

ENTRE LINHAS E ROTAS: uma reflexão sobre capacidades estatais e mobilidade urbana em Balneário Camboriú, SC

Ana Carolina dos Santos Medeiros

*Graduanda em Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
/ anamedeirostv@gmail.com*

Manuela Bressan Pessoa

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal de Santa
Catarina – UFSC / manuelabpessoa@gmail.com*

RESUMO

O presente trabalho analisa as capacidades estatais de Balneário Camboriú na gestão da mobilidade urbana, com ênfase na implementação de políticas voltadas ao transporte coletivo. A partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, foram realizadas entrevistas e análise comparativa de dados secundários, utilizando como referencial teórico as dimensões técnico-administrativa e político-relacional de capacidades estatais propostas por Pires e Gomide (2016). Os resultados apontam lacunas significativas na execução do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob), em especial no que tange à integração intermodal, à reestruturação do sistema de transporte coletivo e à articulação regional. A centralização excessiva da tomada de decisão e a prevalência de interesses econômicos sobre as demandas sociais emergem como entraves à concretização das diretrizes do plano. Apesar de iniciativas como a tarifa zero e avanços pontuais em acessibilidade, os desafios de coordenação institucional e engajamento de atores evidenciam a necessidade de fortalecer as capacidades estatais para superar as barreiras estruturais e promover uma mobilidade urbana socialmente justa.

186

Palavras-chave: transporte coletivo; gestão municipal; políticas públicas; mobilidade urbana.

ABSTRACT

This study analyzes the state capacities of Balneário Camboriú regarding urban mobility management, with a focus on public transportation policies. Through a qualitative and exploratory approach, interviews and comparative analysis of secondary data were conducted, considering as a theoretical framework the technical-administrative and political-relational dimensions of state capacities proposed by Pires and Gomide (2016). The results reveal significant gaps in the implementation of the Municipal Urban Mobility Plan (PlanMob), particularly concerning intermodal integration, the restructuring of the public transportation system, and regional coordination. Excessive centralization in decision-making and the predominance of economic interests over social demands emerge as obstacles to the plan's effective execution. Despite initiatives such as zero-fare policies and isolated advances in accessibility, challenges in institutional coordination and stakeholder engagement underscore the need to strengthen state capacities to overcome structural barriers and promote socially just urban mobility.

Keywords: public transportation; city management; public policies; urban mobility.

INTRODUÇÃO

A problemática acerca da mobilidade urbana no Brasil encontra-se entre as mais desafiadoras para a gestão das cidades, uma vez que é componente essencial não apenas para o acesso a oportunidades, serviços e infraestrutura, mas também para a estruturação da vida social urbana. No Brasil, o crescimento urbano acelerado na década de 1960, consolidou-se fora de moldes urbanísticos, sem o devido planejamento territorial ou infraestrutura capaz de acompanhar a expansão demográfica e econômica. Tal processo pavimentou o caminho que consolidou desigualdades socioespaciais, uma vez que, enquanto as elites urbanas foram privilegiadas com a ocupação dos melhores locais das cidades, próximos aos centros econômicos e às infraestruturas de maior qualidade, as populações mais pobres foram progressivamente afastadas para as periferias, marcadas pela precariedade habitacional, ausência de equipamentos públicos e dificuldades de acesso à mobilidade urbana e aos serviços essenciais.

Em paralelo, o histórico modelo de desenvolvimento urbano brasileiro privilegiou o transporte individual motorizado, incentivado por políticas públicas e interesses econômicos que favoreceram a indústria automobilística, relegando o transporte coletivo a segundo plano. Desta forma, foram construídas cidades que perpetuam uma lógica excludente, em que o espaço urbano é estruturado para atender principalmente às necessidades de quem possui veículos particulares. Esse modelo, no entanto, tem custos sociais, ambientais e econômicos elevados, manifestos na intensificação dos congestionamentos, no aumento da poluição atmosférica e sonora, na deterioração da qualidade de vida e na exclusão de grupos sociais – sobretudo pobres, pessoas não brancas e mulheres – que dependem de modos coletivos ou não motorizados de transporte (Bittencourt, 2023).

Dos mais de 203 milhões de habitantes brasileiros e brasileiras, 124,1 milhões vivem em concentrações urbanas, descritas como arranjos populacionais ou municípios com mais de 100 mil habitantes (IBGE, 2023). Em um país majoritariamente urbano, a mobilidade não apenas organiza os fluxos e deslocamentos cotidianos, mas também reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas existentes. Desta forma, o intenso e constante transporte de pessoas e mercadorias é um elemento estruturante da vida urbana, evidenciando a centralidade do debate acerca da mobilidade nas cidades contemporâneas. Assim, a promoção de uma mobilidade justa, inclusiva e sustentável tornou-se essencial para enfrentar os problemas urbanos de forma integrada, o que exige uma atuação mais incisiva do Estado.

