

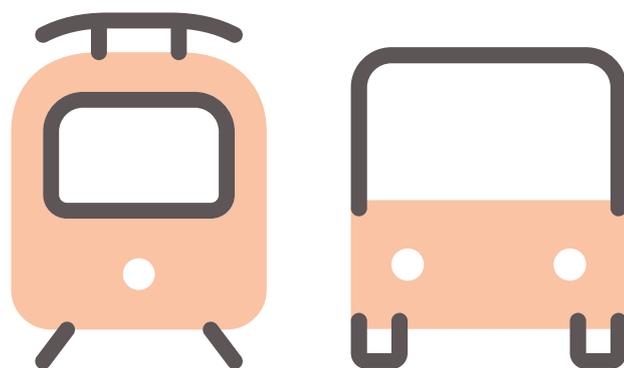


FNP - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
AMB - Área Metropolitana de Barcelona

GOVERNANÇA METROPOLITANA DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS E
JURÍDICOS A PARTIR DE OITO CASOS COM
ÊNFASE NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

RELATÓRIO COMPLETO
DEZEMBRO 2024



Realização:



Consultoria:



dimensão urbana consultoria em cidades e infraestruturas

Índice

1. Introdução	6
1.1. Notas conceituais	7
1.2. Notas metodológicas	9
2. Governança metropolitana no Brasil	12
3. Marco jurídico normativo brasileiro	18
3.1. Constituição Federal de 1988 e as competências dos entes	18
3.2. Acórdão do STF, julgamento da ADI 1.842/RJ (2013): o papel constitucional dos estados federados na CF/1988	21
3.3 Estatuto da Metrôpole – Lei nº 13.089/2015: ressurgimento da pauta metropolitana, definição das RMs, apoio da União e financiamento	23
3.4 Lei dos Consórcios Públicos – Lei Federal nº 11.107/2005	32
4. Tipos de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo na escala metropolitana	35
4.1 Instituição metropolitana multissetorial com abrangência ampla de FPICs	36
4.2 Consórcio público	37
4.3 Empresa pública gestora	39
4.4 Acordos entre entes federativos para coordenação metropolitana do transporte público	40
4.5 Delegação para um único ente federativo	40
4.6 Gestão fragmentada	41

5. Desafios e benefícios da gestão metropolitana	44
5.1 Resumo dos principais desafios	44
5.2 Benefícios para a população usuária do transporte público coletivo	47
5.3 Qualificação das capacidades institucionais e de gestão de políticas metropolitanas	50
5.4 Fortalecimento da representação democrática nos processos de tomada de decisão da gestão metropolitana	58
6. Estudos de caso de governança metropolitana no transporte público coletivo	62
6.1 RM Recife	65
6.2 RM Aracaju	85
6.3 RM Goiânia	99
6.4 RM Curitiba	117
6.5 RM Belo Horizonte	132
6.6 AM Barcelona	144
6.7 AM Valle de Aburrá	158
6.8 AM Buenos Aires	168
7. Referências	180
7.1 Publicações, estudos e marcos normativos	180
7.2 Entrevistas com especialistas	186
7.3 Entrevistas com gestoras e gestores	186

Ficha Técnica

Realização:

FNP - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos

Tainá Andreoli Bittencourt, Gerente de Mobilidade Urbana

AMB - Área Metropolitana de Barcelona

Maria Peix, Chefe de cooperação internacional

Elaboração:

Consórcio REDES Mobilidade Urbana – Dimensão Urbana

Germán Freiberg, Coordenador e Especialista em planejamento de transporte urbano

Bárbara Oliveira Marguti, Especialista em governança metropolitana

Maurício Feijó Cruz, Especialista em governança metropolitana do transporte público

Ana Itzel Hernández, Especialista em governança e cooperação internacional

Este relatório apresenta os principais resultados completos do estudo “Estruturas e Arranjos Jurídicos de Governança Metropolitana no Transporte Público Coletivo: sistematização e análise de oito casos no Brasil, na América Latina e Europa”, cujo sumário executivo sobre os desafios, benefícios e modelos de governança metropolitana também está disponível publicamente. A elaboração deste estudo é resultado de um convênio entre a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e a Área Metropolitana de Barcelona (AMB), consolidando uma parceria dedicada ao fortalecimento da governança metropolitana e à promoção de políticas públicas mais integradas e sustentáveis para os grandes centros urbanos.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Introdução

1. Introdução

Nas últimas duas décadas, o Brasil apresentou um crescimento populacional moderado, com uma taxa média anual de 1,05%, conforme os censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apesar dessa trajetória decrescente, as dinâmicas migratórias internas intensificaram-se, marcadas pela migração de populações de pequenas para médias e grandes cidades, impulsionando e consolidando grandes arranjos populacionais em todo o território nacional. Segundo a classificação das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), também realizada pelo IBGE, municípios isolados cresceram a uma taxa de 0,92% ao ano, abaixo da média nacional, enquanto municípios em arranjos populacionais registraram um crescimento de 1,16% ao ano.

No entanto, mesmo dentro dos arranjos populacionais, o crescimento demográfico é desigual. A população tende a se concentrar nas franjas metropolitanas e em municípios já populosos. Capitais, por exemplo, cresceram em média 0,90% ao ano, enquanto suas respectivas regiões metropolitanas (RM) avançaram a 1,21%. Algumas regiões apresentaram taxas de crescimento ainda mais expressivas: 1,87% na RM de Belém, 2,32% na RM de Salvador, 1,59% na RM de Belo Horizonte e 0,98% na RM de Recife. Esse aumento é ainda mais acentuado em municípios com mais de 80 mil habitantes nessas regiões, chegando a 3,42%, 3,25%, 2,55% e 1,14%, respectivamente.

Apesar de exceções, como as RMs do Rio de Janeiro e Porto Alegre, que crescem abaixo da média nacional, os dados evidenciam uma tendência marcante de metropolização no Brasil. Grande parte do aumento populacional concentra-se em municípios metropolitanos periféricos, fora dos núcleos centrais.

Esse processo de metropolização intensifica a complexidade das dinâmicas urbanas, frequentemente ultrapassando fronteiras municipais e estaduais, e impõe desafios significativos aos poderes públicos em todas as esferas. A necessidade de prover infraestrutura e serviços públicos de qualidade, alinhados às demandas e aos direitos da população, coloca pressão sobre os recursos disponíveis, que são limitados diante de demandas crescentes. Nesse cenário, a eficiência na gestão pública e a priorização de investimentos tornam-se essenciais para atender às exigências de um Brasil cada vez mais metropolitano.

A compreensão das regiões metropolitanas brasileiras como recortes espaciais estratégicos para a execução de políticas públicas requer a integração de conhecimentos sobre vários aspectos. Primeiro, sobre a estrutura federativa do país e os movimentos de centralização e descentralização ocorridos nas últimas décadas, com efeitos diretos sobre as atribuições e competências dos entes federativos. Segundo, sobre a institucionalização histórica da questão metropolitana e sobre o marco regulatório que guia o planejamento e o desenvolvimento urbano. Terceiro, sobre o fenômeno territorial das metrópoles contemporâneas, onde as dinâmicas urbanas transcendem as fronteiras municipais e se manifestam em interações entre seus habitantes. Essas interações não se limitam à habitação e ao acesso a empregos, comércio e serviços, mas também incluem infraestruturas logísticas, produção hídrica, polos educacionais, portos e aeroportos, entre outros equipamentos e serviços de interesse comum, como a gestão de resíduos sólidos e o saneamento básico.

O planejamento e a prestação eficiente de serviços públicos nesses contextos, marcados pela interdependência de jurisdições, requerem a coordenação entre diferentes níveis de governo e instituições. Entre os setores críticos, destaca-se a mobilidade urbana, cujos intensos fluxos populacionais entre regiões e municípios demandam redes de transporte público eficientes e integradas.

O presente estudo, conduzido pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP) e pela Área Metropolitana de Barcelona (AMB), visa, assim, analisar as competências, atribuições e processos decisórios relacionados à organização das redes de transporte público coletivo em metrópoles brasileiras. Busca, em termos gerais, sistematizar e analisar estruturas e arranjos jurídicos de governança metropolitana compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, tendo os seguintes objetivos específicos:

- Sistematização e análise de experiências selecionadas de governança metropolitana, detalhando os modelos de gestão, estruturas institucionais, arranjos jurídicos e financiamento;
- Avaliação dessas experiências em relação a sua aderência ao marco legal brasileiro, identificando os limites normativos; e
- Identificação dos desafios, transformações legais e institucionais, e os benefícios da gestão metropolitana, com ênfase na qualidade e nos custos do transporte público coletivo.

O documento está organizado nos seguintes capítulos:

Capítulo 1: introdução, com os objetivos e notas conceituais e metodológicas;

Capítulo 2: discussão geral sobre governança metropolitana com foco no transporte público;

Capítulo 3: análise dos principais dispositivos do arcabouço jurídico brasileiro sobre governança metropolitana;

Capítulo 4: descrição dos tipos de arranjo institucional identificados para a gestão integrada do transporte público na escala metropolitana, a partir dos estudos de caso;

Capítulo 5: sistematização dos desafios e benefícios da gestão metropolitana do transporte público coletivo;

Capítulo 6: quadro resumo comparativo dos casos estudados, destacando atributos relacionados à governança metropolitana no transporte público coletivo, bem como a análise pormenorizada dos contextos metropolitanos de: Aracaju, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Recife (Brasil), Barcelona (Espanha), Buenos Aires (Argentina) e Vale de Aburrá (Colômbia).

Capítulo 7: referências bibliográficas e lista de entrevistas realizadas;

Capítulo 8: ficha técnica, com a lista de autores e instituições que realizam esta publicação.

1.1. Notas conceituais

Relações federativas

O marco normativo brasileiro e parte da literatura especializada utilizam os termos “governança interfederativa” para descrever a participação dos diferentes entes da federação (municípios, estados, Distrito Federal e União) em arranjos de gestão metropolitana. Entretanto, este uso pode ser questionado à luz da estrutura federativa brasileira. Isso porque a etimologia da palavra “interfederativo” provém da junção entre o termo “inter” (entre) e “federativo” (relativo a federações), sugerindo algo que se realiza entre duas ou mais federações ou que envolve a relação entre elas. Ao contrário, no contexto brasileiro, a relação entre os diferentes entes federados e suas esferas de governo, e como eles se organizam e colaboram entre si, é interna e intrínseca à própria organização da República Federativa do Brasil, conforme previsto na Constituição.

Por esse motivo, neste estudo, adotamos as expressões “governança federativa”, “gestão federativa”, “relações federativas”, “colaboração federativa” e “arranjos federativos”, para destacar o diálogo, cooperação, articulação e até mesmo o conflito entre os entes, em detrimento do termo interfederativo referido em outros documentos e instrumentos normativos. Assim, as palavras interfederativo e interfederativa foram utilizadas somente em citações diretas de outros textos, especialmente em trechos da legislação.

Regiões Metropolitanas

A expressão “Região Metropolitana” (RM) é utilizada, neste estudo, para se referir aos agrupamentos formalmente constituídos de municípios, seguindo a definição estabelecida no arcabouço jurídico brasileiro.

No país, as RMs são instituídas (e modificadas) por atos legais estaduais e, como iremos discutir, nem sempre correspondem às definições presentes nos campos do urbanismo, da geografia e/ou outras áreas do conhecimento que buscam compreender, analisar ou descrever o fenômeno metropolitano. As estratégias e soluções para a gestão integrada em contextos metropolitanos frequentemente abrangem territórios que diferem daqueles formalmente instituídos – podendo ser maiores ou, mais comumente, menores. Essas variações dependem do contexto, da área temática ou da função pública de interesse comum objeto da governança metropolitana. Além disso, as dinâmicas metropolitanas variam em função das especificidades de cada território e área de atuação, exigindo diálogo político entre os entes federados e outros atores envolvidos.

Sendo assim, nos casos internacionais (Barcelona, Buenos Aires e Valle de Aburrá), utilizamos o termo “área metropolitana” para designar realidades espaciais urbanas formadas por diferentes municípios interconectados por conceitos de “população vinculada” e aglomerações urbanas centradas em um núcleo. Essas definições também consideram o território abrangido pelas instituições ou esforços de coordenação e integração de ações e políticas. É importante destacar que, na Europa, é comum se fazer uma distinção conceitual entre área metropolitana, região metropolitana e áreas urbanas funcionais. Assim, a adoção do termo área metropolitana nos casos internacionais atende a dois motivos principais: evitar possíveis equívocos de interpretação relacionados à acepção específica do termo “região metropolitana” usado no Brasil; e refletir o uso comum do termo nos contextos internacionais estudados, ainda que com variações de significado.

Nos casos brasileiros, quando a discussão aborda uma determinada função pública de interesse comum – neste caso, a rede de transporte coletivo na escala metropolitana – utilizamos a expressão mais adequada à situação específica. Exemplos disso incluem a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Goiânia e o Consórcio Grande Recife, ambos abrangendo um número menor de municípios do que suas respectivas regiões metropolitanas. Vale observar que a discussão sobre a governança metropolitana do sistema de transporte público coletivo pode ocorrer de forma paralela à abordagem mais ampla das questões metropolitanas, ainda que haja pontos de interseção entre os temas.

1.2. Notas metodológicas

O desenvolvimento do estudo utilizou, como método de pesquisa, uma combinação de pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com especialistas do setor e pessoas com experiência direta na gestão dos casos metropolitanos estudados ou com amplo conhecimento sobre eles.

Inicialmente, foram consultados profissionais que poderiam contribuir para ampliar a compreensão sobre temas relevantes à governança das metrópoles brasileiras e subsidiar tecnicamente a estruturação dos eixos temáticos e das perguntas chave do estudo (ver lista dos nomes desses profissionais na seção 7.2). Em seguida, foram ouvidos representantes das instituições envolvidas nos casos metropolitanos analisados, principalmente das prefeituras dos municípios núcleo das regiões metropolitanas (RMs), governos estaduais e agências ou instâncias regionais responsáveis pelas funções públicas de interesse comum e/ou pelos transportes metropolitanos (ver lista dos nomes desses representantes na seção 7.3). O contato foi realizado de maneira institucional pela FNP e AMB ou pela equipe contratada em nome do projeto.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas por meio de videoconferências gravadas, foram conduzidas pelos consultores após estudos preliminares com dois objetivos principais:

- (i)** mapear as questões chave para a governança metropolitana, promovendo a discussão, validação e/ou revisão a partir da visão de especialistas; e
- (ii)** complementar, corroborar e/ou revisar as principais características da governança da RM representada pelas pessoas entrevistadas.

As reuniões seguiram roteiros orientadores baseados nas questões chave listadas a seguir, com adaptações conforme o andamento da conversa e o grau de conhecimento da pessoa entrevistada, seja sobre questões gerais e conceituais, seja sobre assuntos específicos locais.

ROTEIRO BASE DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

INTRODUÇÃO

- **Apresentação dos consultores:** formação acadêmica e experiência profissional no tema.
- Apresentação do escopo e dos objetivos do estudo.
- **Trajatória profissional do entrevistado:** quais aspectos levaram ao envolvimento com o tema metropolitano?

QUESTÕES PRIORITÁRIAS

a. Governança Metropolitana

- Definição de “governança metropolitana” (geral e no TPC). Quem e o que está incluído?
- Como foi construída/alterada a governança metropolitana da RM?

b. Distribuição de Poder

- Como ocorre a distribuição de poder entre os entes federativos? Assimetrias, protagonismos e lideranças nos arranjos metropolitanos.
- Poderes delegados nos arranjos: quais são as contrapartidas e negociações envolvidas?
- Benefícios, incentivos ou ônus da delegação de poder e o nível de controle remanescente.
- Papel dos atores não estatais, especialmente empresas operadoras: há grupos com forte presença em mais de um sistema (intermunicipal, municipal)?

c. Questões Jurídicas

- Quais desafios o marco jurídico brasileiro apresenta para a gestão metropolitana do TPC?
- Lições aprendidas e aderência ao marco legal e limites normativos.

d. Financiamento e Custeio

- Como o financiamento impacta dinâmicas de poder, qualidade do serviço e outras dimensões da governança metropolitana?
- Impacto da capacidade de financiamento e endividamento nas relações de poder e na implementação de sistemas de TPC.

QUESTÕES COMPLEMENTARES

a. Gestão Democrática e Participação

- Tipo e grau de participação na gestão metropolitana do TPC

b. Visão e Metas para o TPC

- Visão/metabol estabelecidas para o TPC em escala metropolitana.
- Estratégias adotadas para concretização das metas.

c. Viabilização dos Modelos de Governança

- Ferramentas utilizadas: consórcios, termos de cooperação, agências, etc.
- Continuidade ou descontinuidade de políticas e instituições.

d. Aspectos Estratégicos do TPC

- Integração com outras políticas urbanas (uso do solo, desenvolvimento econômico).
- Sustentabilidade ambiental, resiliência e adaptação às mudanças climáticas.

e. Contribuições das Experiências Estudadas

- Como as experiências das RMs estudadas podem inspirar o desenvolvimento do modelo brasileiro de gestão metropolitana?



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Governança metropolitana no Brasil



2. Governança metropolitana no Brasil

A formação e evolução do Estado brasileiro, sua estrutura federativa e a organização de governos e instituições estão profundamente ligadas à abordagem do fenômeno territorial da metropolização e da instituição de regiões metropolitanas, tanto do ponto de vista do planejamento urbano e regional, quanto do ponto de vista econômico e social. As relações intermunicipais e intergovernamentais, assim como o desenho político pós-redemocratização, são também determinantes para a compreensão do cenário metropolitano brasileiro.

No início da década de 1970, as Leis Federais Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974 institucionalizaram, pela primeira vez, nove regiões metropolitanas brasileiras, marcando a entrada da questão urbano-metropolitana na estratégia governamental da época e tendo, como pano de fundo, a integração regional (Marguti e Krause, 2024). Esse movimento resultou na **criação de instâncias de planejamento e de entidades metropolitanas estaduais**, consolidando uma política centralizada e definida em nível federal em um contexto autoritário. Essas instâncias estaduais de planejamento e gestão, por sua vez, estabeleciam diretrizes e ações elaboradas na perspectiva regional e com participação muito limitada dos municípios metropolitanos nos processos decisórios.

A crise do planejamento tradicional no final dos anos 1970 e a ascensão do *laissez-faire* urbano enfraqueceram o papel regulatório do Estado na ordenação territorial (Cruz, 2012). No Brasil, as ações centralizadoras do Regime Militar Ditatorial não efetivaram as medidas decorrentes da política urbana proposta à época, “em consequência dos conflitos internos no aparelho estatal e do jogo de pressões de toda ordem que sobre ele se exercem” (Bernardes, 1986, p. 88), ao que se soma seu caráter pouco articulado às demandas locais.

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe impasses adicionais, pois embora tenha atribuído aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, retirando essa atribuição da União, não incluiu mecanismos para regulamentar as relações intergovernamentais ou as negociações sobre as atribuições de competências entre os entes federados. Além disso, não foram definidos critérios técnicos para a criação de novas RMs. Mantinha-se, dessa maneira, o caráter *top-down* da política metropolitana, com os municípios metropolitanos subordinados ao papel constitucional dos estados como responsáveis pela definição dos arranjos institucionais das relações federativas nas metrópoles.

A ausência de uma política urbana-metropolitana consistente em escala nacional e o crescimento acelerado e extensivo de diversas cidades em escala regional evidenciaram o desafio de planejar e executar ações integradas. Embora, desde 1988, diversos estados tenham instituído regiões metropolitanas com o objetivo de coordenar funções públicas de interesse comum por meio de uma governança federativa, **as RMs seguem carentes de modelos administrativos com capacidade, representatividade e flexibilidade** para lidar com suas complexidades e desafios.

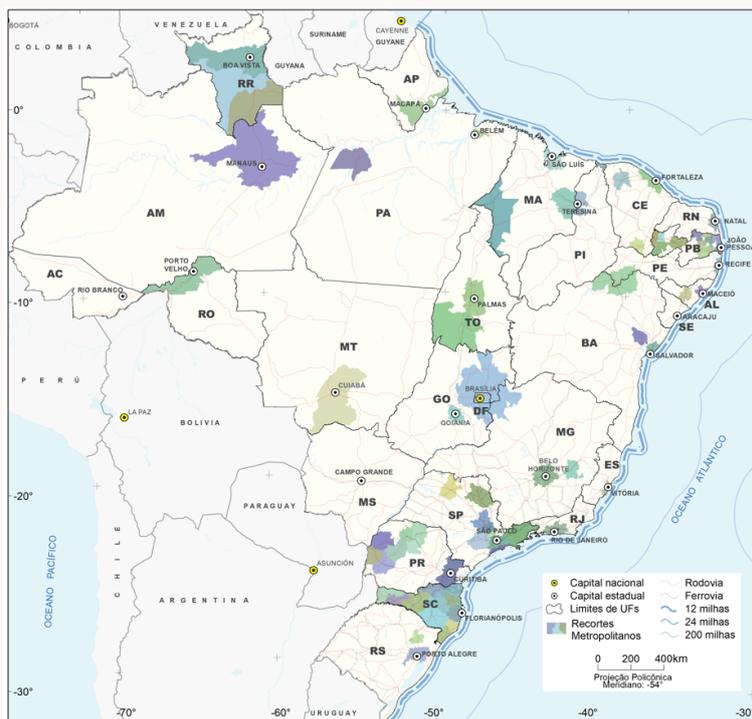


Figura 1. Recortes Metropolitanos no Brasil. Fonte: IBGE, 2022.

Em janeiro de 2015, foi promulgada a Lei Federal nº 13.089, conhecida como "Estatuto da Metrôpole", com o propósito de aprimorar disposições fundamentais presentes na Constituição Federal e ampliar o escopo do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) no que diz respeito à gestão das relações entre entes federados em áreas urbanas de escala regional. O objetivo primordial do Estatuto da Metrôpole foi estabelecer diretrizes para a governança compartilhada de funções públicas de interesse comum (FPICs) em aglomerados urbanos que abrangem mais de um município, fixando parâmetros gerais para regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados e, no que couber, para as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES).

O Estatuto estabelece princípios fundamentais que orientam a governança entre os entes federados nestes contextos, ressaltando a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades para promoção do desenvolvimento urbano integrado e a autonomia dos entes federados. Além disso, preconiza a gestão democrática da cidade, a efetividade no uso dos recursos públicos e o desenvolvimento sustentável.

A lei determina que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instituído mediante lei estadual, seja o principal instrumento para coordenar o planejamento urbano metropolitano, ao qual os planos diretores municipais ficam vinculados. O PDUI também é responsável por articular instrumentos adicionais como planos setoriais, operações urbanas consorciadas e consórcios públicos. Sua elaboração deve ser conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada. O PDUI deve ainda contemplar diretrizes para funções públicas de interesse comum, macrozoneamento urbano, articulação dos municípios no parcelamento e uso do solo, além de um sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

A elaboração do PDUI, na perspectiva da gestão plena idealizada no Estatuto da Metrôpole, representa uma oportunidade de particular interesse, inclusive, para a discussão pública de questões relacionadas à mobilidade urbana metropolitana, com destaque para a rede de transporte público de média e alta capacidade e à incorporação de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU - Lei 12.587/2012).

Persiste, na abordagem apresentada pelo Estatuto da Metrôpole, o caráter *top-down* que tem caracterizado historicamente a política metropolitana brasileira, com o protagonismo dos estados na organização institucional das relações intermunicipais nas metrópoles. Esse caráter decorre, primeiramente, da definição de que a responsabilidade pela promoção da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) recai sobre o governo estadual e que a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs) deve ser coordenada pelo estado. Relaciona-se, também, à exigência da aprovação do PDUI por lei estadual, o que implica um esforço político significativo do governo estadual para garantir sua aprovação pela Assembleia Legislativa.

Após uma década da promulgação da Lei Federal nº 13.089/2015, a escassa lista de Regiões Metropolitanas (RMs) que elaboraram ou aprovaram seus PDUIs – ou mesmo que implantaram instâncias efetivas de governança metropolitana – revela o quanto o assunto ainda não se consolidou na agenda da administração pública brasileira. Segundo Costa (2024; p.12), “cerca de dois terços [das RMs] sequer iniciaram o processo de elaboração dos PDUIs e apenas duas RMs apresentam condições de pleitear o reconhecimento da gestão plena estabelecida pelo EM”. Esse cenário reflete, entre outros fatores, a **existência de regiões metropolitanas institucionalizadas por Lei Complementar Estadual sem a presença do “fato metropolitano”**, ou seja, a ausência de interações urbanas significativas entre municípios e a falta de funções de interesse comum a serem geridas de forma integrada. Essa discussão será retomada no Capítulo 3.

Por outro lado, há casos em que foram obtidos avanços significativos na governança regional para a atuação coordenada de estados e municípios em temas setoriais específicos – como saúde, gestão de resíduos sólidos, saneamento básico, desenvolvimento econômico e mobilidade urbana – independentemente dos limites administrativos das regiões metropolitanas. Esses progressos foram viabilizados por instrumentos como Consórcios Públicos, Convênios de Delegação, Termos de Cooperação, entre outros.

Em todos os casos apresentados no presente estudo, foi identificado que as dificuldades para o avanço do tema estão associadas a conflitos e impasses que refletem duas características fundamentais das políticas públicas federativas:

- (i) a necessidade de negociação entre entes que detêm competências constitucionais exclusivas e com interesses e disponibilidade de recursos técnicos, políticos e financeiros usualmente distintos**, mas que precisam estabelecer consensualmente regras e procedimentos para ações coordenadas; e
- (ii) as regulares mudanças nos contextos políticos locais**, que pressupõem atualização constante dos acordos e dos diálogos para a configuração de uma gestão compartilhada dos temas metropolitanos, o que condiciona (e eventualmente ameaça) a capacidade de conduzir processos de criação e de continuidade da operação de instâncias de gestão coordenada.

Não por acaso, os exemplos de gestão federativa de serviços públicos que avançaram na governança metropolitana, de maneira alinhada ao preconizado pelo Estatuto da Metrôpole, e de iniciativas de governança regional focados em temas setoriais específicos, viabilizados por outros instrumentos de direito administrativo, destacam-se por **formas inovadoras desenhadas localmente para enfrentar esses dois desafios** inexoráveis para a gestão de funções públicas de interesse comum.

No entanto, é importante destacar a magnitude do desafio de promover o desenvolvimento de instâncias locais de governança que possibilitem a articulação democrática e negociada entre municípios que têm autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Apesar das competências privativas dos municípios estarem definidas pelo Artigo 30 da Constituição Federal, em regiões metropolitanas a prestação de serviços públicos demanda, formal e substantivamente, políticas de integração com outros entes federativos – incluindo o governo estadual e os demais municípios metropolitanos.

No caso do transporte público coletivo, a prestação integrada de serviços públicos tem sido apontada como uma solução importante frente às desigualdades de capacidade técnica, financeira e gerencial dos municípios metropolitanos, além de mitigar ineficiências operacionais resultantes da sobreposição de redes e da insuficiência do planejamento, regulação e prestação desses serviços – deficiências que colocam em risco o direito ao transporte e ao acesso da população às oportunidades urbanas. Todavia, apesar de conveniente e legalmente exigida pelo Estatuto da Metrôpole, a efetiva integração da prestação de serviços, por meio da delegação de competências dos entes federativos envolvidos em uma RM para uma entidade metropolitana, constituída com base em diferentes instrumentos administrativos, não é trivial.

A distribuição de competências entre os entes federativos, estabelecida pela Constituição Federal, impõe que a **integração das políticas públicas ocorra por meio de instrumentos de direito administrativo, que pactuem regras e procedimentos de execução**. Entre os mais relevantes estão os consórcios públicos e os convênios de cooperação – os quais, apesar de exigirem processos voluntários de criação e adesão seguidos por complexa implementação, têm alcançado resultados significativos para o desenvolvimento e a capacidade de monitoramento das políticas metropolitanas por parte dos entes federativos participantes.

Nesse aspecto, o Estatuto da Metrôpole – ao tomar como obrigatória a participação dos municípios nas regiões metropolitanas estabelecidas pelos estados – condiciona que o planejamento, a execução e a prestação de serviços públicos nessas regiões devem ser regionalizadas, estabelecendo que os entes federativos envolvidos devem garantir a governança entre eles. Não há no Estatuto, entretanto, uma figura jurídica própria para regiões metropolitanas ou mesmo a obrigatoriedade de adesão de qualquer ente federado a um acordo regional institucionalizado ou formalizado por meio de instrumentos administrativos, como os consórcios públicos. Se, por um lado, isso se mostra coerente com a manutenção de sua autonomia constitucional, por outro, há poucos incentivos ou apoios federais que fomentem a criação e adesão de estados e municípios a arranjos regionais para planejamento e gestão metropolitana.

Para as políticas metropolitanas de mobilidade urbana, a abordagem integrada em nível regional apresenta grandes desafios de planejar, implantar, gerir, financiar e operar, de forma coordenada, redes de transporte público coletivo em um espaço urbano onde coexistem sistemas intermunicipais (de competência estadual ou federal, como no caso das RIDEs) e municipais, com distintos graus de organização técnica e administrativa. A falta de alinhamento e gestão entre esses níveis de rede cria dificuldades para as pessoas usuárias, resultando em trajetos excessivamente longos, transbordos desnecessários e elevados custos totais devido à falta de integração tarifária – impactando desproporcionalmente moradores e moradoras das periferias que precisam se deslocar para os centros metropolitanos para acessar empregos e serviços especializados. Da mesma maneira, os municípios sede, que concentram as atividades econômicas, dependem em grande parte da força de trabalho que reside nas periferias metropolitanas (por variados motivos, como valor da terra ou restrições ao adensamento), ressaltando a relevância da coordenação eficiente dos serviços de transporte público para a funcionalidade da metrópole como um todo.

A multiplicidade de centralidades e a complexidade dos fluxos de deslocamento nas metrópoles evidenciam, ainda, a necessidade de políticas de transporte urbano que vão além da simples expansão de infraestruturas. É fundamental que essas políticas sejam instrumentos para promover a equidade e a inclusão social, integrando de forma coerente as diferentes áreas da metrópole. Historicamente, o modelo de desenvolvimento centrado no automóvel e no espraiamento urbano, aliado aos investimentos insuficientes em transporte coletivo, resultou em redes de transporte que não acompanharam as demandas da população, agravando as disparidades socioeconômicas e a fragmentação do tecido urbano e gerando desequilíbrios ambientais.

Nesse contexto, o planejamento do transporte metropolitano não se limita à execução de projetos de infraestrutura ou à operação cotidiana de sistemas integrados. Ele deve considerar a integração de um sistema urbano mais amplo, onde a mobilidade é vista como um meio para impulsionar o desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades. Assim, as políticas metropolitanas de mobilidade exigem medidas de gestão da demanda por transporte, abordando a expansão urbana insustentável e a concentração de atividades em áreas carentes de infraestrutura. O estímulo ao adensamento urbano, no qual os serviços e oportunidades são mais acessíveis, é uma forma de melhorar a eficiência das redes de transporte e melhorar a qualidade de vida nas cidades.

