

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

LabCit/GEDRI

v. 3, n. 3, 2022
ISSN 2675-3308

TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS EM SANTA CATARINA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A SUA DINÂMICA TERRITORIAL RECENTE

João Henrique Zoehler Lemos

O Laboratório de Estudos sobre Circulação, Transporte e Logística – LabCit se constitui como espaço de interação entre pesquisadores, professores, estudantes e comunidade, oferecendo suporte para atividades de pesquisa, ensino e extensão. A origem do laboratório remete ao **Grupo de Estudos em Desenvolvimento Regional e Infraestruturas – GEDRI**, constituído em 2005. Ele congrega pesquisadores de diferentes regiões do país. O grupo é certificado pelo CNPq desde 2005 e atualmente é sediado no Departamento de Geociências da Universidade do Federal de Santa Catarina (UFSC).

LabCit/GEDRI
Departamento de Geociências
Bloco C do CFH, Sala 4
E-mail: labcit.gedri.cfh@contato.ufsc.br
Telefone: (48) 3721-8594
Ramal: 8594



Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFH
Departamento de Geociências – GCN
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da UFSC
Laboratório de Estudos sobre Circulação, Transportes e Logística - LABCIT
Grupo de Estudos em Desenvolvimento Regional e Infraestruturas - GEDRI
Coordenador: Prof. Dr. Márcio Rogério Silveira

Site: <https://labcit.ufsc.br/>

TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS EM SANTA CATARINA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A SUA DINÂMICA TERRITORIAL RECENTE

Textos
para
Discussão

João Henrique Zoehler Lemos

joao.zoehler@gmail.com

Licenciado e Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Fronteira Sul.

Aluno do curso de doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Membro do GEDRI - Grupo de Estudos em Desenvolvimento Regional e Infraestruturas e do LabCit - Laboratório de Estudos sobre Circulação, Transporte e Logística.

Resumo: O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, cuja função central é interligar diferentes cidades situadas nas várias regiões do estado de Santa Catarina, vem manifestando transformações contraditórias no decorrer das últimas décadas, com destaque para a gradual redução no total de pessoas transportadas. Em meio aos problemas históricos, só recentemente o Estado catarinense propôs a reestruturação das operações e a abertura de um processo licitatório dos precários serviços regulares existentes. Diante dessas considerações, levando-se em conta a complexidade da rede urbana do estado e as dinâmicas da circulação que a compõem, este trabalho apresentará alguns aspectos que caracterizam o serviço público de transporte coletivo estadual e trará problematizações diante do quadro atual. A exposição conta com três momentos: no primeiro, há uma síntese do panorama dos fixos e fluxos da aludida atividade econômica; em seguida, algumas questões e críticas acerca da trajetória normativa serão apontadas; por fim, o terceiro item busca destacar as recentes ações do Estado catarinense em busca da saída do estado de crise em que os serviços regulares de ônibus estaduais se inserem.

Palavras-chave: Geografia dos Transportes. Transporte público. Interações espaciais. Circulação. Logística.

ROAD TRANSPORT OF PASSENGERS ON SANTA CATARINA: CONSIDERATIONS ABOUT ITS RECENT TERRITORIAL DYNAMICS

Abstract: The intercity road transport of passengers, whose central function is to connect different cities located in the various regions of the state, has been manifesting contradictory transformation over the last decades, with emphasis on the gradual reduction in the total peoples transported. Only most recently has the State of Santa Catarina started to propose solutions for the restructuring of operations and the opening of a bidding process for regular services of public transport. That said, taking into account the complexity of Santa Catarina's urban network and the circulation dynamics that compose it, this work will present the main aspects that characterize the public transport service in the state and will bring up problematizations in the face of the current situation. The exhibition has three moments: in the first, there is a synthesis of the panorama of the intercity flows of the aforementioned economic activity; then, some questions and criticisms about the normative trajectory will be pointed out; Finally, the third item seeks to highlight the recent actions of the State of Santa Catarina in search of a way out of the state of crisis in which regular state bus services are inserted.

Keywords: Transportation geography. Public transport. Spatial interactions. Circulation. Logistic.

Introdução

Apesar da crise vivenciada no atual período, no território brasileiro, a dinâmica econômica do estado de Santa Catarina manifesta diversos fatores que reforçam a sua complexidade, com especializações regionais produtivas com elevado grau de modernização, setores industriais de grande importância e, enquanto dinâmica territorial desse cenário, uma complexa rede urbana formada por importantes nós regionais de circulação. Nesse sentido, a intensidade com que as interações espaciais são produzidas nesse contexto reforça um amplo campo temático para a ciência geográfica, referente aos estudos acerca da circulação, dos transportes e da logística e as repercussões que daí decorrem na organização do território (SILVEIRA, 2011; 2016).

Com especificidades regionais, produto da coexistência de formações socioespaciais particulares em seu território, Santa Catarina tem uma rede urbana complexa, com centros urbanos de papéis dinâmicos que intermedeiam numerosas cidades pequenas (MAMIGONIAN, 2011; SILVEIRA, 2016). Conforme o recente estudo *Regiões de Influências das Cidades 2018* (IBGE, 2020), foram identificados 11 arranjos populacionais e cidades de maiores níveis de centralidade, inseridos no amplo grupo que totaliza 112 centralidades no país (Metrópoles e Capitais Regionais). Esses nós da rede urbana estão situados majoritariamente na ampla fachada atlântica, entre as regiões Norte e Sul do estado, e em direção ao planalto, lugares que desempenham papéis centrais relevantes para as suas amplas hinterlândias, sobretudo pela oferta e concentração de serviços e outras atividades econômicas não vistas em cidades menos complexas (FELÁCIO, 2021).

Diante disso, a problematização do transporte coletivo regional – *inter* e *intra* – é importante, uma vez que esta atividade configura as condições de mobilidade e acessibilidade no território e seus lugares. Remete à mobilidade do trabalho, ao acesso a serviços, às atividades educacionais e de lazer, aos serviços de saúde etc. São elementos que formam as interações espaciais, estas mais amplas, que têm um caráter dialético na transformação do território, reproduzindo os imperativos da estrutura concernente à formação socioespacial (COCCO, 2017; CORRÊA, 1997). A topologia manifestada pelos fluxos de pessoas no transporte público é a concretude de relações sociais já constituídas e que compõem o movimento circulatório do capital e as suas intrínsecas necessidades para a reprodução social particular, da classe trabalhadora, e a reprodução do próprio modo de produção, encerrando, portanto, o ciclo de circulação, produção, troca e consumo.