Nesse sentido, o fortalecimento de marcos legais e regulatórios ao longo das últimas décadas representa um avanço importante. O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, estabeleceu diretrizes fundamentais para o planejamento urbano sustentável e democrático, reconhecendo a cidade como um direito coletivo. Posteriormente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012, emergiu como um marco normativo central ao priorizar o transporte público coletivo e os modos não motorizados, propondo diretrizes voltadas à redução das desigualdades e ao

reequilíbrio da ocupação do espaço urbano. No entanto, embora esses instrumentos legais representem avanços, sua efetiva implementação enfrenta barreiras relacionadas às capacidades estatais e à gestão pública municipal.

O poder executivo municipal, enquanto instância mais próxima das demandas e realidades locais, desempenha papel na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas de mobilidade. É nos municípios que as diretrizes da PNMU e do Estatuto da Cidade devem ser materializadas em planos e ações concretas, capazes de responder às especificidades territoriais e superar as limitações históricas do modelo de mobilidade adotado. Neste sentido, propõe-se como objeto de análise a cidade de Balneário Camboriú, que possui características particulares quanto à sua estrutura territorial e populacional. O município, além de se destacar como a “Dubai brasileira”, conhecida por seus arranha-céus, tem o bairro mais populoso do estado de Santa Catarina e 100% da população reside em área urbana (Mayer, 2024).

A eficácia da gestão da mobilidade urbana depende de diferentes capacidades estatais mobilizadas por atores governamentais para a implementação das políticas, como habilidade técnico-administrativa e político-relacional. Assim, diante da importância da atuação do poder público municipal, da centralidade do tema da mobilidade urbana, e considerando a importância do transporte coletivo para subverter a lógica predominante do uso do veículo individual, o presente trabalho objetiva analisar as capacidades estatais do município de Balneário Camboriú frente à gestão do transporte coletivo na cidade. Busca-se ainda analisar em que medida os planos e ações estabelecidos se concretizaram, a fim de contribuir para o estabelecimento de medidas concretas que sejam capazes de responder às especificidades territoriais, superando as limitações históricas do modelo de mobilidade adotado no município.

188

METODOLOGIA

A presente pesquisa tem caráter qualitativo e exploratório, que permite explorar de forma aprofundada e contextualizada as dinâmicas locais, as limitações do poder público e os instrumentos mobilizados para a implementação das diretrizes do Plano Municipal de Mobilidade Urbana. O estudo foi construído em duas etapas complementares: entrevistas abertas e análise comparativa. Inicialmente, foi realizada entrevista semiestruturada com um Burocrata de Médio Escalão (BME), vinculado à Autarquia Municipal de Trânsito de Balneário Camboriú, envolvido na implementação da política de transportes no município. O entrevistado foi indicado por membro do Alto Escalão, uma vez que seria o mais capaz de responder aos questionamentos propostos.

A coleta de informações com o entrevistado visou captar percepções do poder público, acerca de ações e estratégias relacionados à execução das políticas de mobilidade, com ênfase no transporte

coletivo. As perguntas foram elaboradas com base em dois aspectos: 1) ações propostas no Plano Municipal de Mobilidade Urbana para o transporte coletivo; 2) conceito de capacidades estatais, abordado mais adiante em tópico específico, abrangendo dimensões como capacidade técnico-administrativa e político-relacional. Foram buscados ainda grupos ou movimentos sociais que discutem a temática, para que outra perspectiva pudesse ser adicionada, porém sem sucesso. Desta forma, a entrevista foi utilizada como estratégia para captar a percepção da autarquia responsável, para que posteriormente fosse realizada a segunda etapa do estudo.

Nessa etapa, as informações coletadas nas entrevistas foram comparadas com outras fontes de informação, como estudos acadêmicos, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana e demais dados disponíveis relativos ao transporte público na cidade. Esse processo comparativo buscou confrontar as percepções do entrevistado com a realidade material, a fim de identificar alinhamentos ou discrepâncias entre os objetivos traçados no plano e sua efetiva implementação.

Os resultados foram analisados a partir da abordagem de capacidade estatal proposta por Pires e Gomide (2014), na perspectiva relacional entre atores formais e informais envolvidos no processo de implementação da política pública. Mais especificamente, a análise do arranjo que constitui o local da tomada de decisão e ação da burocracia local, vinculada aos atores políticos, sociais e econômicos (Pires e Gomide, 2021). Assim, a literatura de capacidade estatal permitiu avaliar avanços e limitações da gestão pública municipal no que concerne à promoção do transporte coletivo, evidenciando as barreiras institucionais, estruturais e políticas que impactam a execução das diretrizes do Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

189

CAPACIDADES ESTATAIS: CONCEITUAÇÃO E DIMENSÕES DE ANÁLISE

Uma política pública é criada para enfrentar um problema público entendido como relevante para a comunidade em que está inserido (Secchi, Coelho e Pires, 2019). O processo de elaboração da política é esquematizado em um ciclo de política pública composto por sete fases principais, sendo: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação. 6) avaliação e 7) extinção. A partir deste ciclo, este trabalho se insere na perspectiva de análise da implementação da política pública de mobilidade urbana do transporte coletivo na agenda de estudos de capacidades estatais. A escolha por localizar as capacidades estatais na implementação da política pública se justifica pela contribuição da literatura ao articular reflexões e diferentes dimensões existentes em torno dos processos de implementação.