Por fim, mesmo que superados os impasses político-institucionais para a gestão integrada de transportes coletivos ou de outras políticas setoriais, segue relevante a busca por formas de institucionalizar práticas regionais de planejamento que permitam a concepção compartilhada de visões integradas de desenvolvimento dos organismos metropolitanos brasileiros – especialmente para a adaptação urbana às mudanças climáticas e para a redução das desigualdades sociais.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Marco jurídico normativo brasileiro



3. Marco jurídico normativo brasileiro

Este capítulo tem como objetivo analisar os dispositivos centrais do arcabouço jurídico brasileiro que regem a governança metropolitana. Ainda que o estudo possua um enfoque especial na gestão do transporte público coletivo, este capítulo faz uma análise mais abrangente, aplicável a outras funções públicas de interesse comum relevantes no âmbito metropolitano. Serão observados os princípios, as diretrizes, as atribuições e as definições contidas nas leis federais que orientam a organização e o planejamento urbano-territorial nas metrópoles e regiões metropolitanas no país, a fim de entender a aplicabilidade desses dispositivos às experiências práticas de governança observadas nas RMs analisadas neste estudo.

Os dispositivos jurídicos revisados abrangem:

- Constituição Federal de 1988 (CF/1988);
- Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo STF (ADI 1.842/RJ);
- Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº. 13.089/2015);
- Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº. 11.107/2005).

A análise procura identificar e apontar entraves, possibilidades de aprimoramento ou necessidade de ajustes nos marcos legais para promover práticas de governança que sejam mais eficazes e alinhadas com as realidades locais.

3.1. Constituição Federal de 1988 e as competências dos entes

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe uma inovação significativa ao conferir aos municípios brasileiros o *status* de ente federativo, tal como posto no Art. 1º “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)*” (Brasil, 1988). Por essa condição, os **municípios são dotados de competências e autonomia, da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal** (Art. 18).

A questão federativa brasileira é composta por normas jurídicas e atribuições constitucionais que configuram um verdadeiro impasse institucional (Machado, 2009). Enquanto as competências da União e dos Municípios são definidas expressamente na Constituição, resta aos Estados as chamadas competências residuais, quais sejam, as atribuições que não estão endereçadas pela CF/1988 (Machado, 2009). Nas regiões metropolitanas, essa regra se configura como uma área cinzenta, já que nelas as delimitações governamentais se sobrepõem, ocasionando disputas em torno dos serviços de interesse comum, que serão discutidas neste estudo. **Vejamos os excertos da CF/1988, a seguir:**

UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...).

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

ESTADOS

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir 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.

MUNICÍPIOS

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (...)."

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (...)

Ao mesmo tempo em que os municípios ganharam autonomia para se autogovernar a respeito dos temas de interesse local (Brasil, 1998, art. 30), a questão metropolitana desapareceu da Carta Magna, ao que Ribeiro (2024) atribui a:

(...) uma forte ideologia municipalista, uma crença municipalista como um veículo para efetivar [o] ideário democrático. A partir dessa ideia, vinda da experiência da ditadura, concluía-se que o centralismo, naturalmente, leva a deformações e à impossibilidade de que os interesses populares tenham de fato uma incidência nas políticas públicas (p.77).

Assim, ao negar o modelo autoritário-centralizador anterior, partiu-se para o outro extremo calcado nas experiências intraurbanas e participativas, deixando o tema metropolitano de fora da Constituição Federal. A esse respeito, Ribeiro complementa: *“as entidades metropolitanas mais ou menos representavam essa experiência centralizada, autoritária, burocrática. Então, acho que ninguém pensou na dimensão metropolitana por esses motivos”*¹ (*idem, ibidem*).

Além da **ausência das questões metropolitanas na CF/1988**, há que se considerar o fato de que cada ente federativo corresponde a um território com limites jurisdicionais bem definidos, com responsabilidades administrativas e de governo próprias. Essas fronteiras não apenas delimitam funções governamentais, mas também encerram relações de poder e sistemas de representação específicos. Quando o crescimento urbano, e seus consequentes fluxos e relações, ultrapassam as divisas municipais, as jurisdições se sobrepõem e um novo arranjo de governança é necessário. E ele não é evidente.

A essa situação, Silva (2024) dá o nome de **caráter anômalo da condição metropolitana**, a qual exige:

cooperação entre entes da Federação, sendo que a forma dessa cooperação tem de ser construída sobre uma institucionalidade já definida em termos constitucionais, na qual as atribuições de cada um dos entes que compõem a Federação estão estabelecidas. Em outras palavras, trata-se de construir uma institucionalidade débil (cooperativa) sobre uma institucionalidade forte (definida constitucionalmente em concordância com a participação de cada um dos entes) (p.144).

A combinação, advinda da CF/1988, entre *i*) a autonomia municipal, *ii*) a não atribuição direta de competências para os Estados (competências residuais), e *iii*) a ausência do tema metropolitano no texto constitucional, formam uma equação pouco favorável à governança metropolitana. Sobre isso, Gustavo Machado² aponta que o arcabouço jurídico brasileiro e a jurisprudência existente, além de desfavoráveis, geram **elevados custos de transação**.

Trazido para o campo da ciência política, o conceito econômico de custos de transação sinaliza uma preocupação com o papel das instituições no desempenho das políticas públicas, apontando "condicionantes que permeiam e podem favorecer ou não negociações políticas de diversas naturezas" (Machado, 2008, p.26). Parte-se da ideia de que a gestão metropolitana é dependente de custos de transa-

¹ Em contraposição à hipótese levantada por Ribeiro (2024), Machado (2009, pp. 58-60) apresenta uma relação de Propostas de Emendas Constitucionais feitas por parlamentares ao longo do processo Constituinte, as quais não foram discutidas em profundidade ou aprovadas, levando a crer que a pauta metropolitana foi deliberadamente deixada de fora da carta constitucional – exceto pelo parágrafo 3º do art. 25.

² A sistematização da entrevista pode ser consultada nos Apêndices do produto 2.

ção, posto que estão "sujeitas a custos políticos, financeiros e institucionais para sua consecução". Em outras palavras, "quando falamos em custos de transação, estamos tratando dos custos de cooperação entre os atores envolvidos no processo de gestão metropolitana" (*idem, ibidem*, p.27).

3.2. Acórdão do STF, julgamento da ADI 1.842/RJ (2013): o papel constitucional dos estados federados na CF/1988

O caráter anômalo da condição metropolitana ganha destaque quando têm início os embates em torno da titularidade do serviço de saneamento nas regiões metropolitanas, no final da década de 1990. Naquele momento, as interpretações giravam em torno do Art. 25, § 3^º da Constituição Federal, na medida em que os estados que se auto atribuíram a titularidade do serviço entraram em duelos judiciais contra os municípios.

Este é o caso do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁴, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs)⁵ ajuizadas por partidos políticos em face à Lei Estadual Complementar nº 87/1997 e à Lei Estadual nº 2.869/1997, ambas do Rio de Janeiro, que buscavam estabelecer a unificação da execução dos serviços comuns de saneamento básico, por meio de concessão ou permissão ao Estado (Santos, 2018).

Após quinze anos de tramitação, o julgamento da ADI nº 1.842/RJ, em 2013, teve uma decisão paradigmática, dando novos sentidos ao texto constitucional (art. 25, § 3^º) antes não expressos, como é o caso da compulsoriedade da integração metropolitana (Santos, 2018, p.57). Desta feita, o Ministro Gilmar Mendes, redator para o Acórdão, proclamou:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999) (STF, 2013, p.2) [grifo nosso].

³ "Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir 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."

⁴ O STF tem como principal função resguardar a Constituição Federal, protegendo as normas constitucionais e zelando pelo seu cumprimento. Para isso, a CF/1988 lhe atribui duas vertentes de ação, a saber: "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal"

⁵ Trata-se das ADIs nº 1.842/RJ, nº 1.843/RJ, nº 1.906/RJ e nº 1826/RJ, propostas, respectivamente pelos partidos políticos PDT, PFL, PPS e PT. As três últimas foram apensadas à primeira "sob o argumento de que ela possui objeto mais abrangente." (STF, 2013, p.37).

A respeito da divisão de responsabilidades e da composição do colegiado entre os entes, o julgamento diz o seguinte:

(...) É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. **A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.** A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (*idem, ibidem*, p. 3) [grifo nosso].

Da leitura dos votos que compõem o Acórdão, é possível compreender que, numa nova interpretação do texto constitucional, a autonomia municipal, comumente entendida como inviolável, é sim passível de flexibilização. Vejamos parte do voto do Ministro Maurício Correia:

O legislador constituinte atribuiu ao Estado Federado a responsabilidade pela solução dos problemas metropolitanos no âmbito de sua competência residual, mediante a integração do planejamento, organização e da execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios agrupados nesta unidade territorial (...). O conceito de autonomia dos entes político-administrativos deve ser ampliado, demandando uma diferenciação singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local. (...) Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí porque a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que façam parte (...). Nesse caso, **o Estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios** enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e coautores do Plano Diretor [metropolitano]. A competência municipal acaba, pois, mitigada, na hipótese, pela permissão contida no § 3º do artigo 25 da Carta Federal. (STF, op. cit., pp. 26-27) [grifo nosso].

O voto do Ministro Mauricio Correia apresenta ainda uma síntese sobre as competências dos entes federados afirmando: “(...) *os interesses gerais ficam a cargo da União, os regionais sob a responsabilidade dos Estados, e os locais dos Municípios.* (...) *nas situações previstas no §3º do artigo 25 da Carta Federal, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o Estado e os Municípios* (...)” (op. cit., p.32).

O julgamento evidencia que a regionalização de municípios limítrofes, quando da criação de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, não configura uma usurpação da autonomia ou das competências municipais. Significa antes que, para o atendimento dos serviços públicos de caráter regional, as competências serão compartilhadas, “*sob a direção executiva*

do Estado”, conforme autorização expressa contida no §3º do artigo 25 da CF/1988. Não haveria, portanto, uma autonomia restringida, mas uma autonomia condicionada ao estabelecimento da regionalização, o que significa dizer que **o município deve se submeter às diretrizes metropolitanas “fixadas também com sua participação e por ultrapassarem seus próprios e exclusivos interesses, prevalecem em nome do bem comum, aliás base do Estado federado e democrático”** (op. cit.) [grifo nosso].

O voto do Ministro Gilmar Mendes no acórdão vai além no entendimento sobre a autonomia condicionada dos municípios, ao argumentar que **“a autonomia municipal realiza-se quando o município, num contexto metropolitano, tem preservada a capacidade de decidir efetivamente sobre os destinos da região.”** (op. cit, p. 45).

Nesse contexto, não há usurpação ou transferência direta das competências municipais para os Estados, o que seria incompatível com a ordem constitucional. O campo de atuação dos municípios não é alterado, mas assume a nova responsabilidade de tratar (participar e decidir) da mesma matéria, porém na escala regional. O Ministro Gilmar Mendes complementa ainda que: **“Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana”** (op. cit., p. 46) [grifo nosso]. Na mesma direção, outro trecho do julgamento fala sobre **“(…) uma espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira, situada na convergência entre as atribuições do Estado e as de seus respectivos Municípios.”** (op. cit., p.27).

3.3 Estatuto da Metrôpole – Lei nº 13.089/2015: ressurgimento da pauta metropolitana, definição das RMs, apoio da União e financiamento

Vimos anteriormente que a questão metropolitana ficou, em grande medida, de fora da CF/1988, restando um vácuo normativo que começaria a ser preenchido, em 2013, com a decisão do STF à ADI 1.842/RJ e com o Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015) sancionado em 2015 – ou seja, 27 anos após a Constituição Federal.

A trajetória que culmina na publicação do Estatuto da Metrôpole teve início em 2004, com o Projeto de Lei Federal (PL) nº 3.460/2004, de autoria do deputado Walter Feldman, que tramitou por dez anos até ser substituído pelo PL nº 5/2014. Como destacou o Ministro Dias Tóffoli, **“o Estatuto da Metrôpole é fruto de mais de uma década de debates que envolveram o Poder Legislativo Federal, os entes federados, especialistas e cidadãos. Prestígio ao princípio democrático e ao federalismo cooperativo”** (STF, 2019, p.6).

A emersão do tema metropolitano na agenda política nacional naquele momento foi bastante consequente da agitação das políticas setoriais urbanas, reorganizadas a nível nacional, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Grandes avanços ocorreram com a formulação de políticas, programas e ações nas diversas temáticas, como habitação, saneamento ambiental, regularização fundiária e transporte urbano. Contudo, este período também foi marcado pelas sérias limitações dessas políticas, que muitas vezes foram tratadas e implementadas de forma isolada, sem considerar as dinâmicas so-

cioterritoriais das cidades e das regiões metropolitanas. Como argumentam Rossbach et al. (2018, p.1), “os investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente na área de mobilidade e habitação, tiveram um papel estratégico para trazer o tema da coordenação de volta à pauta dos municípios metropolitanos (...)”.

Os grandes investimentos para infraestrutura urbana, tais como o PAC, mencionado por Rossbach (2018), e aqueles provenientes da primeira fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sobretudo a partir de 2007,

formaram o ambiente propício para a propagação de RMs em todo o país. Os estados, usando de sua atribuição constitucional e da ausência de diretrizes nacionais, passaram a instituir, com critérios quase sempre desarrazoados, ou mesmo sem critérios, RMs em seus territórios buscando criar, ao menos no papel, condições de acesso aos recursos federais que promoviam o aquecimento dos mercados da construção civil e imobiliário (...). Naquele momento teve início a “explosão” da chamada metropolização institucional⁶, cujo pico aconteceu em 2012/2013, com a institucionalização de 22 regiões metropolitanas apenas naqueles dois anos (Marguti et al., 2024, p. 10).

Marguti et al. (2024), ao tratar da institucionalização das RMs no Brasil, destacam o intervalo de 2010-2016 como o 3º período de criação de regiões metropolitanas⁷, quando foram criadas 40 novas RMs pelos Estados – sendo cinco delas após a sanção do Estatuto da Metrópole, em 2015 e 2016. Acrescenta-se que, entre 2017-2020⁸, nenhuma RM foi criada, o que voltou a ocorrer apenas no período entre 2021 e 2023, quando oito novas RMs passaram a existir (Figura 2), elevando o total de RMs para 77, além de 3 Aglomerações Urbanas (AUs) e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs)⁹ no país.

Este panorama, no entanto, não reflete o fenômeno metropolitano, caracterizado pela conurbação das áreas urbanas, pelos intensos fluxos de pessoas e bens e por outras dinâmicas de interação entre municípios. De acordo com a bibliografia no tema – e confirmado pelas pessoas entrevistadas no contexto deste estudo –, **observa-se uma lacuna significativa na aplicação de critérios técnicos para a delimitação das RMs**, o que dificulta a construção e manutenção da governança e das políticas públicas metropolitanas.

⁶ O termo metropolização institucional foi cunhado por Costa, Matteo e Balbim (2010) para designar os diferentes processos legais que formataram o atual arranjo metropolitano brasileiro em que, por meio de leis complementares estaduais (LCEs), foram institucionalizadas RMs em todo o território nacional sem que essas correspondessem, necessariamente, ao fato concreto da metropolização enquanto fenômeno urbano.

⁷ O 1º período foram os anos de 1973 e 1974, durante o regime militar, em que as nove primeiras RMs foram criadas pelo Governo Federal. Já o 2º período abarca os anos de 1995 a 2009, quando a criação de RMs pelos estados já é expressivo, mas é ainda bastante comedida face ao “boom” do 3º período, a partir de 2010, com o início da execução dos programas federais (PAC e PMCMV), até 2016.

⁸ Em 2017, a LC 51/2019 determinou a revogação de sete RMs em Alagoas: RM Vale do Paraíba; RM Zona da Mata; RM Palmeira dos Índios; RM Caetés; RM Sertão; RM Médio Sertão; RM São Francisco. (Brasil Metropolitano, Ipea, 2024).

⁹ Até a data de referência de 30/04/2024 há o registro de três RIDEs, a saber: RIDE-DF, RIDE da Grande Teresina e RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro; e de três AUs, a saber: AU do Sul e AU do Litoral Norte, no estado do Rio Grande do Sul; e a AU de Franca, no estado de São Paulo, sendo que as AUs de Jundiá e de Piracicaba tornaram-se RMs em 2021 (Brasil Metropolitano, Ipea, 2024).

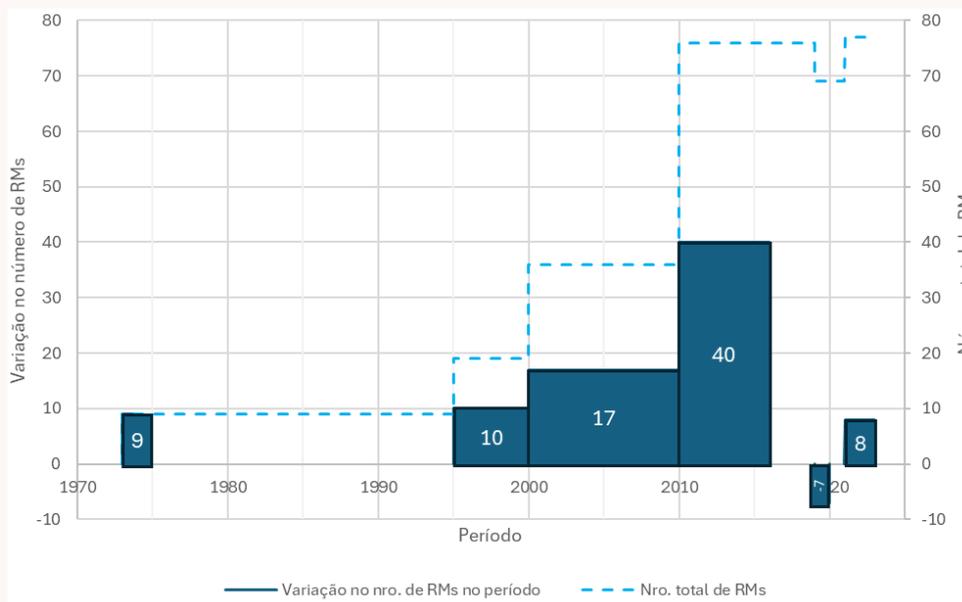


Figura 2. Número de Regiões Metropolitanas institucionalizadas no Brasil (1973 a 2023).
Data de Referência: 30/04/2024. Fonte: Brasil Metropolitano (Ipea, 2024). Elaboração dos autores.

Ao estudar *tipologias supramunicipais* no âmbito do apoio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), Marguti et. al. (2024) apontam que:

Regiões Metropolitanas criadas institucionalmente por Lei Complementar Estadual (LCE) não necessariamente correspondem a espaços caracterizados por uma metropolização de fato, baseada em dinâmicas e processos espaciais metropolitanos e que tenham como motivação o exercício das FPICs. O reconhecimento de quais são as “metrópoles de fato” daquelas que não o são é o primeiro passo para a diferenciação deste tipo supramunicipal, as regiões metropolitanas, sobre as quais deverão incidir políticas e programas governamentais distintos, tendo em vista suas dinâmicas espaciais e processos de ordenamento territorial que as caracterizam como metrópoles ou não (p.14).

Disposições Preliminares (Art. 1º) e Instituição das RMs (Art. 3º)

O Estatuto da Metrópole tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, contendo normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança federativa.

Além disso, o instrumento tem desempenhado um papel importante na regulamentação da criação de regiões metropolitanas no país, tendo, ao menos, dois efeitos imediatos:

- i) desaceleração na institucionalização de RMs: o processo de criação de novas RMs foi mais restrito após a implementação do Estatuto; e
- ii) processos (ou tentativas) de reestruturação, readequação e revisão das RMs existentes e de suas estruturas de gestão e arranjos de governança: algumas regiões metropolitanas e suas respectivas estruturas de gestão e governança passaram a ser reavaliadas, com tentativas de ajustes e adequações para que se conformassem às novas diretrizes estabelecidas pela lei.

Com relação ao segundo efeito e, mais especificamente, sobre a definição dos municípios que podem compor as RMs, **a lei original do EM trazia referências a parâmetros técnicos ao definir o termo *metrópole* e o atrelar diretamente à definição de *região metropolitana***. Contudo, a Lei Federal nº 13.683/2018 (que alterou o EM) conferiu outro significado ao termo *região metropolitana*, desvinculando-o das definições conferidas pelo IBGE em seus estudos sobre arranjos populacionais e regiões de influência de cidades (REGIC). Vejamos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: (...)

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a *área de influência de uma capital regional*, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

~~VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole. (Revogado)~~

VII - região metropolitana: *unidade regional* instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) (...)

~~Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores. (Revogado)~~

Assim, o avanço logrado pelo Estatuto da Metrópole, – de desencorajar a institucionalização de RMs cujas características não atendessem aos parâmetros metodológicos do IBGE (como ter, no mínimo, a área de influência de uma capital regional) – foi perdido com a edição da Lei Federal nº 13.683, de 2018. Com isso, desde 2021, oito novas RMs foram criadas¹⁰.

Por outro lado, **a Lei Federal nº 13.683/2018 incluiu a determinação de elaboração de estudos técnicos que justifiquem a institucionalização de novas RMs**, acompanhadas de audiências públicas envolvendo todos os municípios, como condicionante para a criação de novas RMs.

Um exemplo de adaptação a essa nova dinâmica pode ser observado no Estado do Paraná, que, a partir de estudos técnicos, está prestes a extinguir cinco de suas RMs¹¹ e a reduzir o número de municípios que compõem as RMs de Londrina e de Maringá, adequando seus tamanhos ao “fato metropolitano” e tornando seu planejamento mais aderente à realidade fática dessas RMs.

¹⁰ Foram criadas as RMs de Piracicaba, de São José do Rio Preto e de Jundiáí, no estado de São Paulo, em 2021; as RMs de Jaraguá do Sul, de Joinville e do Planalto Norte, em Santa Catarina, em 2021; a RM do Parnaíba, no Piauí, em 2022; e a RM do Entorno do DF, no Goiás, em 2023.

¹¹ De acordo com entrevista realizada com representante da Agência de Assuntos Metropolitanas do Paraná (AMEP), pretende-se extinguir a RM de Umuarama, criada em 2012, e as RMs de Toledo, de Campo Mourão, de Cascavel e de Apucarana criadas, respectivamente, pelas Leis Complementares nº 184, nº 185, nº 186 e nº 187, em 12 de janeiro de 2015.

Crítérios para Apoio da União (Arts. 14 e 15) e a Gestão Plena (inciso III, art. 2º).

O Art. 14 do Estatuto da Metr pole trata do apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado e estabelece algumas condi es essenciais:

- i) que a unidade territorial urbana possua **gestão plena**, nos termos do inciso III do art. 2º;*
- ii) a observância do inciso VII do caput do art. 2º, ou seja, da defini o de região metropolitana como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum”¹².*

O parágrafo 2º do Art. 14 ainda estabelece que a União poderá apoiar a elabora o ou revisão do PDUI, nas regiões que ainda não tiverem o plano. O parágrafo 3º estabelece que consórcios públicos formados para atuar em fun es públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano também são elegíveis ao apoio da União.

Desta feita, a gestão plena, nos termos do inciso III do art. 2º,   a condi o de região metropolitana ou de aglomera o urbana que possui:

- i) **formaliza o e delimita o mediante lei complementar estadual (LCE)**, que deve definir, conforme estipula o art. 5º:*

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:
I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;
II – os campos funcionais ou fun es públicas de interesse comum que justificam a institui o da unidade territorial urbana;
III – a conforma o da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organiza o administrativa e o sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas; e
IV – os meios de controle social da organiza o, do planejamento e da execu o de fun es públicas de interesse comum.

  1º No processo de elabora o da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a defini o do conteúdo previsto nos incisos I e II do *caput* deste artigo.

- ii) **estrutura de governança federativa própria**, nos termos do art. 8º;*

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas compreender  em sua estrutura básica:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil;
- III – organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

¹² “A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda a este critério, será enquadrada como aglomera o urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as a es nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.” (Brasil, 2015, art. 15).

iii) e **plano de desenvolvimento urbano integrado**, aprovado mediante lei estadual que, conforme o §1º do art. 12, deverá conter, no mínimo:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e

VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

A determinação de aprovação do PDUI mediante Lei Complementar Estadual representa tanto um ponto de conflito entre o Estatuto da Metrópole e o Acórdão do STF (à ADI 1.842/RJ), quanto um dos principais custos de transação para a efetivação do planejamento compartilhado entre os entes. No primeiro caso, há clara discordância entre o EM e o julgamento do STF, tendo em vista que **o STF declarou inconstitucional o trecho “a ser submetido à Assembleia Legislativa”**¹³ presente nas leis estaduais impugnadas¹⁴ (STF, 2013, item 5).

Além disso, a tramitação em Assembleia Legislativa das leis complementares que instituem a governança metropolitana e o PDUI configura-se, tal como posto por Gustavo Machado, como um “grande exemplo dos custos de transação”. A esse respeito, Marguti e Krause (2024) ponderam que

Os anos de experiências pós-Estatuto da Metrópole nos mostram que a tramitação nas Assembleias Legislativas estaduais tem se configurado como um verdadeiro empecilho à aplicação dos PDUIs elaborados. Em decorrência da morosidade para aprovação dos PDUIs, as informações passam a ficar defasadas, as ações previstas não são postas em prática, perde-se o *timing* de realizar a revisão dos planos diretores municipais tendo como base as diretrizes do plano metropolitano. Além disso, em dois anos acontecem novas eleições municipais ou estaduais, o que

¹³ De acordo com Santos (2018, p. 64) “a fixação da competência legislativa para a aprovação do PDUI à Assembleia legislativa do Estado parece afrontar o próprio conceito de governança interfederativa inerente às RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, a qual deve ser necessariamente compartilhada. Em face disso, alguns especialistas têm sugerido que, em caso de encaminhamento de propostas de alteração do Estatuto da Metrópole, recomende-se a exclusão da expressão “aprovado mediante lei estadual”, entendendo-se que caberá ao colegiado metropolitano a promulgação do PDUI. Essa polêmica levou à recente judicialização do Estatuto da Metrópole no STF: o governador do Pará ajuizou, em dezembro de 2017, a ADI 5.857/PA”.

¹⁴ “Constante dos arts. 4º, §2º; 5º, I e parágrafo único; 6º, I, II, IV e V; 7º; 10; e 11, § 2º, da Lei Complementar no 87/1997; e dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997, todas do estado do Rio de Janeiro”, objetos da ADI nº1.842/RJ (Santos, 2018, p. 64).

modifica as equipes de governo e a composição das próprias Assembleias Legislativas, desconstruindo as relações estabelecidas no ciclo anterior. O passar do tempo acaba exigindo a revisão do plano metropolitano, que deverá contar com um novo edital de contratação de consultoria ou uma nova mobilização de equipe técnica do governo [ou ambos], gerando retrabalho e desperdício de recursos públicos. A repetição desse ciclo não é exceção, tendo passado por ele, por diferentes razões e com diferentes desdobramentos, as RMs de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Baixada Santista e de Goiânia. Esse fato resultou em apenas dois PDUIs aprovados no Brasil, os das RMs da Grande Vitória e do Vale do Rio Cuiabá."(p. 70).

O Estatuto da Metrôpole assegura a participação da sociedade civil organizada ao determinar seu envolvimento em todas as etapas de construção da governança metropolitana, ou seja: na instância colegiada deliberativa da RM (art. 8º), nos processos de planejamento e tomada de decisão (diretrizes do art. 7º), na elaboração e aprovação do PDUI (art. 10) e nas audiências públicas das etapas de elaboração do plano (art. 12).

Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI) e o financiamento do desenvolvimento metropolitano

A proposta inicial do Estatuto da Metrôpole previa a criação de um fundo nacional para o financiamento do desenvolvimento urbano, com recursos da União, Estados e Municípios, entre outros recursos provenientes de receitas e contribuições¹⁵. Contudo, os artigos que tratavam do FNDUI foram vetados por recomendação do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelas seguintes razões:

A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (Brasil, 2015b).

¹⁵ Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. (Vetado)

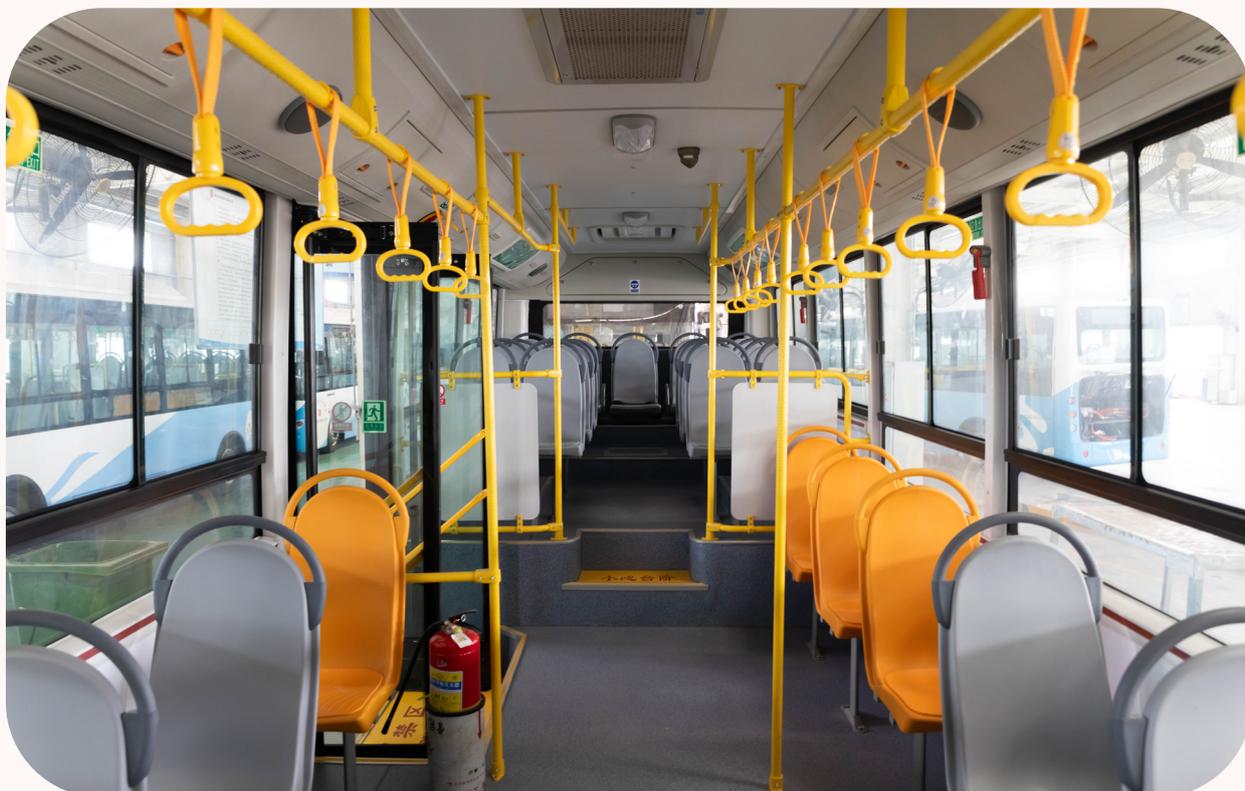
Art. 18. Constituem recursos do FNDUI: I – recursos orçamentários da União a ele destinados; II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei. § 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil. § 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo. § 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo. § 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer. (Vetado)

Tanto os entrevistados, quanto a bibliografia ressaltam a insuficiência de incentivos para a adesão dos municípios ao arranjo metropolitano. **A ausência do apoio da união ao financiamento urbano-metropolitano e de uma fonte perene de recursos tem sido identificada como uma importante lacuna no processo de efetivação da governança metropolitana.**

Dentre as preocupações observadas sobre o tema do financiamento, é recorrente o questionamento sobre quem vai pagar a conta das atividades relacionadas à governança metropolitana. Nesse debate são problematizadas tanto a proporção da contribuição de municípios e estados, quanto a possibilidade de apoio financeiro advindo da União, por meio de um fundo nacional. A esse respeito, Costa (2024 *apud* Marguti e Krause, 2024, p. 69) argumenta que o veto ao FNDUI “foi uma perda importante, porque seria uma forma de contribuição do governo federal para o planejamento regional metropolitano”.

