



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NOS TRANSPORTES PÚBLICOS:
GOVERNANÇA METROPOLITANA EM LISBOA E SALVADOR**

FERNANDO HENRIQUE BOMFIM DE ALMEIDA

JUNHO - 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NOS TRANSPORTES PÚBLICOS:
GOVERNANÇA METROPOLITANA EM LISBOA E SALVADOR**

FERNANDO HENRIQUE BOMFIM DE ALMEIDA

ORIENTAÇÃO:

PROF. DR. PEDRO COSTA, ISCTE-IUL

COORIENTAÇÃO:

PROF. DR. MANUEL COELHO, ISEG-ULISBOA

JUNHO - 2025

*Às/Aos trabalhadoras(es)
que como meus pais fizeram
e às/aos que fazem e farão
movimentos pendulares em
territórios metropolitanos
com o sonho da mudança de
vida para melhor*

GLOSSÁRIO

ALBA – Assembleia Legislativa da Bahia.

AML – Área Metropolitana de Lisboa.

AMTL – Autoridade Metropolitana de Transporte de Lisboa.

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

EMRMS – Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador.

FMTC – Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte.

FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum.

GEB – Governo do Estado da Bahia.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

MLG – Multilevel Governance.

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

OTLIS – Operadores de Transporte da Região de Lisboa.

PART – Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos.

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador.

PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana.

RJSPTP – Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.

RMS – Região Metropolitana de Salvador.

SEDUR-BA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

SMSL – Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas.

STF – Supremo Tribunal Federal.

TML – Transportes Metropolitanos de Lisboa.

RESUMO, PALAVRAS-CHAVE E CÓDIGOS JEL

Esta dissertação busca estudar dois casos de desenvolvimento institucional em áreas e regiões metropolitanas a partir do fenômeno da metropolização e sua interação com os transportes públicos na perspectiva da integração organizacional e tarifária, esta última como parte integrante da integração operacional, para perceber como os distintos territórios metropolitanos do ponto de vista da governança metropolitana e da integração nos transportes públicos respondem ao contexto comum de crise nos transportes urbanos, expressa nas externalidades negativas provocadas pela intensificação no uso dos transportes privados motorizados, embora em contextos institucionais, territoriais e de mobilidade distintos; uma área metropolitana na Europa, integrada e polarizada pela capital nacional de um Estado Unitário, Portugal, a República Portuguesa, ainda que no contexto da União Europeia, uma quase federação, nomeadamente a Área Metropolitana de Lisboa (AML), e outra região metropolitana na América Latina, integrada e polarizada pela capital do Estado da Bahia, que integra a União de Estados que forma a República Federativa do Brasil, notadamente a Região Metropolitana de Salvador (RMS). A visão panorâmica da evolução institucional dos respectivos territórios metropolitanos no domínio da mobilidade e dos transportes nas últimas três décadas nos permite perceber o ambiente institucional e as mudanças organizacionais e tarifárias recentes como ações de enfrentamento da crise pelos Estados e governos e que tem sido respondida pelas sociedades nos territórios com a individualização motorizada do transporte face as dificuldades enfrentadas pela ação coletiva.

PALAVRAS-CHAVE: Metropolização; Governança; Multilevel Governance; Transportes Públicos; Desenvolvimento institucional.

CÓDIGOS JEL: K23; L91; L98; N70; N90; R48.

ABSTRACT, KEYWORDS AND JEL CODES

This dissertation seeks to study two cases of institutional development in metropolitan areas and regions based on the phenomenon of metropolisation and its interaction with public transit from the perspective of organisational and fare integration, the latter part of the operational integration, in order to understand how the different metropolitan territories from the point of view of metropolitan governance and integration in public transport respond to the common context in urban transport crisis, expressed in the negative externalities caused by the intensification of using the private motorised transport, albeit in different institutional, territorial and mobility contexts; a metropolitan area in Europe, integrated and polarised by the national capital of a Unitary State, Portugal, the Portuguese Republic, albeit in the context of the European Union, a quasi-federation, namely the Lisbon Metropolitan Area (AML), and another metropolitan region in Latin America, integrated and polarised by the capital of the State of Bahia, which is part of the Union of States that forms the Federative Republic of Brazil, notably the Salvador Metropolitan Region (RMS). The institutional evolution in a panoramic view of the respective metropolitan territories in the field of mobility and transport over the last three decades allows us to understand the institutional environment and recent organisational and tariff changes as actions to tackle the crisis by states and governments, which has been responded to by societies in the territories with the motorised individualisation of transport due to difficulties faced by collective action.

KEYWORDS: Metropolisation; Governance; Multilevel Governance; Public Transit; Institutional development.

JEL CODES: K23; L91; L98; N70; N90; R48.

SUMÁRIO

Glossário	i
Resumo, Palavras-Chave e Códigos JEL	ii
Abstract, Keywords and JEL Codes	iii
Sumário.....	iv
Tabela de Figuras.....	vi
Agradecimentos	vii
1. Introdução	1
2. Metropolização e Integração nos Transportes Públicos	5
2.1. Metropolização, Governo e Governança	5
2.2. Economia e Integração nos Transportes Públicos	9
3. Metodologias	13
3.1. Estudos de Casos Múltiplos.....	13
3.2. A abordagem da Multilevel Governance.....	15
4. Contexto territorial, mobilidade e desenvolvimento institucional: os casos da AML e da RMS	18
4.1. Território, mobilidade e ambiente institucional da AML.....	18
4.1.1. Território e população da AML.....	18
4.1.2. Mobilidade e desenvolvimento institucional da AML	20
4.2. Território, mobilidade e ambiente institucional da RMS	25
4.2.1. Território e população da RMS	25
4.2.2. Mobilidade e desenvolvimento institucional da RMS.....	27
5. Arranjos organizacionais e integração nos transportes públicos: os casos na AML e na RMS	32
5.1. A AML e a Transportes Metropolitanos de Lisboa.....	33

5.2. A RMS e a Entidade Metropolitana da RMS	36
6. Conclusão	39
Notas	41
Referências	43
Apêndices	47
Anexo 1	47
Anexo 2	52

TABELA DE FIGURAS

Figura 1 - Os três níveis de integração nos transportes públicos.....	11
Figura 2 - Modelo de 5 partes da Multilevel Governance.....	17
Figura 3 - Mapa da Área Metropolitana de Lisboa, Portugal.....	19
Figura 4 - Evolução da repartição modal, em %, AML, Censos, 1991 a 2021.	21
Figura 5 - Mapa da Região Metropolitana de Salvador, Bahia, Brasil.....	26
Figura 6 - Evolução da repartição modal, em %, RMS, 2012/2023*.....	31

AGRADECIMENTOS

Primariamente, gostaria de agradecer ao Prof. Dr. Pedro Costa, do ISCTE, por ter aceite orientar as empreitadas de lidar em tão pouco espaço com duas complexas realidades diferentes, mas semelhantes, presencialmente e à distância. E ao Prof. Dr. Manuel Coelho por ter aceite ser o coorientador com ligação ao ISEG.

Outrossim, a todas(os) professoras(es) da minha formação escolar e académica, do Mestrado em especial, pela transmissão e partilha do conhecimento. E às/aos demais trabalhadoras(es) que fazem a Escola e a Universidade funcionarem.

Também estou grato aos colegas do Mestrado pelos trabalhos em equipa que pudemos elaborar juntos, em especial, à colega Beatriz Antunes e ao colega Luigi Caldeira pelas numerosas conversas. E àquelas pessoas que ao se disporem a conceder entrevistas contribuíram à execução deste trabalho, sem, no entanto, ter qualquer responsabilidade com a imperfeição deste.

Finalmente, sinto imensa gratidão à minha família e àquelas pessoas igualmente queridas pela paciência e apoio, mesmo à distância e presencialmente, enquanto este trabalho era desenvolvido.

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de transporte público, no contexto da economia urbana e regional, constituem-se como atividades económicas estruturantes dos territórios à circulação de pessoas e, outrossim, de bens e mercadorias, e por esta razão permitem o acesso das pessoas a outras atividades económicas e não-económicas; sociais, políticas, culturais, tão fundamentais à (re)produção material da vida e do espaço em economias e sociedades complexas como a capitalista. No entanto, com o fenómeno da metropolização das cidades, os sistemas de transporte público ganham uma escala espacial, económica e social nem sempre acompanhada institucional e organizacionalmente pelos estados e pelos municípios que diante de tal quadro são desafiados a atender as necessidades urbano-metropolitanas, não mais as necessidades estritamente urbano-municipais.

Neste contexto de ampliação de escala e, igualmente, de intensificação dos fluxos de transporte, notadamente o de pessoas, do municipal ao metropolitano, intermunicipal, por intermédio de movimentos pendulares e/ou de movimentos multidirecionais, dada a profusão de autoridades e de operadores de transporte numa mesma área territorial e operacional, a cooperação e a coordenação entre esses atores políticos e setoriais não é um fenómeno que se desenvolve com naturalidade a partir da crescente complexidade do fenómeno da metropolização, sobretudo quando os variados interesses públicos e privados não encontram convergências para produzir efeitos sistêmicos benéficos para o conjunto da economia e da sociedade, com repercussões territoriais.

Por esta razão, para aquém do debate sobre a integração dos sistemas de transportes públicos na escala metropolitana, o fenómeno da metropolização enseja o debate sobre a construção institucional dos territórios metropolitanos como territórios políticos (Lefèvre, 2009, 2010), tendo em vista a extrapolação das dinâmicas económicas e sociais dos espaços funcionais em relação aos limites jurisdicionais dos espaços urbanos das cidades diante de desafios político-administrativos, como os dos transportes públicos, que superam esses limites definidos pelo ambiente institucional previamente construído, ainda que com possibilidades políticas de mudança. Em outras palavras, como fazer coincidir a função concreta da realidade económica e social nos territórios metropolitanos com a forma institucional preexistente constituída a partir de um contexto político e cultural definido, também sempre possível de mudança.

O interesse na formação de territórios metropolitanos como territórios políticos à reflexão sobre a integração dos sistemas de transportes públicos em contextos metropolitanos é que ainda que jurisdicionalmente delimitados e com responsabilidades e competências constitucionais e institucionalmente definidas, os territórios das distintas escalas de governo presentes na realidade metropolitana estão sobrepostos, razão pela qual a cooperação e coordenação política entre os diferentes níveis de governo é incontornável na perspetiva da formulação e implementação das políticas públicas (*policy*), ainda que possa não ser uma realidade da política competitiva (*politics*). Essa necessidade de cooperação e coordenação política entre os diferentes níveis de governo se amplia em contextos de metropolização, tendo em vista que na área de influência direta das metrópoles as funções públicas constituem-se em processos económicos e sociais que extrapolam a institucionalidade política estabelecida e que está fragmentada em diversas municipalidades, portanto, entre governos de mesmo nível hierárquico.

Pelo exposto, a realidade jurídico-institucional precisa adaptar-se às novas realidades económicas e sociais em função do adiantamento que as últimas promovem em relação às primeiras e do descasamento entre ambas. É nesta perspetiva que em contextos metropolitanos a abordagem política das áreas e regiões metropolitanas passa a ser a da governança metropolitana e numa perspetiva multinível, vertical entre os diferentes níveis de governo e horizontal entre as diversas agências de um mesmo governo ou entre governos de um mesmo nível hierárquico (Charbit, 2011) com a participação das partes interessadas (*stakeholders*).

Ao valer-se destas e seguintes discussões que serão pormenorizadas nos próximos capítulos, este trabalho intenciona apresentar dois estudos de caso e, quando possível, compará-los para que sejam tiradas lições que gerem aprendizagens acerca da integração organizacional nos sistemas de transporte público (Poliak et al., 2020) existentes na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e na Região Metropolitana de Salvador (RMS), apresentando, respetivamente, a evolução institucional das últimas três décadas na perspetiva da governação metropolitana e da repercussão desta no nível de integração organizacional nos transportes públicos dessas áreas territoriais e, por conseguinte, na formulação da política pública de tarifação dos respetivos sistemas, sendo a tarifação um instrumento político da integração operacional.

Esse trabalho discorre, portanto, do mesmo fenômeno; a formação institucional das respectivas áreas/regiões metropolitanas e como que esta formação institucional molda os arranjos organizacionais, promovendo integração entre autoridades e operadores e como estes arranjos, por sua vez, conduzem às respectivas políticas tarifárias de integração operacional nos transportes públicos. O fenômeno, sem embargo, será explorado, descrito e explanado em contextos territoriais, políticos e culturais distintos, embora com uma crise em comum nos transportes urbanos; de um lado uma área metropolitana integrante de um território nacional de estado unitário, Portugal, porém no contexto da União Europeia, uma quase federação, e de outro lado uma região metropolitana integrante de um território nacional, Brasil, formado por unidades territoriais, em que embora haja um ator político intermédio, nomeadamente a unidade da federação (Estado, Governo Estadual), entre a União (Estado Nacional) e o Município, ambos são entes federativos equiparáveis.

Esse trabalho não tem a pretensão de dar conta de todas as formas de integração nos transportes, públicos e privados, coletivos e individuais¹, nem de todos os instrumentos políticos para a integração dos transportes públicos referidos por Poliak et al. (2020). Nem tampouco de aprofundar na importante política de integração dos transportes com o planeamento do uso e da ocupação do solo, uma fundamental política pública que será referida na discussão sobre governo e governança em contextos metropolitanos (Ferrão, 2013). Muito menos tratar da importante integração das políticas de transporte com outras políticas nas áreas de habitação, saúde e educação, por exemplo. O trabalho também não tem a intenção, embora se considere fulcral tratar de tais questões suprarreferidas na perspectiva da articulação das políticas públicas com o planeamento do desenvolvimento económico, algo impensável em contextos de pensamento e política neoliberais.

Todas essas políticas são igualmente importantes na discussão sobre a melhoria da quantidade e da qualidade nos sistemas de transportes e de mobilidade, mas impossíveis de serem debatidas neste trabalho final de mestrado. O escopo deste trabalho está na integração organizacional, compreendendo esta tanto os arranjos organizacionais como o ambiente institucional em que estes são construídos, e na interação destes com um instrumento político específico da integração operacional, a tarifação, nomeadamente a integração tarifária, em diferentes contextos como os da AML e da RMS, tendo em vista

que a tarifação é um dos elementos constitutivos do ambiente institucional que atua na acessibilidade aos serviços oferecidos nos sistemas de transportes urbanos.

O objetivo geral deste trabalho é estudar as respostas dos governos sobrepostos nos territórios ao problema da crise comum nos transportes urbanos (Poiani & Stead, 2017; Pucher & Lefèvre, 1996) na perspectiva institucional, organizacional e tarifária (Canitez et al., 2019; Poliak et al., 2020). Nesta perspectiva, o trabalho objetiva especificamente perceber se são necessárias, e suficientes, a institucionalização da metrópole e a criação de uma autoridade metropolitana de transporte no enfrentamento da crise e como que em múltiplas escalas de atuação os governos têm se articulado entre si para solucioná-la. Hipotetiza-se que ainda que necessária a institucionalização da metrópole e a criação de uma autoridade metropolitana de transporte é insuficiente para responder à crise porque a organização e operacionalização destas pressupõe efetividade na cooperação e coordenação entre autoridades e operadores, portanto, de governança.

Feita uma discussão sobre metropolização, governo e governança, sobre a institucionalização de territórios metropolitanos como territórios políticos, a conceituação ampliada da política, a relação entre governo e governança em contextos metropolitanos e a economia e a integração organizacional e operacional, a tarifária. nos transportes públicos, explorar-se-á as metodologias de estudos de casos múltiplos e da abordagem da governança multinível (*multilevel governance*), as quais serão utilizadas nas exploração, descrição e explanação dos casos estudados.

Após a apresentação das metodologias que serão empregues nos estudos de caso estes serão explorados e descritos separadamente, primeiro a AML e segundo, a RMS com o que se pretende traçar uma visão panorâmica do contexto territorial, da mobilidade e do ambiente institucional no decurso das três últimas décadas para perceber a história recente da integração organizacional e tarifária nos transportes públicos. Por último, antes da conclusão, na discussão dos casos, pretende-se fazer uma explanação das distintas experiências institucionais e organizacionais para expor como que em cada contexto os governos nos territórios metropolitanas estão agindo em termos de governança para dar respostas à crise nos transportes urbanos², como necessidade de atração de utentes para os transportes públicos.

2. METROPOLIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO NOS TRANSPORTES PÚBLICOS

2.1. Metropolização, Governo e Governança

A metropolização é um fenômeno que vem sendo objeto de debates, pelo menos, desde os anos 1960 como resultado do crescimento econômico dos países no pós-Guerra, durante os assim chamados “anos dourados do capitalismo” e, por conseguinte, do crescimento urbano e demográfico das cidades para além dos seus limites político-administrativos. No entanto, é a partir dos anos 1990, com a intensificação do processo de globalização entre os países que a questão metropolitana ganha novos impulsos na academia e nos meios políticos em decorrência da visão de que as grandes cidades, ou seja, as metrópoles, são espaços geográficos centrais nos processos de desenvolvimento econômico num mundo crescentemente globalizado em que essas metrópoles buscam ter competitividade (Popescu et al., 2017) sobremaneira, para atrair investimentos estrangeiros diretos (Frey, 2012; Frey & Barcellos 2018; Lefèvre, 2009, 2010).

