

MOBILIDADE DESIGUAL E GOVERNANÇA FRAGMENTADA: DESAFIOS DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO

*UNEQUAL MOBILITY AND FRAGMENTED GOVERNANCE:
CHALLENGES OF INTERMUNICIPAL TRANSPORT IN THE METROPOLITAN REGION
OF RIBEIRÃO PRETO*

*MOVILIDAD DESIGUAL Y GOBERNANZA FRAGMENTADA:
DESAFÍOS DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA
DE RIBEIRÃO PRETO*

Denise Cristina Rosario Vieira¹ (denise.vieira8@etec.sp.gov.br)
Maria Lúcia Ribeiro¹ (biluribeiro@uniara.edu.br)
Leonardo Rios¹ (lrios@uniara.edu.br)

¹Universidade de Araraquara (UNIARA)

Resumo

O artigo aborda a mobilidade urbana intermunicipal na Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), focando na integração de políticas públicas, Planos Diretores e o PDUI, e nas desigualdades do transporte coletivo. A pesquisa preenche uma lacuna ao analisar desafios de mobilidade em metrópoles de médio porte. Utilizou metodologia mista, combinando dados quantitativos (IBGE, ARTESP, GRAPROHAB) e qualitativos (observações de campo, aplicativo STRAVA, diário), analisados com QGIS e Excel. Os achados revelam um sistema de transporte ineficiente e fragmentado, fragilidade na governança interfederativa e significativas disparidades na oferta e acessibilidade, afetando especialmente municípios periféricos e populações vulneráveis. A centralidade de Ribeirão Preto não garante acessibilidade equitativa

Palavras-chave: mobilidade intermunicipal; governança metropolitana; desigualdade no transporte; Ribeirão Preto.

Abstract

This research paper investigates intermunicipal urban mobility in the Metropolitan Region of Ribeirão Preto (RMRP), analyzing public policy integration (Master Plans, PDUI) and transport inequalities. Addressing a gap in medium-sized metropolitan contexts, the study uses a mixed-methods approach, combining quantitative data (IBGE, ARTESP, GRAPROHAB, MapBiomias, Space Data) with qualitative observations (field diary, STRAVA), analyzed via QGIS and Excel. Findings reveal inefficient, fragmented transport, fragile inter-federative governance, and significant supply/accessibility disparities. These disproportionately affect peripheral municipalities and vulnerable populations, indicating Ribeirão Preto's centrality fails to ensure equitable regional access.

Keywords: intermunicipal mobility; metropolitan governance; transport inequality; Ribeirão Preto.

Resumen

El artículo aborda la movilidad urbana intermunicipal en la Región Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), enfocándose en la integración de políticas públicas, Planes directores y el PDUI, y en las desigualdades del transporte colectivo. La investigación llena un vacío al analizar desafíos de movilidad en metrópolis de mediano porte. Utilizó metodología mixta, combinando datos cuantitativos (IBGE, ARTESP, GRAPROHAB) y cualitativos (observaciones de campo, aplicación STRAVA, diario), analizados con QGIS y Excel. Los hallazgos revelan un sistema de transporte

ineficiente y fragmentado, fragilidad en la gobernanza interfederativa y significativas disparidades en la oferta y accesibilidad, afectando especialmente a municipios periféricos y poblaciones vulnerables. La centralidad de Ribeirão Preto no garantiza accesibilidad equitativa.

Palabras clave: movilidad intermunicipal; gobernanza metropolitana; desigualdad en el transporte; Ribeirão Preto.

Introdução

A mobilidade urbana representa um dos desafios mais prementes das cidades contemporâneas, especialmente em regiões metropolitanas, onde o crescimento desordenado e a expansão das áreas periféricas intensificam a demanda por sistemas de transporte eficientes (Vasconcellos, 2012). Esse cenário, comum tanto em contextos globais quanto brasileiros, acentua as desigualdades de acesso ao transporte público e fomenta a dependência do transporte individual, resultando em maiores tempos de deslocamento e segregação socioespacial (Rolnik, 2015; Harvey, 2012; Cervero, 2013). A governança interfederativa emerge como um fator crucial para a eficiência do transporte público, exigindo coordenação entre múltiplos municípios e níveis de governo para promover soluções inclusivas e sustentáveis (Kneib, 2020).

No caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), a questão da mobilidade é intensificada pela dependência dos municípios vizinhos em relação a Ribeirão Preto, cidade-sede, para acesso a serviços e oportunidades. Essa dinâmica pressiona o transporte coletivo intermunicipal, que desempenha um papel essencial na garantia de acessibilidade e equidade para populações de menor renda. Contudo, a ausência de investimentos adequados, a falta de integração tarifária e a fragmentação da gestão limitam o acesso e incentivam o uso do transporte individual (Cocco, 2016; Pires, 2018; Vasconcellos, 2012). Esta pesquisa, ao investigar as dinâmicas de governança interfederativa, desenvolvimento urbano e políticas de mobilidade, lança um olhar sobre os desafios enfrentados em regiões de menor escala, fora das grandes metrópoles, contribuindo com uma análise inédita para o campo.

Dessa forma, o objetivo geral deste artigo é analisar a integração entre as políticas públicas de mobilidade urbana, os Planos Diretores Municipais e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMRP. Enfatizam-se as desigualdades na oferta e acessibilidade do transporte coletivo intermunicipal nos municípios de Brodowski, Cravinhos, Jardinópolis, Serrana e Ribeirão Preto, considerando suas dinâmicas urbanas específicas. Para tanto, a pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, combinando dados secundários quantitativos (IBGE, ARTESP, GRAPROHAB, MapBiomias, Space Data) e qualitativos (observações de campo, aplicativo STRAVA, diário de campo), processados e analisados com o software QGIS.

Os resultados revelam significativas disparidades na oferta de transporte, lacunas na governança metropolitana e a necessidade urgente de fortalecer a coordenação interfederativa para promover uma mobilidade urbana mais equitativa e integrada. Em última instância, pretende-

se que os achados ofereçam subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes, sustentáveis e ajustadas às especificidades regionais da RMRP.