O consenso da literatura é do conceito de capacidade estatal como a habilidade e competência de implementar políticas públicas, do “Estado em ação” para produção de políticas públicas (Pires e Gomide, 2016). Entretanto, é uma agenda de estudos multidimensional que adota diferentes

estratégias para analisar as capacidades estatais em diferentes níveis de governos. Neste íterim, o trabalho segue a abordagem de Pires e Gomide (2016) na análise da capacidade estatal contemporânea com enfoque na governança pública. A análise da governança parte da interpretação do arranjo que constitui o local da tomada de decisão e ação da burocracia local, vinculada aos atores políticos, sociais e econômicos (Pires e Gomide, 2021). Os arranjos institucionais são compreendidos como o conglomerado de regras, mecanismos e processos moldados por atores e seus respectivos interesses na implementação da política pública (Gomide e Pires, 2014).

Desta maneira, o contexto da disposição dos arranjos, se organizados ou não, pode promover capacidades estatais fundamentais para a execução de políticas públicas (Gomide e Pires, 2014). Os autores abordam a capacidade estatal, na disposição do arranjo institucional, em duas dimensões: a) técnico-administrativa e b) político-relacional (Pires e Gomide, 2016). A dimensão técnico-administrativa diz respeito a burocracia profissional, o conjunto de funcionários profissionais, a disposição de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos, mobilizados para execução das ações de governo de forma coordenada (Pires e Gomide, 2016). Já a político-relacional, trata da inclusão e interação com diferentes atores sociais, políticos e econômicos para uma coalização de amparo à implementação da política pública (Pires e Gomide, 2016).

A partir desta literatura, considerando as dimensões de análise propostas, e compreendendo que políticas públicas de mobilidade urbana envolvem a gestão de sistemas complexos e integrados, a análise pautada nos conceitos acima descritos oferece uma perspectiva abrangente para avaliar as políticas de mobilidade urbana, permitindo identificar barreiras estruturais e oportunidades de aprimoramento. Além disso, ao identificar e analisar as capacidades estatais na política de mobilidade urbana de Balneário Camboriú, também se compreende o arranjo institucional da governança pública local na efetivação de políticas planejadas.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ: RETRATO URBANO E MOBILIDADE EM FOCO

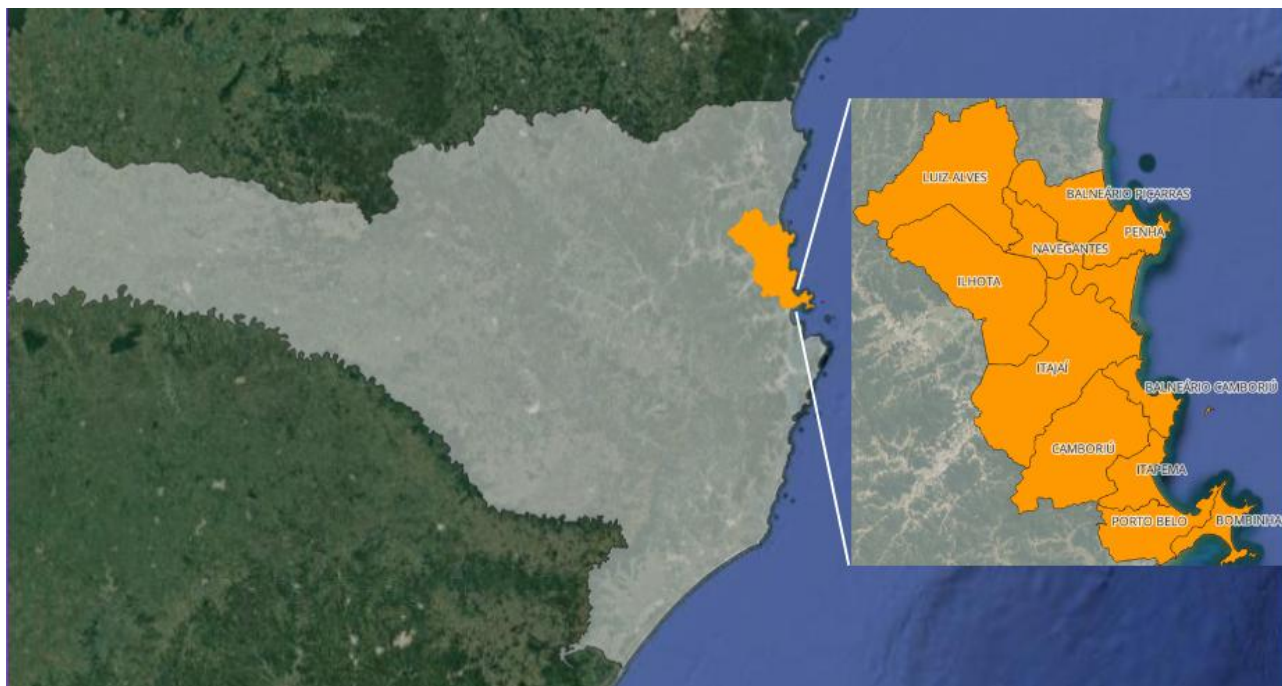
A cidade está localizada no litoral centro-norte catarinense e possui uma população estimada de aproximadamente 140 mil pessoas (IBGE, 2022a) que, durante a alta temporada, aumenta em cerca de quatro vezes (AMFRI, 2020). Além disso, apresenta uma densidade demográfica de 3.077,70 hab/km² (IBGE, 2022a), valor este extraordinariamente acima da média estadual, que é de 79,50 hab/km² (IBGE, 2010b). Balneário Camboriú possui uma característica de elevada verticalização: dos 755 novos imóveis do primeiro trimestre de 2022, 731 deles são compostos por residências verticais (SINDUSCON, 2022), o que ajuda a explicar a alta densidade demográfica no município.

