparado com Recife, essa gestão unitária apresenta dificuldades, como visto junto às FPICs, pois o serviço não abrange somente uma demanda estadual, mas integra a municipal. A privação de sua gerência e planejamento por parte dos demais setores prejudicam uma gestão democrática, havendo por vezes acúmulo de serviços em uma mesma área, como acontece com os transportes da Ilha, sendo prejudicial tanto financeiramente, como para o tráfego.

Como desafio, pode-se ver também o acúmulo de serviços para o Governo Estadual. As duas linhas existentes, por mais que sejam modelos diferenciados (por somente uma ser integrada), geram sobrecarga para que a gestão seja eficiente, ainda mais sem qualquer instrumento de avaliação financeira e logística. Como pode se ver, a Expresso Metropolitano apresenta deficiência na gestão e planejamento, e se ambos apresentarem o mesmo modelo, são dois serviços que podem gerar mais tráfego e prejuízos para os cofres públicos. A urgência de uma estruturação se faz necessária, com um entendimento acerca de como esses serviços podem ser beneficiários para a população, como para o Estado, Município e empresários que operam o serviço.

As perspectivas para o futuro da linha também esbarram com um fator regional, pois ela não possui o caráter metropolitano de fato, o que isso é gerado por um problema geral, não somente o setor de transportes apresenta essa dificuldade de integrar os demais municípios, mas como dito no capítulo 04, essa identidade metropolitana ainda está sendo buscada, um dos meios de alcançar é que as políticas públicas possam ser inseridas gradativamente nos municípios, mas no caso de transporte não somente um desejo de integrar é necessário, mas instrumentos de planejamento e demanda são úteis para que haja eficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regiões metropolitanas possuem um status diferenciado das cidades, pois abrangem diversos municípios, além disso, esses municípios não apresentam características similares. Ao estudar o processo de formação das cidades brasileiras fica claro os motivos das RMs apresentarem mazelas de todas as ordens, de moradia, saneamento, transportes, meio ambiente e entre outros, pois derivam de um processo acelerado e sem planejamento, além da latente desigualdade social presente.

Apesar disso, as RMs também produzem consequências decorrentes de suas características gerais encontradas em todas as metrópoles mundiais, nesse caso de estudo os movimentos pendulares. Ao encarar esse efeito da metrópole, frente à falta de ordenamento na gestão e planejamento, encontramos situações complexas de se resolverem.

O movimento pendular se estabelece frente a falta de serviços nas cidades, onde nasceram de um processo de conurbação intenso, sem se preocupar com o que resultaria dessa expansão. Ao buscarem serviços de outras cidades, geram espaços que são carentes, além de sobrecarga das cidades núcleos.

A RMGSL enfrenta uma dificuldade inicial de se identificar como RM, principalmente pelo abandono da implementação da gestão compartilhada nos seus anos de existência, onde a busca pela estruturação está sendo realizada tardiamente, buscando suprir as necessidades de políticas públicas, agora destinadas a atender 13 municípios, entre os da Ilha e do Continente.

Esse abandono político da implementação da gestão metropolitana fez com que a metrópole existisse apenas no papel, onde todas as suas áreas ficaram a mercê de arranjos políticos estabelecidos pelo poder Estadual, o que reflete em uma metrópole desestruturada, sendo urgente a procura por uma gestão eficiente, e principalmente compartilhada.

Atualmente, na busca por suprir as mazelas acumuladas, no caso dos transportes, vemos a fragilidade de ações que não se mostram com uma gestão eficiente, que refletem ações vividas por outras RMs em tempos remotos. Esse estudo de análise da gestão do setor de transporte, em especial do serviço Expresso Metropolitano, mostra que o setor se encontra com soluções implantadas precariamente, que buscam atender a urgência da falta de transportes, mas se mostra realizado de forma limitada e mesmo arbitrária. Se essas soluções não forem tratadas, podem refletir em estagnação, ou mais atraso no setor de transporte público da RM

da Grande São Luis

A efetivação do que prevê a legislação brasileira, seja acerca da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), do Estatuto da Metrópole, ou até mesmo da Lei dos Consórcios, mostra que o problema apresenta alternativas de ser resolvido, sendo necessário inicialmente a busca pelo cumprimento das leis, mas, além disso, é possível perceber em diversos casos, as lacunas que as legislações apresentam, que refletem a ausência de reflexão dos poderes públicos.