O presente artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A Seção 2 apresenta o referencial teórico que fundamenta a discussão sobre mobilidade urbana e regiões metropolitanas. A Seção 3 detalha a metodologia empregada na coleta e análise dos dados. A Seção 4 discute os resultados da pesquisa, abordando a governança, as políticas de mobilidade e as desigualdades socioespaciais na RMRP. Por fim, a Seção 5 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais achados e propondo caminhos para a integração regional.

1 Regiões Metropolitanas: características, desafios e políticas

O desenvolvimento urbano no Brasil, marcado por distintas fases históricas, reflete a complexidade da relação entre planejamento, economia e sociedade. Desde o higienismo-funcional do início do século XX, passando pelo tecno-burocratismo do período desenvolvimentista, até a reforma urbana redistributivista pós-Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o planejamento urbano buscou organizar a intervenção governamental nas cidades (Ribeiro; Cardoso, 1990). A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou um marco ao estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e equitativo, embora a implementação de seus princípios, como a função social da propriedade e a gestão democrática, ainda enfrente desafios (Mukai, 2021).

A história da mobilidade urbana, por sua vez, evidencia uma transição da dependência de meios de transporte baseados em animais para a hegemonia do automóvel, que, paradoxalmente, gerou problemas como congestionamentos, poluição e segregação socioespacial (Rubim; Leitão, 2013). Essa evolução culminou na necessidade de uma inversão da pirâmide de prioridades, preconizada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), Lei nº 12.587/2012. A PNMU estabelece a prioridade para pedestres, ciclistas e transporte público coletivo, reconhecendo-o como serviço essencial e buscando democratizar o espaço viário. Contudo, sua implementação tem revelado desafios estruturais, como a lentidão na elaboração dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMMU) e a fragmentação do financiamento (Brasil, 2012; Paz, 2023).

O processo de urbanização, intrinsecamente ligado ao desenvolvimento econômico, assume significados distintos em economias desenvolvidas e em desenvolvimento. No Brasil, a expansão periférica e o espraiamento urbano frequentemente decorrem da ausência de políticas públicas de transporte integradas e eficazes, intensificando a dependência do transporte individual e os desafios de acessibilidade e sustentabilidade (Harvey, 2012; Cervero, 2013). Cidades de porte médio, como as do interior paulista, atuam como polos regionais, atraindo fluxos populacionais e econômicos. Programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, e a intensa atividade imobiliária têm impulsionado a expansão urbana, muitas vezes de forma dispersa e fragmentada, gerando vazios urbanos e acentuando a segregação socioespacial (Sposito, 2004; Lisboa; Rocha; Castro, 2023).

A segregação espacial, definida como a concentração de diferentes classes sociais em áreas distintas da cidade, é um fenômeno complexo que impacta diretamente a mobilidade e o acesso a serviços (Pires, 2023; Costelha; Barbalho; Alves, 2023; Ferreira Junior, 2024). Áreas predominantemente ocupadas por moradores de baixa renda frequentemente carecem de atendimento adequado pela rede de transporte, limitando o acesso a empregos, educação e saúde. O Índice de Crescimento de Domicílios e População (ICDP) pode ser utilizado para analisar a pressão sobre a habitação e o dinamismo do mercado imobiliário em regiões metropolitanas (Lisbôa; Castro; Rocha, 2024).

A regulação do transporte coletivo suburbano no Estado de São Paulo é de responsabilidade da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), que atua na concessão, fiscalização e controle de qualidade. A avaliação da qualidade do transporte coletivo, por sua vez, deve considerar critérios como acessibilidade (distância máxima de 400 metros para pontos de embarque), confiabilidade, pontualidade, conforto, segurança e integração modal (Ferraz; Torres, 2004).

Para promover cidades mais compactas e sustentáveis, o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) integra o planejamento do transporte com o uso do solo, priorizando a mobilidade ativa e o transporte coletivo. A aplicação do DOTS requer um planejamento em múltiplas escalas – metropolitana, municipal, regional e local – para garantir coerência e maximizar seus benefícios (Okamoto, 2022).

As regiões metropolitanas no Brasil, institucionalizadas a partir da década de 1970, enfrentam desafios significativos de governança. O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) busca regulamentar a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum, mas a fragmentação administrativa, a desigualdade na distribuição de recursos e a descontinuidade política comprometem sua efetividade (Moura, 2024; Lima Neto; Orrico Filho, 2015). A ausência de um planejamento coordenado e de mecanismos eficazes de governança resulta na fragmentação das políticas públicas e na desigualdade na distribuição de investimentos metropolitanos.

Nesse contexto, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), criada em 2016, exemplifica os desafios da mobilidade intermunicipal em regiões de médio porte. A dependência dos municípios vizinhos em relação a Ribeirão Preto, a falta de coordenação em políticas públicas de transporte e o espraiamento urbano são fatores que intensificam a complexidade da mobilidade na região, evidenciando a necessidade de uma abordagem integrada que considere as especificidades regionais e as relações institucionais (Melo, 2024; Dos Santos, 2017).

2 Metodologia

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos, para analisar de forma abrangente a mobilidade urbana e o transporte

coletivo intermunicipal na Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP). Esta abordagem permitiu a triangulação de dados, oferecendo *insights* aprofundados sobre os padrões demográficos, socioeconômicos e de mobilidade da região.

2.1 Área de Estudo

O recorte espacial da pesquisa concentrou-se na Sub-região 1 da RMRP, abrangendo os municípios de Brodowski, Cravinhos, Jardinópolis, Serrana e Ribeirão Preto. A seleção desses municípios baseou-se em critérios como população superior a 20 mil habitantes (conforme o Estatuto da Cidade), acesso direto a Ribeirão Preto por rodovias sem pedágios e a uma distância máxima de 30 km, além da alta interdependência socioeconômica com a cidade-sede. A espacialização das manchas urbanas e das principais rodovias que conectam os municípios analisados está representada na Figura 1.