Embora a falta de um fundo nacional não estimule ou apoie a governança metropolitana, algumas RMs têm se organizado de maneira a estruturar sistemas de financiamento. Na RM de Curitiba, convênios entre a agência metropolitana e as prefeituras contam com aportes financeiros do Governo do Estado e contrapartidas oferecidas pelo(s) município(s), seja em forma de doação de terreno, desapropriações, negociação de recursos junto ao Governo Federal, cessão de servidores etc.

Em certos momentos, algumas RMs contaram com fundos vinculados a suas estruturas metropolitanas, como é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Na RM de Recife o fundo ainda existe, enquanto outras tentam desenhar e pactuar modelos de contribuições a um fundo comum para ações metropolitanas.



INICIATIVAS DE FINANCIAMENTO METROPOLITANO A PARTIR DOS ESTUDOS DE CASO

RM Curitiba: está sendo discutido, no âmbito do Conselho Metropolitano de Transporte, os pesos para a participação dos municípios no financiamento do transporte público metropolitano. De acordo com o diretor-presidente da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná, em entrevista realizada para este estudo:

(...) o PDUI vai chegar em uma definição de pesos para repartição, contribuição, considerando população, movimento pendular, IDHM, questões ambientais e enfrentamentos terão que ser feitos. [O] Ministério Público está dentro desse debate. Esse tema teve que ser adiantado em relação ao PDUI pois o Tribunal de Contas fez a exigência de que se concluísse a questão do Conselho de Transporte Coletivo Metropolitano em definir os pesos. Foi apresentado para os municípios e está em debate. (...) Estamos tentando ser o mais justo possível, [com um] olhar diferenciado para os diferentes municípios.

RM Recife: conta com o FUNDERM desde sua institucionalização, configurando um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, destinado ao financiamento de atividades de interesse metropolitano. O Fundo é gerenciado pela Agência CONDEPE/FIDEM a partir das deliberações do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM).

RM Goiânia: não conta com um fundo específico vinculado à finalidade de contribuir com o serviço de transporte público, mas a RMTC está em processo de implementação de um sistema de aportes de investimento na infraestrutura do SIT através da própria tarifa técnica. O montante desses aportes que exceda a receita tarifária será integralizado pelos entes federativos que compõem a RMTC, nas porcentagens pré-estipuladas (Estado de Goiás: 41,2%; Município de Goiânia: 41,2%; Município de Aparecida de Goiânia: 9,4%; Município de Senador Canedo: 4,81%; Município de Trindade: 2,13%; Município de Goianira: 1,26%).

Além de incentivar os municípios à adesão ao arranjo metropolitano, **a disponibilidade de financiamento pode vir a desempenhar papel indutor do desenvolvimento urbano-metropolitano**. Isso já ocorre, em alguma medida, quando agentes financiadores (bancos ou agências multilaterais) impõem condicionalidades para o acesso aos recursos de fomento a projetos em regiões metropolitanas, ainda que esta não seja uma prática regular.

De certa maneira, o Estatuto da Metrôpole desempenha este papel indutor, ao condicionar o apoio da União à existência da gestão plena. Entretanto, a natureza do apoio concedido pela União às RMs não foi apresentada na lei, gerando inseguranças quanto à real necessidade de tantas adaptações impostas às RMs. Possivelmente, ao mencionar o apoio da União, o EM tenha a intenção de criar um mecanismo de *enforcement*; contudo, a contrapartida precisa ser mais bem detalhada para que possa atingir todo seu potencial na tarefa de impulsionar as RMs em direção à gestão plena.

3.4 Lei dos Consórcios Públicos – Lei Federal nº 11.107/2005

Remontam à segunda metade da década de 1950 os primeiros registros legislativos sobre o consorciamento, em busca de soluções conjuntas para desafios vivenciados por municípios de uma mesma região, através de mecanismos técnico-administrativos cooperativos (Freitas, 1957). Ao longo das décadas de 1990 e 2000, após a reabertura democrática, diversos consórcios intermunicipais firmaram-se como forma de responder às limitações de gestão de problemas locais, principalmente aqueles que contavam com estímulos verticais, como a regionalização dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) após a CF/1988 (Marguti e Krause, 2024).

A multiplicação dos consórcios durante esse período culminou na Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como a ‘Lei dos Consórcios’, fundamental para consolidar “as iniciativas de organização horizontal, que ocorriam a partir da percepção dos municípios de suas limitações em lidarem com problemas que ultrapassam seus limites administrativos” (op.cit.). De acordo com Machado (2008, p. 67),

a grande questão que a edição da Lei 11.107/2005 trouxe para os consórcios intermunicipais existentes no Brasil é exatamente a adaptação deles a esse novo modelo jurídico de cooperação horizontal. Isso porque, para qualificá-los como pessoa jurídica de direito público, a nova lei passou a exigir uma profunda modificação dos estatutos e instrumentos legais de gestão dos consórcios.

Para o autor, acordos voluntários, tais como os consórcios intermunicipais, apresentam baixo custo de transação para os entes federativos devido à natureza transitória das alianças políticas. Contudo, é importante considerar a “pulverização do planejamento e dos investimentos” associada a esse tipo de arranjo, que não necessariamente resulta “em respostas mais consistentes e duradouras à governança das regiões metropolitanas” (idem, ibidem).

Em 2019, 69,2% dos municípios brasileiros participavam de ao menos um consórcio, predominantemente na área da saúde. Na área de mobilidade urbana (serviços de transporte de passageiros), foram identificados 70 consórcios intermunicipais com leis de criação que preveem atuação no setor de transporte de passageiros (CNM, 2023). No entanto, apenas os consórcios da RM de Recife e da RM de Aracaju, dentre os analisados neste estudo, efetivamente implementaram políticas de integração de transporte público coletivo metropolitano.

Assim, ao disciplinar a contratação de consórcios públicos, a Lei Federal nº 11.107/2005 (§1º, art. 1º) abre a possibilidade para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se consorciarem, constituindo-se como uma associação de direito público (como no caso do CTM da RM de Aracaju) ou como pessoa jurídica de direito privado (caso do CTM da RM do Recife). A definição dos objetivos do consórcio cabe aos seus membros (Art. 2º), incluindo o estabelecimento de convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, assim como o recebimento de auxílios, contribuições sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos governamentais.

Conforme o Art. 3º da Lei Federal nº 11.107/2005, o consórcio público requer a celebração de um contrato, precedido pela subscrição de um protocolo de intenções que deve especificar (Art. 4º) a finalidade, o prazo de duração, os entes que o compõe, a área de atuação, a definição se associação pública ou pessoa jurídica de direito privado, os critérios para autorizar o consórcio a representar os entes consorciados e a autorização para a gestão associada de serviços públicos. O protocolo de intenções também deve definir o número de votos de cada ente na assembleia geral e deve ser publicado na imprensa oficial.

O Art. 5º dispõe que o contrato será celebrado “com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções, podendo implicar em consorciamento parcial ou condicional”. Os recursos do consórcio serão entregues pelos entes conforme contrato de rateio (Art. 8º), que deverá ser honrado em caso de desligamento do ente do consórcio público (§2º, art. 11).

Consórcios públicos no Estatuto da Metrôpole

O Art. 23 do Estatuto da Metrôpole estabelece que “*independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*”. Dessa forma, **o Estatuto destaca os consórcios públicos como instrumento de direito administrativo para viabilizar a gestão compartilhada de FPICs nos arranjos institucionais de governança metropolitana.**

Assim, o modelo de gestão plena preconizado pelo Estatuto e as discussões estratégicas de planejamento metropolitano que dele derivarem podem se transformar em medidas concretas e executáveis, pactuadas pelos entes que venham a se consorciar voluntariamente para a prestação de serviços integrados.

A pertinência do uso de consórcios públicos como ferramenta para a gestão das metrópoles é reforçada no § 3º do Art. 14 do Estatuto, que prevê que “serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa [...] e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”. Embora tal regulamento ainda não tenha sido elaborado, o potencial para o desenvolvimento de uma política metropolitana nacional por meio de incentivos federais à constituição de consórcios públicos permanece significativo.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Tipos de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo na escala metropolitana



4. Tipos de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo na escala metropolitana

Este capítulo examina os diferentes tipos de arranjos institucionais identificados para a prestação de serviços em escala metropolitana, a partir das experiências selecionadas e estudadas com foco no transporte público coletivo. Entretanto, antes cabe apontar uma distinção observada entre a governança metropolitana mais abrangente prevista no marco legal brasileiro (de caráter amplo e multisetorial) e os arranjos de governança específicos para a prestação de serviços associados a cada função pública de interesse comum (FPIC), como transporte público coletivo, gestão de resíduos sólidos, saneamento, recursos hídricos e outras.

Essa governança metropolitana mais abrangente definida no marco legal brasileiro trata do planejamento e da gestão territorial na escala da região metropolitana, buscando – com diferentes graus de sucesso – criar uma visão integrada que alcance as diversas áreas de interesse (isto é, as diferentes FPICs da RM). O arcabouço jurídico brasileiro, tal como apresentado nos capítulos anteriores, delineia diretrizes para a organização institucional da governança metropolitana, tendo como marco a promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), instrumento que enfatiza a governança compartilhada das FPICs nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O conceito de *gestão plena*, estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, prevê a criação de um órgão executivo e de um órgão deliberativo – o que, em alguns casos, resultou na criação de agências metropolitanas – e determina a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), compondo uma estrutura que se pretende abrangente para o conjunto das FPICs de cada RM. Em outras palavras, a criação de uma institucionalidade metropolitana, seguida da elaboração de um plano metropolitano em seu interior, deveriam possibilitar o planejamento articulado dos diversos serviços setoriais urbanos na escala metropolitana.

No entanto, a implementação da gestão plena encontra-se em graus diferentes de elaboração e o caminho para o seu alcance não é o mesmo para as distintas RMs, tendo em vista que os arranjos institucionais para a prestação dos serviços públicos em cada setor, correspondentes às FPICs, já funcionavam antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, cada qual com sua própria historicidade.

Esses arranjos setoriais, frequentemente organizados de maneira fragmentada, que foram criados e evoluíram historicamente para conduzir as políticas públicas de uma determinada área, concentram-se na entrega de serviços e no enfrentamento das necessidades e desafios particulares daquele setor. Assim, os arranjos setoriais (transporte público, saneamento, resíduos sólidos etc.) e o arranjo metropolitano vinculado à institucionalização da RM coexistem paralelamente, e o grau de integração entre as diferentes institucionalidades, esforço nada trivial, varia para cada RM.

A análise dos arranjos institucionais neste capítulo baseia-se principalmente nas experiências de governança do transporte público metropolitano. No entanto, é aplicável ou pode servir como referência para outros setores – ou outras FPICs –, tais como gestão de resíduos sólidos, saneamento e recursos hídricos, por exemplo.

Com base nos oito estudos de caso selecionados, foram identificados seis tipos de arranjos institucionais para a gestão integrada do transporte público coletivo na escala metropolitana:

Tipo de arranjo	Casos identificados
Instituição metropolitana multissetorial com abrangência ampla de FPICs	AM Barcelona AM Valle de Aburrá
Consórcios públicos	RM Recife RM Aracaju (a partir de 2024)
Empresa pública vinculada a uma câmara deliberativa	RM Goiânia
Acordos entre entes federativos para coordenação metropolitana do transporte público	RM Curitiba
Delegação para um único ente federativo	RM Aracaju (até 2024)
Gestão fragmentada	RM Belo Horizonte AM Buenos Aires

Evidentemente, estes arranjos não excluem a existência de outras formas de organização federativa no território nacional, nem a possibilidade de que outras regiões metropolitanas brasileiras adaptem e utilizem estes modelos com ajustes e características específicas. Este capítulo apresenta uma descrição resumida de cada tipo de arranjo identificado, ressaltando suas principais potencialidades e fragilidades, assim como exemplos dos oito estudos de caso, ainda que sejam observadas diferenças significativas entre as suas aplicações.

4.1 Instituição metropolitana multissetorial com abrangência ampla de FPICs

Neste arranjo institucional, a gestão do transporte público coletivo é realizada por uma instituição metropolitana multissetorial de abrangência ampla, que detém também outras competências, tais como saneamento, meio ambiente, resíduos sólidos, planejamento urbano, entre outras.

As Áreas Metropolitanas de Barcelona (AMB) e do Vale de Aburrá (AMVA) são exemplos de instituições metropolitanas multissetoriais, que realizam o planejamento e a gestão integrados de setores como meio ambiente, mobilidade, desenvolvimento social, econômico e urbano. Dessa forma, o transporte público coletivo faz parte dos processos e instrumentos de planejamento urbano, o que favorece complementariedades e sinergias e promovem um desenvolvimento territorial mais integrado.

Embora a gestão metropolitana em ambos os casos seja multifuncional, suas estruturas incluem órgãos específicos para tratar do transporte e, mais amplamente, da mobilidade. A AMVA conta com a Subdireção de Transporte, enquanto a AMB possui uma Vice-presidência de Mobilidade, Transporte e Sustentabilidade. Essas áreas foram dotadas de capacidades técnicas que aumentam a qualidade na prestação do serviço, o que contribui para fortalecer a legitimidade das entidades e gerar a confiança dos municípios nas instituições.

Apesar de modelos internacionais como esses não estarem exatamente alinhados ao marco normativo brasileiro – tendo em vista a grande autonomia administrativa e tributária dos entes federados no país, como discutido no Capítulo 3 – o Estatuto da Metrópole prevê a criação de instâncias de governança metropolitana, com flexibilidade para adoção de diferentes figuras jurídicas e podendo assumir múltiplas funções públicas de interesse comum. No entanto, até o momento, não há casos no Brasil em que uma instituição metropolitana multissetorial deste tipo tenha assumido o serviço de transporte público coletivo, seja na forma de uma agência ou outra figura jurídica.

Uma vantagem desse arranjo seria, em tese, a capacidade de coordenar políticas públicas de vários setores de maneira integrada, promovendo sinergias e maior coerência entre as visões e ações de diferentes áreas. Isso pode resultar em maior eficácia na prestação dos serviços, melhor aproveitamento dos recursos e potenciais complementariedades no curto e no longo prazo.

Em contraposição, cria-se maior complexidade administrativa, que pode dificultar a agilidade na tomada de decisões, especialmente no início de sua constituição. Um obstáculo relevante é a necessidade de alinhamento político entre as diferentes esferas de governo e os múltiplos setores envolvidos, algo que depende de contextos políticos favoráveis e da identificação de janelas de oportunidade específicas.

Adicionalmente, é importante considerar que, em geral, a estrutura de gestão do transporte público precede a existência de um desenho de gestão e governança metropolitana multissetorial. A complexidade de seu funcionamento, os interesses de diversos atores e a importância política e econômica deste setor tornam desafiadora sua incorporação em uma nova instituição intergovernamental e multifuncional. Ao mesmo tempo, os estudos de caso mostram que a necessidade de gestão integrada do transporte público coletivo foi justamente um dos principais fatores que impulsionaram a instituição de instâncias de governança metropolitana, que posteriormente expandiram suas funções para incluir outros serviços.

4.2 Consórcio público

No Brasil, os consórcios públicos são utilizados para diversas finalidades, sendo comuns aqueles formados por municípios para políticas setoriais de saúde e gestão de resíduos sólidos. Esses consórcios podem exercer funções estratégicas, deliberativas, executivas, de fiscalização, planejamento, imple-

mentação e gestão de serviços públicos diversos. Além disso, sua estrutura institucional deve assegurar processos de tomada de decisão que incluam participação social, transparência, apoio técnico de órgãos especializados e equilíbrio no peso dos votos dos entes consorciados.

Esse instrumento de direito administrativo tem sido adotado, em alguns casos, para o transporte público coletivo em escala metropolitana, sendo formado por municípios e governo estadual que se unem voluntariamente para planejar, regular e fiscalizar o serviço. É o caso das regiões metropolitanas de Aracaju e Recife, em que estados e municípios pactuam regras e procedimentos para uma gestão compartilhada desse serviço público de interesse comum.

Cada consórcio é formalizado por meio de um contrato derivado da assinatura de um protocolo de intenções entre os entes federados, que é posteriormente ratificado por leis municipais e estadual. Assim, a organização e as funções da estrutura administrativa criada podem variar conforme as necessidades e contexto político de cada região. Mesmo a participação de cada ente consorciado também pode assumir diferentes formatos e pesos. Na RM de Aracaju, por exemplo, o governo estadual tem participação limitada nos processos de decisão e aportes de recursos do consórcio de transporte metropolitano, enquanto na RM de Recife o governo de Pernambuco desempenha um papel protagonista tanto financeira quanto politicamente.

Esses dois casos de consórcios públicos revelam com clareza a flexibilidade desse arranjo institucional. Na RM de Recife, as decisões estratégicas são tomadas pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), que inclui representantes de diversos setores e cujas deliberações orientam o consórcio de transporte. Já na RM de Aracaju, a definição das políticas metropolitanas de transporte concentra-se na Assembleia Geral do consórcio, constituída pelos chefes do poder executivo dos quatro municípios consorciados. É fundamental evidenciar, portanto, que a constituição de um consórcio não implica a perda ou abdicação de poder por parte dos entes participantes, desde que o modelo de tomada de decisões e de partilha de responsabilidades seja bem delineado.

Os casos estudados das regiões metropolitanas de Aracaju e Recife revelam também que, apesar de estável, o consórcio precisa estar apto a se adaptar a mudanças nos contextos locais que eventualmente exijam revisões das regras e dos acordos previamente firmados. Na RM de Recife, por exemplo, foi necessário (e politicamente desejável) aumentar o aporte de recursos do governo estadual para enfrentar a crise financeira de arrecadação e implementar alterações na estrutura tarifária, visando maior atratividade e modicidade do sistema de transporte público. De maneira semelhante, na RM de Aracaju, uma iniciativa de renúncia fiscal estadual costurada politicamente pelos prefeitos consorciados facilitou o processo de licitação do sistema de transporte público metropolitano, mesmo sem a previsão inicial de aportes pelo governo sergipano.

Vale enfatizar ainda que instrumentos como os consórcios públicos e termos de cooperação são previstos pelo Estatuto da Metrôpole como maneiras de viabilizar a gestão integrada de FPICs. Assim, a solução de governança usualmente setorial que os consórcios representam não exclui o modelo de gestão plena preconizado pelo Estatuto, mas, ao contrário, permite que as discussões estratégicas de planejamento metropolitano se transformem em medidas concretas, executáveis e pactuadas pelos entes voluntariamente consorciados para prestar serviços integrados.

Mais do que isso, a participação ativa dos municípios em instituições metropolitanas criadas pelos governos estaduais pode favorecer a formalização de acordos via consórcios, consolidando os fóruns metropolitanos como espaços de diálogo técnico e político sobre os desafios regionais. Dessa forma, os consórcios públicos têm o potencial de viabilizar soluções setoriais alinhadas ao planejamento integrado de longo prazo da região metropolitana (idealmente vinculada ao processo de elaboração do PDUI). Isto é, as estruturas de governança metropolitana previstas pelo Estatuto da Metrôpole poderiam ser instrumentalizadas pela constituição de consórcios, mesmo que, nos casos estudados, isso ainda não tenha sido alcançado. Na RM de Aracaju, na ausência de uma instância metropolitana segundo o modelo previsto pelo Estatuto da Metrôpole, a criação do consórcio e sua atuação dependeu da proximidade política dos prefeitos consorciados. Na RM do Recife, o consórcio público de transporte tem sua gênese associada à remodelação da empresa estadual que historicamente gerenciava o transporte metropolitano.

4.3 Empresa pública gestora

Neste tipo de arranjo, as atribuições estratégicas de definição das políticas e diretrizes do sistema de transporte público metropolitano ficam a cargo de uma Câmara Deliberativa, à qual fica subordinada uma empresa pública com a função de execução das políticas e decisões tomadas no nível político. Idealmente, a Câmara inclui representantes do governo estadual e dos municípios que integram a região metropolitana, sendo que todos esses entes são acionistas na empresa gestora encarregada das funções técnicas e executivas. Dessa forma, tanto a tomada de decisão quanto a execução dos serviços são compartilhadas entre os entes federados.

Assim como nos casos de consórcio público, a participação dos entes é voluntária e não necessariamente todos os entes que integram a RM participam da estrutura de governança metropolitana. Portanto, a área metropolitana definida para aquele serviço ou FPIC pode diferir da região metropolitana formalmente instituída.

O exemplo mais representativo desse arranjo é a Região Metropolitana de Goiânia, que formulou e implementou, desde 2001, um desenho singular de estrutura metropolitana. Após mudanças na sua configuração em 2021, que marcaram o retorno do governo estadual a um papel ativo na governança metropolitana, a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) continua operando até hoje. Apesar da RMTC ser específica para o transporte público, a Câmara Deliberativa faz parte da própria estrutura de governança da Região Metropolitana de Goiânia, criada e atualizada por Leis Complementares Estaduais e vinculada ao restante da estrutura que rege a RM de Goiânia.

Entre as vantagens deste tipo de arranjo jurídico-institucional, que está em conformidade com o Estatuto da Metrôpole, destacam-se a flexibilidade e a capacidade de resposta que a empresa pública oferece na gestão do sistema de transporte público, desde o planejamento operacional e a fiscalização, até a gestão contratual das empresas concessionárias.

Por outro lado, este tipo de arranjo apresenta desafios similares aos consórcios públicos, como a limitação de sua atuação a um único setor – o transporte público coletivo –, sem a integração desejável com as demais políticas territoriais.

4.4 Acordos entre entes federativos para coordenação metropolitana do transporte público

Neste arranjo, a coordenação do transporte público é realizada por meio de acordos entre entes federativos, como convênios e protocolos de intenção, firmados geralmente de forma bilateral entre o governo estadual e os municípios ou, embora menos comum, entre municípios. Diversas entidades gestoras do transporte, vinculadas aos seus respectivos entes federativos da região metropolitana, coexistem e seguem um planejamento integrado do serviço de transporte em escala metropolitana. Ou seja, não existe uma entidade metropolitana que centralize, institucional e operacionalmente, a responsabilidade sobre o transporte público coletivo, mas há mecanismos de coordenação entre os diferentes atores responsáveis pelo planejamento e gestão dos sistemas municipais e do sistema intermunicipal, o que contribui para redes mais eficientes e integradas.

No caso da RM Curitiba, que exemplifica esse tipo de arranjo, ainda que exista uma agência estadual para assuntos metropolitanos com a função de supervisionar um planejamento territorial abrangente, as deliberações ocorrem fora dessa estrutura, e a gestão e execução são descentralizadas, a cargo de cada município. Para viabilizar projetos de interesse metropolitano, sobretudo de infraestrutura de transporte e mobilidade, são firmados convênios de cooperação de forma bilateral entre o governo do estado e os municípios envolvidos.

Entre as vantagens desse tipo de arranjo, destaca-se a flexibilidade e a capacidade de adaptar os acordos às necessidades específicas de cada situação. Ele permite que as ações avancem independentemente da existência de uma estrutura metropolitana centralizada para a concertação das diferentes iniciativas. No entanto, uma desvantagem é, justamente, a possibilidade de que esses mecanismos temporários se tornem permanentes, adiando indefinidamente a construção de uma estrutura de governança centralizada. Isso pode levar à fragmentação das políticas e à falta de integração de todos os entes metropolitanos nos processos decisórios. Além disso, tendem a ser instrumentos mais frágeis e mais facilmente desfeitos mediante mudanças políticas e de gestão.

De fato, os acordos e convênios costumam ter prazos de vigência limitados a um ou mais anos, o que implica em negociações periódicas para a renovação dos termos e condições, dificultando o planejamento a longo prazo. Uma gestão integrada, com instrumentos mais robustos de cooperação, poderia reduzir a sobreposição de linhas e o tamanho da frota necessária para a operação metropolitana, gerando economia de custos e maior eficiência em todo sistema.

4.5 Delegação para um único ente federativo

Neste tipo de arranjo institucional, a responsabilidade pela gestão do sistema de transporte público coletivo metropolitano é delegada a um único ente federativo, geralmente o município-sede ou o governo estadual. A principal característica desse arranjo é a centralização das decisões e da operação dos serviços em um único ator, sem a participação formal do estado e/ou de outros municípios da região metropolitana nos processos decisórios e na execução dos serviços. Embora possam existir influências informais ou menos institucionalizadas decorrentes das relações políticas entre atores téc-

nicos e políticos, a ausência de estruturas formais de governança compartilhada impede que os demais municípios e/ou governo do estado tenham um papel institucionalizado na formulação de políticas ou na gestão do serviço de transporte público coletivo.

O modelo adotado pela Região Metropolitana de Aracaju até a recente criação do consórcio metropolitano de transporte ilustra bem esse tipo de arranjo. Nesse caso, a capital, Aracaju, era responsável pela gestão do transporte público de todos os outros três municípios metropolitanos, além do serviço intermunicipal, totalmente unificados. Atualmente, esse tipo de arranjo existe no Brasil na Região Metropolitana da Grande Vitória, onde a Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros do Estado do Espírito Santo (Ceturb-ES) concentra as atribuições relativas ao transporte público coletivo integrado dos municípios de Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória.

Esse tipo de centralização permite certa uniformidade na administração e operação do sistema, reduzindo sobreposições e ineficiências da rede, além de conferir maior agilidade no processo de planejamento e execução, uma vez que as decisões não precisam ser negociadas entre múltiplos entes. No entanto, significa também um distanciamento dos diversos municípios que compõem a RM em relação à política pública, o que limita a representatividade e a inclusão das necessidades de todos os entes na gestão do transporte. Isso pode gerar desequilíbrios na oferta de serviços e na alocação de recursos, além de dificultar a construção de políticas que dependem de decisões de cada município e do governo estadual – especialmente no que diz respeito à integração entre o transporte e outras políticas urbanas, assim como à criação de instrumentos de financiamento adequados.

De fato, a crescente necessidade de recursos para o transporte público foi um fator relevante para a transformação do tipo de arranjo institucional na RM de Aracaju. O subsídio público proveniente do orçamento de Aracaju para custear o sistema de transporte de todos os municípios, sem a participação financeira destes, gerava distorções e dificuldades na sustentabilidade do sistema.

Além disso, a falta de um mecanismo formal de colaboração entre os entes federativos pode resultar na implementação de políticas que favorecem o ente gestor em detrimento dos outros integrantes da RM, além de potencializar conflitos políticos e disputas por influência. Esse tipo de arranjo, portanto, apresenta um equilíbrio delicado entre eficiência administrativa e inclusão participativa, exigindo ajustes periódicos e a criação de espaços para o diálogo e a integração regional para atender de maneira mais equitativa as demandas de toda a região metropolitana.

4.6 Gestão fragmentada

A gestão fragmentada ocorre quando a ausência de uma coordenação centralizada resulta em sistemas de transporte público que funcionam de forma independente, com pouca integração entre os processos de planejamento, gestão e operação entre os múltiplos sistemas municipais e o sistema intermunicipal, geralmente de responsabilidade do estado. Consequentemente, o transporte público coletivo da região metropolitana é conformado por um conjunto de redes desconexas, geralmente com serviços sobrepostos e concorrentes entre si, o que impõe transbordos desnecessários e tarifas adicionais aos passageiros que precisam se deslocar entre os diferentes municípios, além de ineficiências operacionais.

Esta situação é a mais comumente encontrada no Brasil, tendo em vista que grande parte das regiões metropolitanas ainda não contam com arranjos institucionais que permitam uma gestão integrada dos seus sistemas de transporte público em escala metropolitana. O caso de Belo Horizonte é um exemplo de RM que foi pioneira na implementação de uma estrutura de governança metropolitana de transporte público no passado, mas que foi sendo descontinuada até resultar no cenário presente totalmente fragmentado. Atualmente, os municípios gerenciam suas redes de transporte individualmente, sem mecanismos efetivos de integração entre si ou com os serviços intermunicipais sob responsabilidade do Estado de Minas Gerais.

A Área Metropolitana de Buenos Aires exemplifica um cenário ainda mais complexo, em que a diversidade de jurisdições e níveis de governo responsáveis pelos diferentes sistemas de transporte contribui para a falta de sinergia e integração. Nessa metrópole, coexistem sistemas de transporte de responsabilidade do governo nacional (trens urbanos e parte dos ônibus intermunicipais), de responsabilidade da Cidade Autônoma de Buenos Aires (metrô) e da Província de Buenos Aires (parte dos ônibus intermunicipais), além de dezenas de sistemas municipais de ônibus sob responsabilidade de cada prefeitura.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Desafios e benefícios da gestão metropolitana



5. Desafios e benefícios da gestão metropolitana

Neste capítulo, apresentamos a sistematização dos principais desafios e benefícios da gestão metropolitana identificados a partir dos oito casos analisados.

A primeira seção resume os desafios organizados em cinco grupos temáticos: (i) marco jurídico e estrutura federativa; (ii) custos de transação; (iii) desenvolvimento urbano-metropolitano integrado; (iv) financiamento; e (v) integração física e tarifária.

As outras três seções abordam os benefícios, organizando os fenômenos observados segundo os impactos positivos que geram à luz de três categorias: (i) melhoria da qualidade do serviço de transporte público coletivo para a população usuária; (ii) qualificação das capacidades institucionais e de gestão de políticas metropolitanas; e (iii) fortalecimento da representação democrática nos processos de tomada de decisão da gestão metropolitana.

5.1 Resumo dos principais desafios

5.1.1 Marco jurídico e estrutura federativa

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tem como uma de suas principais inovações ter conferido aos municípios brasileiros o *status* de ente federativo. Por essa condição, os municípios são dotados de autonomia, da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal. Ao mesmo tempo em que os municípios ganharam autonomia para autogovernar-se a respeito dos temas de interesse local, a questão metropolitana desapareceu da Carta Magna, tendo como pano de fundo a oposição ao modelo autoritário-centralizador anterior.

As lacunas da ausência do tema metropolitano na CF/1988 começaram a ser preenchidas quando tiveram início os embates em torno da titularidade do serviço de saneamento em algumas regiões metropolitanas, no final da década de 1990. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), ajuizadas por partidos políticos, ensejaram discussões profundas acerca das atribuições constitucionais dos entes federativos na execução dos serviços comuns em regiões metropolitanas.

Sobre esse assunto, o Supremo Tribunal Federal, em 2013, chegou a interpretações paradigmáticas da CF/1988, das quais se destaca a compulsoriedade da integração metropolitana pelos municípios, a qual, de acordo com o tribunal, não é incompatível com a autonomia municipal. Uma vez que o Estado Federado é constitucionalmente o responsável pela definição de regiões metropolitanas, o conceito de autonomia municipal se amplia em prol do interesse comum. Em contrapartida, não há, na decisão do STF, menção a qualquer obrigatoriedade de participação dos municípios em arranjo jurídico definido pelos governos estaduais.

Em 2015, foi sancionado o Estatuto da Metrôpole, estabelecendo diretrizes para a governança federativa e a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum (FPICs) nas regiões metropolitanas. A legislação também introduziu o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como o principal instrumento de planejamento para as regiões metropolitanas, ao qual devem se adequar os planos diretores municipais.