Essa nova visão sobre as metrópoles decorrente do processo de globalização, e porque não, da emergência do neoliberalismo como ideologia política a partir dos anos 1980, é uma das razões pelas quais as metrópoles passam a ser identificadas como espaços de governança, no sentido de permitir a participação de atores não-governamentais na tomada de decisão (*decision-making*) e na concepção e execução das políticas públicas (*policy-making*). Portanto, para além de territórios metropolitanos como espaços de governos as metrópoles também são cada vez mais vistas como espaços de governança onde interesses econômicos, sociais e políticos de diversas partes interessadas na (re)produção do e no espaço se tencionam e se tensionam.

A superação dos limites político-administrativos das cidades, inseridas numa escala municipal, pelas dinâmicas econômicas, sociais, e culturais, que as atravessam, transformando-as em extensões de núcleos urbanos circunvizinhos, limítrofes, e, por conseguinte, em territórios, ainda que informalmente, interdependentes, coloca em discussão a possibilidade de institucionalização de territórios metropolitanos, o conjunto dessas múltiplas cidades, embora quase sempre centrada numa cidade-polo, como territórios políticos. E nos casos que a seguir estarão em estudo, sobretudo no contexto de existência e prevalência de cidades-polo, mesmo que em contextos distintos.

Lefèvre (2009, 2010), Frey (2012) e Frey & Barcellos (2018) debatem as dificuldades encontradas nos diferentes contextos circunscritos ao mundo ocidental para tal institucionalização, respetivamente, na Europa e na América Latina. Essas dificuldades encontram-se na própria institucionalização já existente nos territórios, em termos de dependência da trajetória (*path dependence*), outrossim, no próprio contexto cultural e político desses territórios (Frey, 2012; Frey & Barcellos, 2018). Tais dificuldades também resultam do poder centralizador dos estados-nacionais e na maior legitimidade democrática do poder local que se encontra em maior proximidade com os cidadãos (Lefèvre, 2009, 2010). E no caso específico da América Latina por terem os territórios metropolitanos sido institucionalizados em regimes centralizadores e autoritários e os poderes locais terem sido conquistas dos regimes democráticos posteriores (Frey, 2012).

Para Lefèvre, a institucionalização dos territórios metropolitanos esbarra na consolidação da democracia local, com a institucionalização de instrumentos democráticos inframunicipais, como a adoção de subdivisões político-administrativas nos municípios. Razão pela qual se discute a noção de pertencimento dos cidadãos à escala local em oposição à escala metropolitana com a qual, a priori, não se identificariam. Frey (2012), no entanto, bem como Ferrão (2013), enxergam a importância de ambas as escalas municipal e inframunicipal na construção dos processos democráticos de governança metropolitana.

Sobre isso, Frey (2012) assevera:

Contudo, a governança metropolitana ultrapassa a mera necessidade de criar uma instância de planejamento em nível regional dotada de competências e capacidades para garantir uma racionalidade técnica supostamente superior para melhor enfrentar os dilemas de ação coletiva relacionados à fragmentação das competências jurisdicionais. Além da dimensão horizontal, da necessidade de integração e coordenação da ação intermunicipal, governança metropolitana também abrange a necessidade de uma articulação na dimensão vertical, tanto “para baixo” (em direção às esferas espaciais das vizinhanças e bairros) como também “para cima” para os níveis superiores, sejam estes os níveis dos estados, da União ou em relação a arranjos institucionais internacionais (HEINELT, 2008, p. 159). As tendências gerais de fragmentação e complexificação, que muitas vezes fogem das competências e do alcance da ação meramente municipal, dificultam a perseguição de políticas e estratégias intermunicipais comuns e integradoras ou de estratégias verdadeiramente metropolitanas, no sentido de contemplar suas dimensões tanto horizontais quanto verticais (p. 89).

Ferrão (2013), por esse mesmo lado, enxerga na consolidação da democracia local como parte de um dos três elementos fundamentais para se pensar a governança em contextos metropolitanos na perspectiva da relação governo-governança. Isso porque na visão de Ferrão (2013) a governança metropolitana não pode representar uma passagem de formas de governo para formas de governança, pois isto poderia resultar em perda de responsabilidade pública, mas uma relação entre governo e governança em que ainda que haja uma hierarquia entre as duas formas com predomínio da primeira, por legitimidade democrática, a governança pode se constituir num reforço da participação democrática de partes interessadas (*stakeholders*), incluindo aí os cidadãos comuns, seja através da participação em conselhos de coordenação estratégica ou em movimentos sociais urbanos e associações de bairro que estejam empenhadas em debater soluções para os problemas das metrópoles.

Entretanto, para além de Lefèvre (2009, 2010) o político aqui, no quadro da democracia, será abordado em dimensões alargadas do que é a política, em razão da polissemia da palavra em língua portuguesa (Couto, 2006). Ou seja, as metrópoles serão percebidas como territórios políticos da política constitucional (*polity*), a estrutura institucional do Estado ou das “condições elementares de existência da coletividade” (Couto, 2006), ou seja, do Estado como “a instituição das instituições” (Reis, 2009), da política competitiva (*politics*), da disputa pela direção dos governos entre os diferentes agentes políticos e da negociação política entre eles, e da política pública (*policy*), o “produto da atividade política que tem lugar nas instituições de Estado” (Couto, 2006), e da articulação entre essas três dimensões num ambiente institucional de governança, formal e/ou informal.

Nesta perspectiva de distinção entre os variantes sentidos da política que podemos nos referir a governança (Popescu et al., 2017), mais especificamente a abordagem da governança multinível (Alcantara et al., 2016; Charbit, 2011; Homsy et al., 2019), de possível aplicação a diversas formas de Estado, como o unitário e o federativo. Portanto, além e aquém dos espaços de governos estruturados em formas distintas de Estado, os territórios metropolitanos como territórios políticos são tratados como espaços de governança, ou seja, espaços de interação, de projeção, de cooperação, de conflitos e de tensões entre governos e suas agências e entre governos e todo o tipo de organizações não-governamentais com ou sem fins lucrativos.

É a abordagem da governança multinível (Alcantara et al., 2016; Charbit, 2011; Homsy et al., 2019), objeto de discussão pormenorizada no capítulo das metodologias, que enquadra com coerência a visão relacional governo-governança que Ferrão (2013) apresenta numa perspetiva crítica sobre a tentação de se imaginar a substituição de formas de governo por formas de governança nas metrópoles, outrossim, a de se negar a governança com o receio da sua sobreposição aos governos. Pois, os processos de tomada de decisão em contextos metropolitanos podem ser realizados no âmbito dessa relação entre governo, autoridade com legitimidade democrática e responsabilidade pública, e governança, processo de colaboração e participação de outros atores interessados na formulação e execução de políticas públicas, na perspetiva do fortalecimento de processos políticos democráticos (Ferrão, 2013), tanto numa perspetiva vertical quanto horizontal (Charbit, 2011; Fey, 2012, Popescu et al., 2017).

Na proposta que chama de nova relação entre governo e governança em que governança não substitui governo Ferrão (2013) propõe a sustentação dessa relação em três pilares fundamentais à obtenção de resultados satisfatórios na consecução e execução das políticas públicas em contextos metropolitanos. E a política pública que Ferrão tem em mente quando se trata das metrópoles é, sobremaneira, a do ordenamento do território. Podemos afirmar, inspirados em Couto (2006) e em Reis (2009) que o ordenamento do território é a política pública das políticas públicas (a *policy* das *policies*) em razão das demais políticas públicas se assentarem naquela política pública prévia às demais, ou seja, onde se materializam as demais, no terreno, portanto, no território. Ao menos, deveria ser esta a ordem das políticas públicas.

Na conceção de Ferrão (2013) essa nova relação entre governo e governança se assenta, portanto, no controle democrático, com a predominância do governo e a participação e colaboração dos atores não-governamentais da sociedade civil, na institucionalização da própria relação entre governo e governança, tornando vinculativas as tomadas de decisão nesse ambiente relacional institucionalizado para assegurar que as decisões sejam executadas (Popescu et al., 2017) e, por último, a renovação das formas de governo que precisam emergir dessa nova relação, e se expressar com ela, com o intuito de reforçar a legitimidade democrática e a responsabilidade pública para com a consecução do interesse público e do compromisso com o bem comum ao não permitir

que interesses privados de grupos economicamente predominantes e com suficiente força política prevaleçam em detrimento do interesse público.

2.2. Economia e Integração nos Transportes Públicos

A preocupação com o fenômeno da metropolização do ponto de vista da administração pública se deve ao facto de que determinadas atividades económicas urbanas cujos serviços ofertados são por responsabilidade pública atribuições das cidades, dos municípios, por suas características intrínsecas de “indústria em rede” rompem pelas dinâmicas dos fluxos em rede os territórios político-administrativos anteriormente delimitados. Uma dessas atividades económicas urbanas é a dos transportes públicos, tendo em vista que na dinâmica metropolitana uma cidade se converte em polo de atração pela concentração de outras atividades (monocêntrica) ou as cidades se convertem em múltiplos centros (policêntrica), em ambos casos que se interdependem, formando uma rede. Por esta razão, as políticas públicas de transportes e mobilidade urbana passam a ter de ser planeadas e geridas na perspectiva do fenômeno da metropolização. Pois, a economia urbano-metropolitana, com o agrupamento das cidades, não funciona bem sem que os sistemas de transportes funcionem em rede para promover uma melhor mobilidade das pessoas no território, dada a condição sistémica da economia em causa.

Do ponto de vista da interação entre a expansão urbana das cidades e a evolução mercadológica nos transportes promovida pelo crescimento económico e demográfico “dos anos dourados do capitalismo” essa interação se expressou territorialmente no espraiamento urbano com a intensificação no uso e na ocupação do solo e a emergência da indústria automóvel como setor económico politicamente influente no padrão de acumulação capitalista do pós-Guerra, provocando, com isso, crescente utilização do carro nas deslocações cotidianas e o declínio no uso do transporte público (Yago, 1980, 1983). Esses não foram movimentos naturais da interação das pessoas nos mercados que compunham as cidades, mas o direcionamento político de forças económicas e sociais que constroem as cidades.

A metropolização é um fenômeno desse espraiamento urbano que promove a conurbação entre as cidades além da interação entre municípios ainda que não conurbados, mas limítrofes, de uma mesma região regida pela atração de uma cidade-polo ou, em alguns casos, de múltiplas cidades-polo, o que impõe desafios ao

planeamento e à gestão da mobilidade e dos transportes urbanos perante circunstâncias de elevada utilização do automóvel nas economias desenvolvidas (Pucher & Lefèvre, 1996) e de crescente uso do carro nas economias emergentes (Poiani & Stead, 2017) causa de externalidades negativas nos territórios como congestionamentos, poluição atmosférica e acidentes viários que em conjunto podem resultar em perda de qualidade de vida e, em última instância, em perdas precoces de vidas.

Por esta razão, de acordo com Poliak et al. (2020) a visão que a União Europeia tem sobre segurança viária aponta para a necessidade de se incentivar o uso do transporte público e de meios suaves de transporte de modo que a intensificação no uso do transporte individual motorizado, sobretudo do automóvel, possa ser reduzida, evitando-se tais externalidades negativas. A integração dos transportes públicos de passageiros é uma condição necessária para, dentre outros resultados, o aumento da eficiência dos sistemas de transportes, em termos de cobertura da oferta e redução do tempo de espera e de viagem, e à melhoria da qualidade dos serviços de modo que os utentes possam optar pelo uso do transporte público em detrimento do transporte privado motorizado nas suas deslocações cotidianas (Poliak et al., 2020).

A integração dos transportes públicos, no entanto, pode ser percebida de três formas distintas (Figura 1); organizacional, operacional e física de modo que cada uma destas formas comporta a adoção de diversos instrumentos políticos que resultam numa melhor integração dos transportes públicos. E é a combinação desses instrumentos políticos circunscritos às distintas formas de integração, não a adoção isolada de um deles, que pode resultar em ganhos sistêmicos para a integração dos transportes públicos, contribuindo desta maneira para a diminuição no uso de veículos motorizados individuais e, como consequência, de acidentes viários, de sequelas e mortes resultantes desses acidentes, além de melhoria da qualidade do ar e da qualidade de vida nas cidades (Poliak et al., 2020), com o uso acrescentado de modos ativos (Bray, 2022).

Three levels of transit intermodal integration		
Organisational integration	Operational integration	Physical integration
Arrangements between operators	Network layout	Access to facilities
Existence of an independent authority	Plan of transport serviceability	Location of stations
	Transport timetables	Design of stations
	Transmission of information	Control of vehicle movement
	Travel tickets	

Figura 1 - Os três níveis de integração nos transportes públicos

Fonte: Fonte: KLOTILDU, 2014 in POLIAK ET AL., 2020

A mobilidade das metrópoles em movimentos pendulares e/ou em movimentos multidirecionais enseja o debate sobre a criação de autoridades metropolitanas dos transportes, um dos instrumentos políticos da assim chamada integração organizacional dos transportes. Poliak et al. (2020) advoga que a criação de uma autoridade de transporte é essencial para a integração nos transportes públicos numa determinada área operacional, ou de outra forma, numa delimitada área territorial, em razão da existência de mais de uma autoridade de transporte nesta área, outrossim, da existência de múltiplos operadores, públicos e privados (Popescu et al., 2017), em diversos modos de transportes; pedonal, ciclável, rodoviário, ferroviário, aquaviário (fluvial e marítimo) e aéreo, com seus meios derivados. Neste sentido, a existência de uma autoridade metropolitana de transporte tem o potencial de produzir ganhos de economia de escala que não podem ser obtidos se numa área territorial com dinâmica metropolitana múltiplas autoridades e operadores de transportes coexistirem e se sobreporem sem articulação e coordenação.

A partir de uma perspectiva económica institucionalista aplicada aos sistemas de transporte público Canitez et al. (2019) defende que o estabelecimento de uma autoridade metropolitana de transporte numa área operacional tem de necessariamente levar em consideração o ambiente institucional em que autoridades e operadores de transporte estão conduzindo, respetivamente, as políticas e as operações dos transportes numa perspectiva estratégica, tática e operacional em que os papéis e as funções, as competências e responsabilidades, de cada agente de transporte (autoridade e operador) devem estar

claramente bem definidas. E é a partir do ambiente institucional formalizado da *polity* orientativo da *policy* que a estrutura de governança e as formas organizacionais são construídas na prática sustentando-se em arranjos contratuais entre as partes envolvidas. No entanto, todo esse arcabouço está sujeito às instituições informais (cultura, tradições, hábitos, costumes, normas não escritas, etc.) presentes na sociedade daquele território (Canitez et al., 2019; Serra, 2010).

Trazemos à discussão sobre integração organizacional nos transportes o debate sobre a institucionalização de territórios metropolitanos como territórios políticos e em sentido lato do que é a política porque a governança dos sistemas de transportes urbanos à escala metropolitana, ou seja, os arranjos, as formas organizacionais de governança destes sistemas são um produto de um ambiente institucional mais amplo de governança em áreas e regiões metropolitanas (Bray, 2022; Popescu et al., 2017). Isto é, os arranjos organizacionais subjazem o ambiente institucional que lhes proporciona a institucionalização dos territórios e das políticas que neles se assentam. É um jogo dialético de articulação e interação política e institucional com movimentos verticais top-down e bottom-up e horizontais *side by side*, percebíveis numa abordagem multinível da governança.

Essa dialética entre o espacial e o político entrelaçada com as dinâmicas económicas e sociais pode ser compreendida a partir da asserção de Reis (2009):

Não há interpelação sobre o território desligada de uma interpretação sobre a forma como funcionam, de um ponto de vista sócio-económico, os sistemas e as dinâmicas colectivas. É verdade – aceite-se isso – que pode haver sistemas e visões sobre os processos sociais que prescindam de reflectir sobre o território (dirão os territorialistas que é uma opção empobrecedora). Mas o inverso não é verdadeiro. Com efeito, a radicalidade de que falava acima tem a ver com o facto de a interpretação territorialista ser, em si mesma uma leitura sobre a natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos colectivos, sobre o papel desempenhado pelos actores neles intervenientes (a sua acção volitiva e as possibilidades de ela se exercer efectivamente) e talvez as relações (hierárquicas ou não) entre actores e processos de diferentes escalas espaciais (p. 228).

Sem embargo, o ganho de eficiência sistêmica, obtido com a integração dos transportes em geral e públicos, em particular, precisa estar alinhado com o atendimento às necessidades das pessoas. De acordo com Bray (2022), a existência de autoridades

metropolitanas de transporte, reforçamos que de cariz público, abre a possibilidade de se ter, primariamente, a responsabilidade com as pessoas, de servir às pessoas, mais do que com interesses privados, adicionamos, imediatos com ganhos de curto prazo. Além de que, segundo este autor, se abre também a oportunidade de se encontrar instrumentos políticos para se promover a participação pública, popular, nos processos de tomada de decisão (*decision-making*), o que corrobora a contribuição do entendimento de Ferrão (2013) sobre a governança em contextos metropolitanos.