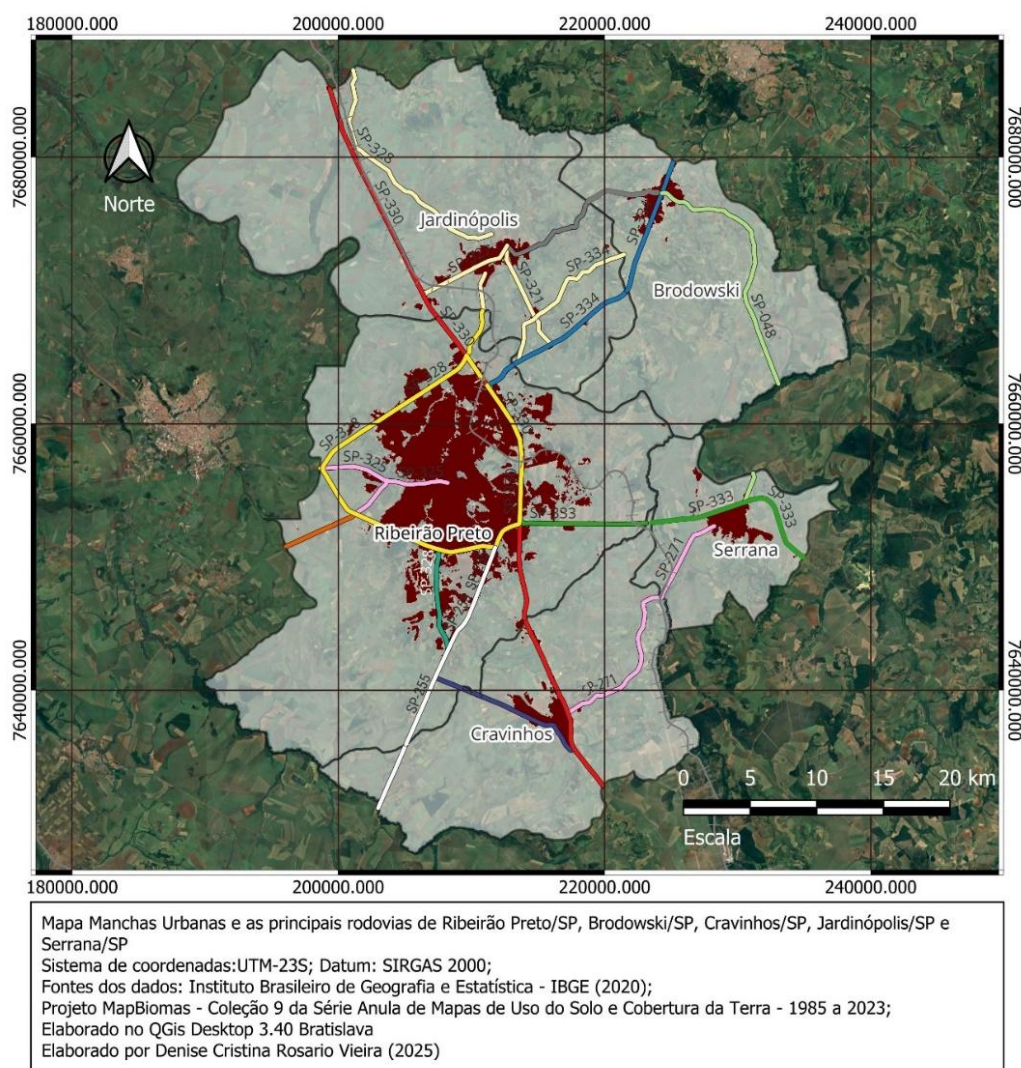


Figura 1 - Espacialização urbana e conexões rodoviárias dos cinco municípios analisados
Fonte: IBGE (2020); MapBiomias Project (2024); elaboração própria no QGIS 3.30.1

2.2 Coleta de Dados

A coleta de dados envolveu fontes diversificadas e complementares para uma análise abrangente da mobilidade urbana e do transporte coletivo intermunicipal na RMRP. Os dados secundários foram fundamentais para contextualizar o cenário demográfico e socioeconômico, compreender as políticas de transporte e mapear a expansão urbana, todos aspectos críticos para a análise da demanda e da infraestrutura do transporte intermunicipal.

Do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram utilizados dados dos censos demográficos dos anos 2000, 2010 e 2022, contendo informações detalhadas sobre a população da RMRP, incluindo indicadores de renda por setores censitários e densidade demográfica, cruciais para a análise da distribuição espacial populacional e sua correlação com a demanda de transporte.

Da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) obtiveram-se informações sobre o transporte coletivo intermunicipal, incluindo o volume de passageiros e dados de fiscalização (autuações e operações) entre 2020 e 2023, garantindo a confiabilidade dos dados para análises de desempenho e segurança do serviço intermunicipal.

Do GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo) foram extraídos dados sobre loteamentos aprovados entre 2002 e 2022, permitindo identificar áreas de expansão urbana planejada e sua relação com a infraestrutura de transporte existente e projetada, conforme apresentado no gráfico da Figura 2.