Ainda nesse sentido, é notório que a complexificação das cidades, suas funções urbanas e as relações econômicas regionais e da circulação constituem bases para a produção de fluxos variavelmente intensos, cuja dinâmica territorial inclui pessoas, mercadorias, insumos, matérias-primas, capitais e informações. Em meio a esses elementos geográficos, uma fração da circulação capitalista que possibilita compreendermos a constituição e o desenvolvimento da rede urbana é a referente à movimentação de passageiros nos transportes públicos regulares. Nossa atenção será orientada para essa variável específica, considerando-se o território do estado de Santa Catarina como plano empírico central para a problematização exposta aqui. O tema do serviço público de transporte coletivo constitui um campo de disputas, com conflitos e contradições, o que é acentuado nas situações mais duras de crise capitalista, a exemplo da atual conjuntura brasileira. O papel do Estado passa

por recrudescimento, os investimentos privados passam por um estrangulamento mais severo e as condições de eficácia e eficiência tornam-se ainda mais precárias, resultando na mutilação das condições finais das operações – envolve abrangência, frequência, preço pelo serviço, qualidade das viagens e segurança jurídica.

O modal rodoviário tem a primazia na atividade econômica de transporte regular de passageiros, característica majoritária do território nacional, com exceções em regiões onde o transporte hidroviário tem destaque, como em frações da Amazônia. E é esse modal que analisaremos aqui. Para tratarmos dos serviços regulares de transporte que atuam na escala do estado, isto é, que ofertam as condições materiais de transporte de passageiros entre as cidades catarinenses e, logo, configuram uma rede de acessibilidade regional, há de se fazer uma delimitação para essa análise. E aqui será a atividade econômica limitada às normas do Estado de Santa Catarina, apontamento que é justificado pelo modo com que compreendemos os diversos “sistemas” de transporte público existentes no Brasil e as suas especificidades.

No país, o serviço público de transporte de passageiros por ônibus passa por uma regulação obediente às escalas da federação, isto é, recebe normas dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União. Coexistem distintos pactos normativos, um verdadeiro caleidoscópio de padrões de leis, regulamentações e formas de outorga do serviço público às empresas privadas. A caráter de exemplo, os deslocamentos entre diferentes estados são tratados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), autarquia federal constituída em 2001. Já os fluxos entre diferentes municípios de um mesmo estado obedecem a normas e regulamentos dos respectivos órgãos estaduais, como é o caso de Santa Catarina, onde a Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC) têm o papel de, respectivamente, administrar os contratos de outorga e fiscalizar as operações e regular as questões tarifárias. Soma-se a isso os mais de 5,5 mil municípios brasileiros, o que demonstra uma ampla variedade de agentes políticos que normatizam e controlam o transporte público rodoviário no país.

O sistema de transporte público estadual estruturado em Santa Catarina é complexo, visto que abrange numerosas ligações regulares intermunicipais, situadas tanto nas aglomerações urbanas mais densas e complexas, como as da Região Metropolitana de Florianópolis (RMF), quanto as que articulam cidades de papéis centrais e cidades pequenas em outras regiões. Em meio a isso, o Estado catarinense e as múltiplas interações com os agentes econômicos envolvidos vêm reproduzindo contradições históricas no modo de operação dos serviços. Das mais complexas, há a questão da lacuna na modernização do pacto normativo implantado no estado: ainda no presente, ressoam padrões de organização e controle dos fluxos avistados na década de 1950, quando das primeiras regulamentações estabelecidas no transporte de passageiros por ônibus. Ainda, Leis e normas da década de 1980 mantêm vigência e atuam enquanto rugosidades ao desenvolvimento e a complexificação da circulação demandada no âmbito do meio técnico-científico-informacional.

Diante do serviço público estadual de transporte rodoviário de passageiros, quais são os principais aspectos que caracterizam tal atividade em Santa Catarina? Para responder à questão, este trabalho tem como objetivo central problematizar a dinâmica territorial recente do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros operado no estado catarinense. Para esse escopo, o texto está subdividido em três itens principais,

a saber: o primeiro, dedicado à exposição de um panorama acerca da movimentação de passageiros nos serviços regulares, visto como uma aproximação inicial à aparência da atividade; um segundo tópico, voltado para uma crítica sintética às históricas descontinuidades e desarticulações institucionais do Estado catarinense, agente fundamental na regulação e normatização dessa atividade econômica; já o terceiro momento trará apontamentos acerca das recentes ações do governo estadual sobre o sistema de transporte público, quando novas variáveis entram em jogo para se compreender tal meio de deslocamento.

Fixos e fluxos do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros em Santa Catarina

Começamos a análise do serviço público de transporte de passageiros, atividade econômica essencial, por intermédio da dinâmica dos seus fluxos. Elementos do espaço geográfico, inseridos numa complexa e contraditória totalidade, resultado da formação socioespacial em seu curso histórico, as operações estaduais do transporte rodoviário de passageiros formam uma das diversas redes que são justapostas na organização do território catarinense (CORRÊA, 2018; SANTOS, 2014c). É uma atividade econômica baseada na contínua articulação de elementos geográficos, relação formada tanto de fixos móveis e imóveis, como terminais de embarque, pontos de apoio, garagens, pontos de venda e atendimento, ônibus, serviços de suporte etc., quanto pelos próprios fluxos, isto é, a vida social que anima esses objetos, manifestada por intermédio da movimentação de passageiros entre diferentes lugares, verdadeiros nós de circulação do território.

A relevância do modal rodoviário de transporte é destacada, por exemplo, quando observamos alguns indicadores referentes às operações no ano de 2019, presentes na Tabela 1. O total de pessoas movimentadas corresponde a diversas topologias de ligações. Atendem tanto os deslocamentos entre Chapecó/SC e Joaçaba/SC, cidades na região Oeste do estado e que estão 160 km distantes e que são atendidas por serviços rodoviários, quanto servem às mobilidades pendulares efetivadas por linhas de ônibus entre São José/SC e Florianópolis/SC ou Criciúma/SC e Forquilha/SC, do serviço urbano e com extensão média de 14 km.

Tabela 1 – Santa Catarina: dados do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros – 2019

Passageiros transportados (milhões)			Empresas operadoras				Cidades atendidas	Frota operante	
Rodoviário (R)	Urbano (U)	Total	R	U	R+U	Total		Veículos	Idade média
8,029	37,898	45,927	55	38	17	77	269	1.420	10

Fonte: Santa Catarina (2022).