3. METODOLOGIAS

3.1. Estudos de Casos Múltiplos

Os estudos de caso como método de investigação, normalmente, focalizam fenômenos contemporâneos e são projetados a partir de questões de pesquisa sob a forma de “como” e “porquê”, que tem propósitos mais explanatórios (Yin, 2003). No entanto, o “como” e o “porquê” podem conduzir a investigação a adoção de uma estratégia de pesquisa histórica que não necessariamente focaliza o acontecimento contemporâneo, mas permite durante o processo de pesquisa a compreensão do fenômeno contemporâneo como estudo de caso.

Sem embargo, quando o foco da investigação está no “como” em mais de um “onde”, mais de uma área/região metropolitana nos casos em tela, passa a ser realizado o estudo de casos múltiplos ou método de casos comparativos (Yin, 2003), ou ainda, estudo plurilocal em oposição ao intralocal quando é um único caso (Creswell, 2014). Não obstante, pode-se afirmar que se trata de estudos intralocais, pelos diferentes contextos, ainda que expressando o mesmo fenômeno, a metropolização e a integração nos transportes públicos, a organizacional e a tarifária. Portanto, pretende-se traçar uma descrição de cada caso para se fazer uma análise do tema dentro do caso ou de questões encontradas no estudo do caso e, posteriormente, a análise temática entre os casos, uma análise cruzada (Creswell, 2014).

Por outra parte, a condução do estudo de caso pode ensejar questões de pesquisa sob a forma de “quem”, “o que” e “onde”, frequentemente associadas às estratégias de levantamentos de dados e análise de arquivos que também focalizam em acontecimentos contemporâneos. A análise de arquivos, no entanto, também pode focalizar acontecimentos históricos, constituindo-se, neste caso, uma pesquisa histórica. Essas são

estratégias de pesquisa que embora possam ser organizadas numa matriz, na prática da investigação, a depender do objeto que está sendo investigado, podem se sobrepor umas as outras (Yin, 2003).

Embora afirme tratar-se de uma metodologia de pesquisa qualitativa, Creswell (2014) concorda com outros autores como Yin (2003) que o estudo de caso também comporta pesquisa quantitativa. Isto porque o estudo de caso apresenta-se como uma metodologia de pesquisa abrangente que focaliza um fenômeno para a compreensão do qual são lançadas mão de diversas metodologias. As diferentes estratégias de pesquisa, isoladamente ou combinadas, podem conduzir os estudos de caso a três tipos de propósitos investigativos: exploratório, descritivo e explanatório (Yin, 2003). Com questões de pesquisa baseadas no “como” e no “porquê” os estudos de caso, geralmente, são tidos como explanatórios. Mas, na medida em que outras perguntas surgidas, além do planejamento da pesquisa, durante a execução desta, sob a forma de “quem”, “o que” e “onde”, os estudos de caso podem não só revelarem-se explanatórios, mas, outrossim, descritivos e exploratórios, na medida em que a análise de arquivos e levantamento de dados sejam necessários.

Conforme Yin (2003),

The case study is preferred in examining contemporary events, but when the relevant behaviors cannot be manipulated. The case study relies on many of the same techniques as a history, but it adds two sources of evidence not usually included in the historian's perspective: direct observation of the events being studied and interviews of the persons involved in the events. Again, although case studies and histories can overlap, the case study's unique strength is its ability to deal with a full variety of evidence – documents, artifacts, interviews, and observations – beyond what might be available in a conventional historical study. Moreover, in some situations, such as participant-observation (see Chapter 4), informal manipulation can occur (pp. 7-8).

Portanto, os estudos de caso têm uma abrangência que vai além de uma definição inicialmente restrita do que vem a ser os estudos de caso. A variedade na coleta de evidências, mesmo quando se trata de um único caso, expõe o nível de detalhamento e de profundidade que se intenciona explorar, descrever e explicar na focalização do fenômeno a partir de múltiplas fontes de informação como documentos, observações, entrevistas, material audiovisual e relatórios (Yin, 2003; Creswell, 2014). Fontes de informação que serão utilizadas no estudo de casos múltiplos selecionados

Nos estudos de caso a focalização em um fenômeno contemporâneo é uma característica marcante, outrossim o contexto da vida real em que esse fenômeno se expressa. Por essa razão, fenômeno e contexto são duas dimensões importantes na condução dos estudos de casos múltiplos que aqui se propõe. Isso porque apesar de serem casos oriundos de um mesmo fenômeno, a metropolização e o desenvolvimento institucional dos respectivos territórios metropolitanos, frequentemente associada a um mundo crescentemente globalizado, encontram-se circunscritos a contextos algo diferentes, tanto em termos territoriais e demográficos e em termos políticos e administrativos quanto na integração organizacional e tarifária, como produto da operacional, nos transportes públicos à escala metropolitana. É justamente na diferença dos contextos, quiçá não tão diferentes assim, que podemos perceber como as sociedades nos territórios, ainda que em contextos diferentes, lidam com o mesmo fenômeno.

3.2. A abordagem da Multilevel Governance

A abordagem da *multilevel governance* (MLG) ou governança multinível é uma metodologia que foi inicialmente empregue para analisar a integração e o relacionamento entre os estados-membros da União Europeia (UE) num contexto de transformação de sistemas de governo hierarquizados para instâncias de negociação política entre governos sequenciados em diversas escalas territoriais. E evoluciona com as tendências à regionalização dos territórios (Alcantara et al., 2016; Homsy et al., 2019).

Com a crescente interdependência entre diferentes níveis de governos para endereçar externalidades que ultrapassam jurisdições funcionais e territoriais estabelecidas, a MLG tem sido frequentemente aplicada a estudos de caso de diferentes políticas públicas, em diversos contextos históricos e territoriais (Alcantara et al., 2016; Charbit, 2011), que envolvem a atuação e a articulação de atores em distintos níveis de governo, territorialmente sobrepostos, e de variados atores não-governamentais, partes interessadas em determinada política pública, organizados em diferentes camadas territoriais.

Na MLG pode-se afirmar também em envolvimento de atores estatais e atores-não estatais, em distinção a governamentais e não-governamentais, na formulação, implementação e tomada de decisão de políticas públicas, já que, ainda que em intersecção, existe uma diferença institucional e temporal, nas democracias, entre estado, instituição perene e de longo prazo que inclui os poderes legislativo e judiciário e

governo, instituição transitória de prazo mais curto que ocupa o poder executivo do estado, embora quase sempre não explicitada na literatura consultada sobre MLG.

Essa distinção entre atores estatais e governamentais é especialmente importante porque Alcantara et al (2016) afirmam que numa MLG o que se entende por governo não necessariamente é o governo democraticamente eleito, mas também pode ser qualquer agente ou agência governamental (neste caso, estatal) que atua institucionalmente em representação do poder público legalmente constituído para atuar em delimitada jurisdição, seja no processo de tomada de decisão ou de formulação e de implementação da política pública.

A supracitada distinção tendo como referência o trabalho de Couto (2006), em que as dimensões da política se entrelaçam, é especialmente importante para entender o que Alcantara et al (2016) querem dizer quando afirmam que a MLG é uma instância do que chamam de *multilevel politics*, ou seja da negociação política, da política competitiva (Couto, 2006), que percorre a verticalidade e a horizontalidade dos governos que é parte tanto da criação da política numa perspectiva constitucional e institucional (*polity*) quanto na perspectiva da formulação e implementação da política pública (*policy*).

Dito isto, pela diversidade de atores que se articulam na formulação e implementação das políticas públicas (*policy-making*), a MLG é frequentemente apresentada como constitutiva de duas perspectivas de análise; uma vertical e outra horizontal (Alcantara et al., 2016; Charbit, 2011; Homsy et al., 2019), que podem ser utilizadas isoladamente ou em conjunto na análise, por se tratar de perspectivas que se cruzam. Casos de estudo que utilizam a MLG frequentemente a usam não na perspectiva da complexa interação entre os diversos atores nos territórios, mas abordam somente alguns aspetos da ampla rede de interação entre agentes numa MLG (Homsy et al., 2019). Nos casos múltiplos estudados neste trabalho não será diferente.

Constitui-se a análise vertical aquela que identifica e explora as articulações entre os diferentes níveis hierárquicos de governo nos processos de *policy-making* e *desicion-making* (Alcantara et al., 2016; Homsy et al., 2019), como entre o governo central e os governos estaduais e/ou locais. Por outra parte, é possível também empregar uma análise de relacionamento intergovernamental numa perspectiva horizontal na medida em que há interação entre governos no mesmo nível hierárquico, como os governos dos municípios

numa área metropolitana e mesmo no caso de relacionamento intragovernamental, como entre ministérios, agências ou empresas estatais (“upper horizontal”), ou no mesmo nível subnacional (“lower horizontal”), secretarias, agências ou empresas municipais (Charbit, 2011).

Entretanto, no que toca à análise horizontal esta constitui-se naquela que identifica e explora as articulações não só entre instituições estatais e de governos em mesmo nível hierárquico, conforme descrito supra, mas, outrossim, entre atores estatais/governamentais e não-estatais/não-governamentais, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil que são partes interessadas na formulação e implementação das políticas públicas (*policy-making*) e na tomada de decisão (*decision-making*).

Partes	Por que é uma parte importante
Autoridade de coordenação e de sanção	A existência de uma autoridade que tenha poder de coordenar as ações das partes envolvidas, reconhecendo as particularidades, necessidades e responsabilidades de cada uma no alcance dos objetivos e que também seja capaz de sancionar aqueles que não cumpram seus compromissos
Construção de capacidade	Muitos governos locais não tem capacidades técnicas, financeiras e de pessoal para endereçar problemas relacionados às funções públicas de interesse comum. Por esta razão, governos centrais podem prover os entes subnacionais com recursos necessários à construção dessas capacidades
Co-produção de conhecimento	A co-produção de conhecimento entre as partes envolvidas sobre o fenômeno sobre o qual se pretende intervir é essencial para o estabelecimento de fortes parcerias e para a tomada de decisão
Enquadramento dos co-benefícios	O reconhecimento de co-benefícios resultantes da intervenção a partir da ação coordenada das partes envolvidas é uma parte importante ao alcance dos objetivos da intervenção sobre o problema
Engajamento da sociedade civil	A participação de sociedade civil é importante para fornecer às autoridades conhecimentos locais, engajar a comunidade, além de pressionar as autoridades a promover as ações de intervenção

Figura 2 - Modelo de 5 partes da Multilevel Governance

Fonte: Fonte: Homsy et al., 2019, traduzido e adaptado

Apesar destas possibilidades de análise que a abordagem da MLG nos proporciona a discussão dos estudos de caso, que serão primeiramente explorados e descritos no capítulo seguinte, terá como foco nessa abordagem a perspetiva vertical e horizontal entre governos dos territórios nos processos de institucionalização das áreas metropolitanas e organização das respetivas autoridades de transporte e de conceção e implementação da política pública de integração tarifária em ambas as áreas/regiões. Nesta perspetiva da MLG buscaremos fazer a discussão dos casos tendo como referência o modelo de 5 partes sugerido por Homsy et al. (2019) conforme descrito na Figura 2 supra, ainda que focalizando as partes da autoridade de coordenação na escala metropolitana e dos possíveis co-benefícios oriundos desta coordenação e da cooperação entre os governos.

A escolha das respetivas áreas/regiões metropolitanas nos seguintes estudos de casos múltiplos/plurais tem como razão o facto de ambos os territórios metropolitanos estarem passando por processos recentes de reestruturação institucional no contexto comum de crise dos transportes urbanos, ainda que em cenários com distintos graus de crise.

4. CONTEXTO TERRITORIAL, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL: OS CASOS DA AML E DA RMS

4.1. Território, mobilidade e ambiente institucional da AML

4.1.1. Território e população da AML

A Área Metropolitana de Lisboa (AML) que tem como cidade-polo o município de Lisboa, capital nacional de Portugal, além de dezassete (17) concelhos/municípios no seu entorno (Figura 1), situados na margem norte e na margem sul do rio Tejo, compondo respetivamente as sub-regiões da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, se constitui no contexto territorial português como a principal área metropolitana que compõe a sua rede urbana e regional. A influência da centralidade do município de Lisboa, no entanto, extrapola o quadro urbano e regional da AML, estendendo-se pela macrorregião do arco metropolitano de Lisboa e que no contexto europeu pretende afirmar-se como parte integrante da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e na escala internacional extracomunitária, projetar-se competitivamente para o Oceano Atlântico (Calouste Gulbenkian, 2015).

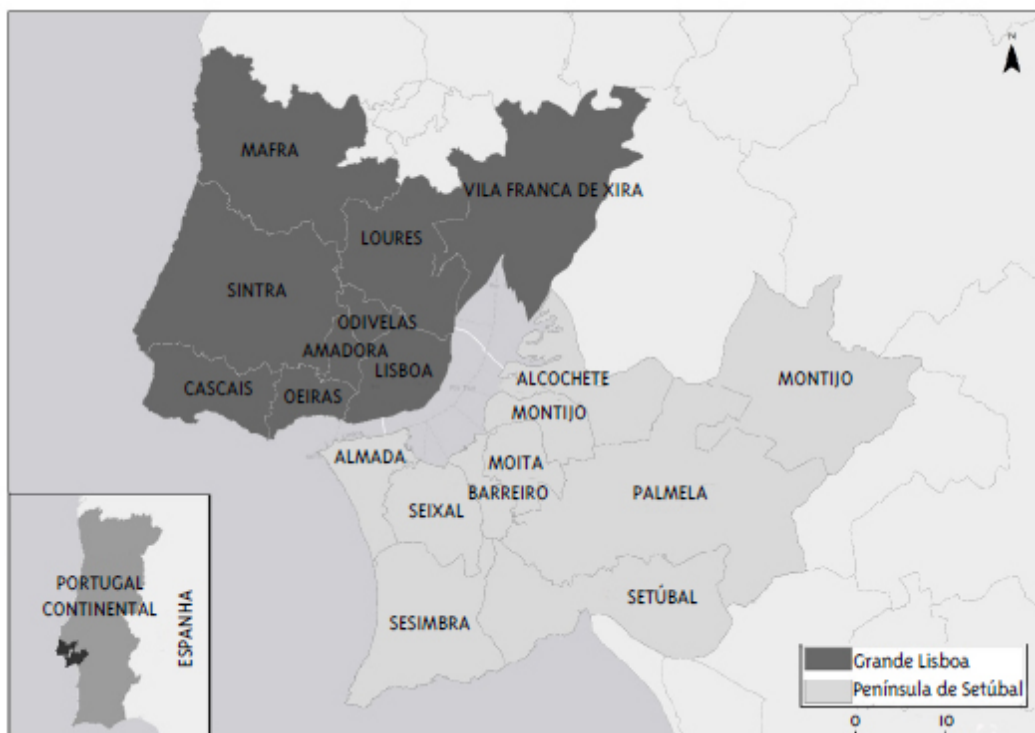


Figura 3 - Mapa da Área Metropolitana de Lisboa, Portugal

Fonte: DGT, 2018

A partir da leitura dos dados populacionais e territoriais dos censos de 1991 a 2021 divulgados pelo INE, constantes no Anexo 1, a AML abrange um território de 3.014,79 quilómetros quadrados (km²), correspondendo a 3% do território de Portugal (92.225,29 km²) e uma população que em 1991 era de 2.520.708 e em 2021 de 2.871.369 habitantes, variando esta de 26% da população residente em Portugal em 1991 para 28% em 2021. Neste ínterim a população do município de Lisboa variou de 26% em 1991 para 19% em 2021 em termos relativos à população de sua área metropolitana. Portanto, é expressiva a tendência de reforço da população da AML como área territorial que concentra pouco mais de ¼ da população residente em Portugal e a perda relativa da população de Lisboa no conjunto da população da AML ao passo em que a população da AML varia positivamente e se distribui nos demais municípios da AML, com destaque para Sintra, Cascais e Mafra, na margem norte e Seixal, na margem sul, com aumento relativo da população da Península de Setúbal no conjunto da AML.

4.1.2. Mobilidade e desenvolvimento institucional da AML

Os dados populacionais e territoriais dos censos também revelam os movimentos pendulares das populações residentes por concelho em função de trabalho ou estudo, podendo esses movimentos ocorrerem na freguesia de residência, noutra freguesia do município de residência ou noutro município, caracterizando este último como um movimento pendular que gera interação entre concelhos. As observações dessas interações interconcelhias revelam o poder de atração que exerce o município de Lisboa, como espaço urbano que oferta trabalho ou estudo, na AML e mesmo em concelhos limítrofes da AML que formam parte de outras comunidades intermunicipais.