Sendo assim, os desafios relativos ao arranjo federativo e aos papéis dos entes federados são os **impases ocasionados pela divisão e pela – pretensa – sobreposição das competências a eles atribuídas pela Constituição Federal**. Com o Estatuto da Metrôpole novos desafios se impõem, como a **definição mais precisa sobre quais municípios fazem parte da RM “de fato”**, ou seja, que efetivamente compartilham funções públicas entre si; a elaboração do PDUI; a estruturação de uma institucionalidade metropolitana; e o alcance da gestão federativa plena.

5.1.2 Custos de transação

A combinação entre *i*) autonomia municipal, *ii*) não atribuição direta de competências para os Estados (competências residuais), e *iii*) lacunas sobre o tema metropolitano no texto constitucional, formam uma equação pouco favorável à governança metropolitana, resultando em elevados custos de transação, que incluem os custos políticos, financeiros e institucionais que emergem da necessidade de negociação entre os diferentes entes para desenhar e implementar soluções conjuntas.

Contribuem para a elevação e manutenção dos custos de transação as assimetrias técnicas, financeiras e de poder entre os entes, os interesses políticos divergentes e a resistência dos atores previamente estabelecidos (determinados setores da burocracia estatal, grupos empresariais detentores de outorgas e permissões, outros provedores de serviço, grupos sociais beneficiários dos sistemas na configuração preexistente) às mudanças institucionais. Ainda, persistem as preocupações de perda de espaço, do poder de veto que municípios menores podem potencialmente exercer nas negociações políticas e das frequentes mudanças nos contextos políticos locais.

5.1.3 Desenvolvimento urbano-metropolitano integrado

O Desenvolvimento Urbano Integrado é o principal objetivo a guiar os dispositivos do Estatuto da Metrôpole, sendo o PDUI seu instrumento. Nesse contexto, a palavra integração assume ao menos dois significados. Em primeiro lugar, a integração das políticas públicas setoriais, quais sejam: habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, desenvolvimento econômico local, preservação ambiental etc. Em segundo lugar, a integração entre os diferentes níveis de governo, incluindo articulações institucionais verticais e horizontais, participação social, diversidade e representatividade.

O estado da arte das RMs deste estudo mostra que, quando há uma entidade metropolitana reunindo o planejamento das políticas setoriais, o transporte público coletivo geralmente não está integrado a ela – exceto pelos casos estrangeiros das áreas metropolitanas de Barcelona e Valle de Aburrá. Em geral, a gestão do transporte público está estruturada desde muito antes da existência de um desenho de gestão e governança metropolitana multisetorial. Seu funcionamento, os interesses de diversos atores, seu peso e sua importância política e econômica não seriam facilmente incorporados, ou mesmo adaptados, à uma nova instituição intergovernamental e multifinalitária.

O desafio está em **reconhecer as limitações da implementação isolada de políticas setoriais urbanas e trazer a necessidade de coordenação como pauta a ser tratada pelos municípios metropolitanos**.

5.1.4 Financiamento

Um desafio que, muitas vezes, inviabiliza o pontapé inicial na conformação de um arranjo de gestão entre entes federados é a insegurança desses entes a respeito da origem dos recursos financeiros necessários para as ações na escala metropolitana – ou seja, de como se vai pagar a conta de um sistema integrado. Além disso, raramente a decisão sobre a adesão ou não a iniciativas de integração baseia-se, de fato, em estudos que indiquem a viabilidade ou as possibilidades de pactuação para definição de modelos de rateios de investimentos.

A definição sobre as fontes de receitas, a formação de fundos, o rateio entre os entes e o apoio da União são fatores fundamentais para o início das negociações de criação das instâncias de integração metropolitana. Sobre isso, além dos impasses provenientes de divergências políticas, pesam as assimetrias de capacidades técnica e financeira entre os entes.

Assegurar fontes para o custeio do sistema de transporte público é outro desafio. O financiamento dos serviços de transporte público em regiões metropolitanas muitas vezes depende de subsídios estatais e municipais, bem como das tarifas pagas pelos usuários. O caso de Buenos Aires, onde 90% dos custos operacionais dos ônibus são cobertos por subsídios, exemplifica a dependência crítica desses aportes governamentais.

5.1.5 Integração física e tarifária

A integração física e tarifária nos sistemas de transportes, além de ser um desafio histórico, está profundamente ligada aos obstáculos discutidos anteriormente. A fragmentação da gestão desses sistemas, sendo uma parte realizada pelos estados e outra parte pelos municípios, prejudica a integração dos serviços e aumenta o tempo e os valores gastos pelas pessoas usuárias nos seus deslocamentos, que precisam pagar múltiplas tarifas de diferentes sistemas para se deslocar entre municípios, além de baldeações indesejadas vinculadas a excessivos tempos de espera. A ausência de coordenação dos serviços e políticas de transporte leva também a sobreposições de linhas e uma alta ineficiência no planejamento, prestação e fiscalização dos serviços, aumentando os custos do sistema.

Com a progressiva digitalização dos meios de pagamento e da bilhetagem eletrônica, com o desenvolvimento de sistemas cada vez mais interoperáveis entre si, há poucos entraves tecnológicos para a integração tarifária na escala metropolitana. Um mesmo cartão de transporte pode, por exemplo, ser utilizado em diferentes modos e sistemas de transporte, com múltiplas políticas tarifárias aplicáveis. A sistematização e mapeamento dos dados da rede e da operação também contribui para a identificação de ineficiências, bem como a participação dos diferentes municípios para o transporte metropolitano como um todo, facilitando a construção de instrumentos de rateio dos custos entre os entes federados. Um exemplo nesse sentido é o caso da RM de Curitiba, que utiliza os dados de origem e destino das viagens para a repartição dos subsídios entre o governo do estado e o município da capital.

5.2 Benefícios para a população usuária do transporte público coletivo

As pessoas usuárias do transporte público coletivo, destinatárias finais das políticas cuja governança metropolitana integrada foi analisada, desfrutam de benefícios associados especialmente à qualificação operacional dos sistemas de circulação e aos ganhos de eficiência e racionalização das redes de transporte. Estes benefícios se traduzem não apenas em economia de custos financeiros, mas também em redução de tempo nos deslocamentos e melhorias na qualidade dos serviços prestados. Tratados em detalhe, tais benefícios podem ser assim classificados:

5.2.1 Redução dos tempos de viagens das passageiras e passageiros

A existência de uma rede de transporte coletivo com integração física e operacional em escala metropolitana contribui significativamente para a racionalização de trajetos durante as viagens entre diferentes municípios. Isso inclui a redução de percursos negativos – aqueles em que as pessoas precisam viajar em direções opostas ao seu destino, aumentando a distância percorrida – e uma organização mais eficiente e planejada dos transbordos entre linhas e modos de transporte. Quando há uma rede metropolitana integrada e planejada, ao invés da sobreposição de diversos sistemas municipais e linhas intermunicipais, observa-se uma redução considerável dos tempos de viagem, tanto durante o deslocamento quanto nos momentos de espera pela chegada dos veículos. Isso resulta em uma experiência mais eficiente e ágil para as pessoas que usam o transporte público, tornando-o mais conveniente e acessível.

Exemplos

- **RM Goiânia:** A Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTTC), criada em 2001, é um exemplo de rede integrada em escala metropolitana onde a população pode escolher os trajetos de suas viagens, a combinação de linhas e locais de transbordo sem se preocupar com quais limites administrativos precisa atravessar para chegar até o seu destino final.
- **RM Belo Horizonte:** A RMBH pode ser citada como um contraexemplo em termos de integração do transporte público. No passado, a metrópole contava com uma rede integrada metropolitana, mas, a partir da década de 1990, esse modelo começou a ser desfeito, resultando na situação de fragmentação atual. Hoje, a RMBH enfrenta sobreposição de linhas intermunicipais (de responsabilidade do governo estadual) com as diversas redes municipais (de Belo Horizonte, Contagem, Betim etc.). A população, que antes se beneficiava de uma rede planejada e coordenada, agora precisa combinar linhas municipais e intermunicipais para se deslocar entre municípios da RM. Isso gera problemas como sobreposição de trajetos, transbordos entre rotas que não foram planejadas de forma integrada e aumento do tempo de espera.

5.2.2 Integração tarifária

A integração tarifária é uma política essencial para reduzir o valor total pago pelas pessoas nos deslocamentos intermunicipais ou mesmo em deslocamentos municipais com o uso combinado de sistemas de transporte gerenciados por entes diferentes na região metropolitana, como é o caso de muitos trajetos de ônibus + metrô/trem/VLT. Sem uma integração tarifária adequada, as pessoas que utilizam esses sistemas precisam pagar tarifas separadas para cada trecho, o que é comum em deslocamentos realizados entre áreas periféricas e centros urbanos que concentram empregos e serviços. A implementação de integração tarifária na escala metropolitana, seja por meio de uma entidade gestora única ou de acordos entre os entes federados, contribui para uma distribuição mais justa dos valores pagos pela utilização do serviço de transporte público, com impactos ainda maiores sobre a população de baixa renda e negra, que está sobrerrepresentada nas periferias metropolitanas, e sobre as mulheres, que realizam viagens mais encadeadas nos seus deslocamentos cotidianos.

Exemplos

- **RM Curitiba:** Na RM de Curitiba, um convênio entre o governo do estado e a capital mantém a integração tarifária metropolitana nos deslocamentos utilizando serviços de responsabilidade desses dois entes federados. Esse convênio possibilita que uma pessoa que embarca em um município metropolitano e chega a um terminal na capital por meio de um ônibus intermunicipal possa continuar sua viagem em um ônibus municipal de Curitiba para qualquer ponto da cidade sem pagar uma segunda ou terceira tarifa. Essa medida é sustentada por um repasse mensal do estado para a prefeitura de Curitiba, calculado pela diferença do número de embarques das viagens metropolitanas na capital e fora da capital, garantindo, assim, a modicidade tarifária e o equilíbrio financeiro entre os entes.
- **RM Goiânia:** Diferentemente da maioria das regiões metropolitanas brasileiras, onde coexistem os sistemas de transporte público intermunicipal e dos diversos municípios sem integração, na RMTC há uma tarifa única, independentemente das cidades de origem e de destino das pessoas que utilizam o serviço. Além da tarifa comum, há algumas categorias de descontos e gratuidades, inclusive alguns terminais com meia tarifa, mas estabelecidas com visão sistêmica para a RMTC, sem condicionar o preço das passagens aos limites administrativos entre municípios.
- **RM Recife:** O Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Recife promoveu a unificação tarifária e a integração temporal das tarifas, fundamentais para a modicidade e a atratividade do sistema tendo em vista a queda significativa da demanda (e das receitas) observada nos últimos anos. A centralização da gestão operacional facilita a adoção de um bilhete eletrônico único, permitindo que as pessoas utilizem diferentes linhas e modos de transportes sem custos adicionais por transbordo.

5.2.3 Ampliação do acesso a informações e roteamento de viagens

Os arranjos institucionais metropolitanos, além de melhorar a capacidade de fiscalização de contratos e controle da qualidade dos serviços prestados, têm fomentado o desenvolvimento de sistemas de monitoramento que beneficiam as pessoas que utilizam os serviços. Esses mecanismos incluem plataformas de informação acessíveis que permitem aos usuários e às usuárias conferirem detalhes sobre trajetos, horários, tempos de espera e deslocamento, bem como a localização de veículos em tempo real, proporcionando mais eficiência e conveniência na escolha das melhores rotas com integração de diferentes linhas, sistemas e modos de transporte. Embora municípios maiores consigam oferecer tais funcionalidades e ferramentas à população, a qualificação institucional e gerencial promovida pelos arranjos metropolitanos potencializa essa capacidade para prefeituras menores, muitas vezes com menos capacidade técnica e institucional. A integração metropolitana facilita a implementação de tecnologias de informação disponíveis que, além de melhorar a experiência cotidiana das pessoas usuárias, aumenta a atratividade dos sistemas por uma maior transparência e previsibilidade no uso dos serviços de transporte público. Isso, novamente, tem um impacto ainda maior sobre as mulheres, tendo em vista que o acesso à informação das viagens tende a reduzir os tempos de espera, muitas vezes em períodos noturnos e/ou em pontos de parada inseguros.

Exemplos

- **AM Barcelona:** O aplicativo móvel AMB Mobilitat é uma demonstração de como a gestão integrada pode gerar soluções inovadoras para as pessoas que utilizam o sistema de transporte público coletivo. A plataforma disponibiliza informações em tempo real sobre a situação dos diferentes modos de transporte, oferecendo maior segurança, confiabilidade e previsibilidade no uso do transporte público.
- **RM Goiânia:** A RMTC conta desde 2009 com o SiM - Serviço de Informação Metropolitano, sistema de escala metropolitana que integra diversas atribuições relacionadas à gestão da informação, incluindo um aplicativo – o SiM RMTC – para consultar horários, planejar trajetos, fazer recarga do bilhete eletrônico e serviço de atenção ao público bem como disponibilizar informação em terminais e veículos. A existência de uma rede metropolitana com gestão integrada de informação permitiu a criação de um feed de GTFS que facilita a consulta para planejar viagens e horários dos ônibus em tempo real diretamente no Google Maps em smartphones por parte da população, que tem se tornado uma das principais ferramentas para essa finalidade.

5.2.4 Qualificação dos serviços de transporte em municípios com menos recursos

A união das capacidades técnicas e dos recursos humanos e financeiros de governos estaduais e prefeituras em uma área metropolitana possibilita a expansão da qualidade de serviços de transporte, que normalmente estariam disponíveis apenas nas capitais ou municípios com mais recursos, para residentes de municípios menores e/ou com limitações financeiras e institucionais. Os arranjos metropolitanos viabilizam a celebração de acordos que resultam em redução do tempo de viagem e tarifas mais acessíveis, particularmente em municípios mais remotos e com menor demanda. Dessa forma, esses arranjos contribuem para a redução das desigualdades socioespaciais no acesso aos serviços públicos de transporte, ao potencializar os benefícios já mencionados anteriormente para pessoas residentes de áreas periféricas.

Exemplos

- **AM Barcelona:** A abordagem de "solidariedade e consenso" promovida pela AMB reduz a concorrência entre municípios e incentiva o desenvolvimento integrado da área metropolitana, para além do município-sede. Esse enfoque reconhece que a melhoria do serviço em todos os municípios gera benefícios para toda a área metropolitana, e que os diferentes municípios podem aportar elementos enriquecedores para os outros. Em termos de transporte, se traduz em garantir a qualidade do serviço em toda a rede. Assim, municípios médios, como Cornellà de Llobregat, com 90.000 habitantes, podem garantir serviços de qualidade comparável aos municípios maiores e com mais recursos, como Barcelona, incluindo conexões de metrô e trem, o que garante um acesso mais equitativo ao transporte em toda a metrópole.
- **RM Curitiba:** Até recentemente, residentes de municípios como Campo do Tenente e Rio Negro (localizados a 90km e 110km do centro de Curitiba respectivamente), contavam apenas com serviços regionais de transporte público rodoviário intermunicipal, sem linhas de transporte metropolitano, e com passagens a R\$ 45 em apenas um horário por dia. Em contraste, o município de Quitandinha (localizado a 65km do centro de Curitiba) já estava integrado à Rede Integrada de Transporte (RIT). Em 2024, por iniciativa da AMEP, um acordo entre os três municípios e a AMEP possibilitou a ampliação do serviço de Quitandinha até Campo do Tenente e Rio Negro, aumentando a frequência dos ônibus para três horários e reduzindo o valor da passagem para R\$ 11,50. O custo dessa expansão é rateado entre os três municípios.

5.3 Qualificação das capacidades institucionais e de gestão de políticas metropolitanas

A criação de uma institucionalidade de caráter metropolitano pode ter reflexos não apenas no serviço de transporte tal como percebido pela população que o utiliza, mas funcionar também como catalizadora do fortalecimento das capacidades técnicas e de gestão das políticas urbanas e de transporte coletivo.

5.3.1 Qualificação da gestão pública da mobilidade urbana

A criação de arranjos institucionais com maior capacidade técnica e recursos, além de entidades colegiadas mais bem estruturadas institucionalmente, promove uma gestão mais eficiente do transporte público de todos os municípios envolvidos. Estes arranjos permitem decisões com maior embasamento técnico, uma estruturação e formalização mais adequada dos serviços por meio de contratos de concessão, melhor organização interna das prefeituras e maior eficiência na implementação e fiscalização de políticas de transporte.

Exemplos

- **RM Recife:** O Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Recife atua como órgão de planejamento, implementação e execução de políticas públicas metropolitanas de transporte coletivo, seguindo as diretrizes do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM). Este órgão colegiado, composto pelos entes consorciados e representantes da administração pública, é responsável por regular o sistema de transporte público de passageiros, incluindo a definição de políticas e diretrizes tarifárias. A existência de uma estrutura institucional robusta representa um ganho para todos os entes envolvidos no consórcio, que se beneficiam de maior repertório técnico e gerencial para planejar, gerir e fiscalizar o serviço, superando as capacidades que teriam separadamente.
- **RM Aracaju:** Apesar de sua atuação ainda incipiente, o consórcio metropolitano já apresentou avanços relevantes para a qualificação técnica e de governança dos transportes metropolitanos da RM de Aracaju. Entre esses avanços, estão: (i) a viabilização de estudos técnicos de transporte (pesquisas, diagnóstico, modelagem de rede e modelo de negócio) para subsidiar a elaboração do edital de concessão dos serviços de transporte público coletivo de caráter metropolitano; (ii) a aprovação e lançamento desse edital, com apoio do Tribunal de Contas do Estado e diversos requisitos de qualificação dos serviços; (iii) a definição de sua estrutura técnica e institucional; (iv) a previsão de formas de participação dos consorciados e de tomada de decisão; (v) a definição do rateio de investimentos entre os entes constituintes; e (vi) o engajamento do governo estadual, que ofereceu renúncia fiscal como contrapartida para que os operadores renovem a frota de ônibus.
- **RM Goiânia:** A gestão e o planejamento da RMTC são realizados pela empresa pública CMTC, que vêm se consolidando técnica e administrativamente desde sua criação em 2001. A existência dessa estrutura gerencial e administrativa propiciou o fortalecimento técnico e institucional na gestão do transporte público metropolitano, beneficiando todos os municípios atendidos pela RMTC, levando a uma capacidade de planejar, regular e fiscalizar o serviço de ônibus que a maior parte dos municípios não conseguiriam alcançar separadamente.

5.3.2 Expansão da cobertura de sistemas de transporte público coletivo

Municípios periféricos e/ou com menor capacidade técnica e financeira para prover um transporte público coletivo de qualidade por conta própria, podem passar a contar com esse serviço ou serem incorporados à rede metropolitana, expandindo sua cobertura e abrangência. Mesmo quando os serviços não são de responsabilidade de uma única instituição metropolitana, os arranjos regionais permitem o compartilhamento de desafios, conhecimentos técnicos e poder institucional, tornando essa organização uma instância de referência que pode ser acionada por atores sociais e governamentais locais e/ou motivar os entes envolvidos a buscar soluções para seus problemas.

Exemplos

- **RM Recife:** Ainda que importantes municípios da RM de Recife não tenham aderido ao consórcio, o fato de haver um órgão com competências para a formulação, implementação, gerenciamento e coordenação da política metropolitana de transporte mostra-se como referência para os entes ainda não integrados à rede. A preparação do Município de Camaragibe para integrar o Consórcio indica que o modelo adotado continua apresentando benefícios e potencial de expansão.
- **RM Curitiba:** A integração dos municípios de Campo do Tenente e Rio Negro ao sistema metropolitano, via Quitandinha, por iniciativa da AMEP, promoveu substancial redução nos tempos de viagem e nos valores públicos da tarifa. Este benefício também se estende para São José dos Pinhais, com as obras de criação e ampliação de terminais para a rede metropolitana e o projeto de implantação do VLT que conecta a capital ao aeroporto, localizado nessa cidade.



5.3.3 Acesso de municípios a instituições com capacidade institucional, técnica e de negociação mais robustas trabalhando para toda a RM

Em complemento aos itens anteriores, é importante destacar o benefício específico para prefeituras com menos recursos técnicos e financeiros que, sozinhas, não teriam acesso à capacidade técnica consolidada proporcionada pelos arranjos metropolitanos. Embora os municípios sede possam ampliar seu desenvolvimento institucional com essa estrutura, os municípios com menor capacidade técnica e financeira são os que mais se beneficiam, obtendo um nível de capacidade de gestão, planejamento e fiscalização que dificilmente alcançariam de outra forma. Isso não representa apenas uma melhoria incremental, mas um verdadeiro salto na superação de barreiras estruturais que dificilmente logariam ultrapassar de forma isolada em termos de organização para negociações e proporcionando um contrapeso diante de atores com grande poder de influência, como os operadores de transporte, ou de facilitar a interação com eles.

Exemplos

- **RM Curitiba:** Municípios metropolitanos se beneficiam da capacidade técnica e financeira da agência metropolitana estadual para investir e desenvolver importantes projetos de infraestrutura, como é o caso dos novos terminais em São José dos Pinhais e do VLT em estudo.
- **RM Aracaju:** O Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Aracaju, em fase de implementação, pretende estender a qualificação dos serviços de transporte a todos os municípios metropolitanos. Esse processo está sendo liderado pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Aracaju (SMTT), que historicamente concentra as competências de gestão do transporte público na região. Com isso, todos os municípios da RMA se beneficiam do desenvolvimento técnico e institucional que, sem a integração metropolitana, seriam restritos à capital sergipana ou que, sem os ganhos de escala relacionados ao porte regional, não seriam viáveis isoladamente em Aracaju.
- **AM Valle de Aburrá:** A estrutura organizacional da área metropolitana fortalece a capacidade de negociação dos municípios diante dos operadores de serviços, consolidando uma posição mais sólida e coordenada para firmar acordos mais justos e eficazes. Esse arranjo é particularmente benéfico para os municípios menores, como Girardota, com 55 mil habitantes, que se beneficia do arranjo em comparação com Medellín, o município sede com mais de 2,5 milhões de habitantes. Essa estrutura ajuda a equilibrar as diferenças em tamanho e recursos entre os municípios.

5.3.4 Redução de custos operacionais e uso mais eficiente de recursos, resultantes de economias de escala

A integração do planejamento das linhas de transporte público reduz a sobreposição e duplicidade desnecessária de serviços e itinerários, permitindo uma alocação mais eficiente da frota e melhor uso de terminais e pátios. Essa abordagem gera uma utilização mais racional dos recursos, resultando em menor custo de operação dos sistemas e, conseqüentemente, em tarifas técnicas mais baixas (custo médio por passageiro), com menores custos a serem repassados às pessoas que utilizam o serviço por meio das tarifas públicas. Além disso, os arranjos metropolitanos favorecem a concentração das responsabilidades de planejamento, gestão e fiscalização em uma única estrutura institucional de maior abrangência, em vez de dispersa em várias entidades municipais e estaduais fragmentadas. Isso proporciona economias de escala importantes, como processos unificados de compras e contratações, aumentando o poder de negociação devido aos grandes volumes de aquisição. Além disso, otimiza o uso de infraestruturas de manutenção e estoques de insumos, reduzindo custos operacionais sem comprometer o nível de serviço.

Exemplos

- **AM Barcelona:** A integração promovida pela AMB e sua liderança eficiente permitiram uma melhor coordenação entre municípios, otimizando o uso dos recursos e melhorando a operação dos serviços de mobilidade. Essa estrutura de governança metropolitana viabiliza um planejamento ajustado às necessidades locais e garante a qualidade do serviço por meio da capacidade técnica consolidada na AMB, que potencializa a eficiência operacional e a acessibilidade.
- **RM Recife:** O Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Recife, além de formalizar a concessão de linhas por meio de processo licitatório (ao invés de operar com permissão precária), logrou realizar atividades de planejamento e gestão dos serviços em escala metropolitana – unificando os serviços intermunicipais e os municipais de Recife e Olinda – e a implantação e manutenção de infraestruturas que qualificaram a prestação dos serviços, como terminais e corredores BRT.
- **RM Aracaju:** A qualificação dos serviços de transporte em vias de ser implantada pelo Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Aracaju, atendendo a todos os municípios metropolitanos, foi planejada pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Aracaju (SMTT), que historicamente concentra as competências para a prestação dos serviços de Transporte Público Coletivo na RMA e que se tornou o órgão técnico que apoiou o processo de criação do consórcio metropolitano. Dessa maneira, todos os munícipes da RMA se beneficiam do desenvolvimento técnico e institucional que, sem a integração metropolitana, seria restrito à capital sergipana – ou que, sem os ganhos de escala relacionados ao porte regional, não seria viável isoladamente em Aracaju.

5.3.5 Subsídios cruzados para a modicidade tarifaria

É comum o fato de que os municípios metropolitanos periféricos, frequentemente territórios subfinanciados devido à menor arrecadação, enfrentam maior dificuldade para viabilizar recursos financeiros extratarifários para o sistema de transporte coletivo, o que se manifesta tanto em termos de frequência horária quanto em cobertura geográfica. A criação de redes de escala metropolitana, que tipicamente concentram uma parcela significativa das linhas e serviços mais produtivos (aqueles com maior demanda média por quilômetro rodado) em corredores estruturais no município-sede e nas áreas centrais, possibilita incluir linhas menos produtivas conectando municípios periféricos, com custo marginal mais baixo em relação ao custo total do sistema. Dessa forma, as linhas mais produtivas funcionam como subsídios cruzados para as linhas menos produtivas em contratos de concessão, aumentando a sua viabilidade econômica.

Exemplos

- **RM Goiânia:** O arranjo institucional da RMTG atribuiu participação de 41,2% do Governo do Estado de Goiás, 41,2% da Prefeitura de Goiânia e os demais 17,6% distribuídos entre os municípios de Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira, e cada ente federativo contribuiu financeiramente de maneira proporcional a essas porcentagens. Assim, diferença entre a tarifa técnica (rateio dos custos operacionais totais por passageiro) e a tarifa pública (valor da tarifa cobrada aos usuários e usuárias) é coberta nessa proporção por esses seis entes, o que permite viabilizar uma tarifa única para toda a região metropolitana¹⁶, eliminando assim as distorções que tipicamente ocorrem nos locais onde os deslocamentos intermunicipais em geral têm custo total muito mais elevado.
- **RM Recife:** No início de 2024, o Conselho Superior de Transporte Metropolitano aprovou e o Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Recife implementou a unificação das tarifas praticadas nas linhas de ônibus metropolitanas, extinguindo as diferenciações dos antigos anéis tarifários A e B, que impunham custos de viagem mais elevados para a população residente nas regiões mais periféricas. Com isso, tanto a arrecadação tarifária total quanto os subsídios concedidos pelos entes consorciados constituem um caixa único, utilizado para todo o sistema, sem diferenças de custos para as pessoas usuárias, independentemente da distância percorrida ou do município de embarque.
- **RM Aracaju:** Desde 1986, a RM de Aracaju conta com o Sistema Integrado de Transporte Coletivo de Passageiros de Aracaju (SIM), implantado e gerido por órgãos da prefeitura da capital, mas atendendo também os municípios de Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão. Com a criação do Consórcio de Transporte Metropolitano, a integração da rede foi mantida, assim como a tarifa única para todas as linhas do sistema, sem distinção em relação à distância percorrida ou do município de embarque.
- **RM Curitiba:** Acordos promovidos pelo estado possibilitaram a redução dos valores devidos pelos municípios mais distantes (terceiro anel) através de negociações e rateio de custos entre os entes. A tarifa única também representa uma estratégia para garantir a modicidade da tarifa nos municípios da rede.

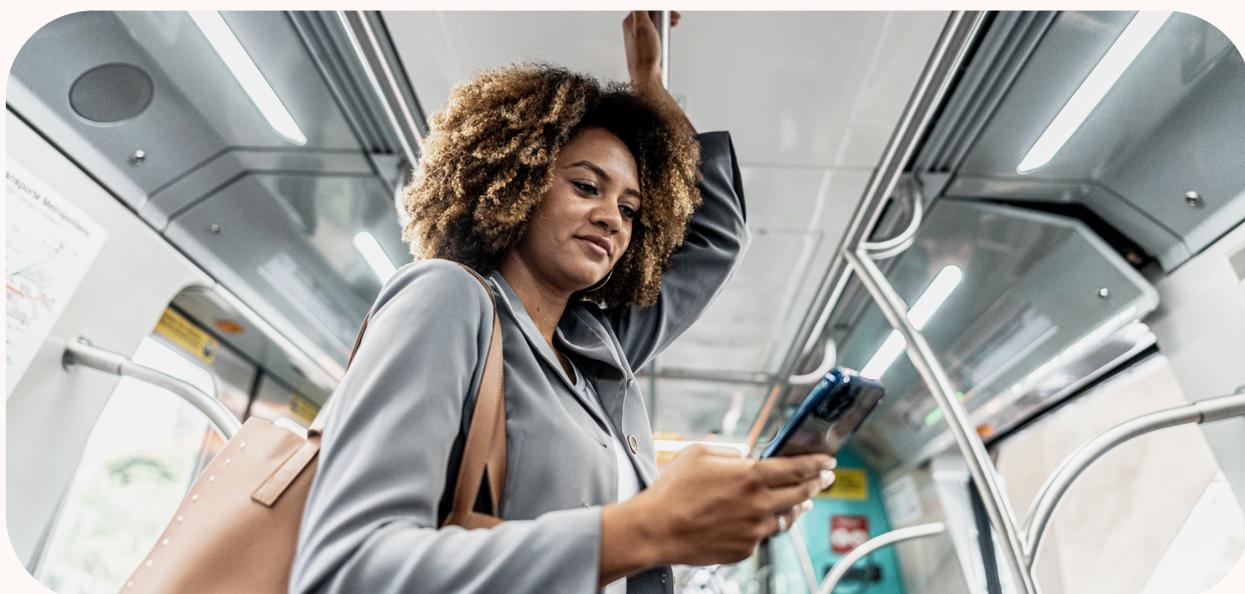
¹⁶ A exceção das categorias de usuários com diferentes descontos e gratuidades, além de algumas linhas que cobram meia tarifa vinculadas a determinados terminais para promover o acesso em áreas periféricas.

5.3.6 Coleta e gerenciamento de dados do transporte público para um melhor planejamento da mobilidade

A coordenação entre diversos órgãos e instituições e a geração de dados integrados permitem uma análise mais detalhada e completa dos padrões de mobilidade, considerando toda a área metropolitana e suas dinâmicas e interações complexas. Isso possibilita tanto ajustes operacionais mais precisos de curto e médio prazo, quanto decisões estratégicas e processos de planejamento mais bem fundamentados, resultando em um melhor aproveitamento de recursos ao evitar sobreposições e organizar uma rede com linhas, itinerários e horários mais aderentes aos fluxos existentes e futuros. Além disso, a transparência das informações facilita uma prestação de contas mais eficaz, beneficiando tanto as instituições públicas quanto os operadores.