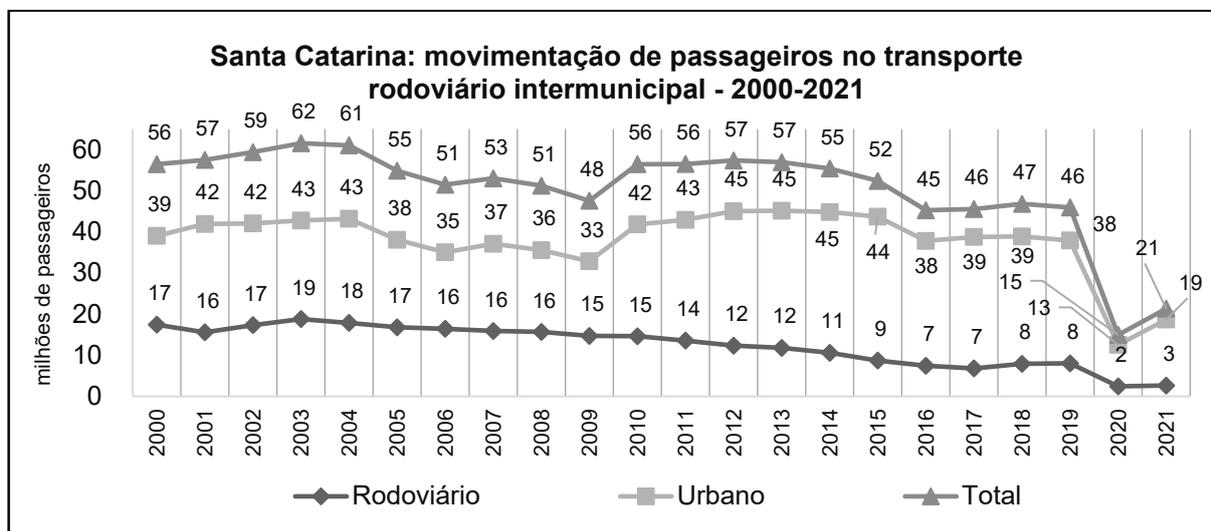
Os quase 46 milhões de passageiros transportados em 2019 estavam divididos entre as 77 empresas registradas no órgão regulador, agentes econômicos responsáveis pela operação de 692 linhas de ônibus, divididas entre as modalidades rodoviária (348 linhas) e urbana (344 linhas). Essa densidade não é homogênea, já que conforme os dados das operações para o ano de 2019, existem frações do território catarinense que não

são atendidas por essa atividade. Entre as 295 cidades, 26 não recebem qualquer tipo de atendimento do transporte público estadual. Mesmo que reconheçamos que 269 centros urbanos são atendidos, as condições de atendimento são desiguais e potencializam cenários de relativa inacessibilidade, visto que por vezes são operações rarefeitas (poucos serviços numa cidade) e com frequências reduzidas (poucas viagens).

Numa dinâmica paralela à complexificação da rede urbana catarinense, os fluxos produzidos pelo serviço público de transporte de passageiros vêm mostrando uma notória redução na quantidade total de pessoas transportadas ao longo dos últimos anos. Considerando-se as duas modalidades de operação, com os serviços rodoviários e urbanos, que dizem respeito, respectivamente, às operações de maiores e menores distâncias – estas últimas, em sua maioria, estão presentes em aglomerações urbanas mais densas e complexas – os serviços rodoviários foram os que registraram uma maior perda. Em 2000, as operações rodoviárias transportaram 17,4 milhões de pessoas, quantidade que mostrou um leve crescimento até 2004. Em comparação a 2000, a redução em 2010 foi de 16% – 14,6 milhões – e chegou a 53% em 2019, quando pouco mais de 8 milhões de pessoas foram transportadas. Diante do cenário da pandemia da Covid-19, o total de passageiros movimentados chegou a 2,4 milhões em 2020 e a 2,6 milhões em 2021.

Com base nos dados fornecidos pela SIE (SANTA CATARINA, 2022), no Gráfico 1 apresentamos uma série histórica que representa a evolução da movimentação de passageiros no serviço regular intermunicipal de Santa Catarina, entre os anos de 2000 e 2021, com as duas modalidades operadas.

Gráfico 1 – Santa Catarina: fluxo do transporte público intermunicipal – 2000-2021



Fonte: Santa Catarina (2022).

Há uma oscilação que apresenta crescimentos e reduções nos números quando as linhas urbanas são analisadas. A realidade onde normalmente são operadas, notadamente em regiões onde a circulação é mais densa e complexa, como na RMF, em partes aponta um caminho explicativo. Esse aparente equilíbrio está associado à intensificação da urbanização e às taxas líquidas de migração nas regiões que têm as linhas urbanas como meio de transporte coletivo para as curtas distâncias, como visto na faixa litorânea. Ainda assim, entre

2000 e 2019, essa modalidade teve um decréscimo de 2,9%, muito menor que a redução vista na modalidade rodoviária. O cenário aponta para a hipótese de que há uma dissensão entre a complexificação econômica – inclui-se aí a questão demográfica – das áreas atendidas pelos transportes “metropolitanos” (da modalidade urbana) e as condições qualitativas do serviço público de transporte em manter seus usuários, o que se soma à expansão do transporte individual e a outros meios de deslocamento.

No contexto catarinense, o cenário de redução na quantidade de passageiros e a relação do aumento da frota de veículos particulares é notado. A caráter de observação sobre a frota de veículos, motocicletas e motonetas registradas em Santa Catarina, houve um crescimento superior a 50% entre 2010 e 2019. Se partirmos do ano de 2005, a quantidade aumentou em mais de 130%. Algumas regiões do estado tiveram um crescimento superior aos padrões nacional e do estado, como visto na Região Geográfica Imediata (RGI) de Chapecó, onde a frota de veículos, motocicletas e motonetas cresceu 1,5 vez (DENATRAN, 2020). Neste último recorte, como caso particular de análise, enquanto a frota dos automóveis mencionados aumentou mais de 159%, o volume de passageiros movimentados no contexto regional reduziu 81% (LEMOS, 2021).