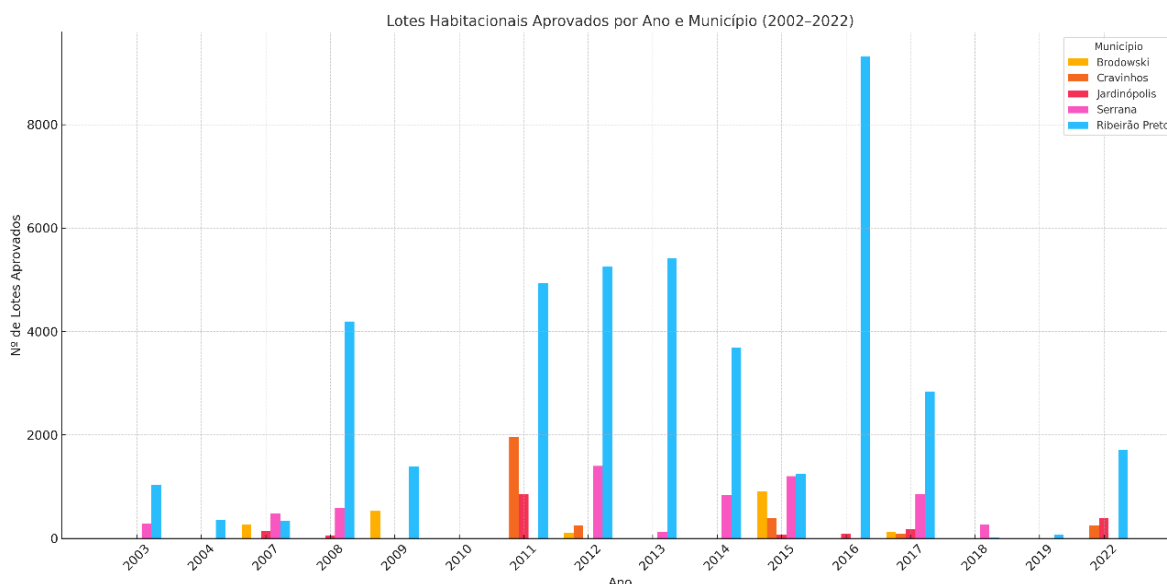


Figura 2 - Lotes habitacionais aprovados no GRAPROHAB (2002-2022)

Fonte: Dados obtidos no Portal da Transparência do Estado de São Paulo, GRAPROHAB (21nov.2023)

Nota: Foram excluídos os anos com aprovações nulas

Adicionalmente, utilizaram-se mapas de uso e cobertura da terra entre 2002 e 2022 da plataforma MapBiomas para observar a evolução da urbanização e a expansão de áreas construídas na RMRP, e a plataforma Space Data (Space Hunters) para gerar mapas e dados de localização nos cinco municípios focais, incluindo perfis de renda e segregação econômica.

Para complementar os dados secundários, foram realizadas observações diretas e coletas de dados georreferenciados em campo, fornecendo uma compreensão detalhada da experiência de uso do transporte intermunicipal. O aplicativo STRAVA foi utilizado para registrar os trajetos das linhas intermunicipais entre os municípios da RMRP e Ribeirão Preto, coletando dados como velocidade média, variações de altitude e condições climáticas, enquanto as observações diretas em campo foram registradas em um diário de campo, documentando aspectos qualitativos do serviço de transporte intermunicipal, como nível de lotação, ergonomia, ventilação, temperatura interna, ruído, higiene e comportamento dos motoristas.

2.3 Métodos de Análise de Dados

A análise dos dados foi realizada por meio da integração de diversas fontes e técnicas. Os dados do IBGE, ARTESP, GRAPROHAB, MapBiomas, STRAVA e Space Data foram integrados para oferecer uma visão completa da mobilidade na RMRP, relacionando a distribuição populacional, uso e expansão do solo e trajetos do transporte coletivo intermunicipal. A análise espacial foi conduzida utilizando o software QGIS 3.30.1, permitindo a elaboração de mapas de densidade populacional, expansão urbana e sobreposição de itinerários de transporte, incluindo a aplicação de buffers de 400 metros para análise de acessibilidade, conforme critérios de Ferraz e Torres (2004). Paralelamente, utilizou-se o Excel para processar dados quantitativos, como o número de lotes aprovados (GRAPROHAB) e o volume de passageiros (ARTESP), permitindo a identificação de padrões e tendências temporais, além da criação de mapas classificatórios para destacar áreas de alta e baixa demanda, combinando dados do Space Data com informações demográficas do IBGE.

2.4 Justificativa Metodológica

A escolha metodológica deste estudo, que integra abordagens quantitativas e qualitativas, justifica-se pela necessidade de uma análise ampla e detalhada das dinâmicas de mobilidade e do transporte intermunicipal na RMRP. A combinação dessas abordagens permite embasar recomendações de políticas públicas que considerem tanto as necessidades dos usuários quanto as demandas operacionais de médio e longo prazo. A integração do diário de campo forneceu uma visão “de usuário”, complementando os dados quantitativos com percepções sobre a experiência real dos passageiros. A interpretação dos dados temporais da ARTESP, por sua vez, permitiu avaliar o impacto de variações sazonais e eventos externos, como a pandemia de COVID-19, na utilização do transporte público.

3 Resultados e Discussão

A análise da mobilidade intermunicipal na Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) revelou um cenário complexo, marcado pela centralidade de Ribeirão Preto, desafios de governança e significativas desigualdades socioespaciais no acesso ao transporte coletivo. Os resultados, obtidos a partir da integração de dados secundários e primários, permitem uma discussão aprofundada sobre as dinâmicas urbanas e suas implicações para as políticas públicas.

3.1 Dinâmicas Metropolitanas e Centralidade de Ribeirão Preto

Ribeirão Preto, classificada como Capital Regional A, exerce um papel polarizador na RMRP, atraindo diariamente um intenso fluxo de pessoas dos municípios vizinhos em busca de serviços, educação e oportunidades de emprego (Correia, 2023; Sant'anna, 2015). Com uma população de 698.642 habitantes e um PIB de R\$39,96 bilhões em 2021 (IBGE, 2022e), a cidade concentra a maior parte da infraestrutura e das atividades econômicas da região. Essa centralidade, no entanto, gera uma forte dependência intermunicipal, evidenciada pela frota de 584.520 veículos em 2023, que, somada ao fluxo diário dos municípios vizinhos, intensifica os desafios de trânsito e infraestrutura viária (São Paulo, 2020).

O sistema de transporte coletivo de Ribeirão Preto é estruturado por corredores de ônibus que, embora otimizem o transporte urbano, carecem de integração efetiva com os serviços suburbanos. O Decreto Estadual nº 61.635/2015 e a Resolução TRANSERP nº 002/17 regulamentam o transporte intermunicipal, mas a integração física e tarifária é limitada. Isso resulta em viagens mais demoradas e custos elevados para os usuários, reforçando a ausência de um sistema integrado de bilhetagem e de linhas intermodais (Ferraz; Torres, 2004).

As rodovias, como a Cândido Portinari (SP-334), Anhanguera (SP-330) e Abrão Assed (SP-333), funcionam como eixos estruturantes para a expansão urbana de Ribeirão Preto, impulsionando o surgimento de novos bairros e loteamentos ao longo de suas margens (Figura 3). Contudo, essa expansão periférica e suburbana, embora acompanhe a dinâmica de deslocamento, não é plenamente atendida por uma infraestrutura de transporte coletivo integrada, gerando lacunas de acessibilidade.