Tal realidade está vinculada a um modelo urbano voltado aos interesses do mercado, com forte atuação dos setores imobiliário e da construção civil. Com um crescimento exponencial a partir

de 2006, o processo de verticalização da cidade é respaldado pelo Plano Diretor, Lei nº 2.686/06, que impede a construção de unidades habitacionais na Praia Central com menos de 100m² e estabelece diretrizes permissivas, não limitando o número de andares dos edifícios, por exemplo (Schleder e Maier, 2024). Assim, com uma lei urbana calcada na pobreza de propostas concretas e riqueza de generalizações, a cidade vem construindo uma política de exclusão da área central, e utiliza de conceitos urbanísticos pós-modernos para seu próprio marketing (Schroeder, Souza e Dohi, 2019). A cidade vendida, que seria para todos, hoje é apenas de um grupo privilegiado da área central, muitos apenas moradores temporários, enquanto as demais áreas das cidades não possuem infraestrutura equivalente.

Inserida em uma região com privilegiado contexto socioespacial, uma vez que não apenas desfruta de praias com forte apelo turístico, mas também está próxima das regiões portuárias de Itajaí e Navegantes – além de contar com estrutura aeroportuária nesta cidade –, Balneário Camboriú faz parte da Associação dos Municípios da Região do Foz do Rio Itajaí - AMFRI, formada pelos municípios de Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo (figura 1).

Figura 1: Região da AMFRI, com detalhamento dos municípios pertencentes.



Fonte: as autoras, 2024.

Os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí apresentam uma forte interconexão, refletida em dinâmicas econômicas, sociais e territoriais que transcendem seus limites administrativos. Tal cenário é evidenciado pelo intenso fluxo de deslocamentos diários, que demonstra tanto a complementaridade funcional entre as cidades quanto as desigualdades socioespaciais que caracterizam a dinâmica regional. Diariamente, 67 mil viagens são realizadas em direção a Balneário Camboriú, das quais 78% são realizadas por meio de transporte individual motorizado, evidenciando a predominância do uso de automóveis particulares (Balneário Camboriú, 2019).

Os municípios de Itajaí e Itapema, somados, contribuem com um fluxo de 19 mil viagens diárias em direção a Balneário Camboriú, enquanto Camboriú é responsável por 48 mil viagens por dia (Balneário Camboriú, 2019). Esse dado reforça o caráter complementar das cidades, sendo Camboriú uma alternativa residencial mais acessível para trabalhadores que atuam na “Dubai brasileira”, onde o custo de vida é elevado. Assim, solidifica-se um processo de segregação socioespacial e o “trabalhador que gera riqueza em Balneário Camboriú não consegue morar dentro da cidade. Portanto, a demanda por infraestrutura desses trabalhadores tem que ser absorvida por outras cidades” (Schleder e Maier, 2024).

Esse padrão de interconexão, cujos deslocamentos são amplamente sustentados pelo transporte individual, ressalta a importância de políticas públicas que articulem os interesses locais em uma perspectiva regional, considerando as implicações para a mobilidade urbana. Para além das dinâmicas intermunicipais, a própria cidade apresenta desafios internos uma vez que Balneário Camboriú apresenta aproximadamente 110 mil automóveis registrados, um número que se aproxima

192

do total de sua população fixa (BRASIL, 2024). Diante desse contexto, a mobilidade urbana encontra-se entre os elementos centrais na discussão acerca do desenvolvimento urbano do litoral norte de Santa Catarina, de modo que a integração modal e a ampliação da oferta de transporte coletivo emergem como problemas a serem encarados por parte da gestão pública.

Plano Municipal de Mobilidade Urbana

Pilares fundamentais para a garantia dos direitos humanos e para o desenvolvimento socioeconômico, as políticas públicas operam como mecanismos que traduzem demandas coletivas em ações estruturadas voltadas à promoção da equidade e organização do território. No âmbito da mobilidade urbana, com vistas a reduzir as desigualdades sociais de acesso ao transporte, minimizar os impactos socioambientais e fomentar o desenvolvimento sustentável das cidades, o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é um instrumento fundamental para enfrentamento aos desafios impostos. O documento, que busca orientar as ações municipais quanto ao tema, visa promover a integração dos diversos modais de transporte, priorizar o transporte público e modos não motorizados, bem como assegurar a acessibilidade universal.