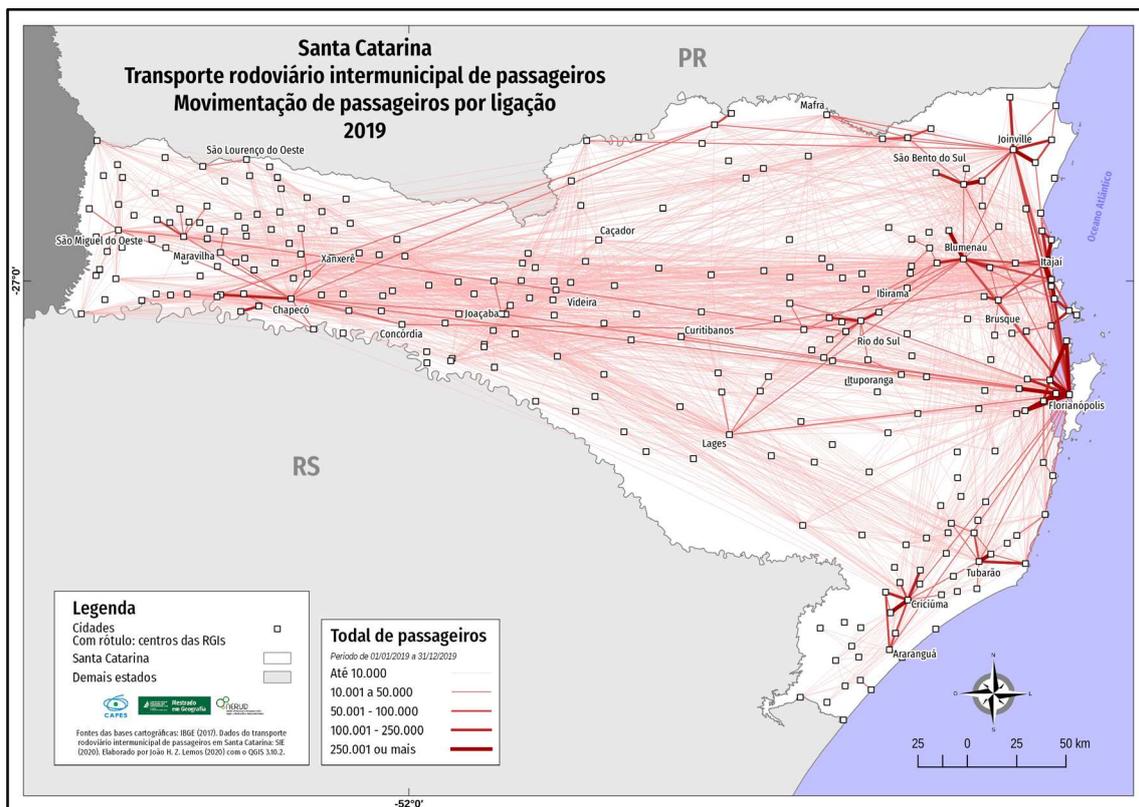
Com base em dados de 2019, as cidades que concentravam as maiores movimentações de passageiros nas ligações de modalidade rodoviária estavam situadas principalmente na faixa litorânea e vale do Itajaí: Florianópolis, Joinville, Blumenau, Tubarão, Chapecó, Balneário Camboriú, Itajaí e Laguna – todas com movimentação superior a 400 mil passageiros. Os serviços urbanos por sua vez, reforçam a própria especificidade das operações: Florianópolis, São José, Palhoça, Biguaçu, Itajaí, Camboriú, Criciúma, Araquari, Balneário Camboriú registraram movimentações superiores a 1 milhão de pessoas, com um teto de quase 25 milhões de passageiros na capital do estado. Todos esses dados reforçam a dinâmica territorial e a densidade dos fluxos produzidas pela atividade econômica do transporte regular de passageiros que, no entanto, também mostrou reduções na quantidade de serviços regulares operados.

A rarefação dos serviços de transporte público está relacionada tanto à perda de demanda em algumas realidades, quanto à divisão territorial do trabalho interna aos agentes econômicos que operam nesse serviço público. Mercado e território têm importante significado para as empresas de transporte, reforçando essa indissociabilidade já apontada por Santos (2014c), para quem as cidades devem ser compreendidas enquanto verdadeiros terminais da extração de mais-valia. No tema da quantidade de operações, em 2000 haviam 847 linhas (535 rodoviárias e 312 urbanas); em 2010 eram 837 serviços (502 rodoviárias e 335 urbanas); por fim, em 2019, 692 linhas de ônibus intermunicipais estavam disponíveis (348 rodoviárias e 344 urbanas).

O aumento das operações urbanas remete, por exemplo, às mais urgentes demandas da faixa litorânea catarinense e os seus eixos de urbanização. A redução das operações rodoviárias exprime a decadência dos serviços entre cidades situadas tanto em regiões economicamente menos dinâmicas, quanto tem relação com o processo de reestruturação da atuação de determinados grupos econômicos, como é o caso do grupo Reunidas, que entre 2000 e 2019 reduziu em duas vezes as operações intermunicipais, pois enquanto possuía 172 linhas em 2000, manteve 57 no ano de 2019. Este último tema é reflexo inclusive do estado de insegurança jurídica e da baixa eficácia das ações de controle e planejamento dos fluxos por parte das instituições públicas.

Para finalizarmos este item, o Mapa 1 traz uma representação sobre a movimentação de pessoas por ligação intermunicipal no estado, com base em dados que abrangem o período de janeiro a dezembro de 2019. Depois disso, diante do cenário pandêmico, os fluxos foram drasticamente alterados, seja pela própria redução das frequências das operações, a aceleração do já latente processo de perda de passageiros em determinadas rotas regulares e, inclusive as estratégias corporativas de redução nas operações com vistas à ampliação da rentabilidade das operações estaduais. Várias ligações entre cidades permanecem com movimentações reduzidas desde a interrupção observada entre os anos de 2020 e 2021 (SANTOS; LEMOS, 2021).

Mapa 1 – Santa Catarina: fluxo do transporte público intermunicipal – 2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Santa Catarina (2022).

O mapa acima reforça a questão da densidade na faixa litorânea catarinense, onde maiores eixos de urbanização e de complexidade econômica balizam a mobilidade populacional de curtas e médias distâncias. Quando algumas frações da faixa litorânea, do vale do rio Itajaí, das regiões de Criciúma e Joinville são analisadas, podemos destacar o processo de reestruturação produtiva e de transformações socioeconômicas ocorridas ao longo das últimas décadas. Silveira (2016) destacou as múltiplas novidades que impactaram o território catarinense desde a década de 1980, com maior intensidade nos anos de retorno ao desenvolvimentismo brasileiro, desde 2003, o que torna mais complexa a divisão territorial do trabalho e seus fluxos. A presença de fluxos mais densos concentra-se em alguns centros, como Florianópolis, Itajaí, Blumenau, Rio do Sul, Joinville, Criciúma, Jaraguá do Sul e São Francisco do Sul. Em direção ao planalto, Lages, Joaçaba, Chapecó, Maravilha e São Miguel do Oeste apresentam relativas concentrações.