Exemplos

- **AM Barcelona:** A existência de uma maior coordenação entre os diversos sistemas de transporte que operam na área metropolitana, cujo acesso é unificado por meio do cartão de mobilidade integrada, facilita a coleta de dados abrangentes sobre os padrões de viagem das pessoas. Isso permite uma análise detalhada das dinâmicas de mobilidade em toda a região de planejamento. Embora a coleta dos dados de demanda seja realizada principalmente pela ATM, no âmbito da colaboração entre entidades que fazem parte do consórcio de bilhetagem, as informações são compartilhadas com todos os entes, incluindo a AMB, garantindo o aproveitamento integral dos dados. A AMB, por sua vez, implementou um sistema de GPS obrigatório em todos os ônibus sob sua gestão, reforçando o controle e a eficiência operacional do serviço de transporte público. Os dados gerados são utilizados para gerir a qualidade do serviço junto aos operadores, planejar a operação, oferecer informações às pessoas que utilizam o serviço e para o desenvolvimento do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana.



5.3.7 Continuidade e estabilidade das instituições e das políticas públicas

A melhoria contínua da capacidade de gestão e a adoção de competências técnicas robustas para o planejamento, controle e fiscalização do transporte público coletivo permitem que as instituições priorizem decisões políticas fundamentadas em dados e avaliações técnicas. Isso contribui para uma operação mais eficiente, transparente e orientada para a qualidade, gerando maior confiança tanto entre os operadores quanto entre a população em geral. Esse processo ajuda a consolidar a imagem das instituições como entidades competentes e confiáveis, assegurando sua legitimidade e promovendo uma governança mais eficaz a longo prazo. A capacidade de adaptação às demandas emergentes (flexibilidade e espaço para uma atuação regularmente negociada e repactuada entre estado e municípios) aliada à confiança gerada na gestão, é um aspecto importante para a continuidade e manutenção da relevância das instituições, mesmo em períodos de significativas crises, transições e/ou conflitos entre os atores políticos.

Exemplos

- **RM Curitiba:** As instituições e seus corpos técnicos funcionam como uma contraparte estabilizadora do sistema político-eleitoral brasileiro que, a cada 2 anos, pode ameaçar a estabilidade dos arranjos metropolitanos. As mudanças de gestão a cada 2 ou 4 anos implicam no surgimento de novas ideias, muitas vezes negando as anteriores. No entanto, as decisões baseadas em dados frequentemente conseguem se manter, como se observa em Curitiba, onde o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) atua como suporte técnico essencial. Em contraste, o município de São José dos Pinhais, sem esse histórico consolidado, é mais vulnerável às mudanças de gestão.
- **AM Barcelona e AM Valle de Aburrá:** A maturação da organização operacional e o fortalecimento contínuo da capacidade técnica da AMB contribuem para uma operação eficiente e de qualidade em suas redes de transporte, traduzindo-se em benefícios diretos para cidadãs e cidadão, melhorando sua experiência de mobilidade. Nos casos da AMB e da AMVA, as decisões técnicas tendem a influenciar fortemente as decisões políticas, contribuindo para que as medidas adotadas estejam voltadas à melhoria da operação do transporte público. Isso não apenas impacta positivamente os usuários, como também fortalece a imagem institucional dessas organizações.
- **AM Barcelona:** A Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) opera há mais de 100 anos, superando diversas mudanças institucionais ao longo de sua história. Apesar de ter passado por processos de transformação e distintas conjunturas políticas, a TMB conseguiu evoluir e consolidar-se como a operadora do metrô de Barcelona e a principal operadora de ônibus da AMB, além de outras competências vinculadas à mobilidade ativa. A TMB tem mostrado capacidade de adaptação e implementado processos de melhoria contínua com apoio social e institucional em todo o território.

- **RM Recife:** O Consórcio de Transporte Metropolitano da RM de Recife implantou, seguindo a diretriz do Conselho Superior de Transporte Metropolitano, a unificação tarifária e a integração tarifária temporal, fundamentais para a modicidade e a atratividade do sistema diante da queda significativa das receitas. Nesse processo, o Governo do Estado de Pernambuco tem promovido aportes anuais como subsídio ao sistema desde 2022, o que representou uma revisão dos acordos de participação dos entes consorciados face à crise financeira do serviço. Esse exemplo ilustra como o modelo de consórcio público adotado proporciona flexibilidade e espaço para uma atuação regularmente negociada e repactuada entre estado e municípios.

5.4 Fortalecimento da representação democrática nos processos de tomada de decisão da gestão metropolitana

A criação e implementação de arranjos metropolitanos para a gestão de políticas urbanas e de transporte público coletivo geram benefícios que vão além da melhoria na prestação de serviços e do aumento da capacidade técnica em gestão. Estes arranjos também contribuem para o fortalecimento dos processos políticos e de representação democrática, seja por meio da consolidação de práticas participativas e de tomadas de decisão, seja pela instituição e aperfeiçoamento de processos e espaços formais para essa finalidade, com envolvimento ativo dos diversos entes federativos que conformam as regiões metropolitanas.

5.4.1 Criação de instâncias para a tomada de decisão colegiada como fomento à gestão compartilhada e democrática

A criação de instâncias colegiadas para a governança metropolitana contribui para a superação da gestão historicamente concentrada no governo estadual e/ou no município-sede da região metropolitana, para fomentar um modelo de gestão compartilhada que incorpore as demandas e perspectivas de outros entes e territórios, oferecendo a oportunidade, inclusive, para decisões mais equitativas e abrangentes.

Exemplos

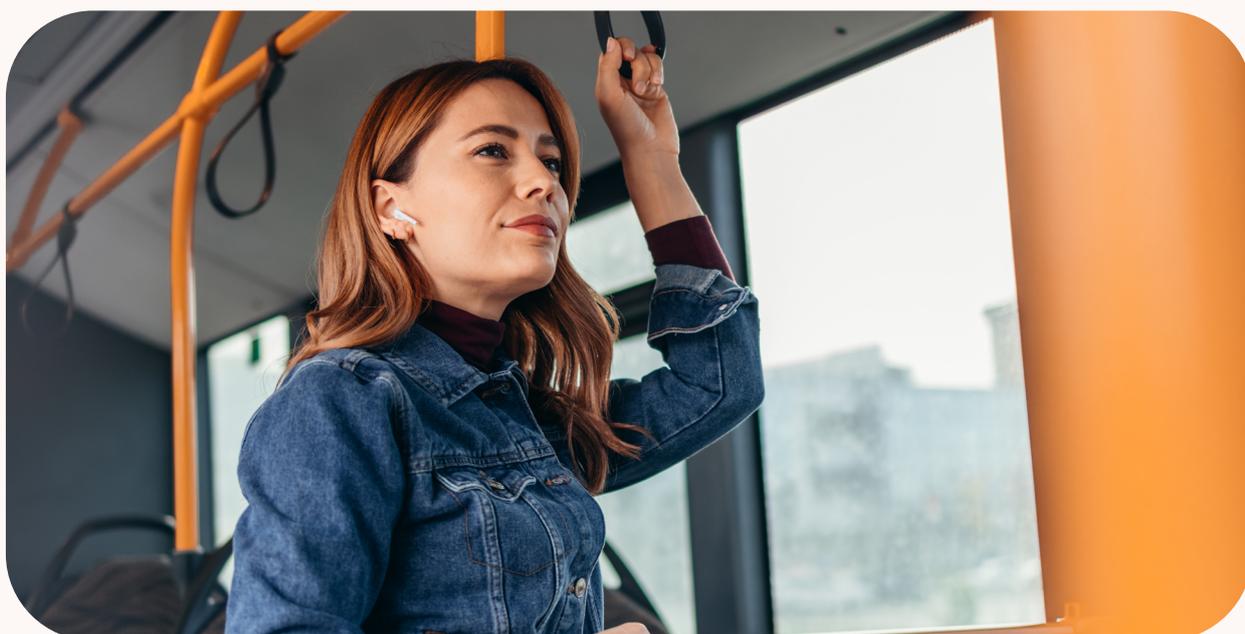
- **RM Recife:** Em 2008, foi instituído o primeiro consórcio federativo para o planejamento e operação do transporte público metropolitano, congregando o Governo do Estado de Pernambuco e as prefeituras de Recife e Olinda. Este modelo substituiu a gestão anteriormente centralizada no governo estadual por um modelo de gestão compartilhada. A gestão democrática e a transparência são efetivadas por meio do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão colegiado composto pelos entes consorciados, representantes da administração pública e das pessoas que utilizam os serviços. O CSTM é responsável por regular o sistema de transporte público coletivo de passageiros na região metropolitana, firmar contratos de gestão com o CTM, e definir aspectos da política tarifária, atuando sob a supervisão da Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE).

5.4.2 Fomento à participação municipal na gestão compartilhada do transporte

Frequentemente, nas regiões metropolitanas, o governo estadual tende a concentrar a gestão sobre o transporte metropolitano, muitas vezes com participação limitada dos municípios para além da capital ou município-sede. A superação da gestão historicamente concentrada no governo estadual mostra-se essencial para promover um modelo de gestão compartilhada mais equilibrada, no qual prefeitas e prefeitos desempenham papéis relevantes. A capacidade de organização e resposta aos desafios urbanos incentivam os municípios a integrarem-se aos arranjos institucionais metropolitanos. Quando as instituições demonstram uma gestão eficiente e uma capacidade técnica sólida para a provisão de serviços públicos de qualidade, como o transporte e outras infraestruturas essenciais, os municípios percebem benefícios concretos em fazer parte de uma estrutura metropolitana abrangente.

Exemplos:

- **AM Valle de Aburrá:** A capacidade técnica e operativa do AMVA para a provisão de serviços públicos, incluindo o transporte público, foi um fator incentivador para a adesão de Envigado em 2016. A incorporação do município à área metropolitana foi submetida a uma consulta pública, de modo que uma boa percepção da população sobre a prestação de serviços públicos e a organização da AMVA contribuiu para sua aprovação.
- **RM Curitiba:** O processo de fomento à gestão compartilhada foi retomado com a realização de obras em São José dos Pinhais, viabilizadas por meio de diálogos e negociações entre municípios e o governo estadual, além de acordos de cooperação específicos para cada ação.



5.4.3 Arranjos metropolitanos como espaços para uma atuação regularmente negociada e repactuada entre estado e municípios

Os contextos político-partidários mudam ao longo do tempo, como parte do processo natural de uma democracia, gerando necessidade de negociação e repactuação das políticas públicas nas regiões metropolitanas e dos modelos de representação democrática dos participantes. A criação de arranjos metropolitanos que comportem essa demanda de flexibilidade e evolução na governança é um sinal de fortalecimento político-institucional que, entre outras vantagens, favorece a continuidade institucional em cenários de realinhamentos de grupos político-partidários, ao invés de conduzir a rupturas e interrupções drásticas nos arranjos preexistentes.

Exemplos:

- **RM Goiânia:** O arranjo composto pela Câmara Deliberativa (decisões estratégicas) e a empresa pública CMTC (braço executivo) possibilitou acomodar politicamente e institucionalmente diferentes cenários de maior ou menor alinhamento entre grupos político-partidários na RM de Goiânia, sem dissolver nem provocar rupturas irreversíveis na governança da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMT). Com a saída do Governo do Estado de Goiás da RMT em 2013, os participantes remanescentes instituíram a presidência rotativa entre os municípios que permaneceram, como solução política-institucional para garantir a continuidade na governança do sistema. O arranjo foi repactuado mais uma vez em 2020, reformulando o modelo de governança da RMT com o retorno do Governo do Estado, redefinindo o equilíbrio na representação democrática que refletia o novo contexto político.
- **RM Recife:** O consórcio metropolitano implantou, seguindo a diretriz de sua instância deliberativa (CSTM), a unificação tarifária e a integração tarifária temporal, fundamentais para a modicidade e a atratividade do sistema tendo em vista a queda significativa nas receitas do sistema. Nesse processo, o Governo do Estado de Pernambuco tem promovido aportes anuais como subsídio ao sistema desde 2022, o que representou uma revisão dos acordos de participação dos entes consorciados face à crise financeira que o serviço enfrenta. Esse exemplo evidencia que o modelo de consórcio público adotado oferece flexibilidade e espaço para uma atuação regularmente negociada e repactuada entre estado e municípios.
- **RM Curitiba:** Para a concretização de projetos, convênios de cooperação são firmados individualmente com os entes envolvidos. Dentre os benefícios deste tipo de arranjo institucional estão a flexibilidade e a capacidade de adaptar os acordos às necessidades específicas de cada situação, e a possibilidade de dar andamento às ações necessárias de forma independente de uma estrutura metropolitana para a concertação das diferentes iniciativas.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Estudos de caso de governança metropolitana no transporte público coletivo



6. Estudos de caso de governança metropolitana no transporte público coletivo

Este capítulo apresenta cada um dos oito casos de governança metropolitana no transporte público coletivo estudados: Aracaju, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Recife, no Brasil, e no exterior Barcelona (Espanha), Buenos Aires (Argentina) e Valle de Aburrá (Colômbia). Cada seção sistematiza e analisa em maior detalhe aspectos institucionais, jurídicos, de gestão e de representação política, entre outros.

A seguir, apresentamos um quadro comparativo que resume e facilita a visualização resumida de como cada um dos casos estudados atende diversos atributos relacionados à governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo. A Tabela 1 contém os cinco casos nacionais e a Tabela 2, os três casos internacionais.

Aracaju
Belo Horizonte
Curitiba
Goiânia
Recife
Barcelona
Buenos Aires
Valle de Aburrá

Tabela 1. Comparação de atributos chave para os cinco casos nacionais

Bloco temático	Atributo comparativo	RM Recife	RM Aracaju	RM Goiânia
Contexto	Número de Municípios	14	4	21
	População total	3.726.974	932.210	2.600.000
Governança metropolitana	Ano de criação da RM	1973	1995	1999
	FPICs da RM	Transportes, saneamento e meio ambiente, defesa social, desenvolvimento social	Transporte coletivo	Mobilidade e transporte público coletivo; desenvolvimento urbano integrado; serviços ambientais
	Entidade/agência metropolitana	Sim	Não	Não
	PDU	Elaborado (2020), não aprovado	Não	Em elaboração
	Gestão plena (critérios do Estatuto da Metrópole)	Atende totalmente	Não atende	Não atende
Oferta de transporte na escala metropolitana	Rede integrada de transporte metropolitano	Parcial: rede integrada somente de linhas intermunicipais e serviços municipais de Recife e Olinda	Sim, rede única metropolitana	Sim, rede única metropolitana
	Integração tarifaria na escala metropolitana	Sim	Sim	Sim
	Planejamento integrado da rede de transporte público na escala metropolitana	Sim, mas sem plano metropolitano de mobilidade	Sim, mas sem plano metropolitano de mobilidade	Sim. Rede única planejada no nível operacional de forma integrada, mas sem plano metropolitano de mobilidade
Governança do transporte público	Tipo de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo	Consórcio Público	Consórcio Público	Empresa pública
	Instância deliberativa para o transporte de abrangência metropolitana	Sim, separada da entidade gestora (CTM)	Sim, dentro da entidade gestora (Assembleia Geral do CTM)	Sim, separada da entidade gestora
	Número de municípios participantes do arranjo metropolitano do TPC	2	4	19
	Número de municípios com representação no arranjo institucional para a gestão do TPC metropolitano	2 (todos) e Gov. do Estado	4 (todos)	5 Municípios e Gov. do Estado
	Critérios para definição de porcentagens de participação	Viagens municipais	População residente nos municípios	Arrecadação dos Municípios

Tabela 1. Comparação de atributos chave para os cinco casos nacionais (continuação)

Bloco temático	Atributo comparativo	RM Curitiba	RM Belo Horizonte
Contexto	Número de Municípios	29	34
	População total	3.560.258	5.130.000
Governança metropolitana	Ano de criação da RM	1973	1973
	FPICs da RM	15 FPICs, incluindo sistema viário e o trânsito, transportes e o tráfego de bens e pessoas	11 FPICs, incluindo sistema viário e trânsito, e o transporte intermunicipal de passageiros
	Entidade/agência metropolitana	Sim	Sim
	PDUl	Em elaboração	Elaborado (2017), não aprovado
	Gestão plena (critérios do Estatuto da Metrópole)	Não atende	Não atende
Oferta de transporte na escala metropolitana	Rede integrada de transporte metropolitano	Parcial	Não
	Integração tarifária na escala metropolitana	Sim	Não
	Planejamento integrado da rede de transporte público na escala metropolitana	Não	Não
Governança do transporte público	Tipo de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo	Coordenação interfederativa	Gestão fragmentada
	Instância deliberativa para o transporte de abrangência metropolitana	Sim, dentro da entidade gestora (CTC)	Não
	Número de municípios participantes do arranjo metropolitano do TPC	13 (RIT)	N/A
	Número de municípios com representação no arranjo institucional para a gestão do TPC metropolitano	13 (todos) e Gov. do Estado	N/A
	Critérios para definição de porcentagens de participação	Em elaboração	N/A



Tabela 2. Comparação de atributos chave para os três casos internacionais

Bloco temático	Atributo comparativo	AM Barcelona	AM Valle de Aburrá	AM Buenos Aires
Contexto	Número de Municípios	36	10	41
	População total	3.239.337	4.120.000	14.820.000
Governança metropolitana	Ano de criação da RM	2010 (processo de conformação com antecedente na Mancomunidade de Municípios Metropolitanos da Área Metropolitana de Barcelona de 1988)	1980	1984
	FPICs da RM	Meio ambiente, mobilidade, desenvolvimento socioeconômico	Ambiental, transporte e mobilidade, desenvolvimento social	N/A
	Entidade/agência metropolitana	Sim	Sim	Não
	PDUJ	Sim, aprovado	Sim, aprovado	Não
Oferta de transporte na escala metropolitana	Rede integrada de transporte metropolitano	Sim, rede única metropolitana	Sim, rede única metropolitana	Não
	Integração tarifaria na escala metropolitana	Sim	Parcial	Parcial
	Planejamento integrado da rede de transporte público na escala metropolitana	Sim	Sim	Não
Governança do transporte público	Tipo de arranjo institucional para a governança do transporte público coletivo	Entidade metropolitana abrangente	Entidade metropolitana abrangente	Gestão fragmentada
	Instância deliberativa para o transporte de abrangência metropolitana	Sim, dentro da entidade gestora	Sim, dentro da entidade gestora	Não
	Número de municípios participantes do arranjo metropolitano do TPC	36	10	N/A
	Número de municípios com representação no arranjo institucional para a gestão do TPC metropolitano	36	10	N/A
	Crítérios para definição de percentagens de participação	População residente nos municípios	Mesmo nível de participação	N/A



6.1 RM Recife

Na Região Metropolitana do Recife – institucionalizada desde 1973 no grupo inicial de Regiões Metropolitanas criadas no país – foi instituído, em 2008, o primeiro consórcio federativo para o planejamento e operação dos transportes públicos metropolitanos, congregando o Governo do Estado de Pernambuco e as Prefeituras de Recife e Olinda. Tal modelo superou a gestão historicamente existente na região, concentrada no governo estadual, para fomentar um modelo de gestão compartilhada. Ainda que importantes municípios da RMR não tenham aderido ao consórcio, o fato de haver um órgão com competências para a formulação, implementação, gerenciamento e coordenação da política metropolitana de transporte mostra-se notável e evidencia alcances e limites relevantes para uma governança metropolitana da mobilidade urbana no Brasil.

O mecanismo de colaboração federativa viabilizado na RMR, ainda raro no contexto nacional dezesseis anos depois de sua criação, mostra-se consolidado do ponto de vista institucional, tanto pelo porte do sistema ali operado quanto pela complexidade de sua estrutura organizacional. Apesar de se encontrar em um momento de crise financeira que, evidentemente, reflete-se em movimentos de revisão dos acordos até aqui estabelecidos, não há indícios de que o modelo de governança implantado esteja em contestação. Ao contrário, o que se verifica é que a força da instituição e do próprio modelo de consórcio público para a gestão compartilhada reside na possibilidade da revisão das formas de participação dos entes consorciados sempre que o contexto político, econômico e social assim o exigir.

6.1.1 Descrição geral da RM e da oferta de transporte público

Dados básicos da RM

A Região Metropolitana de Recife, a maior concentração urbana do Nordeste, foi oficialmente criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, abrangendo atualmente os municípios de Abreu e Lima, Aracoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

O crescimento da mancha urbana na RMR ocorreu inicialmente a partir da expansão do núcleo central, irradiando-se pelos principais eixos de ligação entre o centro e a periferia, além da ampliação dos núcleos secundários. Desde meados do século XIX, ferrovias conectavam os engenhos do interior pernambucano ao centro comercial e portuário de Recife, o que estruturou a região nos sentidos norte, oeste e sul. Ao longo do século XX, o processo de expansão urbana de Recife estendeu-se aos municípios vizinhos, resultando na conurbação de Recife e Olinda, que, por sua vez, conectam-se por vias regionais a áreas urbanizadas mais dispersas dos demais municípios metropolitanos.

Atualmente, a região representa o principal polo econômico do estado, com atividades fortemente voltadas para serviços especializados e a indústria de transformação, além de sediar importantes centros administrativos. Também se destacam polos de conhecimento nas áreas médica, educacional e de tecnologia da informação, junto com atividades turísticas e culturais. A RMR abriga importantes equipamentos de interesse nacional, como o Complexo Industrial Portuário de Suape, o Porto do Recife e o Aeroporto Internacional dos Guararapes - Gilberto Freyre.

Tabela 3. Dados básicos da RMR

Municípios da RM	Município-sede (Recife)	RMR (14 municípios)
Área total	218,8 Km ² (2010)	2.773,8 Km ² (2022)
Área urbanizada	142,99 Km ² (2019)	N/A
População	1.488.920 hab. (2022)	3.726.974 hab. (2022)
Grau de Urbanização	100% (2010)	97,25% (2010)
Densidade Demográfica	6.803,6 hab./km ² (2022)	1.330,52 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	R\$ 54.970.305,43 (2021)	R\$ 123.744.417,00 (2021)
PIB per capita	R\$ 33.094,37 (2021)	R\$ 26.990,00 (2020)
IDHM	0,772 (2015)	0,748 (2015)
Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015)	0,319 (2015)	0,336 (2015)

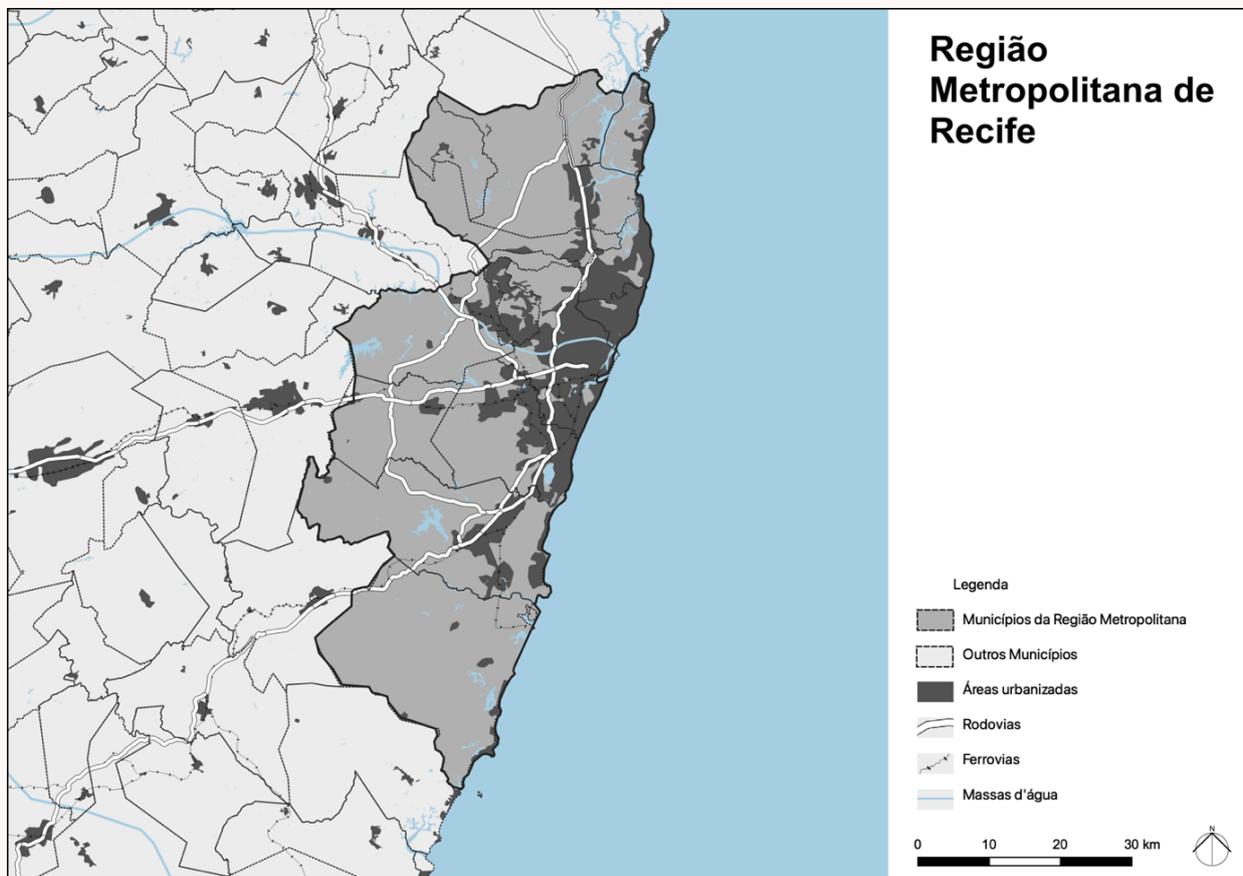


Figura 3. Mapa RMR.

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, a região enfrenta desafios significativos em relação ao seu padrão de crescimento. Recife e Olinda, no núcleo da região metropolitana, são os municípios que menos cresceram nas últimas duas décadas, com Olinda inclusive perdendo população. Ao contrário, os municípios metropolitanos puxam o crescimento populacional da região para cima, muitos acima da média nacional (1,05% ao ano entre 2000 e 2022). O destaque fiscal de Ipojuca, em especial, está associado à presença do Complexo Industrial e Portuário de Suape, que gera significativa arrecadação, apesar de situar no extremo sul da região metropolitana.

A expansão urbana dispersa, com baixa densidade populacional e vários pequenos vazios urbanos, acompanhada pelo crescimento populacional relevante em áreas pouco estruturadas, exige ações para redução da pobreza e das desigualdades sociais, da concentração populacional em assentamentos precários, da degradação dos recursos naturais e do ambiente construído.

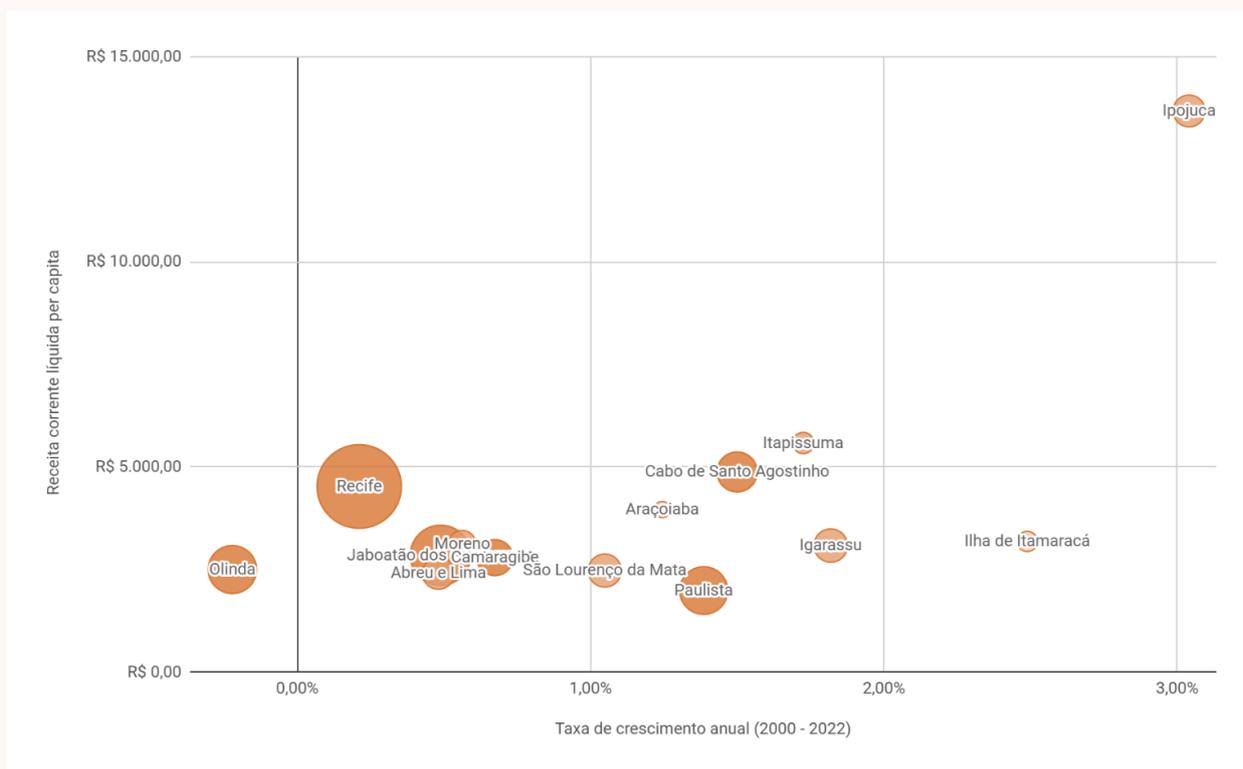


Figura 4. Taxa de crescimento anual e receita corrente líquida per capita nos municípios da RMR.

Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da RM

O Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR) foi regulamentado pelo Decreto nº 14.846/1991, com modificações pelos Decretos nº 25.654/2003 e 27.009/2004. Dentro deste sistema, destaca-se o Sistema Estrutural Integrado (SEI), rede de transporte público metropolitano composta por linhas de ônibus e metrô com integração física e tarifária entre os diferentes modos por meio de terminais e cartão eletrônico. O SEI opera em 10 dos 15 municípios da região metropolitana – ainda que somente em Recife e em Olinda realize operação integral (serviço intra e intermunicipal), oferecendo nos demais apenas a conexão intermunicipal. A operação está a cargo de dez concessionárias, com contratos com o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM-RMR), tratado mais adiante.

O Corredor Via Livre Norte/Sul conecta os municípios de Igarassu, Abreu e Lima, Paulista e Olinda ao centro do Recife. Este corredor, que conta atualmente com oito linhas de BRT e 26 estações, atende a cerca de 66 mil usuários em dias úteis, com planos de expansão para 28 estações. Já o Corredor Via Livre Leste/Oeste facilita o deslocamento dos passageiros de Camaragibe ao centro de Recife, operando atualmente com seis linhas de BRT. Este corredor possui 19 estações e atende aproximadamente 63 mil usuários por dia útil, com a expectativa de alcançar 23 estações em operação.

As linhas de ônibus convencionais do SEI são organizadas em cinco categorias: (i) as 123 linhas alimentadoras levam os usuários dos subúrbios até os terminais integrados; (ii) as 24 linhas troncais transportam os passageiros desses terminais ao centro da cidade; (iii) as 3 linhas perimetrais co-

nectam os dois terminais integrados ao longo de vias concêntricas; (iv) as 18 linhas inter-terminais também circulam entre terminais integrados, mas atendem tanto as vias perimetrais quanto as vias locais; e, por fim, (v) as 6 linhas transversais e as 11 linhas circulares fazem percursos em alguns bairros específicos. A configuração espacial do SEI é baseada em eixos radiais e perimetrais, onde os terminais de integração funcionam como pontos estratégicos de transbordo entre linhas sem cobrança de novas tarifas. Esses terminais oferecem um ambiente seguro, contando com serviços como lanchonetes, lojas, segurança e vigilância.