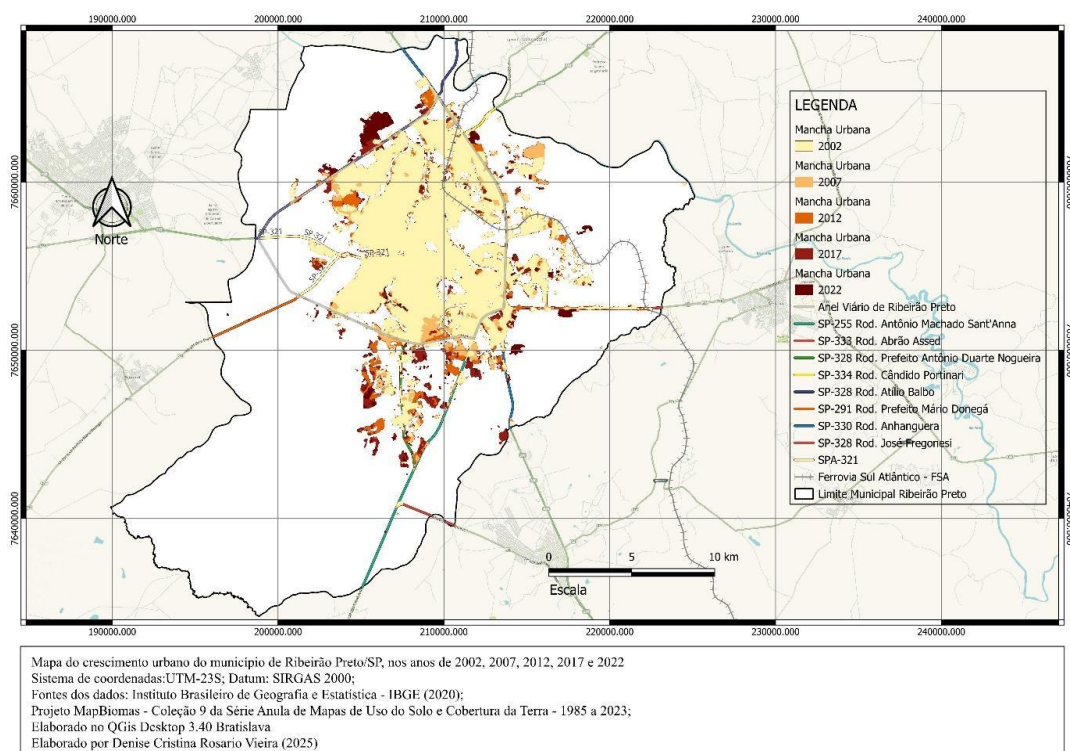


Figura 3 - Mapa da expansão urbana de Ribeirão Preto nos anos de 2002, 2007, 2012, 2017 e 2022.

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

3.2 Mobilidade e Desigualdades nos Municípios Periféricos

A análise detalhada dos municípios de Brodowski, Cravinhos, Jardinópolis e Serrana revela padrões distintos de mobilidade e desigualdades socioespaciais, que se manifestam na oferta e acessibilidade do transporte coletivo intermunicipal:

- **Brodowski:** A população de Brodowski (25.201 habitantes) depende significativamente do transporte coletivo para acessar serviços e oportunidades em Ribeirão Preto. A análise dos itinerários demonstra que, embora o centro seja razoavelmente atendido, áreas periféricas e de expansão recente, muitas vezes habitadas por populações vulneráveis e carentes, apresentam cobertura limitada ou inexistente do transporte coletivo urbano e suburbano. Os dados de passageiros indicam uma queda acentuada durante a pandemia de COVID-19, com recuperação gradual. A expansão urbana, impulsionada por novos loteamentos, não tem sido acompanhada pela infraestrutura de transporte adequada, reforçando a segregação socioespacial e a dependência do transporte individual.
- **Cravinhos:** Com 33.281 habitantes, Cravinhos apresenta uma economia diversificada e polos geradores de fluxo (como centros de distribuição e *outlets*) ao longo da Rodovia Anhanguera. Os itinerários intermunicipais atendem a diferentes perfis de demanda, mas a cobertura do transporte coletivo urbano e suburbano é desigual. Áreas de expansão recente, predominantemente localizadas em zonas periféricas de baixa densidade, apresentam cobertura limitada ou inexistente, contrastando com a oferta mais robusta nas

regiões centrais. A análise de passageiros e gratuidades revela o impacto da pandemia e a necessidade de políticas de transporte mais adaptadas às demandas socioeconômicas, especialmente para a população de baixa renda.

- **Jardinópolis:** O município de Jardinópolis (45.282 habitantes) possui dois itinerários principais para Ribeirão Preto (Via Anhanguera e Via Jurucê), com o Terminal Rodoviário centralizando o fluxo. Apesar de o transporte coletivo urbano ser gratuito e monitorado por GPS, a frequência das linhas é limitada, especialmente nos finais de semana. Áreas periféricas e o Distrito de Jurucê, caracterizados por populações vulneráveis e carentes, sofrem com cobertura inadequada, evidenciando lacunas na acessibilidade. A expansão urbana, marcada por aprovações de loteamentos, não foi acompanhada por um planejamento urbano equitativo, resultando em ocupação dispersa e fragmentada nas áreas mais vulneráveis.
- **Serrana:** Com 43.909 habitantes, Serrana se destaca pela forte dependência de Ribeirão Preto para trabalho e estudo, o que se reflete na maior frequência de horários de transporte intermunicipal. No entanto, o município carece de um sistema estruturado de transporte coletivo municipal, levando à predominância do deslocamento individual motorizado e à emergência de transporte alternativo. A análise dos itinerários e da segregação socioespacial revela que, embora o transporte suburbano atenda as áreas centrais, as regiões periféricas e vulneráveis, onde se concentram novas construções, sofrem com baixa ou nenhuma cobertura. Os dados de passageiros e gratuidades também mostram o impacto da pandemia e a necessidade de políticas mais inclusivas.