Descontinuidades e desarticulações no âmbito institucional do transporte público estadual

Como apontado anteriormente, é necessário colocarmos em relevo a relação entre território e norma, considerando o serviço público de transporte como uma síntese complexa disso, uma das dimensões das interações espaciais e o seu caráter dialético (SILVEIRA; COCCO, 2011). Nosso cenário é caracterizado por ações organizadas a partir das empresas de transporte de passageiros na dialética interação com o Estado, o que fornece subsídios para a elucidação do estado das coisas e as estruturas que são formadas. Por isso, apontamos que “Nenhum movimento é totalmente livre, haverá sempre uma instância de supervisão, de regulação, de normas às quais deverá se submeter” (ARROYO, 2015, p. 39). Além disso, “As normas jurídicas e as formas geográficas guardam a propriedade comum de produzir condicionamento sobre a sociedade, funcionalizando-a para diversos fins e direções distintas” (ANTAS JR., 2005, p. 54).

Desde os anos de intensificação do desenvolvimento do rodoviarismo enquanto principal modal de transporte no país, o Estado passou a reforçar a sua atuação no sentido de normatizar as atividades ligadas a essa base técnica, como é o transporte de pessoas por ônibus (BRASILEIRO; HENRY, 1999). O acelerado crescimento da economia brasileira e o “curto-circuito” no território (SANTOS, 1979) gerou demandas atendidas de maneira pragmática, a exemplo da criação dos órgãos estaduais de controle dos transportes. Em síntese, esses órgãos de governo foram constituídos com o duplo objetivo de estruturar as redes de estradas e organizar os meios coletivos de transporte entre as cidades, levando-se em consideração a natureza jurídica dos estados federados, o que balizou a criação dos vários órgãos estaduais, como em Santa Catarina.

O Estado catarinense passou a atuar na regulação do transporte coletivo rodoviário na década de 1950, com a promulgação da legislação estadual específica para tratar dessa atividade, que até então se inseria no conjunto das demais atribuições do Departamento de Estradas de Rodagem de Santa Catarina (DER), órgão estadual criado em 1946. A Lei Estadual nº 802, de 1952, passou a dispor sobre a outorga para o transporte rodoviário de passageiros em nível estadual. Essa primeira organização tinha as limitações e contradições de seu contexto histórico, significados àquela época por relações ainda mais clientelistas entre as empresas de transporte e os agentes públicos do governo. Ocorreram poucos avanços nesse sentido, visto que apesar das novas regulamentações, por intermédio da Lei nº 5.684 e do Decreto nº 12.601, ambos de 1980, além da criação do Departamento de Transportes e Terminais (DETER), as ações praticadas pelo Estado grosso modo apenas ratificaram as antigas outorgas precárias herdadas desde a década de 1950.

Conforme Cocco (2017) destacou, o DETER se constituiu como uma autarquia sem autonomia efetiva, que tivesse o poder de estabelecer normas mais rígidas e políticas amplas no âmbito do transporte coletivo. Um indicador disso é o fato de o arcabouço normativo ser mantido em condições prévias à Constituição Federal de 1988, à Constituição Estadual e às Leis ligadas à forma de outorga de serviços públicos – como a “Lei das licitações”, de 1995. Por tal condição, foram cristalizadas ações que pouco contribuíram para avanços no marco regulatório estadual do transporte de passageiros, sobretudo nas formas regulares de operação. Outra questão que põe o serviço num patamar de maior complexidade refere-se à reorganização da autarquia que o

regulava até meados de 2019. O DETER foi extinto por meio da Lei Estadual Complementar nº 741, de 12/06/2019, que transferiu parte das suas funções à SIE, com exceção para as ações voltadas à fiscalização, que foi transferida para a ARESC. Essa ação tende, em nossa visão, a diluir a já escassa capacidade técnica de planejamento e organização de um serviço estratégico. Todos esses fatos constituem formas espaciais intangíveis, componentes da materialidade social que forma o território estadual, com repercussões na organização desigual e contraditória de uma das atividades que estrutura importantes fluxos nessa realidade.

No contexto catarinense foi estruturado um sistema de transporte público que abrange todo o estado, sobre o qual atuam dois órgãos de governo, desdobrado em operações de extensão superior (“serviço rodoviário”) e de menores distâncias, presentes nas mais complexas aglomerações urbanas (“serviço urbano”). Apesar da relevância da atividade, desde as primeiras operações de transporte coletivo por via rodoviária, ainda na década de 1920, não foi realizado um certame licitatório amplo, com o objetivo de reestruturar o setor. Certos eventos tiveram papel decisivo na atual situação difusa em que o serviço se encontra, como nas renovações das outorgas precárias, algo depois visto como inconstitucional. Algumas proposições de licitação do sistema e suas modalidades foram feitas, entretanto, liminares e imbróglis judiciais passaram a repressar tais ações, com destaque para as ações do sindicato patronal das empresas de transporte – o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Santa Catarina (SETPESC).

Em suma, apontamos que existem dois cenários, complementares entre si: 1) de descontinuidades, do ponto de vista da capacidade de atuação do Estado catarinense e de fragmentação das políticas públicas, visto que em meio ao cenário de complexidade econômica significativa do território catarinense coexiste um serviço público tão precariamente constituído; e 2) é estruturado um cenário de desarticulação institucional, com destaque para o contexto em que tanto a criação de numerosas regiões metropolitanas no estado, quanto o ato de formação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Florianópolis (SUDERF) não foram suficientes para a aceleração de ações transformadoras de um já muito moroso processo de mutilação do serviço de transporte coletivo estadual. Em suma, são questões que repercutem as especificidades das formações sociais e as práticas políticas delas advindas em Santa Catarina (cf. COCCO, 2017).