O Sistema de Trens Urbanos de Recife, operado pela CBTU/STU REC, possui uma extensão total de 71 km e abrange os municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Camaragibe e Cabo de Santo Agostinho. Atualmente, transporta cerca de 161 mil passageiros por dia, distribuídos em três linhas: duas eletrificadas (Linha Centro e Linha Sul) e uma linha de VLT a diesel (Curado-Cajueiro Seco e Cabo-Cajueiro Seco). A Linha Centro, que atende Recife, Jaboatão dos Guararapes e Camaragibe, possui 19 estações em operação e frota de 40 veículos, incluindo o ramal Coqueiral/Camaragibe. A Linha Sul, também eletrificada, cobre Recife e Jaboatão dos Guararapes, com 12 estações em funcionamento no trecho Recife/Cajueiro Seco. O VLT, por sua vez, atende Recife, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho, com nove estações.

O Transporte Público Coletivo na RMR já se encontra integrado do ponto de vista físico e tarifário nos municípios de Recife e Olinda, nos quais todas as linhas metropolitanas (de caráter intra ou intermunicipais) constituem o mesmo sistema atualmente gerido pelo CTM. O sistema atende também os demais municípios da região metropolitana, ainda que neles a integração com os sistemas municipais ocorra somente do ponto de vista físico nos terminais metropolitanos.



Figura 5. Sistema Estrutural Integrado da Região Metropolitana do Recife.

Fonte: Grande Recife Consórcio de Transportes.

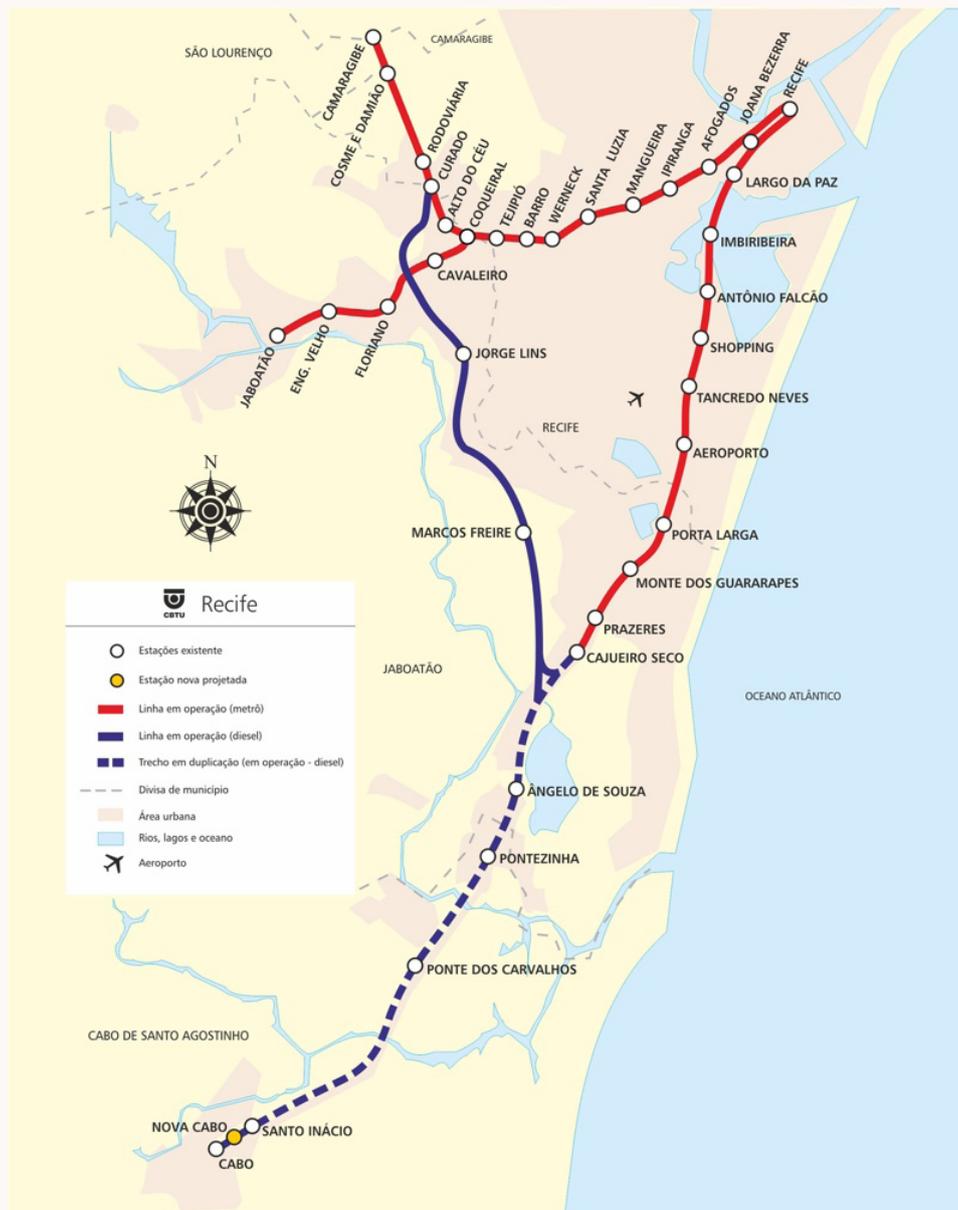


Figura 6. Mapa de linhas do Sistema de Trens Urbanos (CBTU-MetroRec) da Região Metropolitana do Recife.

Fonte: Grande Recife Consórcio de Transportes.

A integração tarifária temporal permite que o usuário utilize mais de um modo de transporte pagando apenas uma passagem, dentro do intervalo de 2 horas. Durante o trajeto, é possível alternar entre ônibus, metrô e VLT. O serviço de integração temporal funciona exclusivamente com o cartão VEM (Vale Eletrônico Metropolitano), nas modalidades Comum, Trabalhador, Estudante, Livre Acesso, Passe Livre, por meio de tecnologia *contactless*, podendo ser adquirido em postos de atendimento da Urbana-PE e nas estações de BRT, e recarregado em pontos físicos ou pela internet. O sistema é plenamente integrado, com 100% da frota equipada com validadores. O Quadro abaixo sintetiza as tarifas públicas praticadas nos transportes coletivos públicos da RMR (2024):

Tarifa ônibus	
BILHETE ÚNICO	R\$ 4,10
OUTRAS TARIFAS – OPCIONAL E ESPECIAL	
018 – Brasília Teimosa 155 – Jordão baixo / Boa Viagem 320 – Curado I / Werneck (Via Totô)	R\$ 2,70
041 – Setúbal (Opcional)	R\$ 5,15
064 – Piedade (Opcional) 072 – Candeias (Opcional) 160 – Gaibu/Barra de Jangada (Via Paiva) 214 – UR-02/Ibura (Opcional) 224 – UR-11 (Opcional) 229 – Marcos Freire (Opcional) 342 – Curados (Opcional)	R\$ 7,70
191 – Recife/Porto de Galinhas (Sem ar condicionado)	R\$ 13,70
195 – Recife/Porto de Galinhas (Opcional)	R\$ 20,05
Tarifa metrô	R\$ 4,25

6.1.2 Arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo



Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A trajetória institucional da Região Metropolitana do Recife (RMR) remonta à criação, por lei federal, das nove primeiras regiões metropolitanas brasileiras nos anos 1970. Nos anos seguintes, é organizada, por legislação estadual, sua primeira estrutura de governança.

1973

Lei Complementar Federal nº 14/1973: Instituição da Região Metropolitana do Recife (RMR), com os municípios de Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

1974

Lei Estadual nº 6.708/1974: Criação do Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Recife, órgãos colegiados então integrantes da estrutura da Secretaria de Coordenação Geral do Estado de Pernambuco. Entre as suas atribuições, está a coordenação de programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, objetivando, sempre que possível, a sua unificação quanto aos serviços comuns.

1975

Lei Estadual nº 6.890/1975: Instituição da Fundação de Desenvolvimento da RMR (FIDEM) como órgão de apoio técnico e administrativo dos conselhos da RMR, vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento.

1975

Lei Estadual nº 7.003/1975: Criação do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM), destinado a financiar planos, projetos, serviços e atividades de interesse metropolitano. As principais fontes de receitas do FUNDERM são parcelas do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), bem como um mínimo de 10% do total proveniente da arrecadação dos impostos únicos, da competência da União, atribuída ao Estado de Pernambuco. Ainda que a lei siga vigente, não há publicização sobre o montante de recursos disponíveis ou detalhes da utilização do FUNDERM.

1979

Lei Estadual nº 7.832/1979: Criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), com o objetivo de estruturar, gerenciar e fiscalizar um Sistema de Transporte metropolitano.

Ao longo da década de 1980, institui-se o **Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR)**, gerenciado pela EMTU. O transporte público coletivo, antes gerenciado isoladamente pelas prefeituras e Governo do Estado, é reorganizado e as empresas passam a operar em áreas específicas, através de termos de permissão.

A partir dos novos dispositivos constitucionais sobre a questão metropolitana introduzidos pela Constituição de 1988, a RMR foi reinstituída por meio de leis estaduais. Nos anos 1990, regulamenta-se também o Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR).

1989

Decreto Estadual nº 13.931/1989: Criação do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU), que através de representantes da sociedade, passou a definir as diretrizes, condições e normas gerais relativas ao STPP/RMR.

1991

Decreto Estadual nº 14.846/1991: Regulamentação do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), com a revisão do manual de operação e criação de normas de avaliação de desempenho das empresas operadoras (alterado pelos Decretos Estaduais nº 25.654/2003 e 27.099/2004).

1994

Lei Complementar Estadual nº 10/1994: Reinstauração da RMR, estabelecendo o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), que inclui:

- O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM), como órgão deliberativo e consultivo;
- A Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (antiga FIDEM), agora como Secretaria Executiva e órgão de apoio técnico ao conselho, vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN).
- O Fundo de Desenvolvimento da RMR (FUNDERM) como instrumento financeiro.

2003

Lei Complementar nº 49/ 2003: Criação da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM) como a Secretaria Executiva do CONDERM, resultante da junção da FIDEM, FIAM e CONDEPE.

Nos anos 2000, iniciam-se tratativas para a extinção da EMTU como órgão estadual de planejamento e operação dos transportes públicos na RMR para dar lugar a uma forma até então inovadora para a gestão do Sistema de Transportes Público de Passageiros: um consórcio público entre o governo estadual e prefeituras metropolitanas, viabilizado pela Lei Federal nº 11.107/2005, que estabelece normas gerais para a constituição de consórcios públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O objetivo era aumentar a participação dos municípios na gestão metropolitana do transporte público coletivo e facilitar a obtenção de financiamento para o sistema.

2007

Lei Estadual nº 13.235/2007: Ratifica o Protocolo de Intenções entre o Estado de Pernambuco e os Municípios do Recife e de Olinda, visando à criação do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), vinculado à Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco. O CTM configura-se como uma empresa pública multifederativa, vinculado ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão político-deliberativo.

A **Lei Municipal do Recife nº 17.360/2007** e a **Lei Municipal de Olinda nº 5.553/2007** ratificaram o referido Protocolo de Intenções em âmbito municipal.

2008

Lei Estadual nº 13.461/2008: Integra o CSTM à Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) e fixa suas competências. Entre elas, estão a fixação da política tarifária, a mediação de conflitos entre operadores e o CTM, a edição de normas e regulamentações e a realização de contratos de gestão ou convênios entre o CTM e outros municípios que utilizarem os serviços prestados pelo consórcio.

Decreto nº 32.297/2008: Extingue a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) e transfere a gestão do Sistema de Transportes Público de Passageiros para o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife (CTM). Além disso, cria Comissão de Liquidação Extrajudicial da EMTU para tratar dos trâmites administrativo-burocráticos deste processo.

2011

Lei Estadual nº 14.474/2011 (alterada pela Lei Estadual nº 17.878/2022): Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR). Autoriza o CTM a delegar, sob o regime de concessão ou concessão patrocinada, a exploração dos bens públicos vinculados aos serviços do STPP/RMR mediante prévio procedimento licitatório.

Em atendimento aos preceitos técnicos e normativos do Estatuto da Metrôpole, a RMR teve sua estrutura de governança revisada a partir de 2015.

2018

Lei Complementar nº 382/2018 (alterada pela Lei Complementar Estadual nº 426/2020): Instituição do Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da Região Metropolitana do Recife, constituído por:

- *Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM)*: instância colegiada deliberativa com representação do Estado, dos Municípios e da sociedade civil;
- *Conselho Consultivo Metropolitano (CCM)*: instância colegiada consultiva e propositiva ao CDM de políticas relativas às funções públicas de interesse comum, com representantes da sociedade civil e dos poderes executivos e legislativos do Estado e dos Municípios;
- *Comitê Executivo Metropolitano (CEM)*: instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo do Estado e dos Municípios da RMR;
- *Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM)*: organização pública com funções técnico-consultivas; e
- *Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM)*: sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, destinado ao financiamento de atividades de interesse metropolitano, anteriormente instituído pela Lei Estadual nº 7.003/1975.

6.1.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

Na RM de Recife existem instâncias separadas para a articulação metropolitana na gestão de funções públicas de interesse comum, de forma geral, e para a governança metropolitana do transporte público coletivo, especificamente.

No caso da governança metropolitana de forma ampla, participam o Governo do Estado e todos os municípios metropolitanos, por meio das diferentes instâncias que compõem o Sistema Gestor Metropolitano (SGM):

Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM): instância colegiada deliberativa do SGM, composta por 25 membros que representam o Estado, os municípios e a sociedade civil. Entre suas funções, destacam-se a deliberação sobre: (i) o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e demais instrumentos de planejamento setoriais e de interesse metropolitano; (ii) programas, projetos e atividades de interesse comum; (iii) o estímulo e supervisão do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; (iv) o Programa Anual de Investimentos e a Proposta Orçamentária Anual do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM), entre outras.

O CDM inclui representantes do poder executivo estadual e dos prefeitos dos municípios, com pesos variados, além de cinco representantes da sociedade civil. Os pesos atribuídos aos votos dos representantes dos municípios são calculados com base no quantitativo populacional divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no índice de renda per capita divulgado pela Agência CONDEPE/FIDEM, e devem ser revistos quando da divulgação de censo demográfico. Os representantes da sociedade civil (titulares e suplentes) no CDM são eleitos pelo Conselho Consultivo Metropolitano (CCM) entre seus membros, para mandato de dois anos, vedada a recondução. Atualmente, o CDM é composto por:

• **Representantes do Poder Executivo Estadual, com peso 40:**

- Governador do Estado, sendo presidente do conselho e voto de desempate;
- Secretário Estadual de Planejamento;
- Secretário Estadual da Casa Civil;
- Secretário Estadual das Cidades;
- Secretário Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade;
- Procurador Geral do Estado;

• **Representantes dos Poderes Executivos Municipais:**

- Prefeito do Recife, com peso 17;
- Prefeito de Jaboatão dos Guararapes, com peso 8;
- Prefeito de Olinda, com peso 5;
- Prefeito de Paulista, com peso 4;
- Prefeito do Cabo de Santo Agostinho, com peso 3;
- Prefeito de Ipojuca, com peso 3;

- Prefeito de Camaragibe, com peso 2;
- Prefeito de Igarassu, com peso 2;
- Prefeito de Itapissuma, com peso 2;
- Prefeito de Abreu e Lima, com peso 1;
- Prefeito de Araçoiaba, com peso 1;
- Prefeito da Ilha de Itamaracá, com peso 1;
- Prefeito de Moreno, com peso 1;
- Prefeito de São Lourenço da Mata, com peso 1;

• **5 (cinco) Representantes da sociedade civil, com peso 1 para cada.**

Conselho Consultivo Metropolitano (CCM): instância consultiva e propositiva ao CDM, propõe normas, realiza estudos, emite pareceres sobre matérias a serem deliberadas pelo CDM e acompanha a execução dos projetos aprovados. Além de eleger os representantes da sociedade civil para o CDM, o CCM tem Câmaras Técnicas com a finalidade de prestar apoio em temas prioritários, relacionados às funções públicas de interesse comum.

O CCM inclui representantes dos poderes executivos e legislativos estadual e municipal, conselhos profissionais, setor empresarial, instituições de ensino superior, organizações do terceiro setor e movimentos sociais totalizando cinquenta e sete membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Governador para mandato de dois anos (sem percepção de qualquer remuneração), com a seguinte composição:

• **6 representantes do Poder Executivo Estadual, sendo:**

- o Secretário de Planejamento e Gestão, que preside o conselho;
 - o Presidente da Agência CONDEPE/FIDEM, sendo o secretário executivo;
 - 4 membros escolhidos pelo Governador;'
- 2 representantes do Poder Legislativo Estadual, indicado pela Assembleia Legislativa;
 - 1 representante de cada um dos 15 Municípios integrantes da RMR, indicados pelos respectivos Prefeitos;
 - 1 representante do Poder Legislativo de cada um dos 15 Municípios integrantes da RMR, indicados pelas respectivas Câmaras de Vereadores;
 - 1 representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Pernambuco (CREA/PE), indicado pelo seu Presidente;
 - 1 representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco (CAU/PE), indicado pelo seu Presidente;
 - 1 representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Pernambuco (OAB/PE), indicado pelo seu Presidente;

• **6 representantes do setor empresarial, assim discriminados:**

- 2 do setor industrial;
- 2 do setor comercial e de serviços;
- 1 das empresas estatais;
- 1 das empresas concessionárias de serviços públicos;

• **3 representantes de instituições de ensino superior, assim discriminados:**

- 1 representante das universidades federais de Pernambuco (UFPE e UFRPE);
- 1 representante da Universidade de Pernambuco (UPE);
- 1 representante de instituição privada de ensino superior;

• 3 representantes de organizações do Terceiro Setor;

• 6 representantes de Movimentos Sociais.

Comitê Executivo Metropolitano (CEM): instância executiva do SGM, composta por representantes dos poderes executivos do Estado e dos municípios da RMR. Define e aprova os instrumentos, ações e recursos para a gestão e execução das funções públicas de interesse comum, conforme as deliberações do CDM, estabelece a estrutura orçamentária e define os critérios para a participação dos entes na gestão e financiamento das ações.

O CEM inclui o Secretário Estadual de Planejamento e Gestão, o Presidente da Agência CONDEPE/FIDEM, e os prefeitos dos municípios da RMR, além de diversos secretários estaduais, com a seguinte composição:

- Secretário Estadual de Planejamento e Gestão, que será o Presidente;
- Presidente da Agência CONDEPE/FIDEM, que será o Secretário Executivo;
- Prefeitos de cada um dos 15 (quinze) Municípios integrantes da RMR;
- Secretário Estadual da Casa Civil;
- Secretário Estadual da Fazenda;
- Secretário Estadual da Saúde;
- Secretário Estadual de Habitação;
- Secretário Estadual de Desenvolvimento Econômico;
- Secretário de Defesa Social;
- Secretário Estadual de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude;
- Secretário Estadual das Cidades;
- Secretário Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade;
- Procurador Geral do Estado.

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM): organização pública com funções técnico-consultivas e de Secretaria Executiva dos conselhos CDM e CCM. Coordena a elaboração do PDUI, assessora tecnicamente o CDM, compatibiliza propostas de investimentos e apoia a execução das funções públicas de interesse comum. Também gerencia o FUNDERM e mantém sistemas

de informação atualizados. Elabora o planejamento integrado para o desenvolvimento metropolitano, incluindo a programação e coordenação de intervenções em setores de interesse comum. Realiza atividades relacionadas ao uso e ocupação do solo metropolitano, como a concessão de Anuência Prévia para projetos de loteamentos, condomínios e desmembramentos, bem como emite Consulta Prévia sobre as Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo nos municípios da RMR. Além disso, elabora estudos, pesquisas, planos e projetos em todo o Estado, promovendo parcerias com diversos setores públicos e privados. Em sua composição inclui o Secretário Executivo do CDM e do CCM, assim como pessoal com funções técnicas e administrativas.

No caso específico do transporte público coletivo, de forma paralela ao Sistema Gestor Metropolitano (SGM), o serviço na RMR é planejado e gerido institucionalmente pelo Grande Recife Consórcio de Transporte - nome de fantasia do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife Ltda. -, vinculado à Secretaria de Estado de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI), e pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), vinculado à Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) – autarquia especial vinculada ao Gabinete do Governador.

É sobre esta organização que iremos nos debruçar nos itens a seguir.

Distribuição de atribuições e competências

A administração do Sistema de Transporte Público da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR) é de responsabilidade do Grande Recife Consórcio de Transporte (CTM), que opera sob a forma de uma Empresa Pública oficialmente instituída em 8 de setembro de 2008, após a extinção da EMTU/Recife, conforme o Decreto Estadual nº 32.296/2008. O CTM é uma entidade de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura (SEMOBI) do Estado de Pernambuco e integrante da administração indireta de todos os entes que celebraram o Contrato de Constituição de Consórcio.

Até o momento, apenas os Municípios do Recife e de Olinda ratificaram o protocolo de intenções e participam do CTM, além do Governo do Estado. Outros municípios metropolitanos assinaram cartas de intenção para adesão em 2007, mas a inclusão destes está em processo, com variados níveis de avanço. Dentre eles, Camaragibe deve ser o próximo ente metropolitano a integrar o CTM.

Sendo assim, o CTM é responsável pela licitação, fiscalização e regulamentação de todos os serviços de transporte público por ônibus nos municípios consorciados (Recife e Olinda), bem como das linhas metropolitanas entre os municípios que compõem a RMR – coexistindo com os sistemas locais geridos pelas prefeituras de municípios que ainda não se consorciaram. O CTM possui as seguintes funções principais:

- Planejar e gerir o STPP/RMR, assegurando qualidade e universalidade dos serviços.
- Contratar serviços de transporte por meio de licitação pública.
- Regular as atividades concedidas.
- Fiscalizar e atualizar contratos de concessão.

A primeira licitação para serviços de transporte coletivo foi realizada em 27 de junho de 2006, com a homologação dos lotes 1 e 2 em setembro de 2013, iniciando a operação em janeiro de 2014. A representatividade dos municípios no consórcio é baseada na proporção de viagens realizadas, garantindo uma distribuição equitativa de responsabilidades e poder dentro do consórcio.

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

No arranjo organizacional do CTM, a cooperação intergovernamental metropolitana baseia-se no compartilhamento de poder, permitindo que todos os municípios da RMR e o Governo do Estado sejam sócios do consórcio. A governança do CTM é composta por uma Assembleia Geral, um Conselho Fiscal e uma Diretoria.

A Assembleia Geral, o principal órgão de deliberação, é formada pelos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, com cada quota de participação (definidas na Lei Estadual nº 13.235, de 24 de maio de 2007) correspondendo a um voto, quais sejam: 57,57% para o Estado de Pernambuco, 35% para o Município de Recife, e 7,43% para o Município de Olinda. As decisões na Assembleia Geral requerem uma maioria de 85% dos votos.

A estrutura administrativa do CTM constitui-se por:

• Conselho de Administração

- Representante da Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura
- Representante da Secretaria da Controladoria Geral do Estado
- Representante da Prefeitura da Cidade do Recife
- Representante da Prefeitura Municipal de Olinda

• Conselho Fiscal

- Representante do Estado de Pernambuco
- Representante do Município do Recife
- Representante do Município de Olinda

• Diretoria

- Diretor Presidente
- Diretor de Operações
- Diretor de Gestão Organizacional
- Diretor de Planejamento
- Diretor de Engenharia e Manutenção
- Diretor de Tecnologia da Informação
- Ouvidoria
- Assessoria Especial de Controle Inte

A gestão democrática e a transparência são efetivadas no CTM por meio do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão colegiado composto pelos entes consorciados e representantes da Administração Pública, responsável por regular o sistema de transporte coletivo de passageiros na região metropolitana, firmar contratos de gestão com o CTM, e definir aspectos da política tarifária dos serviços, funcionando sob a supervisão da Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). Entre as funções do Conselho Superior de Transporte Metropolitano estão:

- Estabelecer políticas e diretrizes para a estrutura tarifária do STPP/RMR.
- Implementar normas e diretrizes gerais do Conselho Deliberativo da RMR relativas ao transporte público.
- Propor políticas gerais para o Grande Recife Consórcio de Transporte.
- Opinar sobre programas de trabalho e monitorar o desempenho do consórcio.
- Aprovar normas e padrões de serviço para o STPP/RMR.
- Promover a integração e articulação das atividades e serviços do consórcio com outros componentes do sistema de transporte.
- Fixar, a partir das propostas encaminhadas pelo CTM, as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema e demais aspectos de política tarifária que exorbitem as atribuições legais do CTM no controle dos contratos de concessão com os operadores.
- Mediar a solução de conflitos entre os operadores e o CTM.
- Exercer regulação normativa relativa ao STPP/RMR, estabelecendo, mediante normas gerais, diretrizes e padrões do serviço a serem observados pelos operadores.
- Editar normas gerais relativas à arrecadação e utilização das receitas complementares e acessórias relacionados com a prestação do serviço de transporte pelos operadores.
- Aprovar e propor a extinção do contrato de concessão com qualquer dos operadores.
- Fiscalizar a aplicabilidade dos reajustes deferidos pelo CTM e aprovar as revisões contratuais.
- Julgar os recursos interpostos pelos operadores contra a aplicação da penalidade de suspensão de execução do serviço, aplicada pelo CTM.
- Firmar contrato de gestão com o CTM ou convênios com outros municípios que se utilizem dos serviços do CTM, quando necessário.

O Conselho realiza suas atividades em reuniões plenárias, que exigem a presença da maioria dos membros na primeira convocação e, em segunda convocação, podem ocorrer com qualquer número de participantes. As reuniões do Conselho Superior ocorrem bimestralmente, com possibilidade de convocação extraordinária pelo Presidente ou por maioria dos membros. A composição do Conselho Superior inclui:

- Diretor-Presidente do CTM;
- Diretor da Área de Planejamento do CTM;
- Secretário do Estado cuja pasta tenha relação com a área de transporte urbano;
- 1 representante da Assembleia Legislativa;
- Secretário de Estado cuja pasta tenha relação com planejamento;
- Diretor Presidente da ARPE;
- Secretário do Município do Recife cuja pasta tenha relação com a área de transportes;

- 1 representante da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Município do Recife (CTTU);
- 1 representante da Câmara de Vereadores do Recife;
- Secretário do Município de Olinda cuja pasta tenha relação com a área de transportes;
- Secretários dos demais Municípios que vierem a integrar o CTM;
- 1 representante das Câmaras de Vereadores dos demais Municípios que integrem o CTM;
- 1 representante da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU);
- 1 representante do Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco (DETRAN);
- Presidente do Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de Pernambuco (SETRANS) ou entidade que vier substituí-lo;
- 1 representante dos permissionários operadores dos Veículos de Pequeno Porte do STPP/RMR;
- 2 representantes dos usuários dos transportes coletivos da RMR;
- 1 representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade;
- 1 representante dos estudantes.

6.1.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

A Região Metropolitana do Recife conta com o **Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM)**, um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas para apoiar financeiramente a execução das funções públicas de interesse comum. Instituído pela Lei nº 7.003/1975, constitui-se de recursos oriundos do Estado, dos municípios, da União e de outras fontes, destinados ao desenvolvimento metropolitano. Os empréstimos e subempréstimos do FUNDURB são operados pela Agência CONDEPE/FIDEM, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 382/2018 (regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.538/2018), e.

No caso do Grande Recife Consórcio de Transporte (CTM), os recursos são decorrentes da receita da comercialização de passagens de transporte público coletivo, de uma quota de contribuição dos sócios do consórcio (estabelecida em seu contrato de rateio), além de outras fontes (renda de bens patrimoniais, doações, fundos de transportes). O Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Pernambuco (Urbana-PE), emite e comercializa as passagens de ônibus, e a arrecadação é direcionada ao CTM para o repasse às empresas.

O Governo do Estado de Pernambuco tem promovido aportes anuais como subsídio ao sistema desde 2022, tendo em vista a queda significativa nas receitas do sistema. Foram R\$250 milhões em 2023, sendo previsto o repasse de R\$310 milhões para o ano de 2024 – especialmente relacionado à unificação das tarifas aprovada pelo Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) no início do ano (extinção do Anel Tarifário A e B).

Instrumentos de planejamento

A elaboração do PDUI-RMR foi coordenada pela Agência CONDEPE/FIDEM, com suporte técnico da consultoria contratada e supervisão da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital-Habitação e Urbanismo (20ª PJH). O trabalho resultou em cinco documentos: (i) plano de trabalho consolidado,

constando do detalhamento das atividades, metodologia, prazos e cronogramas de execução física e financeira; (ii) diagnóstico consolidado; (iii) relatório preliminar de proposições - documento base para iniciar as análises e discussões com os atores governamentais e sociedade civil; (iv) relatório final de proposições, que se constituiu no principal subsídio para discussão nas três audiências públicas regionais; e (v) relatório final de proposições consolidado, que inclui a minuta de projeto de lei do PDUI-RMR e corresponde à versão consolidada e validada que traz as contribuições dos últimos debates públicos.

A atividade foi iniciada no segundo semestre de 2018, com o levantamento do acervo técnico documental, bases cartográficas, dados estatísticos, consubstanciados no documento “Estudos Preparatórios para subsidiar o PDUI/RMR”. O trabalho incluiu ainda a articulação com os atores envolvidos, entrevistas e visitas técnicas aos municípios metropolitanos, com prefeitos e secretários municipais de planejamento, e de instituições da esfera estadual. O Plano foi concluído no segundo semestre de 2020, mas não chegou a ser votado na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, como prevê o Estatuto da Metrópole.

No caso específico do transporte público coletivo, o CTM abriga em sua estrutura administrativa os recursos necessários para as atividades de planejamento do sistema, mas não há plano de mobilidade urbana metropolitana elaborado na RMR – ainda que o PDUI desenvolvido entre 2018 e 2020 apresente considerações gerais sobre o tema. O município da capital aprovou, na Lei nº. 18.887/2021, o Plano de Mobilidade Urbana do Recife (PMU).



6.2 RM Aracaju

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA) – apesar de não contar com todas as instâncias previstas pelo Estatuto da MetrÓpole para a gestão metropolitana plena (estrutura de governança federativa própria¹⁷ e Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado mediante lei estadual) – foi incluída no presente estudo por tratar-se de caso em que o município-sede da Região Metropolitana tem, desde os anos 1980, protagonismo na condução da política de transporte coletivo metropolitano e que tem avançado na construção de uma gestão mais compartilhada do serviço.

Em uma trajetória de exceção no contexto nacional – onde os estados usualmente abrigam as estruturas de transporte intermunicipal – Aracaju concentra, há quase quarenta anos, tal responsabilidade regional e logrou recentemente, em longo processo de articulação com os municípios metropolitanos e o governo estadual, a constituição do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), ancorado técnica e gerencialmente por uma instância municipal (a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura de Aracaju).

¹⁷ O Art. 8º da Lei Federal nº 13.089/2015 indica que “a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.”

Ademais, o Consórcio aprovou e lançou sua primeira licitação de concessão dos serviços de transporte coletivo metropolitano, com grandes expectativas acerca tanto das inovações institucionais implantadas para a gestão regional cooperada do tema quanto das melhorias planejadas na prestação dos serviços.

Assim, a Região Metropolitana de Aracaju configura caso de interesse por representar um movimento de governança metropolitana dos transportes públicos que, apesar de contar com o apoio do governo estadual, foi costurado localmente entre prefeitos que assumiram o papel da cooperação interinstitucional e da articulação regional para a construção conjunta de acordos, negociações e soluções para o desafio do planejamento e gestão do transporte público coletivo, compartilhados por todos.