O Plano de Mobilidade Urbana de Balneário Camboriú foi instituído pela Lei Complementar Nº 42, de 22 de julho de 2019, e estabelece diretrizes, objetivos e ações, condizentes com a PNMU, para “garantir os deslocamentos de pessoas e cargas junto ao espaço urbano, atendendo às necessidades atuais e futuras da população balneocamboriuense, assegurando-lhes melhores condições de mobilidade, acessibilidade universal e conectividade no âmbito de todo seu território” (art. 1º § 2º). O documento é composto por 2 anexos: o primeiro apresenta um diagnóstico geral acerca da realidade do município à época de sua elaboração, enquanto o segundo lista estratégias e propostas para a mobilidade urbana.

Para o transporte coletivo, objeto do presente estudo, o plano estabelece objetivos quantitativos: aumentar a participação modal do transporte coletivo de 7% para 13% até 2023; possuir transporte totalmente acessível até 2025; oferecer sistema de informações digitalmente, com horários, linhas e localização em tempo real dos veículos até 2025; repor a frota atual por veículos elétricos até 2027; integrar o sistema de transporte coletivo municipal ao regional até 2030; elaborar políticas tarifárias para a otimização dos custos do sistema do transporte coletivo; implantar um sistema de bilhetagem eletrônica com integração tarifária e temporal.

Para o alcance dos objetivos elencados, propõe-se: a reestruturação do sistema de transporte coletivo urbano; a potencialização de faixas exclusivas; um sistema de informação físico e digital em tempo real; a integração de sistema de transporte coletivo com o sistema ciclovitário; estabelecimento de parâmetros de desempenho, conforto e qualidade; sistema de bilhetagem eletrônica; acessibilidade

em todos os componentes do sistema de transporte coletivo; plano de pontos, paradas, estações e terminais; integração intermodal; integração regional e intermunicipal.

O PMU de Balneário Camboriú, embora estabeleça objetivos e ações necessárias, não detalha de maneira precisa quais mecanismos, métodos ou ferramentas seriam utilizados para concretizar o planejado. Desta forma, há de se investigar os elementos que possibilitem uma compreensão abrangente das capacidades estatais do município para avaliar em que medida as diretrizes do plano se materializam – ou não – na realidade local, conforme debatido a seguir.

TRANSPORTE COLETIVO, ESTADO E MOBILIDADE: LIMITES E LACUNAS DAS CAPACIDADES ESTATAIS EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ

A análise das ações do Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Balneário Camboriú (PlanMob), sistematizadas no quadro 1, revela mais lacunas do que avanços na execução das diretrizes propostas, destacando-se a dependência de vontade política e a ausência de estratégias claras para a implementação das políticas.

Quadro 1: Síntese de diretrizes, ações, tipificação de capacidades estatais e nível de execução

DIRETRIZES	AÇÕES	CAPACIDADES	EXECUTADO
I. Aumentar a participação do transporte coletivo na divisão modal;	Ação 1: Reestruturação do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano	Político-relacional	Não
II. Integrar o sistema de transporte coletivo com os outros modais;	Ação 2: Potencialização das faixas exclusivas	Político-relacional	Parcialmente
III. Integrar o sistema de transporte coletivo municipal com os regionais;	Ação 3: Sistema de informação físico e digital em tempo real	Técnico-administrativa	Parcialmente
IV. Implantar terminais e estações de transbordo eficientes;	Ação 4: Integração de sistema de transporte coletivo com sistema cicloviário	Político-relacional	Parcialmente
V. Otimizar a infraestrutura viária do transporte coletivo;	Ação 5: Parâmetros de desempenho, conforto e qualidade	Político-relacional e Técnico-administrativa	Parcialmente

194

VI. Aprimorar o sistema de informação ao usuário;	Ação 6: Sistema de bilhetagem eletrônica	Técnico-administrativa e Político-relacional	Parcialmente
VII. Promover políticas para redução do valor da tarifa;	Ação 7: Acessibilidade em todos os componentes do sistema de transporte coletivo	Técnico-administrativa	Sim
VIII. Modernizar a frota de veículos, visando o conforto dos usuários e reduzir a emissão de poluentes;	Ação 8: Plano de pontos, paradas, estações e terminais	Técnico-administrativa	Não
IX. Garantir acessibilidade universal em todo o sistema.	Ação 9: Integração intermodal	Técnico-administrativa e Político-relacional	Não
	Ação 10: Integração regional e intermunicipal	Político-relacional	Não

Fonte: as autoras, 2024.