Em face da duradoura frouxidão avistada nos entes governamentais, é reforçada a infiltração do ideário neoliberal nas instituições públicas, com variados impactos no tema dos transportes. A situação atual revela diversos problemas e desafios, como a situação em que as outorgas chegaram à situação de plena irregularidade, em razão da caducidade dos atos normativos já defasados e vencidos. Por essa razão, a insegurança jurídica trouxe a inviabilização de uma série de ações rotineiras, como: abertura de novos serviços, modificação das operações existentes, percalços aos disputados reajustes tarifários, estabelecimento de um rígido quadro de obrigações de padrão de qualidade dos serviços ofertados e, até mesmo, a possibilidade de subsídio estatal às operações nas aglomerações urbanas mais complexas. Ainda no último ponto, o Estado catarinense tornou-se incapaz de exigir a implementação de novas tecnologias da informação para o rígido controle das operações desse serviço essencial (SANTA CATARINA, 2013; 2021a). A seguir, retomaremos alguns eventos mencionados neste item, destacando questões mais recentes que circundam o tema.

Ações recentes do Estado catarinense

Diante da situação em que se encontram as operações do transporte rodoviário estadual, cujas contradições acarretaram um estágio de crise generalizada na qual a redução nos totais de pessoas transportadas é uma das aparências objetivas mais significativas, o Estado catarinense vem tentando propor mudanças, não obstante o caráter vagaroso de suas intervenções. Vale ressaltar que tal cenário só vem sendo levado a cabo em razão de ações judiciais, por intermédio do Ministério Público de Santa Catarina, o que adicionou níveis de complexidade à atividade, com o reforço das contradições entre o Estado, seus órgãos e secretarias e os agentes econômicos voltados à exploração econômica do transporte coletivo por ônibus.

Conforme o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC, 2018a; 2018b), ao longo das últimas duas décadas foram produzidas inconsistências nas formas de autorização para o funcionamento das linhas regulares de ônibus no estado. Resumidamente, em complemento ao que mencionamos no item anterior, sobre a necessidade de processos licitatórios para a consolidação da atividade enquanto serviço público, as operações estaduais do transporte rodoviário de passageiros são feitas, hoje, em condições precárias, mesmo enquanto regimes de autorização e/ou permissão. Um dos indícios desse cenário é a extrapolação dos prazos de validade das linhas regulares de ônibus atribuídas às empresas transportadoras, em todas as modalidades. Até o ano de 2021, todas as outorgas estavam vencidas, isto é, mostravam-se juridicamente inválidas, situação que acometia as mais de 900 licenças vigentes. A situação foi temporariamente regularizada no final do referido ano.

Cabe destacar que durante o primeiro governo de Raimundo Colombo em Santa Catarina (2011-2014), foi constituída uma tentativa incipiente de formulação da chamada Política estadual de transporte intermunicipal de passageiros (SANTA CATARINA, 2013). A tentativa buscou solucionar a prorrogação inconstitucional das outorgas feita na década de 1990, anulada em 2009. O ato, no entanto, não prosperou, apesar da proposta que previa a realização de reuniões periódicas nas várias regiões do estado para a elaboração de uma minuta do projeto Lei, cujo papel seria substituir a já mencionada Lei Estadual nº 5.684 de 1980. O assunto arrefeceu diante das transições de governo, a criação da SUDERF e os conflitos em razão do transporte público postos em prática no ano de 2013, estes que pouco colaboraram na efetiva modificação do *status quo* da atividade no território brasileiro, servindo de antessala ao golpe de 2016 (COCCO, 2017).

Em 2018, o Ministério Público estadual passou a pressionar, por vias judiciais, a organização e execução do processo licitatório do transporte rodoviário intermunicipal, momento em que as empresas operadoras desse serviço público ingressaram com recursos jurídicos para impedir a continuidade dessas ações (PELEGI, 2018). Duas foram as razões dessa batalha judicial: a primeira e por vezes já esperada, refere-se ao descontentamento com a possibilidade de perda dos verdadeiros “feudos operacionais” por parte das companhias; em seguida, algo importante, refere-se ao fato de que não havia estrutura estatística e de informação suficiente para a preparação do Edital, lacuna que novamente demonstra a completa precariedade com que tal serviço público foi tratado ao longo das décadas pelo Estado catarinense.

Apesar da relevância do sistema como um todo, as dificuldades observadas nas mais densas aglomerações urbanas tiveram a capacidade de aglutinar forças políticas mais numerosas no sentido de reestruturar as operações estaduais de transporte coletivo. O contexto das ligações entre Florianópolis e o seu entorno metropolitano testemunha tal nível de complexidade, visto que os deslocamentos diários entre a capital estadual e as demais cidades mostra-se denso e por vezes precário diante das necessidades contemporâneas (cf. COCCO, 2017; 2019; MPSC, 2018a; 2018b), reforçado pela forma geográfica que toma a urbanização nessa fração do estado, com eixos de urbanização contíguos. Trata-se de um território que demanda sistemas de transporte mais bem integrados, fluidos e que de fato sirvam para a estruturação de uma rede de acessibilidade regional. Dito isso, torna-se importante reforçar algo que à primeira vista parece banal: os deslocamentos na RMF extrapolam os limites municipais e as rupturas na dimensão das normas.

Com base nessa consideração, é necessário reiterar que os fluxos pendulares de passageiros sofrem com a fragmentação institucional dos serviços de transporte público, bastando recordarmos do fracionamento que há entre os sistemas, obediente ao pacto federativo. Isso constitui outro obstáculo à integração territorial regional, pois na contramão, o uso cotidiano do transporte exige a articulação entre todos os órgãos envolvidos, já que envolve operações internas aos municípios e entre eles, pouco importando se quem usa os transportes está se movendo em um ou outro âmbito normativo. Se pensarmos no contexto regional formado por Biguaçu, Florianópolis, São José e Palhoça, temos cinco sistemas diferentes de transporte público, dotados de normas fragmentárias e desarticulações no plano da logística estatal: quatro operações controladas pelas respectivas prefeituras e um sistema estadual intermunicipal que passa pelo crivo da SIE e ARESC.

Em processo mais recente, o agravamento da situação irregular dos serviços operados em Santa Catarina, sobretudo em função da pandemia da Covid-19 e a redução dos fluxos de pessoas entre 2020 e 2021 (SANTOS; LEMOS, 2021; SILVEIRA et al., 2020), forçou a SIE a apresentar um relatório que contém proposições para o planejamento da licitação do sistema (SANTA CATARINA, 2021). A interrupção dos fluxos no território nacional foi acompanhada da negligência do Estado brasileiro – em suas diferentes escalas territoriais de ação política – em apresentar e pôr em prática políticas de contenção à crise, sobretudo sanitária, no sentido de dissipar os impactos econômicos na vida social. No plano setorial, emergiu uma prenunciada crise no setor de transporte coletivo, como visto em Santa Catarina. O processo de insolvência de algumas transportadoras teve aceleração nos momentos de maior intensidade da pandemia, com posteriores aberturas de pedidos de recuperação judicial e ampliação dos cortes de postos de trabalho. Em 2020, o setor de transporte rodoviário de passageiros catarinense reduziu 25% no total de empregos gerados, apresentando ainda a queda de ICMS arrecadado na ordem de 42,3% (PRICINOTE; MUSTAFA, 2022; SANTA CATARINA, 2021a).