A análise temporal dos dados de passageiros transportados entre Ribeirão Preto e os municípios da região revela padrões importantes na dinâmica do transporte intermunicipal. Conforme demonstrado na Figura 4, o período de 2013 a 2022 foi marcado por uma tendência geral de declínio no número de passageiros em todas as linhas analisadas. Serrana manteve-se como o principal destino, com volumes significativamente superiores aos demais municípios, seguida por Jardinópolis, Cravinhos e Brodowski.

Destaca-se o impacto acentuado da pandemia de COVID-19 em 2020, que resultou em quedas drásticas na demanda de todas as linhas, evidenciando a vulnerabilidade do sistema de transporte público a eventos externos. Esses dados consolidam a importância de estratégias adaptativas para o planejamento e operação do transporte intermunicipal, considerando tanto as tendências de longo prazo quanto os impactos de eventos excepcionais na mobilidade regional.

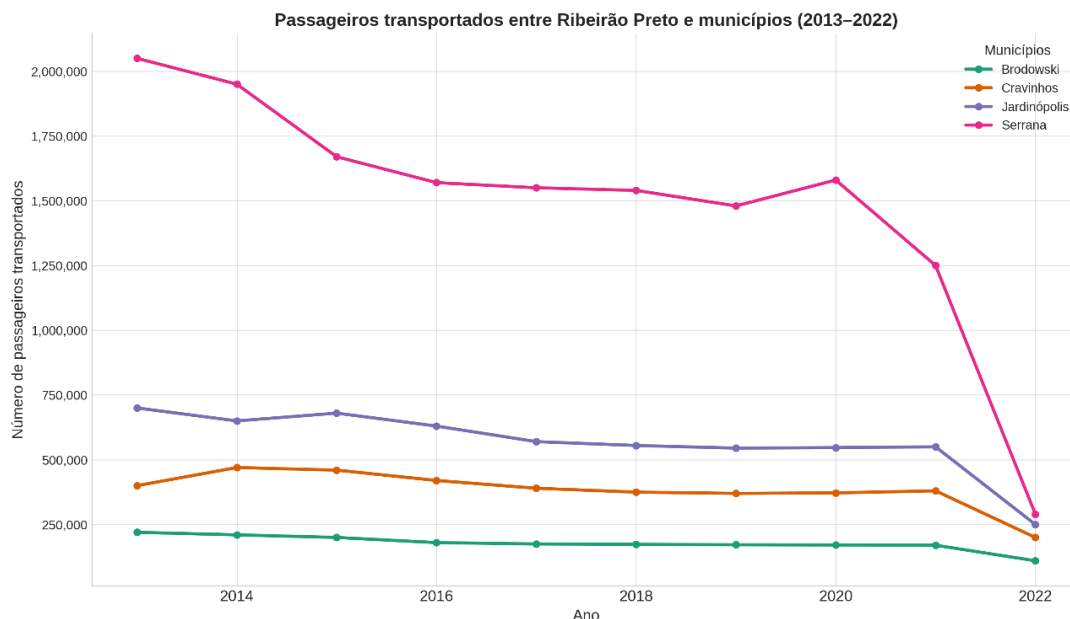


Figura 1 - Número de passageiros transportados entre Ribeirão Preto e municípios de estudo (2013-2022).

Fonte: ARTESP (2023)

3.3 Governança, Planejamento e Integração Regional

A análise da relação entre os Planos Diretores Municipais (PDM), os Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMMU) e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMRP revela uma fragmentação significativa na governança metropolitana. Embora o PDUI estabeleça diretrizes para a integração dos sistemas de transporte público, o desenvolvimento de planos de mobilidade regional e a melhoria da infraestrutura viária e logística, sua implementação enfrenta desafios. A paralisação do Projeto de Lei Complementar 14/2022 na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e a inércia no funcionamento da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos evidenciam um abandono momentâneo do projeto por parte do Executivo estadual (Silva; Silva, 2024).

A compatibilidade entre as diretrizes do PDUI e os planos municipais varia consideravelmente, como sintetizado no Quadro 1; Ribeirão Preto e Serrana demonstram maior alinhamento com as diretrizes do PDUI, especialmente na priorização do transporte coletivo e na abordagem da sustentabilidade e acessibilidade. No entanto, Jardinópolis apresenta compatibilidade média, e Brodowski e Cravinhos exibem baixa compatibilidade, carecendo de PMMUs formalmente instituídos e de diretrizes específicas para o transporte coletivo.

Quadro 1 - Análise comparativa das políticas municipais de mobilidade urbana e sua articulação com o PDUI na RMRP

Município	PMMU Formalmente Instituído	Alinhamento com Diretrizes do PDUI	Integração Regional	Transporte Coletivo	Mobilidade Sustentável e Acessibilidade	DOTS	Planejamento do Uso do Solo Integrado	Governança Metropolitana
Ribeirão Preto	Sim (Lei Complementar)	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Média
Serrana	Sim (Decreto)	Alta	Média	Alta	Alta	Média	Alta	Baixa
Jardinópolis	Não (Lei específica)	Média	Baixa	Média	Média	Baixa	Média	Baixa
Brodowski	Não	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Cravinhos	Não	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: Elaborado pela autora a partir da análise dos Planos Diretores, Planos de Mobilidade Urbana e do PDUI da RMRP (2025)

Legenda: PMMU: Plano de Mobilidade Urbana; PDUI: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; DOTS: Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável.

A ausência de PMMUs em Brodowski e Cravinhos representa uma lacuna crítica, comprometendo a coesão das políticas regionais. Mesmo nos municípios com planos, a falta de detalhamento sobre a integração intermunicipal emerge como um obstáculo importante. Essa disparidade no nível de desenvolvimento dos planos entre os municípios dificulta a implementação de uma abordagem regional integrada, realçando diferenças nas capacidades de planejamento urbano. A governança metropolitana, que se apresenta como um desafio significativo, é mencionada apenas por Ribeirão Preto, indicando uma lacuna na percepção de seu papel no contexto metropolitano pelos demais municípios.