O modelo em desenvolvimento na RMA mostrou-se eficiente, até o momento, para viabilizar (i) a encomenda de estudos técnicos para subsidiar a elaboração do edital de concessão dos serviços de transporte público coletivo de caráter metropolitano; (ii) a aprovação e o lançamento do referido edital; (iii) a definição da estruturação técnica e institucional do CTM; (iv) as formas de participação e tomada de decisão; (v) o rateio de investimentos entre os entes constituintes; e (vi) o engajamento do governo estadual para oferecer renúncia fiscal como contrapartida para que os operadores renovem a frota de ônibus. Destaca-se, em todo este processo, o protagonismo técnico e político do município-sede, especialmente por meio da Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT).

6.2.1 Descrição geral da RM e da oferta de transporte público

Dados básicos da RM

Criada pela Lei Estadual Complementar nº 25/1995 (alterada pela Lei Estadual Complementar nº 86 de 2003 e Lei Estadual Complementar nº 175/2009), a Região Metropolitana de Aracaju (RMA) constituiu-se pelos municípios de Aracaju (capital do Estado de Sergipe), Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão, em 865,8 Km² e 932.210 habitantes (40% da população do estado), sendo 602.757 no município-sede (IBGE, 2022).

O processo de metropolização ocorrido junto à capital sergipana é caracterizado pelo crescimento extensivo da urbanização a partir dos anos 1980, especialmente associado à implantação de conjuntos habitacionais pelo estado nos municípios vizinhos à capital – a qual seguiu concentrando as atividades econômicas regionais. Tal concentração expressa-se nos movimentos pendulares que grande parte da população realiza diariamente para acessar empregos e serviços no núcleo metropolitano. Além do centro da RMA, localizado junto à foz do Rio Sergipe no Oceano Atlântico, destacam-se como polos de atração de viagens o campus da Universidade Federal de Sergipe, no município de São Cristóvão, e o Distrito Industrial de Socorro (DIS), no município de Nossa Senhora do Socorro (ALBUQUERQUE, 2023).

Tabela 4. Dados básicos da RMA

Municípios da RM	Município-sede (Aracaju)	RMA (4 municípios)
Área total	186,1 Km ² (2010)	865,8 Km ² (2022)
Área urbanizada	84,57 Km ² (2019)	152,88 Km ² (2019)
População	602.757 hab. (2022)	932.210 hab. (2022)
Grau de Urbanização	100 % (2010)	97,45 % (2010)
Densidade Demográfica	3.308,89 hab./km ² (2022)	965,36 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	18.405.677,79 (2021)	21.287.129,71 (2020)
PIB per capita	R\$ 27.364,40 (2021)	26,99 (2020)
IDHM	0,777 (2015)	N/A
Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015)	0,287 (2015)	N/A

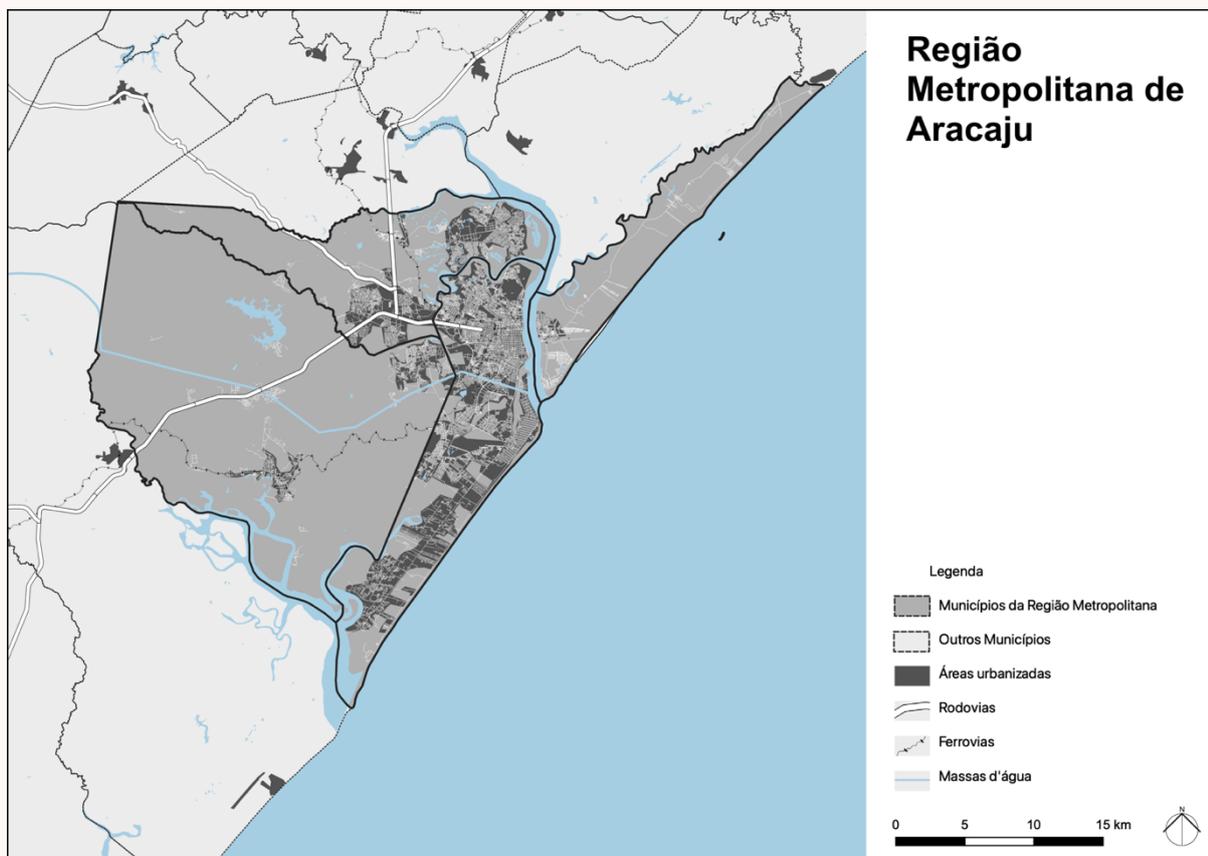


Figura 9. Região Metropolitana de Aracaju.

Fonte: Elaboração própria.

Esse processo de desenvolvimento metropolitano continua acentuado nas últimas décadas, com a capital crescendo menos do que os municípios vizinhos. Apesar do menor crescimento, Aracaju concentra os recursos da região, o que reflete a capacidade de atrair receitas mais elevadas e ser o principal polo econômico do estado. O crescimento expressivo de Barra dos Coqueiros está associado à pequena população e à expansão habitacional dos últimos anos, com destaque para condomínios de classe média, o que tem consequências sobre a renda média per capita (a segunda da RM) e, também, sobre a receita corrente líquida per capita.

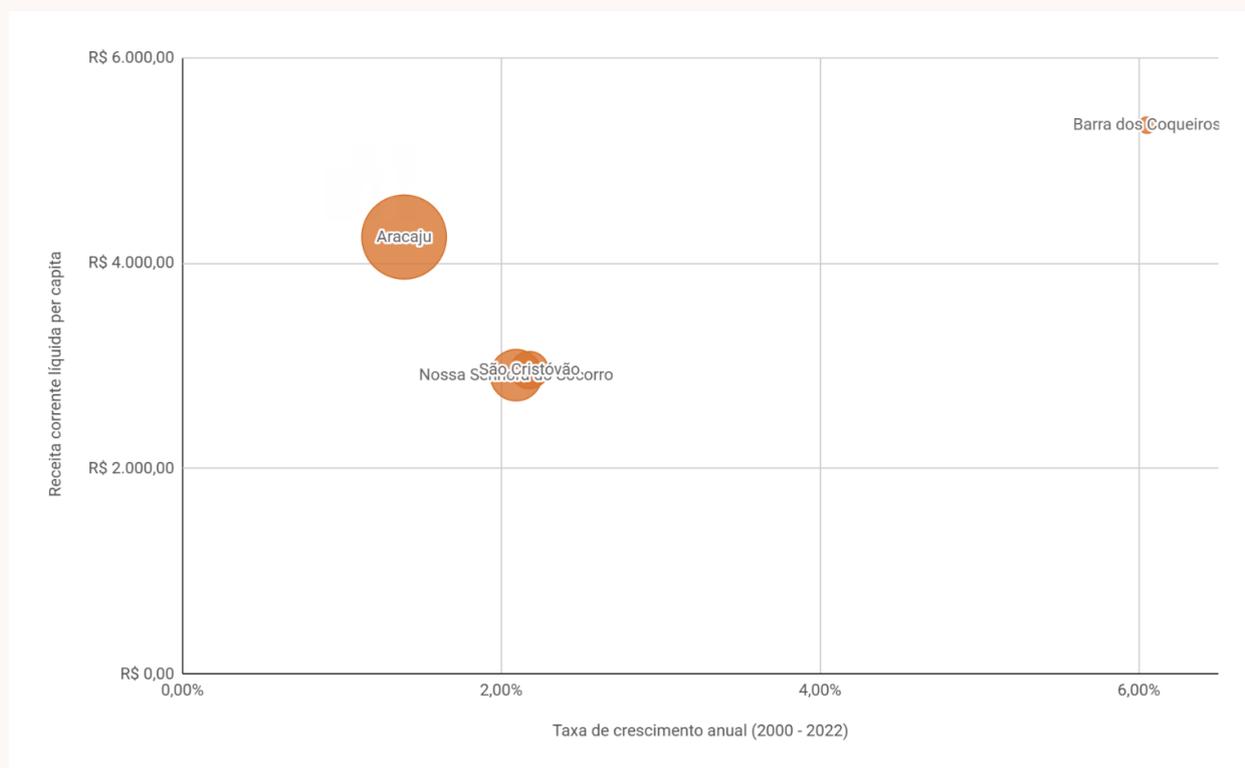


Figura 10. Taxa de crescimento anual e receita corrente líquida per capita nos municípios da RMA.

Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da RM

A RMA conta, desde 1986, com o Sistema Integrado de Transporte Coletivo de Passageiros de Aracaju (SIM), implantado e gerido por órgãos da prefeitura da capital, mas atendendo também os municípios vizinhos – o que viabilizou a acessibilidade aos empreendimentos públicos de habitação social implantados fora de Aracaju, a continuidade da expansão da urbanização em escala regional e a consolidação da metropolização.

O SIM atende 150 mil usuários diariamente (3,3 milhões por mês) em 101 linhas regulares, 422 ônibus e 8 terminais de integração (Maracaju, Mercado, Distrito Industrial de Aracaju D.I.A., Jornalista Fernando Sávio - Centro, Zona Oeste, Zona Sul, Marcos Freire, Campus UFS) no conjunto dos quatro municípios da RMA. Não há sistemas de média ou alta capacidade sobre trilhos ou pneus.

O custo unitário da passagem paga pelos usuários (tarifa pública) é de R\$4,50. A administração da bi-letagem eletrônica é realizada pela AracajuCard, empresa fundada em janeiro de 2014 pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Município de Aracaju (Setransp) para gerenciar e prestar atendimento aos usuários, o que envolve a emissão dos cartões Mais Aracaju e a comercialização das passagens. Do total de passageiros, 16,4% são gratuidades.

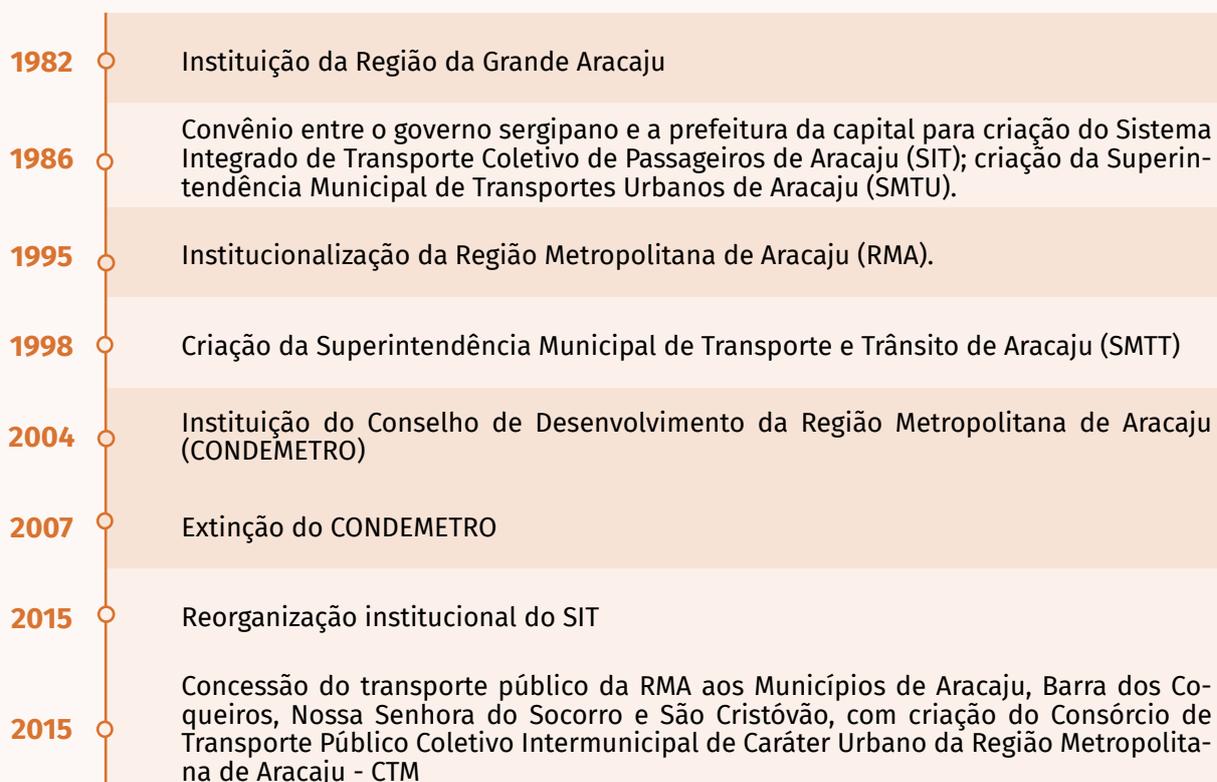
A frota de ônibus é equipada com sistema de GPS, câmera de segurança, validadores e letreiros eletrônicos. Embora ainda existam poucos dados abertos sobre o sistema, existem informações disponíveis em aplicativos de roteamento de viagens, como Cittamobi e Meu Ônibus, que acompanham a movimentação das linhas em tempo real, proporcionando aos passageiros os itinerários, horários e pontos de paradas do ônibus.

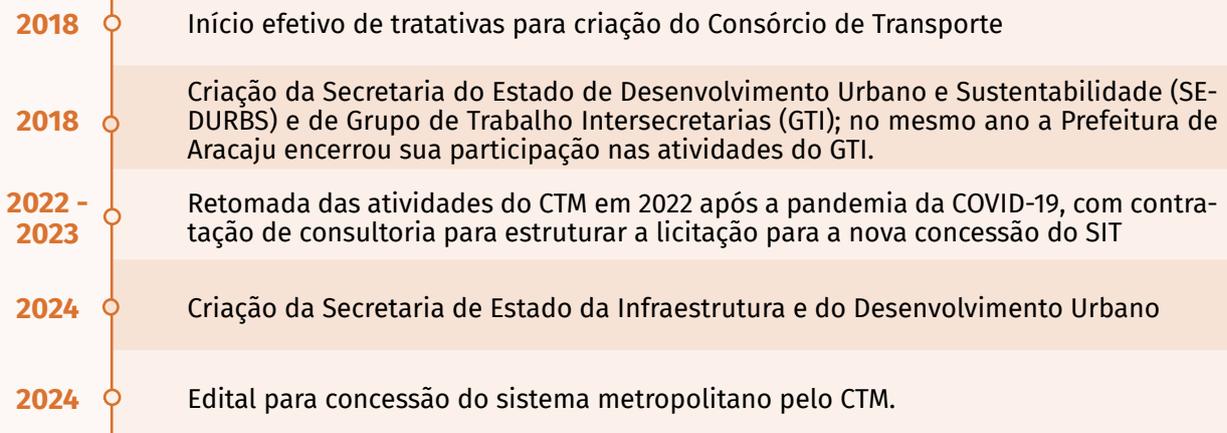
Em junho de 2024, foi lançado edital para concessão do sistema metropolitano pelo Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), prevendo dois lotes com frota total de 473 ônibus (2,5% maior do que a atual), idade máxima de onze anos (idade média de cinco anos e meio) e que será gradualmente equipada com ar-condicionado (43 veículos deverão equipados por ano). O valor da tarifa pública prevista é de R\$5,00 a partir de janeiro de 2025. É previsto que seja criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) integrando o CTM às empresas vencedoras dos dois lotes para a gestão da arrecadação tarifária.

6.2.2 Arranjo institucional e marco normativo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana
Transporte Coletivo





2018	Início efetivo de tratativas para criação do Consórcio de Transporte
2018	Criação da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade (SE-DURBS) e de Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI); no mesmo ano a Prefeitura de Aracaju encerrou sua participação nas atividades do GTI.
2022 - 2023	Retomada das atividades do CTM em 2022 após a pandemia da COVID-19, com contratação de consultoria para estruturar a licitação para a nova concessão do SIT
2024	Criação da Secretaria de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano
2024	Edital para concessão do sistema metropolitano pelo CTM.

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A institucionalização do fenômeno metropolitano em Aracaju iniciou-se em 1982, por meio da Lei Estadual nº 2.371/1982. No entanto, como veremos, o desenvolvimento de sua gestão plena apresentou avanços limitados desde então, com diversas mudanças na estrutura administrativa do Governo do Estado ao longo do tempo. De maneira paralela, a gestão do sistema de transporte coletivo de caráter regional tem em Aracaju uma trajetória própria, iniciando a integração por meio de delegação dos municípios metropolitanos à capital e, posteriormente, pela constituição de um consórcio público intermunicipal.

1982

Lei Estadual nº 2.371/1982: instituição da Região da Grande Aracaju, com os municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão.

1983

Plano Aglomerado Urbano de Aracaju: buscava orientar o crescimento mediante a definição da estrutura da região e das áreas urbanas, fixando diretrizes quanto ao uso do solo, sistema viário e transporte coletivo.

1986

Criação do Sistema Integrado de Transporte Coletivo de Passageiros de Aracaju (SIT): por meio de um convênio entre o governo sergipano e a prefeitura da capital, sendo composto por linhas delegadas ao município da capital para o atendimento unificado dos municípios de Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros. Também foram criadas a Secretaria de Transportes Urbanos (SETURB) e a Superintendência Municipal de Transportes Urbanos de Aracaju (SMTU), instâncias municipais que se tornaram responsáveis pelo gerenciamento, coordenação, controle e fiscalização do sistema metropolitano.

1990

Plano de desenvolvimento regional “Grande Aracaju ano 2000”: elaborado pelo governo estadual, estabelecia diretrizes básicas para o planejamento territorial da então Região da Grande Aracaju. O planejamento foi estruturado em três temas: meio ambiente, geração de riqueza (exploração mineral, desenvolvimento industrial, turístico e agrícola) e desenvolvimento urbano (área conurbada, eixo polo de desenvolvimento econômico, área de riquezas e vocações), incluindo ainda: (i) programa de intervenções e de obras, e (ii) reconhecimento da necessidade da institucionalização de uma estrutura de gerenciamento em nível estadual para coordenar e definir os campos de atuação dos municípios, composta por um Conselho de Desenvolvimento (fórum privilegiado de debates e definição de políticas) e Secretaria Executiva (detalhamento e execução das diretrizes, coordenação do desenvolvimento dos planos municipais).

1995

Lei Complementar Estadual nº 25/1995: institucionalização da Região Metropolitana de Aracaju (RMA), composta pelos municípios de Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão, para realização, de forma integrada, das ações de organização, de planejamento e de execução de funções públicas de interesse comum, coordenadas pelo estado, deliberada por um órgão colegiado próprio, garantindo participação popular através de instâncias representativas. A lei foi posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 86 de 2003 e Lei Complementar nº 175/2009.

1998

Criação da Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT), por meio da unificação da SETURB e SMTU. A SMTT, existente até hoje, é responsável pela contratação dos operadores privados de ônibus que atuam no agora denominado SIM – Sistema Integrado Metropolitano. Desde então, foram realizadas diversas tentativas de instituir um sistema de gestão da RMA para efetivar o planejamento e execução de políticas integradas:

2004

Lei Estadual nº 5.355/2004: instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju (CONDEMETRO), com função normativa e consultiva, atrelado à antiga Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). Dentre as competências destaca-se a aprovação da implantação da RMA; instituição e promoção de instrumentos de planejamento metropolitano; e a elaboração do Plano de Desenvolvimento da RMA.

2005

Lei Estadual nº 5.656/2005: criação da Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos (SECMETRO), com responsabilidade sobre as funções referentes à integração de serviços públicos metropolitanos, incorporando o CONDEMETRO.

2007

Lei Estadual nº 6.130/2007: extinção do CONDEMETRO e criação da Secretaria de Transportes e Integração Metropolitana (SETRAN) e da Secretaria de Estado das Cidades e da Integração Municipal (SECIM).

Entre 2007 e 2014, foram realizadas poucas ações no sentido de integração metropolitana, apesar de modificações na estrutura administrativa do Governo do Estado de Sergipe em relação aos temas de planejamento e desenvolvimento urbano.

O **Decreto Estadual nº 24.338/2007** promoveu a criação dos Territórios de Planejamento de Sergipe, dividindo o estado em oito territórios, sendo um deles a Grande Aracaju (municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Santo Amaro das Brotas, São Cristóvão, Riachuelo e Itaporanga d'Ajuda).

Logo depois, a **Lei Estadual nº 6.615/2009** criou a Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano (SEPLAN), porém sem apontar entre suas competências a escala metropolitana.

Dois anos mais tarde, a **Lei Estadual nº 7.116/2011**, atribuiu a execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e transporte à Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e à Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA), posteriormente unificadas em Secretaria de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano, por meio da **Lei Estadual nº 7.950/2014**, com a competência de coordenação e auxílio no desenvolvimento das ações de interesse das RMs.

2015

Lei Complementar Estadual nº 266/2015: criação do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), sob a forma de autarquia interfederativa, ratificando em âmbito estadual o Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Sergipe e os quatro municípios em 29 de maio de 2015 – o qual foi também ratificado por leis municipais em Barra dos Coqueiros (Lei nº 819 de 10 de setembro de 2015), Aracaju (Lei nº 4.692, de 06 de outubro de 2015), São Cristóvão (Lei nº 251 de 19 de outubro de 2015) e Nossa Senhora do Socorro (Lei nº 1120, de 07 de dezembro de 2015). Todo o processo foi acompanhado e apoiado pela Procuradoria-Geral do Estado de Sergipe. A estrutura jurídica e administrativa do CTM, em funcionamento até hoje, será detalhada no item 6.2.3.

Apesar da Lei Complementar Estadual e das leis municipais ratificadoras terem sido aprovadas em 2015, as tratativas para a criação do Consórcio de Transporte foram iniciadas de fato apenas em 2018, com reuniões entre representantes dos municípios e formação de comissão técnica e jurídica, e efetivadas em 2022, após a pandemia da Covid-19. Nesse tempo, a partir das determinações do Estatuto da Metrópole, o tema metropolitano seguiu sendo objeto de tentativas limitadas de ação estadual:

2018

Lei Estadual nº 8.496/2018: criação da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade (SEDURBS), que contava com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDURB) e um Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI), com o objetivo de efetivar ações para regulamentação da nova entidade jurídica da RMA. O grupo, com formação multidisciplinar, era composto por representantes de três secretarias: SEDURBS, Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC) e Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e de um representante de cada município integrante da RMA.

As atividades do GTI visavam revisar o arcabouço legal e institucional sobre a RMA, propor a estruturação da governança federativa (arranjos administrativos, definição do órgão colegiado deliberativo e indicação da organização executiva), mobilizar a sociedade para participação e ampliar os espaços para discussão sobre as ações e, por fim, construir o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O GTI chegou a concluir a revisão da Lei Complementar Estadual nº 25/1995 à luz do Estatuto da Metrópole, com a realização de seis audiências (quatro nas Câmaras de Vereadores dos municípios e duas em entidades ligadas ao desenvolvimento urbano).

Ainda em 2018, a Prefeitura de Aracaju encerrou sua participação nas atividades do GTI, inviabilizando a ideia de planejamento integrado e a construção da gestão metropolitana. O GTI passou então a dedicar suas atividades à elaboração do diagnóstico técnico do PDUI, contemplando cinco temas: Função Pública de Interesse Comum do Turismo - inclusive com realização de seminário temático em 2018 por meio da Secretaria de Estado de Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano (Seinfra) -; Habitação de Interesse Social; Meio Ambiente; Função Pública de Interesse Comum de Mobilidade Urbana e a política de Transportes Públicos da RMA; e Panorama do Saneamento Básico. Não houve realização de audiências públicas.

2022

Avanço do processo de concessão do Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju, por meio da contratação de consultoria da Associação Nacional de Transporte Coletivo (ANTP) para estruturar a licitação para a nova concessão do SIT.

Esta contratação incluiu: diagnóstico do sistema de transporte público por ônibus; pesquisa para identificação de carregamento de embarque e desembarque das linhas do transporte público; planilha de custo, fluxo de caixa e modelo de remuneração; proposta da rede de transporte público para o processo de licitação; relatório de análise de alternativas regulatórias; elaboração de minuta do edital; e anexos para licitação.

2024

Lei Estadual nº 9.373 de 2024: criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR), vinculada à Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan).

A subsecretaria é responsável por compreender cada território e fazer a vinculação entre os problemas e buscar as soluções necessárias, integrando todas as demais Secretarias, Órgãos e Instituições Municipais, Estaduais, Federais e Internacionais envolvidas nos diversos temas regionais. Não foram registradas, entretanto, ações da SDR referentes à Região Metropolitana de Aracaju. Até o momento, o PLC de revisão da Lei Complementar Estadual nº 25/1995 não foi encaminhado à Assembleia Legislativa, nem instâncias oficiais de planejamento metropolitano foram implantadas. Não há informações sobre materiais desenvolvidos pelo GTI desde então.

Finalização da concessão do SIM pelo Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju – CTM, com lançamento do edital, homologação das propostas vencedoras e assinatura dos contratos.

6.2.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

A estrutura institucional da instância de nível metropolitano em implantação para a governança do transporte público coletivo é o Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), constituída na forma de autarquia interfederativa responsável pelo planejamento e gestão do transporte coletivo metropolitano (intra e intermunicipal), incluindo fixação, reajuste e revisão de tarifas, implantação e gestão de infraestruturas.

Distribuição de atribuições e competências

O CTM integra a Administração Indireta do Estado de Sergipe, bem como dos municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, mas não se vincula a nenhuma secretaria estadual. De fato, a participação do estado de Sergipe no CTM ocorre apenas com a concessão do serviço de transporte intermunicipal da Região Metropolitana, mas sem aportes financeiros obrigatórios nem assento na estrutura institucional criada para tomada de decisões e execução da política.

O CTM está no processo de tornar-se efetivamente a instância com competência para gestão do transporte metropolitano ao conduzir o processo de concessão do serviço para operadores privados. Até a homologação da licitação em andamento para concessão do SIM, a responsabilidade técnica e gerencial do sistema é da SMTT. Após tal confirmação, o SIM será de responsabilidade do CTM – que terá sede, servidores e toda a estrutura para ser um órgão de gestão dos contratos e serviços.

Atualmente, a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Aracaju (SMTT) concentra todas as competências para a prestação dos serviços de Transporte Público Coletivo na RMA, por meio de contratos precários com sete operadores privados de ônibus. A concessão dos serviços de Transporte Público Coletivo na RMA, em implantação pelo CTM, prevê dois lotes de linhas.

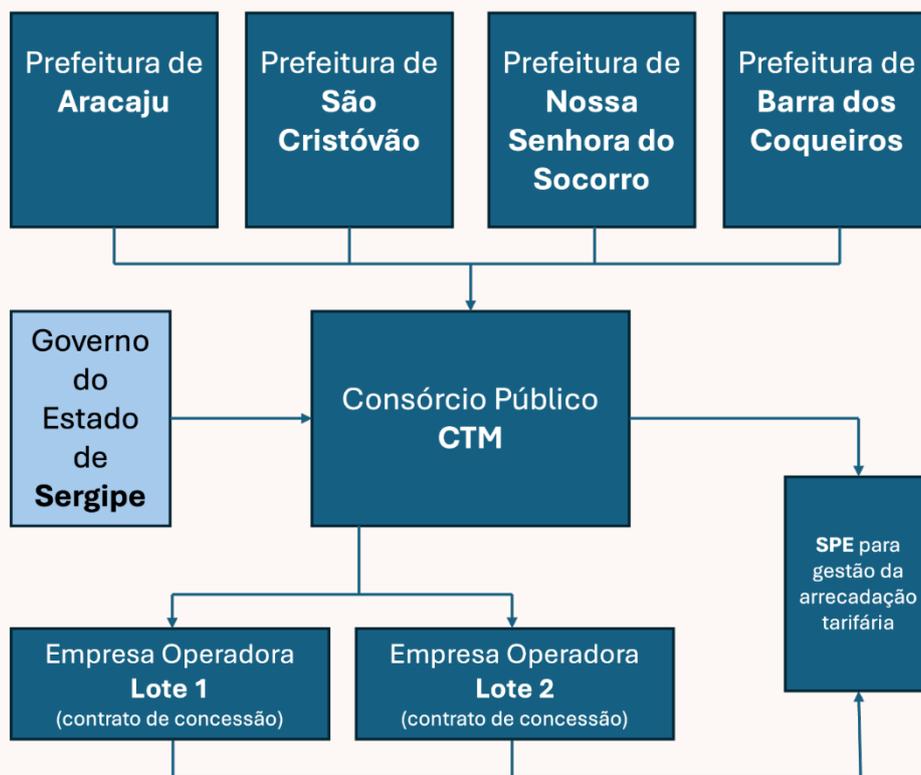


Figura 11. Fluxograma dos atores envolvidos na gestão do SIM, de acordo com o previsto no Edital de Licitação.
Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Estadual de Sergipe nº 266/2015.

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

A Figura 12 ilustra, esquematicamente, a estrutura administrativa do CTM.

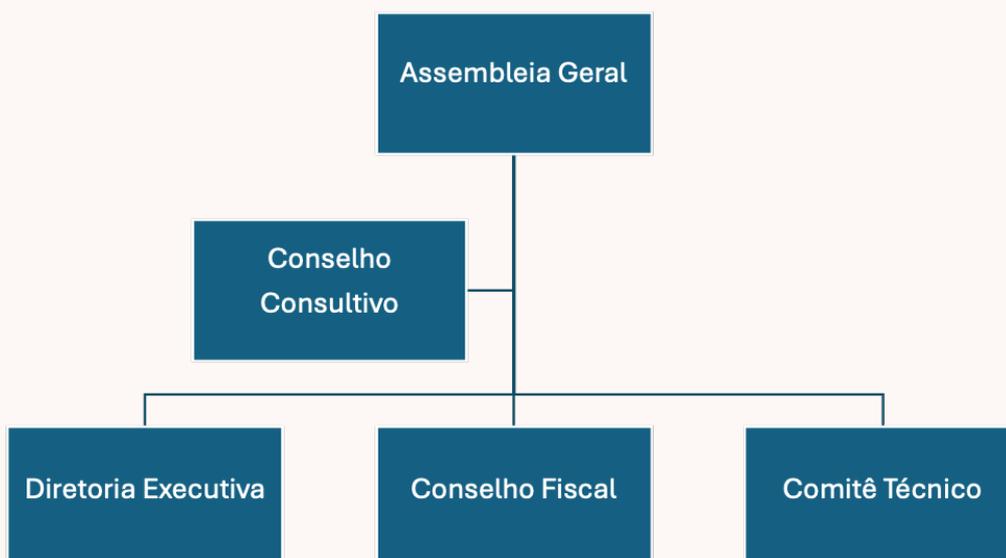


Figura 12. Organograma do CTM.
Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Estadual de Sergipe nº 266/2015.