195

A reestruturação do sistema de transporte coletivo urbano apresenta-se como um desafio central para mudanças reais na mobilidade urbana do município. Embora o projeto BC BUS tenha sido idealizado em 2018 para implantar linhas troncais e alimentadoras, ele permanece inexecutado devido ao alegado alto custo, conforme informado pela gestão municipal, mesmo diante da elevada capacidade de arrecadação tributária do município. Assim, o argumento apresentado fragiliza-se quando contraposto ao potencial financeiro local, evidenciando a falta de prioridade política no enfrentamento das questões de mobilidade urbana.

Sob a perspectiva da dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal, a inexecução do projeto BC BUS aponta para deficiências na mobilização de recursos organizacionais e tecnológicos, bem como na coordenação necessária para viabilizar ações de grande impacto, sobretudo no que diz respeito ao sistema de transporte coletivo. A existência de uma elevada arrecadação tributária sugere que o entrave não está na falta de recursos financeiros, mas na ausência de um arranjo burocrático eficaz, composto por uma estrutura administrativa capaz de transformar os objetivos políticos em ações concretas.

Atualmente, encontra-se em discussão o Projeto de Mobilidade Integrada Sustentável da Região da Foz do Rio Itajaí (PROMOBIS), que propõe a integração dos 11 municípios da AMFRI com veículos elétricos e reurbanização de vias, a Mobilidade Ativa em Balneário Camboriú, por meio

do Programa Caminhos do Mar e a construção de um Túnel Imerso entre Itajaí e Navegantes. O investimento estimado é de US\$ 342 milhões, financiado por meio de uma combinação de recursos públicos e privados (AMFRI, 2024). Entretanto, cabe aqui questionar quem será beneficiado com tais obras e se elas, de fato, promoveriam mudanças para a mobilidade urbana tanto no âmbito municipal, quanto regional, uma vez que o túnel serve primariamente ao transporte individual e a mobilidade ativa é centrada em Balneário Camboriú.

Por outro lado, o projeto também aborda a construção de um sistema de transporte coletivo com integração regional, incluindo corredores reservados para ônibus. Esta estratégia, se aplicada, subverteria a realidade atual, em que a ação de potencialização das faixas exclusivas, proposta no plano de mobilidade urbana, não foi executada. Conforme relata o entrevistado, há apenas uma faixa no Elevado da 4ª Avenida, porém não há clareza sobre sua vinculação ao PlanMob, o que denota fragilidade no alinhamento estratégico entre as ações do plano e as políticas efetivamente adotadas.

De modo semelhante, o sistema de informação física e digital permanece insuficiente. Isto porque, embora a empresa concessionária disponibilize um aplicativo e site com mapas e horários das linhas em tempo real, não há iniciativas para fornecer informações físicas nos pontos de ônibus, o que pode prejudicar grupos sociais menos familiarizados com a tecnologia. No que tange às linhas e horários, cabe outra análise para além da disponibilidade de informações: a desigualdade na frequência e abrangência do transporte coletivo. De um total de sete linhas disponíveis, as quatro que circulam predominantemente na área central da cidade têm, somados, 59 horários disponíveis; já as outras três, que atendem áreas periféricas, possuem apenas 8 horários no total, reforçando disparidades socioespaciais do acesso ao transporte público.

Apesar disso, Balneário Camboriú encontra-se entre os 106 municípios do Brasil que aderiram à implementação da tarifa zero (ANTU, 2024), cumprindo, desta forma, o objetivo do PlanMob de “elaborar políticas tarifárias para otimização dos custos do sistema de transporte coletivo”. A medida, que inicialmente se deu em caráter emergencial em virtude da não renovação do contrato de concessão com antiga empresa, foi implementada em junho de 2023. Nos 15 primeiros dias de gratuidade, foi registrado um aumento de 13% no número de usuários, em relação ao mesmo período do ano anterior (Ferrari, 2023). Atualmente, tramita no município um projeto de Lei intitulado “Tarifa Zero é Mais”, que busca concretizar a gratuidade do transporte coletivo enquanto política pública e oferecer segurança jurídica para seu desenvolvimento. No projeto, elaborado em 2023, observa-se que o custo anual para a manutenção da tarifa zero equivaleria a apenas 0,46% da receita estimada do município para aquele ano, o que representa um potencial na dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais do município.

Em que pese a importância da implementação da tarifa zero pelo município, sobretudo no que diz respeito à democratização do acesso ao transporte coletivo, sua adoção, isoladamente, não é

suficiente para solucionar os complexos problemas que caracterizam a mobilidade urbana na região. Isso, porque a efetividade dessa medida depende de sua articulação com outros elementos integradores que compõem uma política de mobilidade eficiente, como a reestruturação do sistema de transporte coletivo e a promoção da intermodalidade. Embora a integração de sistema de transporte coletivo com sistema ciclovitário esteja elencada no PlanMob como ação a ser desenvolvida, o entrevistado relata que nenhuma estratégia foi adotada para instalação de paraciclos ou bicicletários em pontos estratégicos, como também não foi implementada nenhuma medida que permita ao ciclista levar a bicicleta no ônibus. O entrevistado destaca ainda que está em fase de credenciamento empresa que ofertará bicicleta elétrica para a população, com 1 hora de tempo gratuito por dia. Desta forma, a ação foi elencada como cumprida parcialmente por entender que não está integralmente ligada ao modo de execução que pauta o PlanMob mas que à proporciona em nível diferente.