É nesse meio termo que se faz urgente a busca por pesquisas que visem refletir sobre a gestão das FPICs das metrópoles. A mobilidade se mostra um eixo que ainda necessita de maior investimento e planejamento, pois gera um impacto na vida de todos os moradores da RM, com longo tempo de deslocamento, congestionamento de trânsito, precariedade do transporte público, etc.

No caso da RMGSL, a criação do Expresso Metropolitano se deu para preencher a deficiência de transportes que visem suprir o movimento pendular na Ilha, mas esse serviço pode se tornar ineficiente com o passar dos anos, mostrando-se caro e sem atingir o seu papel, isso devido a uma gestão deficiente, que não possui meios de administrar, sem controle financeiro e sem conhecimento da própria demanda que o serviço possui. Além disso, não apresenta nenhuma perspectiva de planejamento, como a implantação de tecnologias que possam otimizar o serviço, ou até mesmo qualquer ação que vise a melhoria ou ampliação.

Ademais, a gestão é concentrada nas mãos do poder estadual, sem possuir uma governança interfederativa como diz ser necessário o Estatuto da Metrópole, o que mostra a necessidade da criação de uma gestão compartilhada de toda a RM, sendo uma alternativa a criação de um consórcio de transportes, que pode não só integrar o serviço da Expresso Metropolitano, mas da Semiurbana e outros modais de transportes que ainda vão ser implementados na região.

No caso de Recife, o serviço de transporte metropolitano se apresenta em boa parte da RM, mas mesmo com a criação do consórcio, a gestão ficou restrita a poucos municípios por dificuldade de aceite das demais cidades. A RMGSL, no entanto, pode se beneficiar com o consórcio na área de transportes, devido ao processo de institucionalização da RM que está sendo implantado atualmente, onde o poder estadual pode criar políticas de incentivo a essa gestão compartilhada.

O setor de transporte na Ilha, que por anos se mostrou sustentado por arranjos políticos e econômicos, precisa se adequar garantindo um serviço eficiente e

sustentável economicamente, mas para isso a governança metropolitana possui grandes desafios, pois é necessário uma atenção maior no seu modelo de gestão, além de estabelecer um planejamento para o futuro.

REFERÊNCIAS

ÂNTICO, C. **Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da Região Metropolitana de São Paulo**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., *Anais...* Caxambu: Abep, 2004. (CD-ROM).

BECKER, Olga Maria Schild. **Mobilidade espacial da população**. Conceitos, tipologia, contextos in: Castro, Iná Elias de et al. Explorações geográficas. Percursos no fim do século. Rio de Janeiro. Bertrand. 1997 pg 319-367.

BRAGA, A. **Análise do processo de gestão de Sistema de transporte público coletivo de regiões metropolitanas**: estudo de casos de Belo Horizonte e Recife. Mestrado em Engenharia. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

BRASIL. Constituição de 1946, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: . Acesso em: 22 de outubro de 2015.

BRASIL. Constituição de 1967, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: . Acesso em: 22 de outubro de 2015.

BRASIL. Constituição de 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: . Acesso em: 22 de outubro de 2015.

BRASIL, MC. **Mobilidade e Política Urbana**: Subsídios para uma gestão integrada. SeMOB - Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, Ministério das Cidades, Brasil, 2005, disponível no site www.cidades.gov.br/media/MobilidadeePoliticaUrbana.pdf, Acessado em maio de 2017.

BRASIL (2001) Lei 10/257 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001.

BRASIL (2012) Lei Federal nº 12.587/2012 que Instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, 2012.

BRASIL (2015) Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 13 jan. 2015. Seção 1, p.02-03.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um triz**: escritos urbanos e regionais. São Luís: EdUEMA, 2012.

BURNETT, Frederico Lago. **Uso do Solo e ocupação territorial na região metropolitana na Grande São Luís: dinâmica econômica e realidade sócio-ambiental dos Municípios de São Luís e São José de Ribamar.** São Luís: Setagraf, 2012.