Segundo os Censos, em 2001, Lisboa interagia com todos os concelhos da AML, sendo que o sentido dos fluxos era maioritariamente para a capital, com distintas intensidades nas interações interconcelhias e a população que entrava em Lisboa por motivo de trabalho ou estudo e residia noutro município correspondia a 75% da população residente na capital (INE, 2002). Em 2011, a sub-região da Grande Lisboa continuava a ser grande bolsa de população flutuante oriunda de movimentos pendulares por trabalho ou estudo, verificando-se, sobremaneira, interações com as sub-regiões da Península de Setúbal, pertencente à AML, Lezíria do Tejo e Oeste (INE, 2013), que atualmente formam comunidades intermunicipais limítrofes à AML.

Portanto, os movimentos pendulares observados nos Censos de 1991 a 2021 revelam as dinâmicas territoriais que se modificam ao longo do tempo e que ensejam a formação de novos polos de atração dentro da própria AML, ainda que com o persistente predomínio de Lisboa (INE, 2022). Um dos exemplos dessas mudanças é o aparecimento no Censo de 2001 do município de Palmela como polo de atração na AML após a instalação em seu território da indústria automóvel Autoeuropa, ocorrida em 1995³. Apesar da importância dessas dinâmicas funcionais nos territórios das áreas metropolitanas, que aqui se afirma, sobretudo ao planeamento e à gestão da mobilidade e dos transportes, estas não estão no objetivo deste estudo de caso. Essas dinâmicas funcionais, no entanto, justificam o desenvolvimento institucional das áreas metropolitanas de modo que o território metropolitano possa ser adequadamente objeto de conceção e execução de políticas públicas, neste caso de mobilidade e de transportes.

Os Censos também revelam quais são os meios de transporte utilizados nesses movimentos pendulares da população que se desloca no território da AML por motivo de trabalho ou estudo (Gráfico 1). Desde 2001, nestas dinâmicas territoriais o automóvel constitui-se no mais relevante meio de transporte nos movimentos pendulares da região, 44%. Uma alteração significativa de 20% face ao ano de 1991, 24%, cuja tendência de aumento se observa em 2011, 58%, e 2021, 56%. Por outro lado, a evolução da repartição modal em desfavor do transporte coletivo é significativa desde 1991, 51%, até 2021, 25%. Uma perda de 26% em 2021 face a 1991 que ao longo de 30 anos vem se acentuando, 37% em 2011, e 30%, em 2011⁴. No entanto, em 2021 a repartição modal foi de alguma maneira influenciada pela pandemia de Covid-19 de modo que se observa uma recuperação do meio a pé aos níveis de 2001 que guarda alguma relação com o evento pandêmico, o mesmo valendo para a perda ainda maior do transporte coletivo na repartição modal em função deste ser fonte de aglomeração de pessoas e, portanto, de transmissão viral⁵.

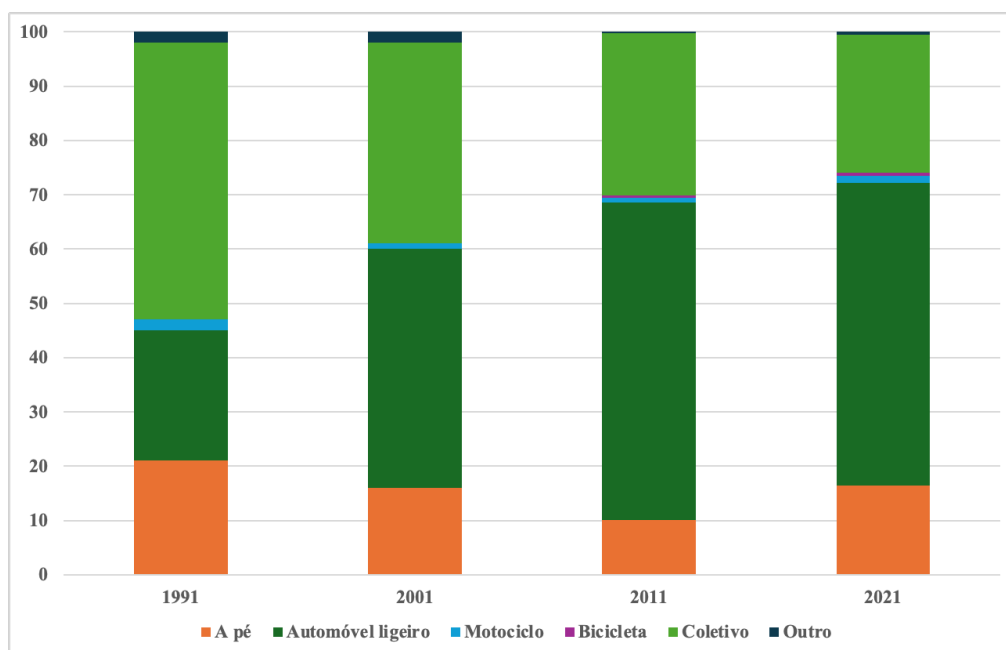


Figura 4 - Evolução da repartição modal, em %, AML, Censos, 1991 a 2021.

Fonte: Elaboração própria, INE, Censos, 1991 a 2021

Sobre o quadro geral da mobilidade e dos transportes na AML pré-pandemia apresentamos o seguinte diagnóstico descrito pelo investigador Nuno Marques da Costa (Calouste Gulbenkian, 2015):

O transporte público apresentou uma grande dificuldade de adaptação às novas condições de procura de transporte na área metropolitana. A diminuição da densidade de procura com o estender da localização da residência e as novas ligações não lineares que se foram configurando na AML não coincidentes com a tradicional oferta radial a Lisboa por transporte público, tem contribuído para a diminuição da sua quota na repartição modal. Mais flexível, a utilização do transporte individual é hoje dominante nas deslocações por motivo de trabalho ou de estudo na AML, em que mais de metade das deslocações é realizada em automóvel. Apesar das melhorias ocorridas na oferta de transporte público de passageiros, há ainda de assinalar as deficiências de integração modal, seja pela falta de infraestruturas físicas¹, como pela falta de integração da oferta por falhas de regulação e organização, penalizando as deslocações, em especial as que exigem transbordos e a articulação entre diferentes modos de transporte (p. 43).

Dentro deste contexto territorial e destas dinâmicas funcionais, ora resumidas, que devemos perceber o desenvolvimento da política institucional (*polity*) da Área Metropolitana de Lisboa (AML), instituída pela Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, tendo dentre outras atribuições: “assegurar a conveniente articulação de serviços de âmbito supramunicipal, nomeadamente nos sectores dos transportes colectivos, urbanos e suburbanos e das vias de comunicação de âmbito metropolitano”⁶. Sem embargo, a criação da AML ocorre no contexto da promulgação da Lei n.º 10/90, de 17 de Março, a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, ainda em vigor, em cuja redação há um capítulo dedicado aos transportes nas regiões metropolitanas, as quais estariam dotadas de comissões metropolitanas de transportes, génese das posteriores autoridades metropolitanas de transporte, criadas pelo Decreto-Lei n.º 268/2003, de 28 de outubro⁷.

A criação por decreto-lei das autoridades metropolitanas de transporte supra referida ocorre no contexto da reorganização institucional das áreas metropolitanas pela Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, a qual reafirma a atribuição das áreas metropolitanas no domínio das acessibilidades e transportes, área na qual e dentre outras se intenciona ‘articular os investimentos municipais de interesse supramunicipal’, ‘coordenar as actuações entre os municípios e os serviços da administração central’, ‘planear e fazer a gestão estratégica, económica e social além da gestão territorial na área dos municípios integrantes’, ações que seriam prosseguidas como fins públicos das áreas metropolitanas⁸.

Podemos afirmar que a criação da Autoridade Metropolitana de Transporte de Lisboa (AMTL) conjuntamente com a reorganização institucional da respetiva Área Metropolitana de Lisboa ocorre em um contexto em que se verifica a intensificação do

uso do automóvel ligeiro no conjunto deste território metropolitano, observada no Censo de 2001 face ao Censo de 1991, ainda que a intensidade do uso do automóvel ligeiro possa variar entre as populações dos municípios que compõem a área metropolitana. No entanto, observa-se que a AMTL não se vincula institucionalmente à AML, estando aquela, inicialmente, sob a tutela do Estado através dos correspondentes ministérios responsáveis pelos transportes e pelas finanças e, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 232/2004, de 13 de dezembro, sob o regime empresarial do Estado, modelo que segundo o preâmbulo do referido diploma legal corresponderia a melhorar a forma de se alcançar a necessária articulação estreita e constante entre o Estado, a área metropolitana e, ainda, os demais municípios nela integrantes, “na prossecução dos interesses das populações que usufruem da oferta de mobilidade”⁹.

As inovações mais recentes, no âmbito da política institucional das áreas metropolitanas e da política pública dos transportes e da mobilidade à escala metropolitana estão relacionadas com a assunção do Regulamento CE 1370/2007, da Comissão Europeia, que insta os países que formam parte da União Europeia a promover mudanças institucionais nas relações entre autoridades e operadores em função das obrigações de serviço público de transporte de passageiros, incluindo-se nestas obrigações a tarifária.

Neste contexto, tanto a AML quanto a AMTL passaram nos anos seguintes por reorganizações institucionais, promovidas respetivamente pela Lei n.º 46/2008 de 27 de Agosto e pela Lei n.º 1/2009 de 5 de Janeiro¹⁰, que reafirmam a atribuição da AML no domínio da mobilidade e dos transportes e “na articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central” além da competência de designar representantes da AML na AMTL (é a primeira vez em que se expressa num diploma legal alguma vinculação entre a AML e a AMTL) e pelo lado da ATML reforça o âmbito territorial da sua atuação, com a indicação dos 18 municípios que atualmente compõe a AML¹¹, e face ao diploma de criação pormenoriza as suas atribuições em matéria de planeamento, coordenação e fiscalização, financiamento e tarifação, e de divulgação e desenvolvimento do transporte urbano, indicando também os instrumentos de planeamento e gestão da mobilidade e dos transportes no âmbito da área metropolitana¹².

No entanto, é no contexto do crescente uso do automóvel na AML revelado pelo Censo 2011 e ainda neste contexto institucional comunitário que a AML é reorganizada institucionalmente, passando esta a ser regida financeira e juridicamente pelas respetivas Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, esta última o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) que afirma caber “igualmente às áreas metropolitanas assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central” dentre outras na área da mobilidade e transportes.

Neste mesmo contexto é extinta a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa (AMTL) pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que institui o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), ao delegar a autoridade de transporte intermunicipal do Estado para a Área Metropolitana e permitir a transferência de competências dos municípios, nomeadamente no domínio dos transportes urbanos, internos, para a Área Metropolitana, tendo em vista que pelo regime são os municípios as autoridades de transporte em seus respetivos territórios municipais. Por esta razão, a extinção da AMTL foi considerada como a integração desta à AML e, outrossim, “a descentralização do sistema de transportes para a escala metropolitana e municipal”¹³. Entretanto, essa alteração institucional não ocorreu sem tensões entre Estado e Municípios¹⁴.

Adicionalmente, devemos perceber subsumida ao desenvolvimento da política institucional (polity) da área metropolitana a evolução da política pública (policy) da tarifação nos transportes públicos que por intermédio do Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro se estabelece o regime dos títulos combinados de transporte que passa a vigorar com o intuito de incentivar a criação desses títulos combinados entre operadores e modos de transporte, diversificando e flexibilizando a oferta paralelamente aos assim chamados “passes sociais” existentes no ordenamento jurídico português desde 1977 e que beneficiavam sobremaneira estudantes e reformados/pensionistas.

É em decorrência da edição deste decreto-lei que surge em 1996 a OTLIS que como Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) irá atuar no desenvolvimento da interoperabilidade entre os Operadores de Transporte da Região de Lisboa (OTLIS), públicos e privados, através da gestão dos sistemas de bilhética¹⁵. Posteriormente a Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho, reorganiza os passes intermodais e as condições

de disponibilização desses títulos combinados de transporte na AML e define as regras de compensação financeira aos operadores de transporte por parte do Estado e a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, adequa as regras relativas aos títulos de transporte vigentes no âmbito do RJSPTP.

4.2. Território, mobilidade e ambiente institucional da RMS

4.2.1. Território e população da RMS

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) que tem como cidade-polo o município de Salvador, capital do Estado da Bahia, na região nordeste do Brasil, além de 12 (doze) municípios no seu entorno (Figura 2), se constitui como uma das principais regiões metropolitanas que compõem o quadro urbano e regional do território brasileiro, tanto numa perspectiva demográfica quanto socioeconômica (Silva et al., 2014). E é assim definida pelo IBGE como uma metrópole de influência regional, dentre 15 metrópoles hierarquicamente definidas no contexto nacional brasileiro, no sentido em que sua influência se estende para além da sua própria região metropolitana alargando-se pela maior parte do próprio Estado da Bahia e em menor intensidade pelo Estado de Sergipe (IBGE, 2020).

A RMS tem área territorial de 4.351,504 km², correspondendo esta tão somente a 1% do território do Estado da Bahia (564.760,429 km²). Em termos populacionais relativamente à Bahia a população da RMS aumentou de 21%, em 1991, 23% em 2000, para 25%, em 2010, apresentando uma ligeira redução para 24% em 2022 pelo que, no entanto, podemos afirmar que a população da RMS tem representado aproximadamente $\frac{1}{4}$ da população desta Unidade da Federação. No quadro populacional da RMS, o município de Salvador concentra uma imensa maioria da sua população representando esta 83%, em 1991, 81% em 2000, 75% em 2010 e 71% em 2022, o que indica uma perda relativa de 13% em 2022 face a 1991, ainda que sem alterar significativamente a concentração populacional em Salvador, de mais de 2/3 da população da RMS, conforme os dados dos respetivos Censos no Anexo 2.



Figura 5 - Mapa da Região Metropolitana de Salvador, Bahia, Brasil.

Fonte: Silva et al., 2014

Portanto, no decurso de 3 décadas há uma perda relativa da população de Salvador no conjunto da RMS com ganho relativo de população sobremaneira nos municípios de Simões Filho. Lauro de Freitas e Camaçari, os municípios que junto a Salvador formam a mancha urbana na envolvente dos principais eixos rodoviários de penetração na cidade-polo (IBGE, 2016). Os dois primeiros até 1961 e 1962 eram respectivamente os distritos de Água Comprida e de Santo Amaro do Itapitanga, que, por leis estaduais, foram desmembrados de Salvador. A RMS é, portanto, a área de influência mais imediata do município-polo que é Salvador e por extensão o Recôncavo Baiano, o território envolvente da Baía de Todos os Santos resultante da abertura da cidade para o Atlântico, e onde está por proximidade e densidade a maior intensidade desta influência por interação intermunicipal e entre arranjos populacionais e concentrações urbanas (IBGE, 2016).

4.2.2. Mobilidade e desenvolvimento institucional da RMS

A RMS foi estabelecida legalmente, junto com outras sete (7) regiões metropolitanas brasileiras, em 08/06/1973 pela Lei Complementar nº 14 (LC 14), no âmbito federal¹⁶, numa altura em que o Brasil vivia o fim do ciclo do assim chamado “milagre económico” (1968-1973) e sob os auspícios do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1970-74, com vistas à manutenção da acentuada expansão da sua economia e, por conseguinte, à formação de uma sociedade urbano-industrial, com padrão de uso e ocupação do solo caracterizado por crescente verticalização, periferação, com investimentos em sistemas viários, e favelização, a autoconstrução ocorrida por exclusão do mercado imobiliário por parte da população que saía do campo ocorreu ilusoriamente àquelas cidades que se constituíam como *locus* desse processo de expansão industrial e urbana, como é o caso de Salvador e seu entorno.

Dentre os serviços comuns aos Municípios que integram a região os transportes e o sistema viário eram de interesse metropolitano segundo a referida LC 14 que atribuiu aos estados a criação por lei de conselhos deliberativo e consultivo, nas respectivas regiões metropolitanas, de modo que a administração destas regiões era uma responsabilidade dos estados subnacionais, sendo estes conselhos criados na Bahia através da Lei Estadual 3.192, de 22/11/1973. No entanto, o principal agente à escala metropolitana na RMS na sua conceção territorial e execução política como órgão técnico foi a CONDER, criada em 1967, inicialmente como Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, responsável na Bahia pelo estudo, liderado pelo IBGE, que delimitou a “área metropolitana de Salvador” antes da sua criação em 1973 (IBGE, 2016)¹⁷. Com a criação da RMS, a CONDER é renomeada pela Lei Delegada nº 08, de 09/07/1974, para Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador com vistas à “promover coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo conselho deliberativo da RMS”¹⁸, mantendo-se a sigla original. É naquela altura que a CONDER elabora o EUST – Estudo de Usos do Solo e Transportes para a Região Metropolitana de Salvador, realizado entre 1974 e 1979¹⁹, contemporâneo ao II PND (1975-79) ao qual a RMS esteve territorialmente vinculada pela implantação do Polo Petroquímico, em Camaçari, em 1978.