Para além da intermodalidade, considerando o contexto regional onde os fluxos populacionais e econômicos transcendem as fronteiras municipais, conforme já abordado, a integração dos sistemas de transporte coletivo entre os municípios da AMFRI é indispensável para garantir a conectividade territorial e facilitar o deslocamento diário. Entretanto, ainda que reconhecida a necessidade de integração regional e intermunicipal no PlanMob, o que se traduz no campo da realidade é oposto: linhas insuficientes, horários desencontrados, ausência de terminais de integração e, por consequência, uso do veículo individual como transporte predominante. Tal realidade reflete uma desconexão entre as diretrizes estabelecidas no plano e sua materialização prática, que evidencia a ineficiência da capacidade político-relacional no município.

Quanto à acessibilidade e aos parâmetros de desempenho, conforto e qualidade, houve progresso em aspectos como climatização dos ônibus e segurança, mas questões cruciais, como acessibilidade plena e frequência adequada, ainda não foram atendidas. Tais deficiências demonstram uma lacuna na dimensão técnico-administrativa, ressaltando não apenas a necessidade de maior autonomia administrativa na autarquia responsável, mas também de um alinhamento político mais consistente para garantir a implementação integral das diretrizes do plano.

A síntese de todas as informações colhidas na entrevista ilustra a fragilidade das capacidades técnico-administrativa e político-relacional. Ambas não são mobilizadas pela administração pública local, em grande medida devido ao modelo de governança centralizador, como elencado pelo entrevistado. Em relação ao papel da burocracia profissional na implementação das diretrizes do Plano de Mobilidade Urbana, destacou-se que muitas ações poderiam ser efetivadas caso houvesse maior autonomia técnica por parte do corpo profissional da administração. Exemplos incluem a reestruturação do plano de pontos e paradas, na disposição de informações em formato físico, na implantação de faixas exclusivas, entre outros. A recorrente caracterização do governo como "centralizador" evidencia a debilidade da capacidade político-relacional em articular e engajar

diferentes atores sociais e políticos na construção de soluções coletivas para a política de mobilidade urbana.

Essa centralização exacerbada compromete diretamente a capacidade político-relacional, desestruturando mecanismos de participação democrática, como exemplificado pela ausência de um Conselho Municipal que aborde especificamente a pasta de mobilidade urbana e pela descontinuidade do Conselho Municipal de Trânsito. Este último, mesmo em períodos de funcionamento, não priorizou a política de mobilidade, limitando-se à regulação da utilização das vias por diferentes modais de transporte. No que tange a capacidade técnico-administrativa, foi interpretada neste trabalho como consequência da falta de capacidade político-relacional. Isto se dá porque a centralização da tomada de decisão dificulta a atuação de toda cadeia de funcionários, desde o burocrata a nível de rua até o burocrata de alto escalão, indicado como cargo de confiança. Portanto, ao cercear a atuação da burocracia profissional, ao ditar o que se deve implementar ou não segundo critérios políticos centralizadores, não há o desempenho da capacidade técnico-administrativa, sendo esta suprimida.

Para além da característica de centralização identificada, se destaca o contexto mais amplo em que interesses econômicos frequentemente prevalecem sobre os interesses sociais, configurando um obstáculo estrutural à efetivação das políticas de mobilidade urbana. Em um município onde a especulação imobiliária e a valorização econômica dos espaços urbanos exercem influência sobre as decisões políticas, as prioridades sociais, como a democratização do acesso ao transporte coletivo e a promoção de sistemas integrados e sustentáveis, são sistematicamente relegadas a um plano secundário. Tal subordinação evidencia não apenas as fragilidades das capacidades técnico-administrativa e político-relacional, mas também um desalinhamento estrutural entre os objetivos de governo e as exigências do bem-estar social, perpetuando um modelo de gestão que reforça desigualdades e limita o alcance transformador das políticas públicas de mobilidade.

198

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão aqui proposta constitui um ponto de partida para o debate sobre as capacidades estatais e os desafios inerentes à gestão da mobilidade urbana em Balneário Camboriú, oferecendo subsídios iniciais para uma reflexão mais ampla e crítica, apontando lacunas e potencialidades que podem orientar políticas públicas mais robustas e eficazes. O estudo realizado evidencia que a implementação das políticas relacionadas ao transporte coletivo, em especial no PlanMob de 2019, apresenta limitações substanciais, tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na político-relacional das capacidades estatais. A governança centralizadora, associada à ausência de articulação efetiva entre atores sociais, políticos e econômicos, compromete a materialização das diretrizes

estabelecidas no Plano Municipal de Mobilidade Urbana. Tal cenário resulta em um sistema de transporte coletivo aquém das demandas locais e regionais, reforçando a desconexão entre as metas estabelecidas e as necessidades concretas do território.