CHAVEIRO, Eguimar. **A metrópole contemporânea: pontos para uma reflexão.** Inédito, 2011.

DE ARAÚJO, Katarini Wanini Gonçalves et al. **Gestão e regulação de redes de transporte público: um estudo comparativo Paris-Recife.** In: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. ANPET, 30., 2016. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em transporte, 2016.

DE JESUS, Edson Penha. **A Lei de Terras de 1850 e a Organização Espacial Urbana.** USP, 2004.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Embrapa Monitoramento por Satélite. Relatório do Diagnóstico: **Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão.** Campinas. 2013.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. **Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?** In: Bernardo Alves Furtado; Cleandro Krause; Karla Christina Batista de França. (Org.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-51.

FRANZONI, J. A. **Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH.** Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FREITAS, R. **Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual.** *Humanae*, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009. Disponível em: <http://www.esuda.com.br/revista/fnal/artigos/h-3_3Ruskin.pdf>. Acesso em: 9 mai 2017.

FULGÊNCIO, V. A., & SOUZA, F. A. M. d. (2015). **Gestão metropolitana e autonomia municipal: O caso da região metropolitana do Recife.** 141f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, UFPE, Recife, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/wGdgQD>>. Acessado em 20 maio 2017.

GALVÃO, M.V. *et al.* **Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas.** *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, IBGE, ano 31, n. 4, p. 53-127, out./dez. 1969.

GEDDES, P. **Cidades em evolução.** Campinas: Papirus, 1994.

GONÇALVES, A. F. **O Conceito de Governança.** In: Anais do XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005.

GONZAGA, A. S. S.; KNEIB, E. C. (2015) **Transformações Metropolitanas e Mobilidade Urbana**: os desafios da integração entre os planos municipais e metropolitanos. Anais do XXIX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Ouro Preto, v. 1, p. 2409-2420.

GUIMARÃES, N. A. (2004). **Regiões metropolitanas**: aspectos jurídicos. Jus Navigandi. Disponível em [h2p://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050](http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050). Acesso em 9/11/2008

IBGE. Coordenação de Geografia. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. - Rio de Janeiro, 2016. 167p. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acessado em 10 mai 2017.

IMIRANTE.COM. **Prefeitura será acionada por falta de licitação das linhas ônibus**. Disponível em: <<http://imirante.com/mobile/maranhao/noticias/2010/05/19/prefeitura-sera-acionada-por-falta-de-licitacao-das-linhas-onibus.shtml>>. Acesso em: 27 mai. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Relatório de pesquisa 1.2: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: **Análise comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum**, Região Metropolitana da Grande São Luís. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede. Relatório de pesquisa 2: GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL: **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum**, Região Metropolitana da Grande São Luís. 2015.

LENCIONI, Sandra. **Da Cidade e sua Região à Cidade-região**. In: SILVA, José Bozarcchiello; LIMA, Luiz; ELIAS, Denise (orgs.). Panorama da Geografia Brasileira I. São Paulo: Annablume, 2006.

LIMA, Sérgio Ricardo Ribeiro; BARRETO, Ricardo Candéa Sá. **A região Nordeste**: disparidades interestaduais e desigualdade econômica e social, 1960-1990. Revista Nexos Econômicos, v. 9, n. 2, p. 51-74, 2017.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 38 de 12 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. Diário oficial do estado do Maranhão, São Luís, jan. 1998.

MARANHÃO. Lei nº 9. 431 de 02 de agosto de 2011. Dispõe sobre o sistema de serviço público remunerado de transporte coletivo rodoviário intermunicipal e semiurbano de passageiros do Estado do Maranhão e dá outras providências.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 69 de 23 de dezembro de 2003. Dá nova redação à Lei Complementar nº 038, de 12 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. Diário oficial do estado do Maranhão, São Luís, dez. 2003.

MARANHÃO. Portaria nº 035 de 11 de junho de 2015. Dispõe acerca da criação do Serviço Especial no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão. Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís. 17 de Junho de 2015.

MARANHÃO. Lei nº 10.225, de 15 de abril de 2015. Dispõe sobre as atribuições da Agência Estadual de Mobilidade Urbana - MOB.

MARANHÃO. Lei nº 10.538, de 12 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a Estruturação do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão - STRP, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís. 12 de Dez. 2016.