Neste contexto histórico que a RMS é institucionalizada em 1973 inicialmente composta de 8 (oito) municípios, além de Salvador; São Francisco do Conde, Camaçari, Itaparica, Vera Cruz, Simões Filho, Candeias e Lauro de Freitas mas, ganhando novos membros por emancipação, em 1985 e 1989, respetivamente, Dias D'Ávila e Madre de Deus, desmembrados de Camaçari e de Salvador, emancipações que refletem o contexto de redemocratização do país e de promulgação em 05/10/1988 da Constituição Federal (CF 1988) que conferiu autonomia aos municípios, elevando-os a entes federativos equiparáveis aos estados e atribuindo-lhes a responsabilidade pelos transportes urbanos. Alterações municipais que, no entanto, não incorreram em expansão territorial da RMS que somente ocorre na primeira década do século XXI quando a metropolização volta a ser objeto de debates na academia e no meio técnico e político.

A literatura brasileira sobre regiões metropolitanas frequentemente associa a formação institucional destas, em termos de criação legal do território político, a um período político caracterizado por forte centralização (Frey, 2012; Souza, 2008), resultado do longo período de ditadura civil-militar (1964-1985). Outrossim, podemos afirmar que a criação das regiões metropolitanas em princípios da década de 1970 reflete a existência de alguma cultura de planejamento naquela altura no Estado, cultura perdida a partir dos anos 1980 com a crise da dívida externa e que se tenta recuperar a partir dos anos 2000. Por outro lado, a CF 1988 também trouxe a inovação institucional de dotar os municípios do estatuto de entes federativos, razão pela qual essa literatura atribui também o fracasso político das regiões metropolitanas, embora após a CF 1988 o número de regiões metropolitanas criadas pelos estados subnacionais tenha explodido.

No que toca à questão tarifária como política institucional (*polity*) e como política pública (*policy*), em 1985 é instituído o Vale-Transporte (VT) pela Lei nº 7.418, de 16 de Dezembro, em vigor ainda hoje e que vincula o acesso ao transporte público ao vínculo empregatício por meio da antecipação ao empregado pelo empregador das despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, ou seja, em movimentos pendulares, “através do sistema de transporte coletivo público urbano ou intermunicipal”, em que o empregado custeia o valor equivalente a 6% do seu salário básico, custeando o empregador o valor restante, entendendo-se “como deslocamento a soma dos segmentos componentes da viagem do beneficiário, por um ou mais meios de transporte”²⁰.

A CF 1988, portanto, retira da União o direito de criação das regiões metropolitanas atribuindo-o aos estados subnacionais que pelo ordenamento jurídico anterior já eram responsáveis pela organização institucional das regiões metropolitanas para fins administrativos na prestação de serviços públicos de interesse comum aos municípios. A diferença em relação a 1967 é que as regiões metropolitanas deixam de figurar no texto da Ordem Econômica e Social e passam a integrar o da Organização Político-Administrativa do Estado, a partir de 1988, assim transplantada pelo Estado da Bahia na Constituição Estadual²¹. Outrossim, a Constituição do Estado da Bahia transplanta da CF 1988 a competência dos Municípios no domínio do “planejamento e administração do trânsito urbano e operação do serviço local de transporte coletivo de passageiros” (Art. 209), em capítulo VII dedicado aos Transportes no qual, no entanto, também equipara os transportes coletivos que circulam em áreas metropolitanas aos transportes coletivos urbanos de passageiros, atribuindo-lhes caráter de “serviço público essencial” que deve ser fornecido “com tarifa justa e digna qualidade de serviço” (Art. 207)²².

Sem embargo, os anos 1990 viriam a se constituir numa década em que o debate metropolitano em regra esteve ausente da agenda política nacional e estadual, muito menos municipal (Santos, 2023). Com o retorno do debate sobre a metropolização no primeiro decênio dos anos 2000, a expansão territorial da RMS ocorre pela Lei Complementar nº 30, de 03/01/2008, com a incorporação dos municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João e pela Lei Complementar nº 32, de 22/01/2009, que incorpora o município de Pojuca à RMS, ambas leis estaduais. A atual composição da RMS com treze (13) municípios, portanto, se consolida neste ano de 2009, sem, no entanto, ter ocorrido qualquer desenvolvimento institucional em termos de governança metropolitana para fins administrativos que não o da sua simples delimitação territorial legalmente constituída nos respectivos diplomas legislativos.

Em razão da indisponibilidade de dados de mobilidade para a RMS, em 2012, o Governo da Bahia contrata e realiza Pesquisa de Mobilidade (Pesquisa OD)²³ para essa área territorial de modo que pela primeira vez se gera conhecimento sobre a mobilidade urbana da população na RMS, a qual revela a repartição modal, respectivamente, nas deslocamentos intramunicipais e intermunicipais em Salvador e no conjunto da RMS, com uma observância maior das interações entre Salvador e os demais municípios metropolitanos. Quanto a essas dinâmicas territoriais na RMS, somente em 2015

(reeditado em 2016) que o IBGE, valendo-se de dados captados no Censo 2010 publica trabalho sobre os movimentos pendulares e as interações intermunicipais no que chama de arranjos populacionais e concentrações urbanas.

O arranjo populacional de Salvador para o IBGE, no entanto, não corresponde ao território legal da RMS por exclusão dos municípios de Pojuca e Itaparica e Vera Cruz, o primeiro pela descontinuidade da mancha urbana e os segundos pela não contiguidade territorial dado que ambos compõem a Ilha de Itaparica, na Baía de Todos os Santos, através da qual há interação por via marítima destes municípios com Salvador. Sem embargo, ambos os trabalhos de Pesquisa OD e do IBGE revelam a forte interação de Salvador sobretudo com os municípios que compõem consigo a mancha urbana contínua na RMS; Simões Filho, Lauro de Freitas e Camaçari, embora também se verifique relevante interação entre Madre de Deus e Salvador, possivelmente, por via marítima devido a proximidade das habitadas ilhas dos Frades e de Bom Jesus dos Passos, pertencentes à Salvador, mas distantes do território continental de Salvador. Além de interações intermunicipais entre os municípios de São Francisco do Conde, Madre de Deus e Candeias, possivelmente pela centralidade da Refinaria de Mataripe (IBGE, 2016).

Entre julho/2022 e julho/2023, por entender a necessidade de se atualizar os dados levantados em 2012 para compreender a mobilidade na RMS, nova Pesquisa Domiciliar OD é cotratada e realizada para a Seinfra-BA a fim de se perceber a evolução em 10 anos da repartição modal na RMS. O estudo de transporte nas áreas urbanas das Regiões Metropolitanas de Salvador e de Feira de Santana, no entanto, tem resultados fracamente divulgados e pouco claros. Os dados divulgados no relatório síntese parecem ter sido agregados para todos os municípios pesquisados, na RMS e na RMFS, o que compromete a análise da evolução modal para a RMS (Bahia, 2023).

Sem embargo, ao se correlacionar com outras variáveis podemos perceber melhor a realidade da mobilidade urbana na RMS. Os dados, constantes no Anexo 2, de crescimento do parque de veículos privados motorizados, tanto o automóvel ligeiro quanto as distintas categorias de motos nos permitem deduzir o crescente uso destes meios do modo rodoviário no conjunto da RMS. Outra proxy que nos permite chegar a essa conclusão é a do quadro geral brasileiro de queda no longo prazo, desde 1995, no número

de passageiros transportados pelas empresas privadas de transportes urbanos, notadamente operadoras de autocarros, nas principais capitais estaduais, dentre elas Salvador (NTU, 2024), sendo que no contexto geral os autocarros continuam a ser o principal meio de transporte urbano da população brasileira, mesmo em cidades onde há transporte sobre trilhos, devido às reduzidas redes de metropolitanos, como no caso de Salvador, onde o metro precisa ser alimentado pelas carreiras de autocarro para ter procura.

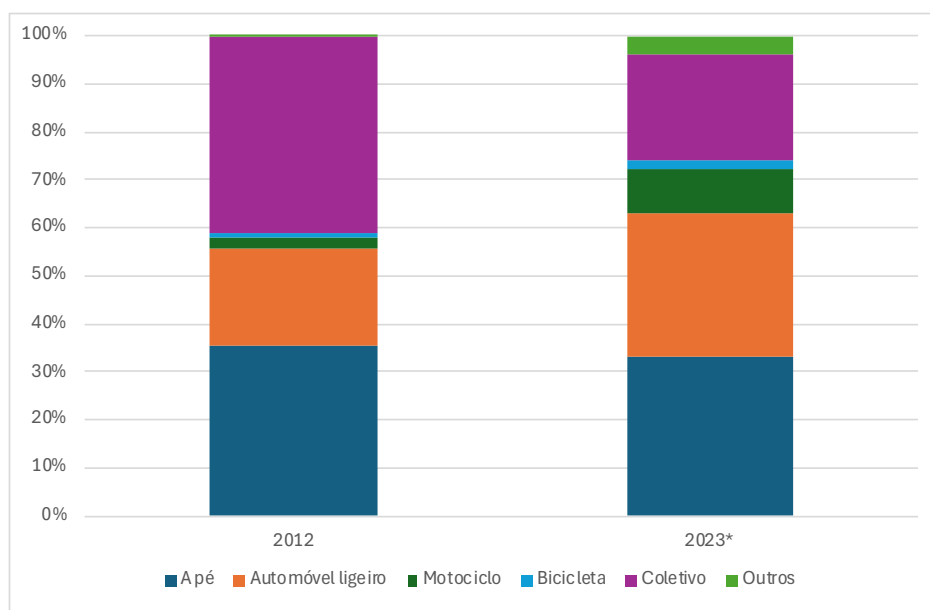


Figura 6 - Evolução da repartição modal, em %, RMS, 2012/2023*.

Nota: *Presume-se que os dados consolidados em 2023 incorporam tanto os municípios da RMS quanto os da RMFS sem desagregação.

Fonte: Seinfra-BA, 2012, 2023

O maior uso do transporte coletivo em 2012, nas deslocações intermunicipais e intramunicipais não revela, no entanto, a quantidade e a qualidade da oferta do serviço de transporte coletivo. Por outra parte, o intenso uso do modo à pé pode revelar a dificuldade de acesso, por barreiras físicas, tarifárias e socioeconómicas, tanto aos transportes coletivos quanto ao transporte por automóvel ligeiro e mesmo ao motociclo, embora estes meios individualizados do modo rodoviário estejam em crescente uso.

Quanto ao desenvolvimento institucional observamos a entrada em vigor, em 2001, do Estatuto das Cidades (EC), (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho, que estabelece

diretrizes gerais da política urbana ao regulamentar artigos da CF 1988 e, em 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) ou Lei nº 10.257, de 10 de julho que institui as diretrizes desta política e a inclui como instrumento da política de desenvolvimento urbano enunciada no Estatuto das Cidades, com o objetivo de fazer a “integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município”. Outrossim, a PNMU traz diretrizes à regulação dos serviços de transporte público coletivo, nomeadamente no domínio da tarifação com o intuito, dentre outros, de promover a integração e a modicidade tarifárias. E a PNMU ainda vai além ao definir claramente as atribuições de cada ente federativo (União, Estados e Municípios) na consecução dos objetivos legalmente definidos (*polity*) para a política pública (*policy*) bem como o instrumento de cooperação entre os entes federativos na organização e prestação dos serviços de transporte público coletivo.

É com a instituinte do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), no entanto, que as regiões metropolitanas são organizadas institucionalmente pela União no sentido da *polity*, no que se “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios de apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”. O objetivo da existência de regiões metropolitanas, portanto, passa a ser o da governança interfederativa na consecução de políticas públicas de comum interesse entre os entes federativos as quais, segundo o referido diploma legal em reafirmação ao estabelecido no EC, precisam passar por controle social e gestão participativa da sociedade civil.

5. ARRANJOS ORGANIZACIONAIS E INTEGRAÇÃO NOS TRANSPORTES PÚBLICOS: OS CASOS NA AML E NA RMS

A partir da descrição e exploração dos casos plurais realizadas no capítulo anterior tivemos uma visão panorâmica da evolução institucional, territorial e da mobilidade nos respectivos territórios metropolitanos. O que nos permite explanar as diferenças na evolução recente da política institucional (*polity*) em ambos os casos na perspectiva da

integração organizacional e tarifária, esta última parte da operacional, nos transportes públicos como instrumentos de política pública (policy) para responder aos processos, temporalmente distintos, mas semelhantes de perda relativa de utilização dos transportes coletivos face ao incremento no uso dos transportes privados individuais, percepção corroborada pelo aumento, em ambos os casos, do parque de veículos, automóveis ligeiros e motos, nas suas variantes, a partir de 2006, estes últimos de maneira muito mais acentuada no caso da RMS (Anexos 1 e 2).

5.1. A AML e a Transportes Metropolitanos de Lisboa

Dentre os exemplos no mundo ocidental que Lefèvre (2009, 2010) expôs como de tentativas infrutíferas de institucionalização dos territórios metropolitanos estava o de Lisboa que em 1991 teve a sua área metropolitana institucionalizada. Sem embargo, vimos que desde a sua criação em 1991 a AML passou por transformações institucionais. Essas transformações indicam que os agentes políticos não estavam satisfeitos com os resultados alcançados. A evolução institucional da AML e a inter-relação desta com o domínio da mobilidade e dos transportes públicos conforme apresentada no capítulo anterior revelam um processo de aprendizagem institucional que enfrentou tantos percalços quanto os apresentados por Seixas et al (2012) in Sousa (2019):

a polarização da área metropolitana pela cidade central, que além de dominante na região é a capital nacional; a intervenção direta do Estado Central nos assuntos metropolitanos sem mediação por uma entidade regional com autonomia; forte resistência a ceder competências para outras escalas de governança, inoperância da Área Metropolitana existente, em virtude da falta de legitimidade própria e da incapacidade de assumir competências numa lógica metropolitana; predomínio da escala local como âmbito das iniciativas de planeamento, sendo inadequado para resolver as ineficiências que resultam da falta de articulação do território metropolitano (p. 60)

Também vimos a importância que teve a edição do Regulamento CE 1370/2007, da União Europeia, uma quase federação, obrigatoriamente transplantado, com considerável lapso de tempo, para o ordenamento jurídico nacional, nas transformações institucionais mais recentes que ocorrem no âmbito da AML no domínio da mobilidade e dos transportes públicos, notadamente a edição do RJSPTP, pelo que temos uma observação na perspetiva da MLG feita por Crespo & Cabral (2010) sobre os antecedentes destas mudanças institucionais mais recentes:

This lack of coordination between entities and jurisdictions reflects the tradition of intervention with public decision makers located at different institutional levels engaged in the same territory. The relationships between the different authorities are essentially based upon shared responsibilities and a division of competences. Meanwhile, the greater autonomy of local power in relation to the state and a European openness promoted changes. There is now a multiplication of contractual relationships between the state and local power and the development of direct relationships between local levels of power and European Union institutions. Thus, the challenge arises out of conciliating national and European priorities and local initiatives and finding new means of interrelating policies enacted across different scales (p. 648).

Vimos, portanto, que além da reestruturação institucional ocorrida em 2013 no âmbito da AML é a edição do RJSPTP o marco legal a partir do qual se estrutura o serviço público de transporte de passageiros neste novo ambiente institucional da AML porque designa as autarquias locais inclusive a AML como autoridades de transporte em suas respectivas jurisdições, além de manter o Estado como autoridade de transporte no domínio da ferrovia pesada. Por outra parte, o RJSPTP exige que as autoridades contratualizem os serviços de transporte público com os operadores públicos e privados além de reger as compensações financeiras a esses operadores pela prossecução das obrigações do serviço público de transportes, sendo a política tarifária uma destas obrigações. A entrada em vigor do RJSPTP ao instituir a AML como autoridade de transporte no território metropolitano promove a extinção da AMTL, a autoridade metropolitana no domínio dos transportes que era antes tutelada pelo Estado Central.

No entanto, é sobretudo na tarifação dos transportes públicos que podemos perceber uma repercussão clara do desenvolvimento institucional mais recente da AML na cooperação entre os governos locais e central, com a coordenação da AML, na prossecução do objetivo de incentivar a utilização dos transportes públicos como política pública (policy) no cenário de crescente uso do automóvel ligeiro. É através do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, e da Portaria n.º 84/2019, de 22 de março, que se institui o Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART), previsto no Orçamento do Estado daquele ano e operacionalizado a nível nacional através de recursos do Fundo Ambiental, que tinha “por objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social”²⁴, provocadas pelo crescente uso do automóvel e pela necessidade, por

parte dos utentes dos transportes públicos, de utilização de mais de um título de transporte combinado para fazer deslocações no território da AML, o que encarecia as deslocações por transportes públicos no território metropolitano, gerando imobilidade em determinados grupos sociais.

Neste mesmo ano de 2019 foi estabelecido o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto através do Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto, que no caso da AML levou à criação da empresa metropolitana de mobilidade denominada Transportes Metropolitanas de Lisboa (TML) que exerce pela AML a função de autoridade metropolitana de transporte, a qual incorporou a extinta OTLIS como gestora da interoperabilidade entre os sistemas de bilhética, ficando ainda, no entanto, operadores de transporte na AML a gerir seus tarifários próprios. É na criação da TML que terá seu arranque em 2021 que se busca consolidar o controle da AML sobre a política tarifária no território metropolitano ao oferecer acesso simplificado dos utentes aos operadores de transporte, públicos e privados através de um passe metropolitano que permite a deslocação nos 18 municípios integrantes da AML. E a criação do PART como instrumento de incentivo ao uso do transporte público é o ponto de partida da cooperação em matéria de financiamento aos transportes públicos por parte do Estado, da AML e dos municípios nela integrantes.