Ainda que iniciativas como a tarifa zero representem avanços no que concerne à democratização do acesso ao transporte público, sua efetividade permanece limitada pela carência de ações complementares e integradoras, como a intermodalidade e a reestruturação do sistema de transporte coletivo. Torna-se, portanto, imperativo o fortalecimento das capacidades técnico-administrativa e político-relacional no município, seja por meio da profissionalização da burocracia e da ampliação da autonomia técnica, seja pela construção de coalizões estratégicas que sustentem a implementação de políticas públicas estruturantes.

Cabe destacar que Balneário Camboriú possui um alto poder de arrecadação, o que permitiria a materialização de mudanças substanciais, principalmente no que diz respeito à infraestrutura urbana. Além disso, a cidade apresenta relevância socioeconômica no contexto regional em que se insere, o que permitiria que liderasse transformações urbanas que pudessem reordenar a estrutura do sistema de mobilidade urbana, principalmente no que tange ao transporte público. Para isso, apenas uma abordagem integrada e articulada seria capaz de superar os entraves estruturais que restringem o desenvolvimento equitativo das dinâmicas urbanas locais e regionais.

Por fim, há ampla margem para o desenvolvimento de estudos outros que possam aprofundar as discussões aqui iniciadas, abrangendo pesquisas que incorporem perspectivas de grupos sociais diretamente afetados, como trabalhadores e populações periféricas, o que oferece subsídios para enriquecer o debate. Assim, espera-se que este trabalho contribua para o avanço de debates acadêmicos sobre o tema, ao mesmo tempo em que oferece elementos para a subversão da atual lógica de gestão da mobilidade urbana, a fim de que os limites entre o planejado e o executado sejam transpostos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ - AMFRI. **Estudo da população flutuante da região Costa Verde e Mar**. 2020. Disponível em: https://amfri.org.br/uploads/sites/567/2023/05/1892844_Projeto_de_Populacao_Flutuante_2020.pdf Acesso em: 28 nov. 2024

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ - AMFRI. **Cerimônia garantiu repasse de US\$ 24 milhões para túnel imerso e obras de mobilidade para região da AMFRI**. 2024. Disponível em: <https://amfri.org.br/cerimonia-garantiu-repasse-de-us-24-milhoes-para-tunel-imerso-e-obras-de-mobilidade-para-regiao-da-amfri/> Acesso em 29 nov. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS - ANTU. **Tarifa zero nas cidades do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub638556169862602254.pdf> Acesso em: 14 out. 2024

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei complementar nº 42, de 22 de julho de 2019. **Institui o Plano de Mobilidade Urbana do Município de Balneário Camboriú - PlanMob/BC**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/itfxd> Acesso em: 5 dez. 2024.

BITTENCOURT, Tainá. **Desigualdades de classe, raça e gênero no acesso ao transporte e ao espaço urbano em cidades brasileiras: análises empíricas e métodos para políticas e planejamento**. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.

200

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Frota de veículos 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2024> Acesso em: 30 nov. 2024.

FERRARI, Arthur. **Número de usuários utilizando o transporte coletivo de Balneário Camboriú aumentou 13% após início da tarifa zero**. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/06/30/numero-de-usuarios-utilizando-o-transporte-coletivo-de-balneario-camboriu-sc-aumentou-13-apos-o-inicio-da-tarifa-zero/#:~:text=N%C3%BAmero%20de%20usu%C3%A1rios%20utilizando%20o,o%20in%C3%ADcio%20da%20Tarifa%20Zero> Acesso em 10 dez. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p.17-30. E-book. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20

democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf
 Acesso em: 10 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 13 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados. 2022a** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/balneario-camboriu.html>. Acesso em: 18 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama. 2022b.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama> Acesso em 18 nov. 2024.

MAYER, Sofia. **Balneário Camboriú tem bairro mais populoso de SC e nenhuma área rural.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2024/11/18/balneario-camboriu-100percent-area-urbana-bairro-mais-populoso-de-sc.ghtml>. Acesso em: 13 nov. 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *In*: AQUINO, Luseni; PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, Felix; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **Boletim de análise político-institucional.** n.29. Brasília: Ipea, 2021. p.49-59. *E-book.* Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10629/1/bapi_29.pdf Acesso em: 10 dez. 2024.

201

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

SCHLEDER, Carolina e MAIER, Jefferson. **Camboriú, cúmulo da segregação brasileira.** Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/646359-camboriu-cumulo-da-segregacao-brasileira-artigo-de-carolina-schleder-e-jefferson-maier> Acesso em 20 nov. 2024.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos.** 3 ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2019. *E-book.* p.2. ISBN 9788522128976. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522128976/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

SINDUSCON. **Panorama do mercado imobiliário VGV cresce em R\$ 1 bilhão em Balneário Camboriú.** Disponível em: <https://www.sindusconbc.com.br/panorama-do-mercado-imobiliario-vgv-cresce-em-r-1-bilhao-em-balneario-camboriu/> Acesso em 02 dez 2024.