MARANHÃO. Decreto estadual nº 13.569 de 30 de novembro de 1993. Aprova o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado do Maranhão e dá outras providências.

MARANHÃO. Portaria nº 027 de 18 de maio de 2015. Dispõe acerca da necessidade de se promover o recadastramento das empresas que operam no Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão. Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís, 08 de junho de 2015.

MARANHÃO. Portaria nº 022 de 31 de março de 2015. Dispõe acerca da tarifa para utilização do Sistema de Transporte Coletivo Semiurbano de Passageiros entre os municípios de São José de Ribamar-MA, Paço do Lumiar-MA, Raposa-MA e São Luis-MA. Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís, 06 de abril de 2015.

MARANHÃO. Governo estabelece colegiado e inicia processo de instalação da Região Metropolitana de São Luís. Disponível em <<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/desenvolvimento/governo-estabelece-colegiado-e-inicia-processo-de-instalacao-da-regiao-metropolitana-de-sao-luis>>. Acessado em 15 de mai de 2017.

MARES GUIA, Virginia Rennó dos. **Estudos Básicos para a RMBH**: subsídios para o plano de desenvolvimento. Tema Transversal – Gestão Metropolitana. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2006.

MARICATO, Erminia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estud. av. São Paulo, v.17,n.48, p. 151-166, Ago. 2003. Disponível <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Abr 2017.

MEYER, R.M.P. **Atributos da metrópole moderna**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 14, n. 4, p. 3-9, out./dez. 2000.

MOURA, Rosa; CASTELLO BRANCO, Maria Luisa Gomes; FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de Freitas. **Movimento pendular e perspectivas de pesquisas em aglomerados urbanos**. São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 121-133, out/dez 2005.

O IMPARCIAL. **Linha Expresso Metropolitana tem 90% de aprovação dos usuários**. Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/noticias/cidades/2015/09/linha-expressa-metropolitana-tem-90-de-aprovacao-dos-usuarios/>>. Acessado em: 27 mai. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia Para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

OLIVEIRA, F. 1982. **O Estado e o urbano no Brasil**. Espaço e Debates, n. 6.

PLANEJAMENTO e Sistemas de Transportes da EESC/USP. **Demanda e Oferta de Transportes**. São Carlos. Sem data. Cap. 3. Disponível em: <[http://www.dtt.ufpr.br/eng_trafego_optativa/arquivos/DEMANDA%20E%20OFERTA \[13\].pdf](http://www.dtt.ufpr.br/eng_trafego_optativa/arquivos/DEMANDA%20E%20OFERTA%20[13].pdf)>. Acessado em: 30 mar. 2017.

PEDROSO, Frederico Ferreira Fonseca; LIMA NETO, Vicente Correia. **Transportes e Metrôpoles**: aspectos da integração em regiões metropolitanas. 2015.

PETTA, N.L. **A fábrica e a cidade até 1930**. São Paulo: Atual, 1995. (A vida no tempo).

PRAZERES, Maria da Graça do Nascimento. Na Trilha da Modernização: uma Análise da Mobilidade dos Bondes Elétricos em São Luis do Maranhão. In: JÚNIOR, José Alcântara; SELBACH, Jeferson Francisco. **Mobilidade urbana em São Luis**. 1 ed. São Luís: EdUFMA, 2009. 49-67 p.

SANTOS, Aline Peixoto. **Gestão metropolitana e mobilidade urbana**: os aspectos jurídicos da implantação do BRT Transbrasil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. 2016. 88 f. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, PUC, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27349/27349.PDF>>. Acesso em: 20 maio 2017.

SÃO LUÍS. Lei nº 3.430 de 31 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o serviço público de transporte coletivo urbano do município de São Luís, nos termos do artigo 208 da lei orgânica municipal, e dá outras providências.

SPORTBUS. **Novidades no sistema semiurbano**. Disponível em: <<http://www.sportbus.com.br/2017/04/novidades-no-sistema-semiurbano.html>>. Acesso em: 31 mai. 2017

SOUZA, E. L. **A metropolização como negócio**: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo, 2014.

SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. **A dinâmica social das favelas da região metropolitana de São Paulo**. Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418, v. 21, 2007.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001