A redução das externalidades negativas associadas ao uso do automóvel, no caso da AML, foi expressamente descrita como objetivos a serem alcançados com o PART. O PART, no entanto, não pode ser visto como uma política pública isolada no contexto da AML, mas como uma expressão do próprio desenvolvimento institucional da AML. Por outro lado, A execução do PART deve ser vista como parte dos compromissos assumidos por Portugal com a agenda global do desenvolvimento sustentável a ser cumprida entre os anos de 2015 e 2030 e que no contexto da AML não pode ser alcançado sem que haja uma articulação entre o município-polo, os demais municípios e o Estado no âmbito da AML. Podemos afirmar, também, a partir das estratégias de investigação adotadas²⁵ que o PART se tornou possível graças a um entendimento conjunto dos municípios integrantes da AML da importância da mobilidade urbana nos seus territórios sobretudo no contexto metropolitano e dos benefícios que essa articulação traria para os cidadãos. O PART, no entanto, é um instrumento político de integração nos transportes públicos insuficiente ao desafio da mobilidade em Lisboa²⁶ e na AML, em razão da necessidade

de ampliação da oferta de alta capacidade no território metropolitano, para além do Município de Lisboa, onde reside a maior parte da população²⁷.

Por esse lado, a criação da TML também tem o significado da reorganização dos serviços de transporte intermunicipal por autocarros entre os municípios da AML, que tem importância devido a concentração da rede de metro em Lisboa. No entanto, a criação da TML como autoridade de transporte na AML não proporciona uma cooperação e coordenação perfeitas entre as autoridades e os operadores de transporte pelo que ainda há muito espaço à integração dos transportes públicos, em função dos municípios de Lisboa, Cascais e do Barreiro, por exemplo, não terem delegado suas competências de autoridade municipal para a TML por terem estes operadores internos consolidados, e no caso de Cascais, com transportes gratuitos. Por outra parte, o Estado também ainda ocupa importante papel de autoridade de transporte no âmbito metropolitano por meio dos serviços de ferrovia pesada da Comboios de Portugal (CP) e do Metropolitano de Lisboa (ML)²⁸. Apesar de poder haver diálogo entre as autoridades e respetivos operadores estas são considerações que levantam desafios a uma maior integração dos transportes públicos no território metropolitano da AML.

5.2. A RMS e a Entidade Metropolitana da RMS

No caso da RMS o mais importante ato da evolução institucional recente numa perspetiva organizacional ocorre por meio da Lei Complementar Estadual nº 41 (LCE 41), de 13/06/2014, com a criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) sob a tutela da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR-BA), antes mesmo do estabelecimento das diretrizes nacionais para as regiões metropolitanas através do EM, ainda que as antecipando em alguns pontos, mas já no contexto institucional do EC e da PNMU. A criação da EMRMS buscar lidar com as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), dentre elas os transportes e a mobilidade urbana na escala metropolitana.

Na perspetiva institucional da integração tarifária a criação da EMRMS ocorre junto com a instituição do Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da RMS (FMTC-RMS) que tem dentre seus objetivos o de “financiar e investir em programas e projetos de mobilidade urbana de interesse metropolitano ou de Município localizado na Região Metropolitana de Salvador”, “contribuir com recursos

técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais e intermunicipais de transporte coletivo e de mobilidade urbana na RMS” e, também, “assegurar a modicidade tarifária do transporte coletivo de qualquer natureza”. A questão da necessária modicidade tarifária é atualmente o principal problema que expressa a crise nos transportes urbanos em uma economia emergente como a do Brasil com perdas de passageiros, agravada pela pandemia de Covid-19 e ainda sem recuperação (NTU, 2024), além da quantidade e qualidade da oferta, e o panorama da mobilidade urbana na RMS não é diferente.

É neste contexto institucional que simultaneamente ocorrem mudanças organizacionais e operacionais nos transportes públicos da RMS, sobremaneira da cidade-polo. Primeiro, entra em operação assistida, em 2014, posteriormente em operação comercial, em 2016, depois de 14 anos em obras e após transferência de direitos e obrigações da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) para o Governo do Estado da Bahia (GEB)²⁹, o Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (SMSL) que apesar do nome está totalmente localizado dentro do território de Salvador. A entrada em operação do SMSL coincide com a licitação pública que a PMS por determinação da PNMU levou a cabo à contratualização dos operadores de transporte municipais, a qual gerou tensões entre a PMS e o GEB³⁰. A emergência do metro como novo meio de transporte obrigou a reorganização das carreiras de autocarro no município-polo e entre este e os demais municípios da RMS na medida em que o metro como projetado e construído, seguindo na direção dos principais eixos rodoviários de penetração em Salvador, necessita da alimentação destas carreiras de autocarro para alcançar procura que suporte a sua operação. É neste contexto operacional que se impõe uma integração tarifária temporal entre os operadores privados do transporte urbano municipal por autocarro de Salvador, regulado pela PMS e os operadores privados do SMSL e do transporte intermunicipal metropolitano, regulados pelo GEB, porém sem incluir outros operadores de transporte de outros modais, meios e de outros municípios da RMS.

A criação da EMRMS nestes contextos ocorre com tensões entre os entes federativos mais fortes, nomeadamente, o município-polo da RMS, Salvador, e o GEB, territórios políticos administrados por coligações lideradas por partidos políticos que se apresentam como ideologicamente antagônicos. Curiosamente, tal tensão ocasionada pela criação da EMRMS levou não a PMS, mas o Partido Democratas, vencedor das eleições municipais

em Salvador desde 2012, ao protocolar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5155 no Supremo Tribunal Federal (STF) contra o GEB e Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) para questionar uma possível perda de autonomia municipal naquelas que são as suas competências constitucionais com a publicação do diploma legal da LCE 41 (Angélica et al., 2018; Silva et al., 2015), inclusive nos transportes urbanos. Alguns municípios da RMS entraram na ADI como partes interessadas na condição de *amicus curiae*³¹, mas até o momento não há uma decisão vinculativa do STF sobre a constitucionalidade do funcionamento da EMRMS³².

Por outra parte, a CONDER, criada para planejar o desenvolvimento do Recôncavo Baiano e posteriormente da RMS inserida nesta microrregião, mantém-se desde sempre, mas agora denominada Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, tutelada à SEDUR-BA, como agente técnico com forte atuação em obras estruturantes na RMS, sobretudo na capital do Estado, Salvador, funcionando neste sentido como uma superprefeitura (Fernandes, 2004) e como instrumento de obtenção de sucesso político-eleitoral (Souza, 2008). Na inexistência de um plano metropolitano de transportes como preconiza o EM, embora, à revelia da participação da PMS já se tenha um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMS (PDUI-RMS)³³ cada governo executa suas obras de mobilidade urbana e transporte público (“para os que dele dependem”) no município-polo onde se concentra a maioria da população na RMS sem diálogo, mas com aceitação³⁴ e com o apoio financeiro da União por intermédio dos bancos oficiais.

Neste contexto, encontra-se o território do município de Salvador em constante disputa através da política competitiva (*politics*) entre a PMS e o GEB, evidenciada pelas propagandas governistas de ambas as partes tanto na comunicação social quanto em *outdoors* espalhados pela cidade, visando sempre as disputas eleitorais municipais e gerais para demonstrarem aos eleitores quem mais atua em benefício do desenvolvimento dos territórios. Neste processo comandado pela *politics*, de visão curto prazista, resta prejudicada a *policy* de integração organizacional e tarifária, como parte da operacional, nos transportes públicos na RMS, que seriam respostas de longo prazo fundamentais à busca de soluções para a crise nos transportes urbanos, esta evidenciada sobretudo pela expansão do parque de motos, veículos ainda mais flexíveis que os automóveis, o que demonstra uma crescente individualização na resposta, perante a ausência de respostas coletivas.

O ambiente institucional na RMS tanto através das diretrizes nacionais como da existência legal de uma entidade metropolitana do ponto de vista estritamente da política institucional (polity) estimula a cooperação interfederativa entre os três níveis de governo que hierarquicamente se sobrepõem no território da RMS. A política pública (policy) de integração organizacional nos transportes públicos, no entanto, está com a possibilidade da sua execução comprometida em função da paralisia que se verifica na EMRMS motivada não só pela judicialização da sua existência, outrossim, pela persistência de uma dinâmica de competição em detrimento de uma dinâmica de cooperação entre os atores envolvidos (Souza, 2008) e pela ausência de um mecanismo de coordenação a ser exercido por uma autoridade metropolitana de transporte. E apesar de se ter criado institucionalmente mecanismos de participação popular (Souza, 2008).

6. CONCLUSÃO

A conclusão a que podemos chegar ao final deste trabalho em que foi possível ter uma visão panorâmica de casos plurais sobre o mesmo fenômeno em contextos diferentes, ainda que no mesmo contexto de persistente crise nos transportes urbanos, é a de que a institucionalização das áreas metropolitanas se constitui como um aspeto importante a se considerar no ambiente institucional a partir do qual será criada uma autoridade metropolitana dos transportes. Ou seja, a governança da área metropolitana influi na capacidade de coordenação da autoridade, embora a mera existência da autoridade não garanta efetividade na cooperação e coordenação entre autoridades e os operadores no território. E que esta autoridade precisa ter autonomia perante os governos locais e o governo de hierarquia superior, funcionando ao mesmo tempo como uma entidade supramunicipal e descentralizada.

Podemos afirmar que em ambos os casos há uma perda de atratividade do transporte coletivo ao longo do tempo, agravada pela pandemia de Covid-19, por barreiras de oferta, físicas e tarifárias, que acabam por levar as respetivas sociedades a uma crescente individualização da mobilidade por meio do transporte privado e motorizado, automóvel ligeiro e motos, diante de respostas insuficientes ou por falta de respostas da governança nos territórios metropolitanos face a crise nos transportes urbanos, situação criadora de externalidades negativas nestes territórios e suas respetivas sociedades.

No caso da AML, no entanto, percebemos uma resposta à crise pelo lado da integração tarifária, a partir do PART, e posteriormente pela organizacional com a TML, além da operacional com a reorganização dos serviços de autocarros intermunicipais, respostas que deverão ser testadas com a análise dos dados coletados nos próximos anos, não só em termos de repartição modal, também de medição das externalidades negativas, inclusive a exclusão social. Na RMS o enfrentamento da crise segue pela individualização mais acentuada da resposta a um problema organizacional e de governança, de cooperação e coordenação, ou seja, de ação coletiva (Souza, 2008), ainda que num ambiente institucional que estimula a governança interfederativa entre governos e entre estes e a sociedade civil e a formação de consórcios públicos (Silva et al., 2015).

Outrossim, ainda na perspetiva da governança é necessário pensar na construção de uma cultura de cooperação entre os membros de governos democraticamente eleitos independente dos alinhamentos político-partidários, para o planeamento e a gestão das políticas públicas em territórios sobrepostos, as funções públicas de interesse comum. E também pensar na construção de uma cultura verdadeiramente democrática ao planeamento e à gestão dos territórios para muito além da democracia como sufrágio universal.

Podemos concluir que no caso da AML houve uma evolução institucional dos mecanismos de cooperação e coordenação entre os governos baseada na aprendizagem institucional na longa duração do processo de enfrentamento da crise nos transportes urbanos, uma aprendizagem ainda em curso e que é contínua e que não exclui a existência de tensões provocadas por dinâmicas de competição entre os governos e também de agendas globais que extrapolam a escala nacional como a dos ODS. E no caso da RMS houve uma evolução institucional que, no entanto, está paralisada pelo fenómeno de dependência da trajetória (path dependance) em que persistem dinâmicas de competição em detrimento de dinâmicas de cooperação e de coordenação entre os governos (Souza, 2008), necessárias ao desenvolvimento das relações governo-governança em contextos metropolitanos e embora neste último caso haja mecanismos institucionais tanto de cooperação e coordenação quanto de participação da sociedade civil. Por fim, investigações sobre este tema nas variadas perspetivas da MLG e com o uso de diversos modelos de análise, inclusive o aqui exposto, mas não exaurido, merecem esforços adicionais de trabalho investigativo.

NOTAS

¹ A definição do que vem a ser transporte público, coletivo e o transporte privado, individual é ténue dado que o transporte público pode ser individual quando se trata do sistema público de partilha de bicicleta assim como o transporte privado pode ser coletivo quando se trata do fretamento de autocarro pela empresa para o transporte de trabalhadores ou mesmo a partilha de carros por aplicação.

² ‘A Crise da Mobilidade Urbana em Lisboa e as soluções para o futuro’, disponível em <https://www.dn.pt/opiniao/a-crise-da-mobilidade-urbana-em-lisboa-e-as-solucoes-para-o-futuro> e ‘Rodoviários em aviso prévio e anúncio de suspensão de linhas: entenda crise no transporte metropolitano de Salvador’, disponível em <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2024/04/10/rodoviaros-em-aviso-previo-e-anuncio-de-suspensao-de-linhas-entenda-crise-no-transporte-metropolitano-de-salvador.ghtml>

³ <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/inauguracao-da-fabrica-da-volkswagen-e-ford/>

⁴ Para visualizar a tabela com os dados usados na construção do gráfico ver os Anexos.

⁵ Para um aprofundamento sobre o impacte da pandemia de Covid-19 nos padrões de mobilidade na AML ver o trabalho final de mestrado de Carlos Francisco Morgado Madeiras, “Alterações dos padrões de mobilidade resultantes do processo pandémico: o caso da Área Metropolitana de Lisboa”, IGOT, Universidade de Lisboa, 2023

⁶ Excerto da redação da referida Lei disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/44-686608>

⁷ O referido diploma legal foi decretado pelo Governo por autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2002, de 2 de Novembro. A redação do preâmbulo do Decreto-Lei é particularmente interessante em virtude da extensa apresentação do contexto, dos objetivos e dos princípios em e com que as autoridades metropolitanas de transporte de Lisboa e do Porto estavam sendo criadas, com destaque para “...o desequilíbrio da repartição modal - tendencialmente menos favorável ao transporte público - tem vindo a reflectir-se significativamente na diminuição da atractividade das nossas cidades e na perda de qualidade de vida dos seus residentes... Da mesma forma se requerem a integração tarifária, a coordenação da exploração dos serviços e a integração da informação ao público, evitando-se situações, hoje existentes, redutoras da mobilidade em transporte público... A organização e acção das autoridades metropolitanas de transportes criadas por este diploma assentam na coordenação, estratégia, subsidiariedade, participação, inovação, transparência e comunicação, todos pressupostos indispensáveis para assegurar as deslocações, em moldes eficazes, nas duas áreas metropolitanas...”. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/268-2003-466831>

⁸ Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/10-2003-533575>

⁹ Decreto-Lei n.º 232/2004, de 13 de dezembro disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/232-2004-219078>

¹⁰ Respetivamente disponíveis em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2008-453268> e <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-2009-396960>

¹¹ De 1991, quando criada a AML, até 2004 o Município da Azambuja integrou a AML a partir de quando passou a integrar somente a atual Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CMITL).

¹² Para um aprofundamento sobre a organização e atuação da AMTL ver o trabalho final de mestrado de Carina Andreia do Nascimento Monteiro, “Utilização de um Sistema de Informação Geográfica no Desenvolvimento do Plano de Deslocações Urbanas da Área Metropolitana de Lisboa”, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Março, 2014.

¹³ ‘Autoridade de Transportes integrada na Área Metropolitana’, disponível em <https://www.am-lisboa.pt/101000/1/002029,022015/index.htm>

¹⁴ Representantes da AML e dos Municípios queixaram-se quanto a falta de esclarecimentos por parte do Estado acerca das mudanças institucionais que poderiam vir a afetar as competências e finanças autárquicas conforme leitura da matéria jornalística disponível em: <https://www.publico.pt/2015/08/05/local/noticia/fim-da-autoridade-de-transportes-deixa-um-mundo-de-questoes-por-responder-1704075>

¹⁵ Sobre a OTLIS ver <https://www.portalviva.pt/pt/homepage/sobre-a-otlis/a-otlis.aspx>

¹⁶ A criação da RMS e de outras regiões metropolitanas resulta de dispositivo legal integrante da Constituição Federal de 24/01/1967 (CF 1967), mantido pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que edita o novo texto da referida CF 1967 que no Parágrafo 10 do Art. 157 do Título III - Da Ordem Económica e Social – define que: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas,

constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”.

¹⁷ O histórico da CONDER encontra-se disponível em: <https://www.conder.ba.gov.br/quem-somos>

¹⁸ Extrato da Lei Delegada nº 08, de 09/07/1974 que reorganiza institucionalmente a CONDER.

¹⁹ Ver o Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) de Cleiton Sena de Jesus, “Transporte e uso do solo: Uma nota sobre o processo histórico recente do planejamento urbano em Salvador/BA”, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, 2011.