3.4 O Papel do Transporte Alternativo

A deficiência do transporte coletivo oficial impulsionou o crescimento de alternativas informais, como vans e micro-ônibus clandestinos. O transporte alternativo intermunicipal, exemplificado pela CooperSerra em Serrana e pelas vans em Jardinópolis, surgiu como resposta à ineficiência e baixa qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias oficiais (G1 Ribeirão e Franca, 2013). Embora supram parcialmente a demanda local, esses serviços operam em um contexto de desafios regulatórios, fiscalização rigorosa da ARTESP e insegurança para passageiros e operadores. A existência desses sistemas paralelos, embora demonstre a demanda por mobilidade, também evidencia a falha do poder público em prover um serviço adequado e regulamentado.

3.5 Reflexões Críticas e Implicações para Políticas Públicas

Os resultados desta pesquisa evidenciaram que a mobilidade intermunicipal na RMRP está intrinsicamente ligada à centralidade de Ribeirão Preto e à dependência das cidades periféricas

do transporte coletivo intermunicipal. A sobreposição dos dados georreferenciados com os mapas de segregação socioespacial evidenciou que setores de alta renda possuem maior acessibilidade ao transporte coletivo, enquanto as áreas periféricas, marcadas por vulnerabilidade social, enfrentam maiores dificuldades de acesso. Essa configuração está alinhada às teorias de Harvey (1992) e Lefebvre (2001), que indicam a infraestrutura de transporte como um dos principais fatores de exclusão territorial.

A expansão urbana dispersa, sem infraestrutura de transporte adequada, aumenta a dependência do transporte individual e dificulta a oferta eficiente de transporte coletivo, resultando em maior congestionamento e desigualdade no acesso à cidade (Okamoto, 2022; Gonçalves; Peres, 2015). A fragmentação da governança metropolitana e o desalinhamento entre a formulação das políticas de mobilidade e a realidade operacional do transporte intermunicipal são obstáculos significativos. A inércia na aprovação do PDUI e a falta de coordenação interfederativa comprometem a implementação de soluções mais equitativas (Lima Neto; Orrico Filho, 2015).

Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a integração entre as políticas públicas de mobilidade urbana, os Planos Diretores Municipais e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), com foco no transporte coletivo intermunicipal nos municípios de Brodowski, Cravinhos, Jardinópolis, Serrana e Ribeirão Preto. Os resultados evidenciaram um sistema de transporte coletivo ineficiente e fragmentado, caracterizado por um desalinhamento acentuado entre as esferas municipal, metropolitana e estadual.

Verificou-se que a governança interfederativa na RMRP é frágil, dificultando a implementação de soluções integradas e eficazes para a mobilidade urbana regional. A inércia do governo estadual na aprovação do PDUI, que deveria orientar o desenvolvimento territorial e a mobilidade da região, reforça a desarticulação das políticas públicas e a precariedade na oferta de serviços de transporte coletivo. Sem diretrizes metropolitanas claras e um compromisso efetivo das instâncias estaduais e municipais, os municípios ficam desprovidos de autonomia para resolver os desafios relacionados ao transporte intermunicipal.

A pesquisa revelou que a desigualdade na oferta de transporte coletivo intermunicipal é evidente, afetando especialmente os municípios periféricos da RMRP e reforçando disparidades socioespaciais. O papel central exercido por Ribeirão Preto como articulador da mobilidade regional é essencial, mas também insuficiente para garantir acessibilidade equitativa para todos os municípios da região. A análise detalhada demonstrou que áreas de expansão urbana recente, muitas vezes habitadas por populações vulneráveis, carecem de cobertura adequada, perpetuando a exclusão territorial. A atuação limitada da Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo (ARTESP), restrita essencialmente à fiscalização pontual, sem promover

uma regulação efetiva que garanta a qualidade, a acessibilidade e a expansão dos serviços, contribui para a manutenção desse cenário.

Essa falta de alinhamento entre as esferas de governo cria um cenário de caos na mobilidade urbana da região, incentivando a população a buscar alternativas individuais para seus deslocamentos. A deficiência do transporte coletivo impulsiona o crescimento do uso de veículos particulares, carros por aplicativo e, em alguns casos, do transporte alternativo irregular, como vans e micro-ônibus clandestinos. Essa tendência agrava problemas urbanos, como congestionamentos, poluição e aumento dos custos de deslocamento, penalizando especialmente os segmentos mais vulneráveis da população, que dependem do transporte coletivo para acessar oportunidades de trabalho, educação e serviços essenciais.

A contribuição desta pesquisa reside no avanço do conhecimento acerca dos desafios da mobilidade intermunicipal em regiões metropolitanas de médio porte, uma temática ainda pouco explorada na literatura. Ao integrar a análise das políticas públicas, dos instrumentos de planejamento urbano e da dinâmica de transporte coletivo na RMRP, o estudo amplia a compreensão sobre as interdependências territoriais e institucionais que moldam a mobilidade regional. Os achados fornecem subsídios concretos para a formulação de políticas públicas mais eficazes, sustentáveis e ajustadas às especificidades regionais, e podem servir como referência para outros contextos metropolitanos que enfrentam problemas semelhantes de gestão e regulação do transporte intermunicipal.

Diante desses desafios, é imperativo que haja uma revisão do modelo de governança interfederativa da mobilidade na RMRP, com maior compromisso do governo estadual na aprovação do PDUI e na implementação de políticas que garantam um transporte público de qualidade. As propostas de solução incluem a expansão da infraestrutura de transporte coletivo nas periferias da RMRP, a integração tarifária entre os municípios para reduzir custos e incentivar o uso do transporte público, a promoção de modais sustentáveis (como corredores de ônibus e infraestrutura cicloviária), o fortalecimento da governança interfederativa para um planejamento metropolitano mais efetivo, e a regulamentação do transporte informal para complementar a rede de transporte sem comprometer a segurança e qualidade do serviço. A criação de mecanismos de regulação mais eficientes, a ampliação das opções de deslocamento coletivo e o incentivo ao uso de modais sustentáveis são caminhos necessários para reverter o atual cenário e proporcionar uma mobilidade urbana mais equitativa e acessível para todos os municípios da RMRP.