O relatório apresentado pela SIE, ARESC e outros órgãos está subdividido em itens que contextualizam a atividade, destacam quais são os problemas mais graves, trazem proposições para a solução do cenário que se configurou, pontuam os agentes públicos e privados envolvidos, expõem um cronograma preliminar e, por fim, salientam um conjunto de possíveis riscos e condicionantes à ação. Um dos passos importantes, já efetivado, foi o da regularização transitória das outorgas das empresas de transporte, referente

às linhas operadas (SANTA CATARINA, 2021b). Esta ação tornou menos precária as operações, cabendo validade de até 42 meses, segundo o relatório mencionado. Em paralelo a isso, a SIE e os demais órgãos preveem o desenvolvimento de um sistema unificado de bilhetagem eletrônica, que num primeiro momento terá a função central de coletar e processar os dados oriundos do sistema mencionado, para o monitoramento da movimentação de pessoas e a elaboração de uma minuta para o processo licitatório e a execução deste.

No entanto, o significado da referida ação por parte dos órgãos públicos ainda reflete as determinações históricas do território onde está inserida. O documento divulgado no primeiro semestre de 2021 reproduz velhos problemas, conhecidos há longa data e arduamente explorados, por exemplo, no trabalho de Cocco (2017) sobre o transporte público na RMF. Destacamos estes pontos: 1) apesar da breve menção, não clarifica o papel real de instituições intermediárias, como é o caso da SUDERF, o que possibilitaria um controle mais próximo da atividade fim em regiões mais complexas e dependentes de serviços de transporte público massivo para o atendimento das migrações pendulares; 2) no tema do financiamento dos transportes, a despeito da menção ao subsídio cruzado, não apresenta outras possibilidades de subvenção à atividade, ou mesmo de uma política fiscal e tributária, no campo da logística de Estado, que aponte um horizonte de maior coesão institucional; 3) não há apontamento acerca de outros modais passíveis de implantação no longo prazo, a exemplo da integração via intermodalidade com o transporte hidroviário, como nas ligações entre o continente e a Ilha de Santa Catarina, onde está situada a maior parte do município de Florianópolis.

Um ponto relevante do documento é o que intenta propor um modelo outorga por intermédio de processo licitatório, com divisões regionais e lotes de serviços. A questão a ser observada é até onde o poder político do governo estadual irá manter firmeza diante das pressões do setor empresarial (cf. PELEGI, 2018), este que se mostra mais propenso ao modelo autorizatário, com menor papel do Estado na regulamentação, seguido pela ANTT no transporte interestadual e internacional. Ainda, resta manter vigilância sobre as tensões entre os serviços ditos flexíveis, ofertados por aplicativos e empresas que operam por meio de uma numerosa e precária cadeia de subcontratações – no caso dos ônibus, exemplificado pela Buser (OLIVEIRA NETO; SANTOS, 2021). Nesse sentido, em recente decisão judicial, o chamado “fretamento colaborativo” foi liberado em Santa Catarina, dando prosseguimento ao Decreto Estadual nº 1.342, de 2021 que favorece o tipo de serviço ofertado por empresas de tecnologia como a Buser (BAZANI, 2022; JUSTIÇA..., 2022).

Conforme apontam SIE e ARESC, o cronograma atual do projeto de regularização do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros catarinense propõe que o Edital de licitação do serviço de transporte público seja publicado até o mês de dezembro de 2025. Recentemente, a SIE buscou empresas de tecnologia da informação para implantar o sistema informatizado de banco de dados e informações sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. É um dos atributos que chega tardiamente à logística de Estado na realidade catarinense, essencial para uma maior sofisticação nas decisões políticas sobre o tema das redes geográficas formadas a partir da movimentação de passageiros.

Até lá, os desafios permanecerão, tal como observado recentemente na disputa endógena do Estado catarinense: enquanto a ARESC promulgou o reajuste tarifário dos serviços de ônibus intermunicipais, o poder

executivo direto e a SIE entraram com ação judicial para impedir o aumento de 15% no valor das tarifas dos serviços rodoviários e urbanos (CALDAS; SILVA, 2022). A disputa interna ao Estado só reforça os descaminhos no contexto da regulação de uma atividade essencial como o transporte público, em que a chamada regulação híbrida derivada do receituário neoliberal – as agências de regulação – reforça contradições e dispersa as ações da administração pública direta.

Conclusão

Neste texto, apresentamos um panorama geral do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros operado no estado de Santa Catarina. Inicialmente, expusemos uma síntese referente ao recorte dos fixos, fluxos e a divisão econômica do tema tratado – sua aparência. Em seguida, seguimos para questões institucionais, com uma exposição que privilegiou o recorte das normas e as descontinuidades e desarticulações no âmbito institucional, questão cara à ciência geográfica e ao tema dos transportes por problematizar a logística de Estado e os seus impactos nos serviços públicos. Por fim, expusemos um recorte mais recente, com as mais novas propostas ao setor de transporte público intermunicipal em Santa Catarina.

A partir de nossa exposição, destacamos algumas ações que contribuíram para as mudanças nos fluxos de passageiros no estado: 1) a melhoria das condições gerais de transporte, que em certa medida retiraram do transporte rodoviário de passageiros o papel de principal e por vezes único suporte aos deslocamentos; 2) o maior acesso aos transportes individuais nas últimas décadas, produto de condições macroeconômicas; 3) as ações unidirecionais dos agentes econômicos, poupadores por suas próprias características de incremento tecnológico nas operações, em associação ao papel propositivo de caráter nulo do órgão estadual responsável; e 4) em complemento ao elemento anterior, a dificuldade do Estado em construir um verdadeiro conhecimento da atividade no âmbito estadual, diante das particularidades do setor e da abrangência das operações, gerando repercussões danosas no cotidiano de quem usa e tem nesse modal a dependência para os seus deslocamentos.