²⁰ A referida Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985 teve dispositivos alterados pela Lei nº 7.619, de 30 de setembro de 1987 e foi regulamentada pelo Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987 revogado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021 que regulamenta normas trabalhistas, inclusive editando a redação do regulamento do Vale-Transporte (Capítulo XIII).

²¹ O que está definido na CF 1988, a Constituição da Bahia de 05/10/1989 reafirma no seu Artigo 6º: “O Estado divide-se em Municípios, unidades político-administrativas autônomas, e, para fins administrativos, mediante lei complementar, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

²² Conforme o texto constitucional baiano na íntegra: Art. 207 – “O transporte coletivo de passageiros é um serviço público essencial, incluído entre as atribuições do Poder Público, responsável por seu planejamento, que pode operá-lo diretamente ou mediante concessão, obrigando-se a fornecê-lo com tarifa justa e digna qualidade de serviço.

Parágrafo único - Para fins do disposto neste artigo, são também considerados transportes coletivos urbanos de passageiros os que circulam em áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões existentes ou que venham a ser criadas”.

²³ A Pesquisa de Mobilidade na RMS é uma Pesquisa de Origem-Destino (Pesquisa OD) contratada pela Secretaria de Infraestrutura da Bahia (Seinfra-BA) e realizada por zoneamento nos municípios da RMS em 2012, tendo seus resultados divulgados em 2013 e que estão disponíveis em: <https://www.ba.gov.br/infraestrutura/noticia/2024-03/3024/pesquisa-de-mobilidade-da-rms>.

A síntese dos resultados desta Pesquisa OD para a RMS pode ser obtida em: <http://sit.infraestrutura.ba.gov.br/docs/download/publicacoes/midiaimprensa/sinteseODSalvadorRMS.pdf>.

²⁴ Excerto do Preâmbulo do Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro, reproduzido na Portaria n.º 84/2019, de 22 de março.

²⁵ Jornadas Navegante – 5 anos de Políticas Públicas de Transporte Coletivo disponível em https://www.youtube.com/watch?v=I_aaZeO5Jjk e em <https://www.youtube.com/watch?v=yG7dtA4r628>

²⁶ Sobre o desafio da mobilidade em Lisboa ver Planeamento. Lisboa: o desafio da mobilidade, Câmara Municipal de Lisboa, Coleção de Estudos Urbanos, Lisboa XXI, 7, 2005.

²⁷ ‘A reforma tarifária dos transportes públicos em Lisboa vai casar sozinha?’ disponível em: <https://www.publico.pt/2018/10/17/economia/opiniao/a-reforma-tarifaria-dos-transportes-publicos-em-lisboa-vai-casar-sozinha-1847584>

²⁸ ‘Medina confirma que Metro de Lisboa fica sob a alçada do Governo’, disponível em: <https://www.publico.pt/2016/10/19/local/noticia/medina-confirma-que-metro-de-lisboa-fica-sob-a-alcada-do-governo-1747910>

²⁹ Após impasse, Governo da Bahia assume metrô em obras há 13 anos, disponível em <https://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/04/apos-impasse-governo-do-estado-vai-assumir-metro-de-salvador.html>

³⁰ ‘Licitação do transporte de Salvador cria tensão entre governo e prefeitura’, disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/07/licitacao-do-transporte-de-salvador-cria-tensao-entre-governo-e-prefeitura.html>

³¹ São os municípios de Camaçari, Dias D’Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz.

³² O andamento do processo da ADI 5155 no STF pode ser acompanhado em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4614803>

³³ 1ª Audiência Pública de Apresentação do PDUI-RMS, em 17 de julho de 2023 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0gh6mUqIVeE&t=40s>

³⁴ 3ª Audiência Pública sobre a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) no Subúrbio Ferroviário de Salvador, em 03 de agosto de 2023 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HbS66cfUigQ&t=11s>

REFERÊNCIAS

- Alcantara, C., Broschek, J., & Nelles, J. (2016). Rethinking multilevel governance as an instance of multilevel politics: A conceptual strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33–51. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Angélica, M., Azevêdo, L. de, Veloso, J., Cunha, L., Castagno, M., Gavazza, N., & Cavalcante, S. (2018). Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser - Afirmação jurídica e controvérsia política. Em B. Marguti, M. A. Costa, & C. B. Favarão (Eds.), *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Bahia. (2023). *Estudos de Transporte nas áreas urbanas das Regiões Metropolitanas de Salvador e Feira de Santana*.
- Bray, J. (2022). *Transport Authorities for Metropolitan Areas: The Benefits and Options in Times of Change*. www.uitp.org
- Calouste Gulbenkian, F. (2015). *Uma Metrópole para o Atlântico*.
- Canitez, F., Çelebi, D., & Beyazit, E. (2019). Establishing a metropolitan transport authority in Istanbul: A new institutional economics framework for institutional change in urban transport. *Case Studies on Transport Policy*, 7(3), 562–573. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2019.06.002>
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach* (04; OECD Regional Development Working Papers). <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- Couto, C. G. (2006). Política constitucional, política competitiva e políticas públicas. Em M. P. Dallari Bucci (Ed.), *Políticas públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico* (pp. 97–130). Saraiva. <https://www.researchgate.net/publication/304382156>
- Crespo, J. L., & Cabral, J. (2010). The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. *Análise Social*, XLV(197), 639–662.

- Creswell, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa [recurso eletrônico]: escolhendo entre cinco abordagens* (3.^a ed.). Penso.
- Fernandes, A. (2004). Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. *Cadernos Metrópole*, 11, 41–72.
- Ferrão, J. (2013). Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. Em A. Ferreira, A. C. P. da Silva, G. J. Marafon, & J. Rua (Eds.), *Metropolização do espaço: Gestão territorial e relações urbano-rurais* (pp. 257–283). Consequência.
- Frey, K. (2012). Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 4, 87–102. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193123768007>
- Frey, K., & Barcellos, Z. (2018). Parâmetros para Análises Comparativas de Experiências Internacionais de Governança Metropolitana. Em J. M. B. Carneiro & K. Frey (Eds.), *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha* (1^a, p. 400). Oficina municipal.
- Homsy, G. C., Liu, Z., & Warner, M. E. (2019). Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 572–582. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491597>
- IBGE. (2016). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (Coordenação de Geografia, Ed.; 2. ed.). IBGE.
- IBGE. (2020). *Regiões de influência das cidades: 2018* (Coordenação de Geografia, Ed.). IBGE.
- INE. (2002). *Censos 2001: Resultados Definitivos - Portugal*. Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- INE. (2013). *Censos 2011: Resultados Definitivos - Portugal*. Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- INE. (2022). *Censos 2021: Resultados Definitivos - Portugal*. Instituto Nacional de Estatística, I.P. www.ine.pt

- Lefèvre, C. (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole*, 11(22), 299–317.
- Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. *Análise Social*, XLV(197), 623–637.
- NTU. (2024). *Anuário NTU: 2023-2024 / Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos*.
- Pojani, D., & Stead, D. (2017). The urban transport crisis in emerging economies: An introduction. Em D. Pojani & D. Stead (Eds.), *The urban transport crisis in emerging economies* (1st ed., pp. 1–8). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-43851-1_1
- Poliak, M., A. Poliaková, M., Jaskiewicz, M., & Hammer, J. (2020). The Need of Public Passenger Transport Integration. *Ekonomski Pregled*, 71(5), 512–530.
- Popescu, O., Ștefan-Gorîn, J., & Tache, A. (2017). Theoretical Aspects of Territorial and Metropolitan Governance. *Urbanism. Arhitectură. Construcții*, 8(1).
- Pucher, J., & Lefèvre, C. (1996). The Urban Transport Crisis: An Introduction. Em *The Urban Transport Crisis in Europe and North America* (pp. 1–6). Palgrave Macmillan.
- Santos, M. (2023). *A Urbanização Brasileira* (5 ed.). Edusp.
- Serra, N. (2010). Notas para uma perspectiva institucionalista da economia e da governação urbana. *O Cabo dos Trabalhos: Revista Electrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES*, 4, 1–14. <http://cabodostrabalhos/ces.uc.pt/n4/ensaios.php>
- Silva, S., Silva, B.-C., & Silva, M. (2014). A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVIII(479). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-479.htm>
- Silva, S., Silva, B.-C., & Silva, M. (2015). Salvador e sua região metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais. *GeoTextos*, 11(2), 13–40.

- Sousa, S. (2019). *A Governação na Área Metropolitana de Lisboa*. Universidade Nova de Lisboa.
- Souza, C. (2008). Cooperação e coordenação na região metropolitana de salvador: o contexto institucional. Em I. Carvalho & G. Pereira (Eds.), *Como anda Salvador e sua Região Metropolitana* (2. ed., pp. 213–228). Edufba.
- Yago, G. (1980). Corporate Power and Urban Transportation: A Comparison of Public Transit's Decline in the United States and Germany. Em *Classes, class conflict, and the State: empirical studies in class analysis* (pp. 296–323). Winthrop.
- Yago, G. (1983). The Sociology of Transportation. *Ann. Rev. Social*, 9, 171–190. www.annualreviews.org/aronline
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods* (3.^a ed.). Sage Publications, Inc.

APÊNDICES

Anexo I

Sub-região	Margem do Tejo	Município	1991	2001	2011	2021	% Total (1991)	% Total (2001)	% Total (2011)	% Total (2021)
Península de Setúbal	Sul	Sesimbra	27.246	37.567	49.500	52.394	1,1%	1,4%	1,8%	1,8%
		Setúbal	103.634	113.934	121.185	125.519	4,1%	4,3%	4,3%	4,4%
		Palmela	43.857	53.353	62.831	68.856	1,7%	2,0%	2,2%	2,4%
		Montijo	36.038	39.168	51.222	55.689	1,4%	1,5%	1,8%	1,9%
		Almada	151.783	160.825	174.030	177.268	6,0%	6,0%	6,2%	6,2%
		Seixal	116.912	150.271	158.269	166.125	4,6%	5,6%	5,6%	5,8%
		Barreiro	85.768	79.012	78.764	78.359	3,4%	3,0%	2,8%	2,7%
		Moita	65.086	67.449	66.029	66.262	2,6%	2,5%	2,3%	2,3%
Alcochete	10.169	13.010	17.569	19.145	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%		
Subtotal			640.493	714.589	779.399	809.617	25,4%	26,8%	27,6%	28,2%
Grande Lisboa	Norte	Lisboa	663.394	564.657	547.733	544.923	26,3%	21,2%	19,4%	19,0%
		Oeiras	151.342	162.128	172.120	171.767	6,0%	6,1%	6,1%	6,0%
		Cascais	153.294	170.783	206.479	214.158	6,1%	6,4%	7,3%	7,5%
		Amadora	181.774	175.872	175.136	171.500	7,2%	6,6%	6,2%	6,0%
		Odivelas*	-	133.847	144.549	148.058	0,0%	5,0%	5,1%	5,2%
		Sintra	260.951	363.749	377.835	385.654	10,4%	13,7%	13,4%	13,4%
		Loures	322.158	199.059	205.054	201.631	12,8%	7,5%	7,3%	7,0%
		Mafra	43.731	54.358	76.685	86.521	1,7%	2,0%	2,7%	3,0%
Vila Franca de Xira	103.571	122.908	136.886	137.540	4,1%	4,6%	4,9%	4,8%		
Subtotal			1.880.215	1.947.361	2.042.477	2.061.752	74,6%	73,2%	72,4%	71,8%
Total			2.520.708	2.661.950	2.821.876	2.871.369	100%	100%	100%	100%
Portugal			9.867.147	10.356.117	10.562.178	10.344.802	26%	26%	27%	28%

Tabela 1 - Evolução populacional, Portugal e Área Metropolitana de Lisboa, total e por município e sub-região, 1991 a 2021

Nota: *O município de Odivelas, antes uma freguesia do concelho de Loures, foi criado em 1998, através da Lei nº 84/98, de 14 de dezembro. De 1991, quando criada a AML, até 2004 o Município da Azambuja integrou a AML a partir de quando passou a integrar somente a atual Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT)

Fonte: Elaboração própria, INE - Censos 1991, 2001, 2011 e 2021

Sub-região	Margem do Tejo	Município	Área (km2)	% Área Total	1991	2001	2011	2021
Península de Setúbal	Sul	Sesimbra	194,98	6%	139,74	192,67	253,87	268,71
		Setúbal	230,33	8%	449,94	494,66	526,14	544,95
		Palmela	465,12	15%	94,29	114,71	135,09	148,04
		Montijo	348,62	12%	103,37	112,35	146,93	159,74
		Almada	70,21	2%	2.161,84	2.290,63	2.478,71	2.524,83
		Seixal	95,50	3%	1.224,21	1.573,52	1.657,27	1.739,53
		Barreiro	36,41	1%	2.355,62	2.170,06	2.163,25	2.152,13
		Moita	55,26	2%	1.177,81	1.220,58	1.194,88	1.199,10
Alcochete	128,36	4%	79,22	101,36	136,87	149,15		
Subtotal			1.624,79	54%	394,20	439,80	479,69	498,29
Grande Lisboa	Norte	Lisboa	100,05	3%	6.630,62	5.643,75	5.474,59	5.446,51
		Oeiras	45,88	2%	3.298,65	3.533,74	3.751,53	3.743,83
		Cascais	97,40	3%	1.573,86	1.753,42	2.119,91	2.198,75
		Amadora	23,79	1%	7.640,77	7.392,69	7.361,75	7.208,91
		Odivelas*	26,54	1%	-	5.043,22	5.446,46	5.578,67
		Sintra	319,25	11%	817,39	1.139,39	1.183,51	1.208,00
		Loures	167,24	6%	1.662,49	1.190,26	1.226,11	1.205,64
		Mafra	291,66	10%	149,94	186,37	262,93	296,65
		Vila Franca de Xira	318,19	11%	325,50	386,27	430,20	432,26
Subtotal			1.390,00	46%	1.352,67	1.400,98	1.469,41	1.483,27
Total			3.014,79	100%	836,11	882,96	936,01	952,43
Portugal			92.225,29	3%	106,99	112,29	114,53	112,17

Tabela 2 - Área territorial (km2) e densidade populacional (habitantes/km2), AML, total e por município, 1991 a 2021

Nota: *O município de Odivelas, antes uma freguesia do concelho de Loures, foi criado em 1998, através da Lei nº 84/98, de 14 de dezembro. De 1991, quando criada a AML, até 2004 o Município da Azambuja integrou a AML a partir de quando passou a integrar somente a atual Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo (CIMLT)

Fonte: Elaboração própria, INE - Censos 1991, 2001, 2011 e 2021

Ano	A pé	Automóvel ligeiro	Motociclo	Bicicleta	Coletivo**	Outro	Total
1991*	21,0	24,0	2,0		51,0	2,0	100,0
2001*	16,0	44,0	1,0		37,0	2,0	100,0
2011	10,1	58,4	1,0	0,3	30,0	0,3	100,1
2021***	16,4	55,8	1,3	0,6	25,3	0,6	100,0

Tabela 3 – Proporção de população residente empregada por principal meio de transporte utilizado nos movimentos casa-trabalho ou estudo (%) - AML, Censos, 1991 a 2021

Nota: *Nos anos de 1991 e 2001 os valores da coluna motociclo se referem a motociclo ou bicicleta, não havendo desagregação como em 2011 e 2021. Os dados para automóvel ligeiro se referem a deslocações como condutor e como passageiro.

**Os dados de transporte coletivo incluem o somatório de comboio, transporte coletivo da empresa ou escola e autocarro, eléctrico ou metropolitano que apresentam desagregações distintas entre os anos.