Referências

ALVIM, A. T. B.; IZAGA, F. G. D.; CLAPS, R. F. Mobilidade urbana em perspectiva: novos olhares sobre as dinâmicas da cidade contemporânea. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 413–421, 2024.

ARTESP. Relatório Anual de Fiscalização. São Paulo, 2023. Disponível em: www.artesp.sp.gov.br. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Senado Federal.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e revoga dispositivos legais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2025.

CERVERO, R. Bus Rapid Transit (BRT): An efficient and competitive mode of public transport. Working Paper, No. 2013-01. Berkeley, CA, University of California, Institute of Urban and Regional Development (IURD), 2013.

COCCO, R. G. **Transporte público e mobilidade urbana**: contradições entre políticas públicas e demandas por mobilidade na Região Metropolitana de Florianópolis-SC. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2016.

CORREIA, E. da S. **A diferenciação socioespacial no urbano-regional das cidades médias**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Geografia). Presidente Prudente-SP, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2023.

COSTELHA, F. D.; BARBALHO, L. V.; ALVES, R. M. Acessibilidade ao transporte público e uso do solo utilizando ferramentas de geoprocessamento: bairro do Rio Comprido (RJ). **Boletim do Gerenciamento**, v. 38, n. 38, 2023.

DOS SANTOS, M. A. A. **Região Metropolitana de Ribeirão Preto**: desafios e perspectivas. Dissertação (Mestrado). Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista, 2017.

FERRAZ, A. C.; TORRES, I. G. E. **Transporte Público Urbano**. São Carlos, Rima Editora, 2004.

FERREIRA JUNIOR, C. H. C. Metrópoles e governança metropolitana: entrevista com Jeroen Klink. In: COSTA, Marco Aurélio (org.). **50 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: no cenário de adaptação das cidades às mudanças climáticas e à transição digital. Brasília: Ipea, 2024.

GONÇALVES, M. P.; PERES, R. B. O conceito de desenvolvimento orientado ao transporte (DOT) e suas aplicações no Brasil. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 18, 2015.

GRAPROHAB. **Habitação**. São Paulo, Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: www.habitacao.sp.gov.br. Acesso em: 08 nov. 2024.

G1 RIBEIRÃO E FRANCA. Vans param de circular entre Serrana e Ribeirão Preto após apreensões. **G1**, 21 jan. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2013/01/vans-param-de-circular-entre-serrana-e-ribeirao-preto-apos-apreensoes.html>. Acesso em: 22 mar. 2025.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo, Boitempo, 2012.

IBGE. **Panorama do município de Cravinhos SP**. Cidades@ IBGE, 2022a. Disponível em: cidades.ibge.gov.br. Acesso em: 18 mar. 2025.

KNEIB, E. C. Transporte público coletivo e mobilidade: a relevância da governança interfederativa. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, p. 1123-1143, 2020.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2001.

LIMA NETO, V. C.; ORRICO FILHO, R. D. **A governança metropolitana da mobilidade: uma análise a partir dos estados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LISBÔA, C. R. N.; ROCHA, L. M. V.; DE CASTRO, C. M. P. Panorama da aprovação de lotes urbanos nas novas regiões metropolitanas do interior paulista. In: **Anais... XX ENANPUR 2023**, Belém, 23 a 26 de maio. 2023. Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.net.br. Acesso em: 10 jan. 2025.

MapBiomas. **Coleção anual de mapas de cobertura e uso do solo no Brasil entre 2000 e 2022. 2023**. Disponível em: mapbiomas.org. Acesso em: 7 nov. 2023.

MELO, L. M. A. **Caracterização da Região Metropolitana de Ribeirão Preto SP**. Dissertação (Mestrado) – São Carlos, Universidade Federal de São Carlos, 2024.

MOURA, L. **Estatuto da Metrôpole: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Federal, 2024.

MUKAI, T. **O Estatuto Da Cidade**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

OKAMOTO, C. H. Escalas do Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT). **Urban Systems**, v.13, jun. 2022. Disponível em: blog.urbansystems.com.br. Acesso em: 1 mar. 2025.

PAZ, M. Senado prorroga prazo para municípios elaborarem plano de mobilidade urbana. **CNN Brasil**, Brasília, 14 nov. 2023. Disponível em: www.cnnbrasil.com.br. Acesso em: 10 jan. 2024.

PIRES, A. C. F. **Impactos do espraiamento urbano e relações metropolitanas no sistema de transporte coletivo**: estudo de caso na região metropolitana de Goiânia. Dissertação (Mestrado) – Goiânia, Universidade Federal de Goiás, 2018.

PIRES, D. C. F. Espoliação urbana, segregação socioespacial, indústria e transporte coletivo na cidade de Blumenau-SC no século XX. **Monumenta – Revista de Estudos Interdisciplinares**, Joinville, v. 4, n. 8, p. 8-32, 2023.

RIBEIRO, L. M.; CARDOSO, A. C. C. **Planejamento urbano no Brasil: uma análise crítica**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1990.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo, Boitempo, 2015.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 55–66, 2013.

SANT'ANNA, L. M. **Cidade média de limiar superior**: um estudo a partir de Ribeirão Preto (SP). Trabalho de monografia (Bacharelado em Geografia) – Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 61.635, de 19 de novembro de 2015. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 20 nov. 2015. Disponível em: www.al.sp.gov.br. Acesso em: 19 mar. 2025. (Demais documentos do Estado seguem padrão semelhante.)

SILVA, P. O. R.; SILVA, F. F. A nova regionalização do estado de São Paulo frente ao paradigma da gestão plena e ao direito à participação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 20, n. 2, p. 1-30, 2024.

Space Data. **Segregação econômica**. *Spacedata*, 2022. Disponível em: data.spacehunters.com.br. Acesso em: 26 mar. 2025.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones geográficas**, n. 54, p. 114-139, 2004.

VASCONCELLOS, E. A. de. **Mobilidade urbana e cidadania**. São Paulo, Annablume, 2012.

Recebido em 26/11/2025

Aceito em 18/08/2026