O Estado é um testemunho das transformações da economia, e as reestruturações das relações de produção do capitalismo transformam à sua imagem os territórios por elas atingidos, do nível mais imediato ao do mundo. Enquanto uma atividade politicamente estratégica, socialmente relevante e economicamente passível de compor os meios de acumulação, pelo transporte coletivo perpassa a necessidade irrefreável de racionalização e/ou mutilação das suas condições de uso. No conjunto das interações produzidas entre instituições públicas e privadas, encontramos, no seu âmago, alguns caminhos explicativos para o tema da mobilidade e acessibilidade regional catarinense e, em certa medida, da brasileira em geral. Com base nessas considerações, parece-nos inadiável a retomada de um contexto nacional em que o Estado cumpra o importante papel no âmbito do planejamento, seja diretamente ou de modo a induzir tal ação, e que contenha a capacidade de organização e gerenciamento dos fluxos que dão conteúdo histórico ao território e às suas dinâmicas da circulação. Assim, os desafios para chegarmos a estados qualitativamente superiores na vida material nacional poderão ser menos nocivos à reprodução social de quem mais necessita dos serviços públicos essenciais.

Referências

- ANTAS JR., R. M. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; FAPESP, 2005.
- ARROYO, M. Redes e circulação no uso e controle do território. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. (Org.). *Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 37-74.
- BAZANI, Adamo. Justiça libera operação da Buser em Santa Catarina. *Diário do Transporte*, 22 jun. 2022. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2022/06/22/justica-libera-operacao-da-buser-em-santa-catarina>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- BRASILEIRO, A.; HENRY, E. Secretaria de viação, fabricação e promoção do sistema ônibus brasileiro. In: BRASILEIRO, A. et al. *Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999. p. 47-118.
- CALDAS, J.; SILVA, A. SC entra com ação para suspender aumento da tarifa de ônibus intermunicipais. *GI Santa Catarina*, 08 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2022/08/08/sc-entra-com-acao-para-suspender-aumento-da-tarifa-de-onibus-intermunicipais.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- COCCO, R. G. *Transporte público e mobilidade na Região Metropolitana de Florianópolis*. Florianópolis: Insular, 2017.
- COCCO, R. G. A reprodução de velhos paradigmas em políticas de transporte e mobilidade: uma análise da Região Metropolitana de Florianópolis. *Revista Transporte y Territorio*, n. 20, p. 214-245, ene./jun., 2019.
- CORRÊA, R. L. Interações espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Explorações Geográficas: percursos no fim de século*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 279-318.
- CORRÊA, R. L. *Caminhos paralelos e entrecruzados*. São Paulo; Ed. Unesp, 2018.
- DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito. Estatísticas: frota de veículos. 2020.
- FELÍCIO, R. M. A rede urbana: breves considerações das interações espaciais regionais de Santa Catarina. In: ENANPEGE, 14., 2021, João Pessoa. *Anais....* João Pessoa: Realize Editora, 2021. Disponível em: <http://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78749>. Acesso em: 14 jul. 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de influência das cidades 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- JUSTIÇA de Santa Catarina libera fretamento colaborativo dentro do estado. *Jota.info*, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/justica-de-santa-catarina-libera-fretamento-colaborativo-dentro-do-estado-11072022>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- LE MOS, J. H. Z. *Transporte público, cidades e justiça espacial: explorações geográficas na região de Chapecó*. 2021. 366 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2021. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/5010>. Acesso em: 04 fev. 2022.
- MAMIGONIAN, A. A indústria de Santa Catarina: dinamismo e estrangulamento. In: MAMIGONIAN, A. et al. *Santa Catarina: estudos de Geografia Econômica e Social*. Florianópolis: GCN; CFH; UFSC, 2011. p. 73-120.
- MPSC – Ministério Público de Santa Catarina. Ação civil pública sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros catarinense. Processo nº 0900777-18.2018.8.24.0023. Florianópolis, 2018b.
- MPSC – Ministério Público de Santa Catarina. Petição inicial da ação civil pública sobre o transporte rodoviário de passageiros catarinense. Processo nº 08.2018.00201666-5. Florianópolis, 2018a.
- OLIVEIRA NETO, T.; SANTOS, B. C. Transporte rodoviário de passageiros e os novos aplicativos. *Revista Transporte y Territorio*, n. 24, p. 172-202, ene./jun., 2021.
- PELEGI, Alexandre. Justiça de Santa Catarina suspende liminar que determinava licitação para o transporte intermunicipal. *Diário do Transporte*, 13 set. 2018. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2018/09/13/justica-de-santa-catarina-suspende-liminar-que-determinava-licitacao-para-o-transporte-intermunicipal>. Acesso em: 22 abr. 2021-.

- PRICINOTE, M. A.; MUSTAFA, A. Transporte rodoviário intermunicipal pede socorro. *Estadão*, 09 maio 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/transporte-rodoviario-intermunicipal-pede-socorro>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Infraestrutura. Departamento de Transportes e Terminais – DETER. *Política estadual de transporte intermunicipal de passageiros: encontros regionais, caderno de informações referenciais*. Florianópolis: [s. n.], 2013.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade. *Relatório executivo: proposta de regularização do transporte intermunicipal de passageiros de Santa Catarina*. Florianópolis: [s. n.], 2021a.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade. Acordo acrescenta um passo para a regularização do transporte intermunicipal. 27 out. 2021. 2021b. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/transportes-e-estradas/acordo-acrescenta-um-passo-para-a-regularizacao-do-transporte-intermunicipal>. Acesso em: 04 nov. 2021.
- SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade. Banco de dados da movimentação de passageiros. Florianópolis, 2022. 22 arquivos, 220 MB. Banco de dados.
- SANTOS, B. C.; LEMOS, J. H. Z. O transporte rodoviário de passageiros e a Covid-19 no Brasil: rupturas e transformações. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 48, n. 1-2, p. 33-61, 2021.
- SANTOS, M. *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2014a.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2014b.
- SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014c.
- SILVEIRA, M. R. Geografia da Circulação, Transportes e Logística: construção histórica e perspectivas. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). *Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 21-68.
- SILVEIRA, M. R. Transporte e logística em Santa Catarina: tipologia e topologia dos principais espaços de circulação e desenvolvimento. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). *Circulação, transportes e logística no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Insular, 2016. p. 19-67.
- SILVEIRA, M. R. et al. Novo coronavírus (Sars-CoV-2): difusão espacial e outro patamar para a socialização dos investimentos no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 22, e202024pt, p. 1-36, 2020.
- SILVEIRA, M. R.; COCCO, R. G. Basis for a materialist and dialectical approach to spatial interaction. *Revista Terrae*, v. 8, n. 1-2, p. 35-42, 2011.