***Os dados relativos de 2021 se referem àqueles calculados a partir dos dados absolutos disponíveis na publicação dos Resultados Definitivos do Censo, em referência na bibliografia. Esses dados relativos para o a pé e o automóvel ligeiro, no entanto, estão contraditos com aqueles dados disponibilizados junto a publicação "Censos 2021. O que nos dizem os Censos sobre dinâmicas territoriais" abaixo referida, respetivamente 10,6% e 61,3%. Optou-se por utilizar os dados dos Resultados Definitivos do Censo de 2021.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística. Movimentos pendulares e organização do território metropolitano: área metropolitana de Lisboa e área metropolitana do Porto: 1991/2001, Lisboa: INE, 2003 - 215p.;

Instituto Nacional de Estatística - Censos 2021. O que nos dizem os Censos sobre dinâmicas territoriais. Lisboa: INE, 2023. Disponível em:

<https://www.ine.pt/xurl/pub/66320870;>

Elaboração própria

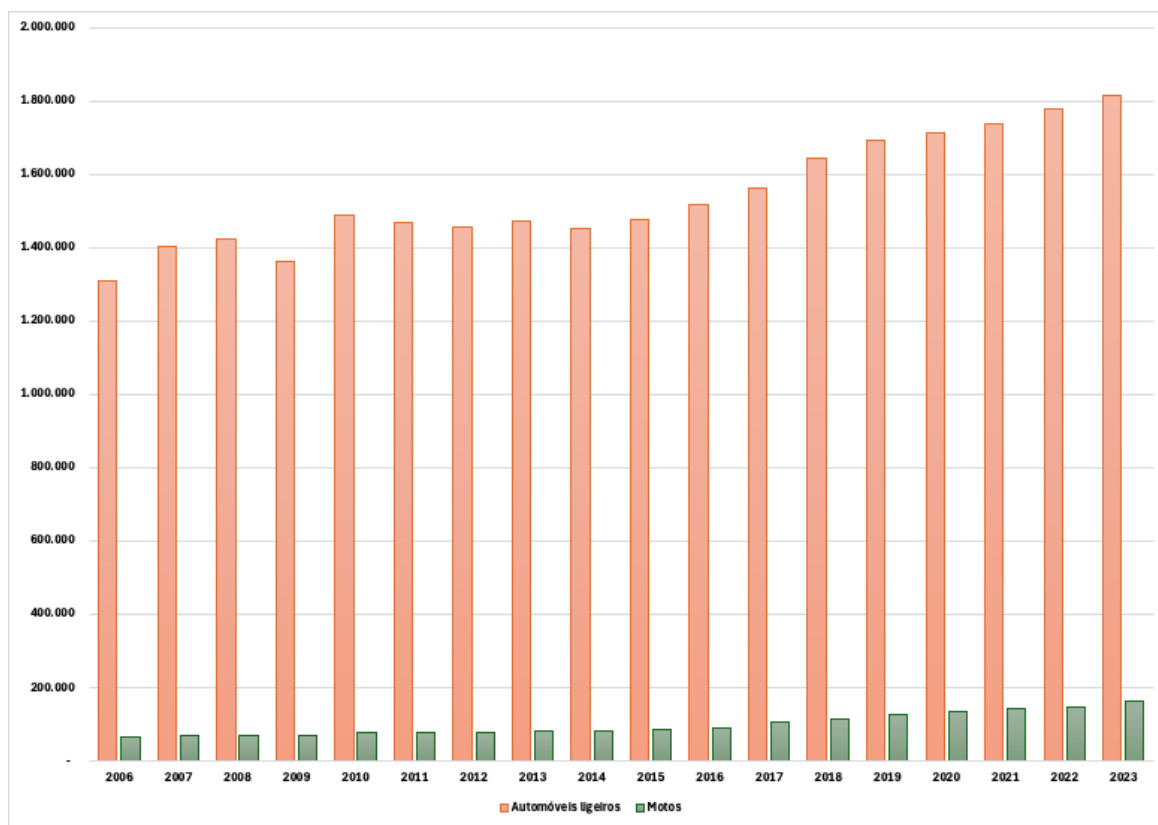


Gráfico 1 – Parque de veículos, automóveis ligeiros e motos, AML, 2006-2023

Nota: Em motos estão incluídas as categorias motociclo e ciclomotor.

Fonte: ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões; Elaboração própria

Diploma Legal e Data	Sumário
Lei n.º 10/90, de 17 de Março	Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres.
Lei n.º 44/91, de 2 de agosto	Cria as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, definindo a sua orgânica, competência e atribuições.
Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro	Estabelece o regime dos títulos combinados de transportes.
Portaria n.º 50/94, de 19 de janeiro	Define as normas que deverão ser observadas na determinação e aprovação dos preços referentes aos títulos combinados de transporte
Portaria n.º 951/99, de 29 de outubro	Define os títulos de transporte que as empresas de transporte público colectivo de passageiros devem praticar. Revoga a Portaria n.º 50/94, de 19 de Janeiro
Lei n.º 26/2002, de 2 de novembro	Autoriza o Governo a criar entidades coordenadoras de transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e a transferir para essas entidades as competências municipais necessárias ao exercício das suas atribuições.
Portaria n.º 102/2003, de 27 de janeiro	Altera a Portaria n.º 951/99, de 29 de Outubro, que define os títulos de transporte que as empresas de transporte público colectivo de passageiros devem praticar
Lei no. 10/2003, de 13 de Maio	Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.
Decreto-Lei n.º 268/2003, de 28 de outubro	Cria a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 26/2002, de 2 de Novembro.
Decreto-Lei n.º 232/2004, de 13 de dezembro	Altera o Decreto-Lei n.º 268/2003, de 28 de Outubro, e aprova os Estatutos das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.
Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto	Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro	Estabelece o regime jurídico das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e do Porto.
Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro	Define as condições de atribuição do Passe Social+ e os procedimentos relativos à operacionalização do sistema que lhe está associado.
Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro	Primeira alteração à Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, que define as condições de atribuição do Passe Social+ e os procedimentos relativos à operacionalização do sistema que lhe está associado.
Portaria n.º 241-A/2013, de 31 de julho	Regula o sistema de passes intermodais e as condições de disponibilização destes títulos de transporte na Área Metropolitana de Lisboa (AML), bem como as regras relativas à respetiva compensação financeira dos operadores de transporte coletivo regular de passageiros da AML por parte do Estado.
Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro	Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro	Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
Lei n.º 52/2015, de 9 de junho	Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em Automóveis (Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948).
Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro	Estabelece regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte aplicáveis aos serviços de transporte público coletivo de passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como à fixação das
Despacho n.º 1234-A/2019, de 4 de fevereiro	Programa de apoio à redução tarifária nos transportes públicos.
Portaria n.º 84/2019, de 22 de março	Revoga a Portaria n.º 241-A/2013 e os Despachos n.os 8946-A/2015 e 15146-A/2016, mantendo-se a disponibilização das modalidades «3.ª idade» e «reformado/pensionista» do passe intermodal Navegante Urbano
Portaria n.º 91-A/2019, de 26 de março	Altera as condições de atribuição do Passe Social+, estabelecidas na Portaria n.º 272/2011, de 23 de setembro, alterada pela Portaria n.º 36/2012, de 8 de fevereiro.
Regulamento n.º 278-A/2019, de 27 de março	Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa.
Decreto-Lei n.º 121/2019, de 22 de agosto	Estabelece o regime das empresas locais de natureza metropolitana de mobilidade e transportes nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro	Dá continuidade em 2020 ao Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos.
Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março	Cria o Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP).

Quadro 1 - Evolução institucional da AML e regimes jurídicos da integração organizacional e tarifária nos transportes públicos

Fonte: Elaboração própria

Anexo 2

Município	1991	2000	2010	2022	% Total (1991)	% Total (2000)	% Total (2010)	% Total (2022)
Carnaçari	113.639	161.151	242.970	299.579	4,57%	5,34%	6,80%	8,78%
Candeias	67.942	76.748	83.158	72.382	2,73%	2,54%	2,33%	2,12%
Dias D'Ávila	31.259	45.312	66.440	71.485	1,26%	1,50%	1,86%	2,09%
Itaparica	15.055	18.943	20.725	19.789	0,61%	0,63%	0,58%	0,58%
Lauro de Freitas	69.271	113.275	163.449	203.334	2,79%	3,75%	4,57%	5,96%
Madre de Deus	9.184	12.136	17.376	18.504	0,37%	0,40%	0,49%	0,54%
Mata de São João*	-	-	40.183	42.566	0,00%	0,00%	1,12%	1,25%
Pojuca*	-	-	33.066	32.129	0,00%	0,00%	0,93%	0,94%
S. Francisco do Conde	20.239	26.208	33.183	37.732	0,81%	0,87%	0,93%	1,11%
S. Sebastião do Passé*	-	-	42.153	40.958	0,00%	0,00%	1,18%	1,20%
Salvador	2.075.273	2.440.828	2.675.656	2.418.005	83,47%	80,87%	74,87%	70,84%
Simões Filho	72.526	93.968	118.047	114.441	2,92%	3,11%	3,30%	3,35%
Vera Cruz	11.781	29.716	37.567	42.577	0,47%	0,98%	1,05%	1,25%
RMS	2.486.169	3.018.285	3.573.973	3.413.481	100%	100%	100%	100%
Bahia	11.801.810	13.070.250	14.021.412	14.141.626	21,07%	23,09%	25,49%	24,14%

Tabela 4 – Evolução populacional; Bahia, Região Metropolitana de Salvador, total e por município 1991 a 2022

Nota: *Os municípios de Mata de São João e São Sebastião de Passé e Pojuca foram incorporados à RMS, respetivamente, em 2008 e 2009 por leis estaduais complementares.

Fonte: IBGE; Censos 1991, 2000, 2010, 2022

Município	Área (km2)	% Área Total	1991	2000	2010	2022
Camaçari	785,421	18,05%	144,69	205,18	309,350	381,42
Candeias	251,808	5,79%	269,82	304,79	330,244	287,45
Dias D'Ávila	183,759	4,22%	170,11	246,58	361,561	389,01
Itaparica	121,373	2,79%	124,04	156,07	170,755	163,04
Lauro de Freitas	57,942	1,33%	1.195,52	1.954,97	2.820,907	3.509,27
Madre de Deus	32,201	0,74%	285,21	376,88	539,611	574,64
Mata de São João*	605,168	13,91%	-	-	66,400	70,34
Pojuca*	314,932	7,24%	-	-	104,994	102,02
S. Francisco do Conde	269,715	6,20%	75,04	97,17	123,030	139,90
S. Sebastião do Passé*	536,678	12,33%	-	-	78,544	76,32
Salvador	693,442	15,94%	2.992,71	3.519,87	3.858,514	3.486,96
Simões Filho	201,528	4,63%	359,88	466,28	585,760	567,87
Vera Cruz	297,537	6,84%	39,60	99,87	126,260	143,10
RMS	4.351,504	100%	571,34	693,62	821,319	784,44
Bahia	564.760,429	1%	20,90	23,14	24,83	25,04

Tabela 5 - Área territorial (km2) e Densidade populacional (habitantes/km2), Bahia, Região Metropolitana de Salvador, total e por município 1991 a 2022

Nota: *Os municípios de Mata de São João e São Sebastião de Passé e Pojuca foram incorporados à RMS, respetivamente, em 2008 e 2009 por leis estaduais complementares.

Fonte: IBGE; Censos 1991, 2000, 2010, 2022

Modo	Apé	Automóvel ligeiro**	Motociclo***	Bicicleta	Coletivo****	Outros
2012	35%	20%	2%	1%	41%	0%
2023*	33%	30%	9%	2%	22%	4%

Tabela 6 – Repartição modal na RMS, 2012/2023

Nota: *Presume-se que os dados consolidados em 2023 divulgados no relatório síntese da Pesquisa OD realizada entre julho/2022 e julho/2023 incorporam tanto os municípios da RMS quanto os da RMFS sem desagregação. O que dificulta a análise evolutiva da repartição modal na RMS. No entanto, os dados da evolução do parque de veículos entre 2006 e 2024 nos permitem deduzir que a repartição modal entre 2012 e 2023 na RMS pode realmente ter apresentado um aumento verificável na referida Pesquisa OD em favor do automóvel ligeiro e do motociclo, verificável, outrossim, pela experiência

de deslocação no terreno; **O automóvel ligeiro inclui os que se autoconduzem com o automóvel ou que são conduzidos como passageiros, inclusive os táxis; *** Em motociclo inclui-se o uso do mototáxi como meio de transporte, um serviço de uso muito comum sobretudo entre as classes populares em todo o Brasil, especialmente em contextos de favelização, ainda que não só por este motivo, em que o mototáxi é muito usado na cobertura da primeira e da última milha, respetivamente, antes e após o uso de um meio de transporte coletivo ou mesmo do carro por aplicação; **** O transporte coletivo agrega o autocarro municipal e intermunicipal além de autocarro fretado, normalmente usado por empresas para transporte de trabalhadores, muito comum no Polo Industrial de Camaçari, transporte escolar, em geral feito por autocarro ou van (carrinha), e transporte por lotação/van/perua, termos usados para os serviços de transporte alternativo de passageiros que atendem zonas ou horários não atendidos pelo transporte regular, muito comum na RMS.

Fonte: Seinfra-BA, 2012, 2023

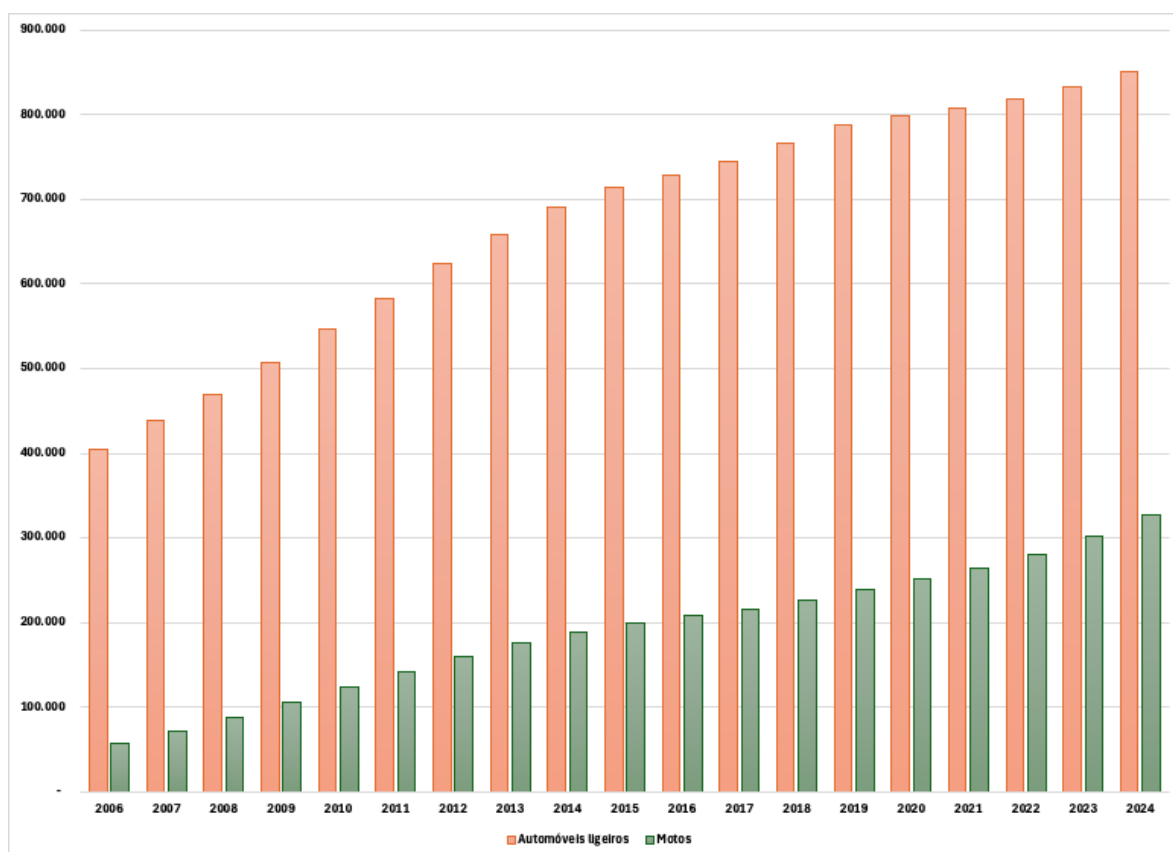


Gráfico 2 – Parque de veículos, automóveis ligeiros e motos, RMS, 2006-2024

Nota: Em automóveis ligeiros está incluída a categoria utilitários que é descrita como “veículo misto caracterizado pela versatilidade do seu uso, inclusive fora de estrada”. Em motos estão incluídas as categorias motocicleta, motoneta e ciclomotor. A diferença conceitual entre motocicleta e motoneta é a posição do condutor no veículo, se montado ou sentado, respetivamente.

Fonte: IBGE Cidades, Elaboração própria

Diploma Legal e Data	Sumário
Lei Complementar Federal nº 14 de 08 de junho de 1973	Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
Lei Estadual 3.192, de 22/11/1973	Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador, altera a lei nº 3.103 de 17 de maio de 1973, e dá outras providências.
Lei Delegada Estadual nº 08, de 09/07/1974	Reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e dá outras providências.
Lei Federal nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985	Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 10.854, de 2021
Lei Federal nº 7.619, de 30 setembro de 1987	Altera dispositivos da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale-transporte.
Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987	Regulamenta a Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o Vale-Transporte, com a alteração da Lei nº 7.619, de 30 de setembro de 1987. Revogado pelo Decreto nº 10.854, de 2021
Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências - Estatuto da Cidade
Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Projeto de Lei da Câmara nº 310, de 2009	Institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros - REITUP, condicionado à implantação do bilhete único temporal ou rede integrada de transportes.
Projeto de Lei 2.965/2011	Institui o Vale-Transporte Social, visando garantir o direito à mobilidade urbana da população e dá outras providências.
Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências.
Lei Complementar Estadual nº 41, de 13 de junho de 2014	Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da região metropolitana de salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências.
Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015	Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
Emenda Constitucional nº 90 de 15/09/2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.
Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021	Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018.
Projeto de Lei Substitutivo ao PL nº 3.278/2021.	Institui o marco legal do transporte público coletivo urbano e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.
Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2023	Acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a instituírem contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano.

Quadro 2 - Evolução institucional da RMS, marcos legais nos transportes públicos e projetos legislativos arquivados ou em tramitação (destacados em vermelho)

Fonte: Elaboração própria