Assembleia Geral: instância deliberativa máxima, cujas decisões são de caráter vinculante para todos os entes consorciados. É constituída pelos chefes do poder executivo dos municípios consorciados, sendo que os respectivos suplentes serão indicados pelo chefe do executivo dentro do seu secretariado ou substituto legal, mediante delegação expressa conferida por Decreto.

O voto é único para cada um dos Consorciados, votando os suplentes apenas na ausência do respectivo titular. O voto é público, aberto e nominal, admitindo-se o voto secreto somente nos casos de julgamento em que se suscite a aplicação de penalidade a ente consorciado. Até o momento, todas as decisões foram tomadas por aclamação.

A ocupação da presidência observará rotatividade segundo a ordem de rodízio definida pela própria Assembleia, para mandatos de dois anos. O presidente do CTM, salvo nas eleições, destituições e nas decisões que exijam quórum qualificado, votará apenas para desempatar. A Assembleia geral reúne-se por convocações.

Comitê Técnico: a Assembleia Geral será assessorada por Comitê Técnico composto por um titular de cada um dos organismos de planejamento, trânsito e transporte dos entes consorciados, designados pelos chefes do executivo, com a finalidade de emitir parecer conjunto, quando solicitado pela Assembleia Geral, sobre:

- (i) a compatibilização do planejamento do transporte coletivo intermunicipal de caráter urbano com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo circulação viária e trânsito;
- (ii) planos, projetos, programas, ações e obras de iniciativa de qualquer dos Entes Consorciados, que cause impacto sobre a mobilidade urbana ou sobre a oferta de serviços do transporte coletivo.

Conselho Consultivo: constituído por representantes dos entes consorciados e de entidades civis (1 representante e 1 suplente de Instituições de Ensino Superior, Indústria, Comércio, Serviços e Sociedade civil organizada), com mandatos de 2 anos.

Os membros têm 1 voto nos pleitos do Conselho, não recebem salário nem vínculos ou proventos, e devem se reunir 1 vez por mês com a finalidade de:

- (i) propor planos e programas de acordo com as finalidades do CTM,
- (ii) sugerir formas de melhor funcionamento do CTM e de seus órgãos, e
- (iii) propor a elaboração de estudos e pareceres sobre as atividades desenvolvidas pelo CTM.

Conselho Fiscal: órgão fiscalizador das finanças e da contabilidade do consórcio, constituído por três pessoas técnicas, com experiência em contabilidade pública, escolhidos pelos entes consorciados na Assembleia Geral.

Diretoria Executiva: ao Diretor Executivo cabe implementar e gerir as diretrizes da política e do plano de trabalho definido pela Assembleia Geral, praticando todos os atos que não tenham sido atribuídos ao Presidente do CTM.

O Diretor Executivo tem mandato de 4 anos, podendo ser indicado por qualquer um dos membros da Assembleia Geral, sendo por ela sabatinado e escolhido, permitida a recondução. O Diretor Executivo poderá ser destituído, motivadamente, por decisão da maioria qualificada de 2/3 dos membros da Assembleia Geral. Atualmente, o diretor-executivo do Consórcio Metropolitano é o superintendente de Transportes e Trânsito de Aracaju.

6.2.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

Atualmente, o financiamento do sistema ocorre pelas tarifas pagas pelos passageiros e aportes do Município de Aracaju – que também custeia o gerenciamento realizado pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito da Prefeitura Municipal de Aracaju.

No novo modelo, a Lei Complementar Estadual nº 266/ 2015 prevê que as despesas operacionais do CTM são custeadas pelos municípios da Região Metropolitana envolvidos, sendo de competência do CTM a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

De fato, para o processo de concessão do SIT pelo CTM há previsão de subsídio anual de R\$ 126 milhões, a serem pagos pelos quatro municípios envolvidos. O rateio entre os entes é realizado de forma proporcional à população residente - a ser atualizada anualmente pelos dados de projeção populacional do IBGE -, sendo atualmente 61% de responsabilidade de Aracaju, 26% de Nossa Senhora do Socorro, 12% de São Cristóvão e 5% da Barra dos Coqueiros. Voluntariamente, após tratativas dos Prefeitos com o Governador, o Governo do Estado publicou o Decreto nº 627, de 19 de março de 2024, isentando, entre março de 2024 e dezembro de 2025, o ICMS sobre o diesel consumido pelas empresas de ônibus operadoras do SIT. Esta isenção fiscal deve resultar em cerca de R\$10 milhões por ano em subsídios estaduais para viabilizar parte da renovação de frota de ônibus pelos futuros operadores. Não há, entretanto, compromisso ou previsão para continuidade futura de tal desoneração ou de qualquer outra contribuição estadual no financiamento do SIT.

Sendo assim, são fontes de recursos do CTM:

- As contribuições dos consorciados, definidas por meio de contrato de rateio, anualmente formalizado;
- As taxas ou tarifas provenientes dos serviços públicos prestado;
- Os valores decorrentes da emissão de documentos de cobrança e exercício de arrecadação de penalidades, tarifas e de outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens e serviços públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- A remuneração advinda de contratos firmados;
- Quaisquer doações ou legados que lhe sejam destinados

Como inovação e ensaio de integração da política de mobilidade à de desenvolvimento urbano, destaca-se (no Art. 15 da LC 266/2015) a previsão de que os novos empreendimentos imobiliários de porte relevante (que envolvam mais de 100 unidades habitacionais) somente poderão ter o licenciamento autorizado se estiverem precedidos de estudos de impacto de demanda no transporte público pelo empreendedor. Após o respectivo estudo, poderá o CTM determinar que o próprio empreendedor faça, às suas custas, as intervenções urbanas a fim de instalar o ponto de ônibus e o seu respectivo abrigo, proporcional à quantidade de seus usuários.

Instrumentos de planejamento

Apesar das diversas tentativas de instituir um sistema de gestão da RMA para efetivar o planejamento e execução de políticas integradas desde a Lei Complementar Estadual nº 25/1995, o tema não encontrou avanço relevante na região. Não houve publicização de resultados de estudos desenvolvidos desde a promulgação do Estatuto da Cidade, como documentos preliminares do PDUI ou proposta de revisão da LC 25/1995. Apesar da criação da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan) e de sua Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR), não foram registradas ações referentes ao planejamento da Região Metropolitana de Aracaju além da iniciativa de criação do CTM.

A RMA também não conta com um Plano de Mobilidade Urbana Metropolitana. O Município de Aracaju desenvolveu seu Plano Diretor de Mobilidade Urbana em 2016, mas não houve aprovação do documento na Câmara de Vereadores da capital. Efetivamente, o marco referencial de planejamento de transportes na RMA é o estudo desenvolvido pela consultoria da Associação Nacional de Transporte Coletivo (ANTP) para estruturar a licitação para a nova concessão do SIT, composto por diagnóstico do sistema, aspectos financeiros e proposta de rede.



6.3 RM Goiânia

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) possui um sistema de transporte público metropolitano com gestão totalmente integrada, onde todos os serviços são coordenados por uma única entidade gestora. Isso contrasta com a fragmentação comum em outras metrópoles brasileiras, oferecendo um arranjo jurídico e institucional *sui generis*: uma empresa pública, com participação acionária dos municípios metropolitanos e do Governo do Estado de Goiás, que opera como braço executor de uma instância deliberativa vinculada à RM, também com participação dos entes federativos. Esse arranjo reduz alguns conflitos típicos que frequentemente ocorrem devido, entre outros motivos, às duplicidades e lacunas de competências e à falta de coordenação, além, é claro, das disputas políticas inerentes à concertação federativa.

O modelo de governança do transporte público coletivo da RMG logra garantir representação dos distintos membros, porém buscando equilíbrio proporcional ao peso dos mesmos na tomada de decisões. Incorpora, inclusive, mecanismos interessantes de alternância na presidência do ente gestor entre o Governo do Estado e a Prefeitura de Goiânia, com a finalidade de reduzir pressões em períodos eleitorais e manter um balanço de poder entre os dois atores com maior protagonismo e peso político e institucional.

Esse arranjo constitui um exemplo interessante e bastante peculiar de governança do transporte público de escala metropolitana para outras RMs que demandem soluções inovadoras de coordenação regional. Ainda que dificilmente sirva como modelo a ser copiado, tendo em vista suas características bastante específicas resultantes da trajetória institucional de mais de duas décadas na RMG, o caso goiano oferece elementos que podem se mostrar pertinentes em outros contextos metropolitanos brasileiros.

6.3.1 Descrição geral da RM e da oferta de transporte público

Dados básicos da RM

A Região Metropolitana de Goiânia foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 27/1999 e alterada por diversas vezes até 2019. Atualmente, é composta pelos municípios de Goiânia (sede), Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiania, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapo, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Barbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade, totalizando 21 municípios. A RMG abrange uma área de aproximadamente 7.315 km² e possui uma população estimada em 2,6 milhões de habitantes, sendo cerca de 1,4 milhão no município-sede.

A governança geral da RMG é de responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CODEMETRO), um órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, mas que, na prática, não tem exercido esse papel de maneira efetiva. O transporte público é a única função pública de interesse comum executada no âmbito da RM de Goiânia (MARGUTI et al., 2018), apesar de oficialmente outras FPICs estarem citadas na legislação que atualizou a conformação da RM¹⁸.

Tabela 3. Dados básicos da RMG

Municípios da RM	Município-sede (Goiânia)	RMG (21 municípios)
Área total	726,3 Km ² (2010)	7.315,1 Km ² (2022)
Área urbanizada	301,55 Km ² (2019)	N/A
População	1.437.366 hab. (2022)	2.600.936 hab. (2022)
Grau de Urbanização	99,62 % (2010)	98 % (2010)
Densidade Demográfica	1.970,90 hab./km ² (2022)	297,07 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	R\$ 59.865.989,62 (2021)	R\$ 80.615.035,13 (2020)
PIB per capita	R\$ 38.483,54 (2021)	R\$ 30.360,00 (2020)
IDHM	0,799 (2015)	0,769 (2015)
Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015)	0,291 (2015)	0,316 (2015)

¹⁸ A Lei Complementar nº 139/2018 definiu quatro FPICs: mobilidade e transporte público coletivo, saneamento básico, desenvolvimento urbano integrado e serviços ambientais. Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 182/2023 retirou o saneamento básico dessa lista.

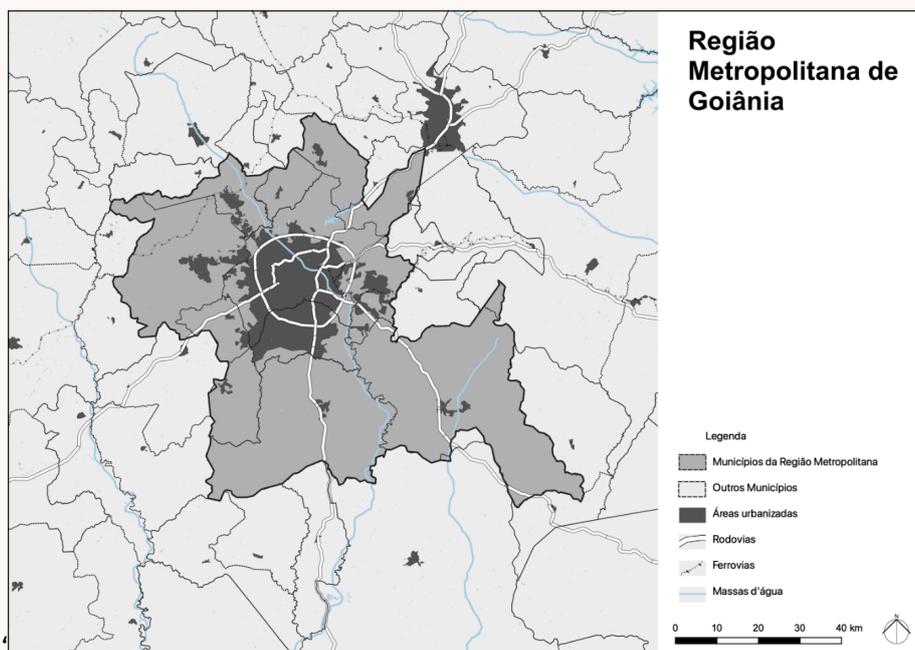


Figura 13. Mapa RMG. Fonte: Elaboração própria.

Acompanhando a tendência de outras regiões metropolitanas, a capital cresceu, entre 2000 e 2022, em um ritmo menos acelerado do que os municípios vizinhos, mantendo uma das mais altas receitas correntes líquidas per capita da região. Os recursos de Goiânia ficam atrás apenas de municípios pouco populosos localizados nos extremos da RM, como Brazabrantes, Caldazinha, Nerópolis e Hidrolândia – este último, inclusive, sendo um dos que mais ganhou população, em termos relativos, nas últimas duas décadas.

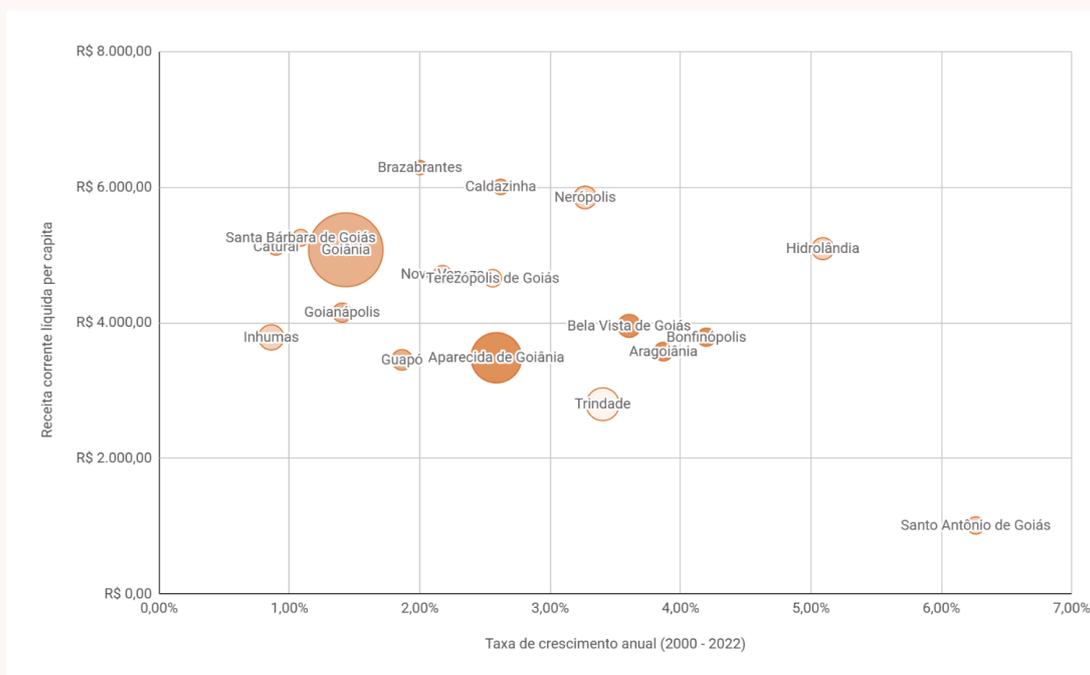


Figura 14. Taxa de crescimento anual e receita corrente líquida per capita nos municípios da RMG.

Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da RM

O serviço de transporte público coletivo de passageiros da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) está organizado em uma rede denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTc). Dos 19 municípios atendidos pelo sistema, destacam-se cinco – Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Goianira –, que concentram 93% da população dos municípios constituintes da RMTc.

A rede é formada por 289 linhas de ônibus, com integração tarifária via cartão de transporte, e 22 terminais para integração física. Em junho de 2023, a frota total era de 1.084 veículos. Os ônibus usam cerca de 2,6 mil quilômetros da rede viária na RMG, das quais apenas 36 km tem alguma prioridade para o coletivo (corredor exclusivo ou faixas preferenciais). Nessa data base, a frota percorria, em média, 5,5 milhões de quilômetros por mês e transportava uma demanda média de 11,1 milhões de passageiros mensalmente.

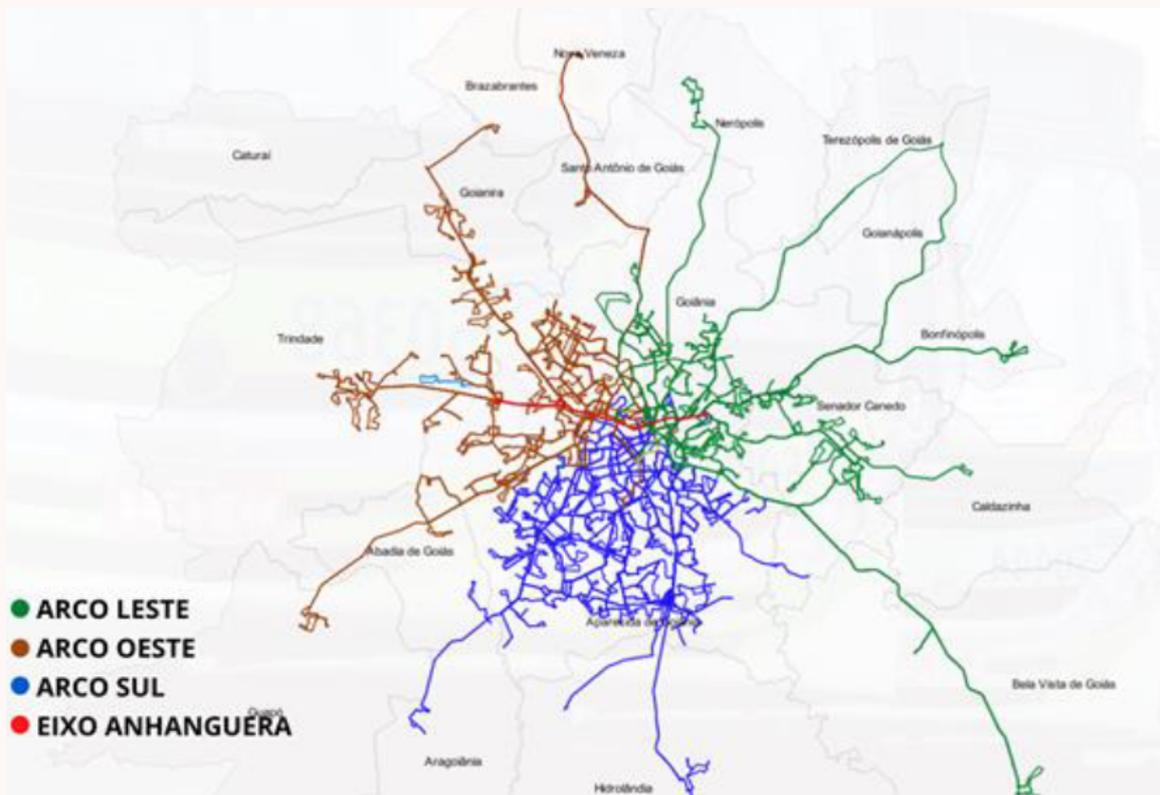


Figura 15. Mapa da RMTc. Fonte: Plano de Mobilidade de Goiânia (2024).

A RMTc funciona com plena integração metropolitana, tanto institucional, quanto operacional e tarifária. Em termos institucionais, diferentemente da maioria das metrópoles brasileiras, na RMG existe um único sistema de transporte coletivo de abrangência metropolitana para todos os municípios, instituído há mais de duas décadas. As competências relacionadas à gestão do transporte público coletivo, tipicamente sob a responsabilidade dos municípios, no caso da RMG estão concentradas na institucionalidade criada para a RMTc (discutidas em maior profundidade nas próximas seções): a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTc).

Os municípios e o Governo do Estado de Goiás delegam as competências de sua alçada (estabelecidas constitucionalmente) para esses órgãos. A CDTC delibera sobre as políticas de transporte e decide sobre a outorga de concessões e permissões de serviço, entre outras competências estratégicas, e a CMTC opera como braço executivo com poder de gestão dos contratos de concessão, fiscalização e aplicação de sanções, entre outras funções. Esse arranjo com atribuições concentradas em entidades metropolitanas reduz notavelmente os conflitos que comumente emergem entre entes federativos pelas duplicidades e lacunas de competências e falta de mecanismos de coordenação e de cooperação no planejamento, gestão, operação e fiscalização de serviços de transporte coletivo. Problemas como a sobreposição de linhas municipais e intermunicipais – que frequentemente entram em disputas predatórias de demanda – deixam de existir na RMTC, justamente por ser um sistema único em toda a Região Metropolitana de Goiânia, planejado e gerido pelo mesmo conjunto de entidades.

Em termos operacionais, o SIT utiliza um meio de pagamento único para todos os serviços nos diversos municípios que abrange a RMTC, chamado Sitpass, operado pela RedeMob Consórcio. O sistema oferece uma tarifa de R\$ 4,30 (valor vigente desde 2019), com integração temporal por meio do bilhete eletrônico, pela qual os passageiros podem fazer até 4 transbordos sem cobrança de tarifa pelo período de duas horas e meia. Existem também 23 Terminais na cidade que permitem realizar a integração física sem a necessidade do bilhete eletrônico. O Sitpass oferece algumas categorias de descontos, como estudantes, crianças e o cartão família. Os empregadores também podem aderir ao Passe Livre do(a) Trabalhador(a), que oferece aos trabalhadores das empresas liberdade de uso da rede de transporte durante todos os dias do mês, incluindo finais de semana e feriados, e desconto médio de 20% para empregadores que aderirem à assinatura mensal de transporte coletivo. Essa modalidade possibilita realizar até 8 viagens diárias durante 30 dias. Para aderir, as empresas devem adquirir as assinaturas por um valor unitário mensal fixo de R\$ 180 por cada trabalhador.

A cidade conta também com o SiM - Serviço de Informação Metropolitano, organizado em três componentes:

• **Gestão da Informação:**

- SiM RMTC (Aplicativo oficial);
- Roteirizador de trajetos (Google Maps);
- i-Center (Quiosque multimídia de informações);
- Rádio RMTC;
- RMTV Terminais;
- Sinalização nos Terminais;
- Mapas de linhas e da Rede;
- Tabelas de horários; e
- Material informativo (Folders, Cartazes, Guia Impresso, etc).

• **Gestão de Relacionamento:**

- SAC (Call Center - 0800 e outros);
- Site e Redes Sociais;
- Ouvidoria;

• **Gestão da Marca:**

- Branding;
- Identidade Visual com o propósito de unificar a imagem corporativa;
- Pesquisas de Satisfação e Avaliação de Imagem;
- Campanhas Institucionais.

6.3.2 Arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo



Histórico do arranjo institucional e marco normativo

Goiânia e Curitiba representaram dois projetos piloto pioneiros de corredores exclusivos de ônibus no Brasil na década de 1970. Em Goiânia, criou-se a empresa estatal TRANSURB para implementar o corredor do Eixo Anhanguera, no modelo de sistema tronco-alimentado. Assim, o sistema já nasceu com caráter metropolitano no final dos 1970. Em 1997, cria-se a Metrobus Transporte Coletivo S/A, uma sociedade de economia mista que passou a ser concessionária dos serviços de transporte coletivo na capital do estado de Goiás, em face da cisão da TRANSURB, que era titular dessa concessão. O ano de 1999 representa um marco nesse processo, com a criação da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), a partir do qual apresentamos a trajetória do desenvolvimento institucional e normativo:

1999

Lei Complementar Estadual nº 27/1999: constituição da Região Metropolitana de Goiânia, inicialmente composta por 11 Municípios. O histórico de inclusão dos municípios da RMG foi o seguinte:

- Lei Complementar Estadual nº 27/1999: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiania, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Trindade.
- Lei Complementar Estadual nº 48/2004: Bela Vista de Goiás.
- Lei Complementar Estadual nº 54/2005: Guapo.
- Lei Complementar Estadual nº 78/2010: Bonfinópolis, Brazabrantas, Caldazinha, Caturai, Nova Veneza, Terezópolis de Goiás.
- Lei Complementar Estadual nº 139/2018: Santa Bárbara de Goiás.
- Lei Complementar Estadual nº 149/2019: Inhumas.

Instituição do **Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CODEMETRO)**, estabelecido como um órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo. Foi instituída oficialmente uma Câmara de Uso e Ocupação do Solo, mas que nunca chegou a entrar em funcionamento, e um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (FDRMG), posteriormente extinto pela Lei Complementar Estadual nº 154/2020.

2001

Lei Complementar Estadual nº 34/2001: Criação da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), instituída como “unidade sistêmica regional composta por todas as linhas e serviços de transportes coletivos, de todas as modalidades ou categorias, que servem ou que venham a servir o município-sede de Goiânia e os Municípios de Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiania, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantas, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis e Trindade¹⁹, inclusive linhas e serviços permanentes que promovam a interligação direta ou indireta destes municípios entre si e ou com o Município de Goiânia”.

¹⁹ Posteriormente foram ampliados a 19 municípios pela Lei Complementar Estadual nº 171/2022, incorporando Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Inhumas e Nova Veneza.

A governança da RMTc conta com dois órgãos principais, sendo um de caráter político-deliberativo e outro de caráter executivo-operacional:

A **Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC)** é o espaço no qual os 15 Municípios da RMTc e o Estado de Goiás exercem seus poderes, direitos, prerrogativas e obrigações inerentes ao serviço público de transporte coletivo. Isso inclui “(...) a outorga de concessões, permissões e autorizações a qualquer título, bem como a organização, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização dos serviços de transportes coletivos, para fins de sua harmonização no contexto sistêmico da rede única instituída”.

A **Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC)** é a entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, constituída sob a forma de empresa pública protocolarmente constituída pelo Estado de Goiás e pelos municípios, sob a liderança do Município de Goiânia e assegurada a participação do Estado de Goiás até o limite de 25% do seu capital social²⁰. A CMTC subordina-se à CDTC, revestindo-se de poder de polícia e tendo como missão promover e coordenar a execução dos projetos e atividades e fazer cumprir as suas decisões e deliberações.

À CMTC compete executar a organização, o planejamento, o gerenciamento, o controle e a fiscalização operacional do transporte coletivo de passageiros.

Por fim, a lei ainda atribui, à **Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos** a oitiva nos procedimentos de reajustes e revisões tarifárias, bem como a aferição e controle dos indicadores de qualidade e fiscalização dos serviços prestados.

2002

Lei Estadual nº 14.301/2002: Autoriza o Governador do Estado a abrir créditos especiais de até R\$ 1,5 milhão para instrumentalização da CMTC.

2003

Lei Municipal nº 8.148/2003: a Prefeitura de Goiânia autoriza a criação da CMTC como empresa pública, constituída, instalada, provida e administrada sob a liderança da capital. A CMTC passa a integrar a administração indireta do Município de Goiânia, dela também podendo participar, na qualidade de acionistas, o Estado de Goiás e todos os municípios integrantes da RMTc.

Entre 2003 e 2004, os demais municípios que compõem a CMTC também autorizam os respectivos poderes executivos a integralizarem o capital social da CMTC na qualidade de acionistas, com o objetivo de organizar, planejar, gerenciar, controlar e fiscalizar os serviços de transporte público coletivo na RMTc²¹.

²⁰ Posteriormente se somam como acionistas as Prefeituras de Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira, redefinindo as porcentagens de participação.

²¹ Vide Lei Municipal nº 8231/2003, de Goiânia; Lei Municipal nº 1109/2004, de Trindade.

2007

Deliberação Estadual nº 58/2007: Estabelece o modelo da outorga dos serviços do Sistema Integrado de Transportes Coletivos (SIT-RMTC) e determina prazo para elaboração e publicação do edital de licitação. Definem-se 5 lotes: o Lote 1 corresponde ao Eixo Anhanguera; os Lotes 2, 3 e 4 dividem o restante das linhas em três Áreas Operacionais – Acro Sul-Sudoeste, Arco Oeste-Noroeste e Arco Norte-Leste respectivamente; e o Lote 5 compõe uma “operadora espelho” compreendendo 50% dos serviços da RMTC em todas as áreas operacionais.

2013

O **Governo do Estado decide sair da RMTC** e implementa-se a Presidência rotativa entre os demais Municípios, incluindo Aparecida de Goiânia. O Estado ficou ausente da gestão do transporte metropolitano, e houve um processo de gradual degradação do serviço, com redução da oferta e envelhecimento da frota. Em 2018, muda o grupo político do Governo do Estado após duas décadas de continuidade político-partidária desde a criação da RMTC, em 1999, abrindo margem para o regresso à RMTC.

2020

Retorno do Governo do Estado de Goiás à gestão da RMTC, a partir da crise deflagrada pelos efeitos da pandemia de COVID-19 no setor de transporte público e as exigências de intervenção do poder público para enfrentar a situação crítica.

De forma semelhante ao ocorrido em muitas cidades, o Ministério Público (MP) exigiu manter um nível básico de oferta de serviço de transporte, mesmo com a drástica queda da demanda, gerando pressão financeira sobre o sistema. Ao estabelecer um Plano Emergencial para o transporte público, o MP convocou os entes federativos, incluindo o Governo do Estado. Foi estipulada, então, uma divisão para bancar o déficit tarifário, tendo como base a arrecadação dos Municípios, mas assegurando que o Estado e a Prefeitura de Goiânia tivessem o mesmo peso. Essa situação possibilitou o desenho e a implementação da configuração atual de participações. Nos anos seguintes, as participações foram atualizadas, incluindo outros municípios.

2021

Lei Complementar Estadual nº 169/2021: Reformulação da RMTC, CDTC e CMTC²², redefinindo as porcentagens de participação do estado e dos municípios. Após atualizações da lei em 2022 e 2023, as participações ficam:

- **Estado de Goiás:** 41,2%;
- **Município de Goiânia:** 41,2%;
- **Município de Aparecida de Goiânia:** 9,4%;
- **Município de Senador Canedo:** 4,81%;
- **Município de Trindade:** 2,13%;
- **Município de Goianira:** 1,26%.

²² Posteriormente modificada pela Lei Complementar Estadual nº 171/2022

Essas porcentagens são utilizadas, entre outras finalidades, para cobrir eventuais déficits tarifários originados da diferença entre a tarifa de remuneração e a tarifa pública, de forma proporcional entre os entes federativos. Com a reestruturação, a CMTc define-se juridicamente como “empresa pública metropolitana, com personalidade jurídica de direito privado, constituída como sociedade por ações, integrante da administração pública municipal de Goiânia e vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade”.

2022

Lei Complementar Estadual nº 171/2022: Atualização da RMTc, com ampliação da abrangência da rede para um total de 19 Municípios, o que inclui todos os municípios da RMG com exceção de Goianópolis, e autorização ao Estado de Goiás a transferir para a CMTc as ações de sua propriedade no capital social da Metrobus Transporte Coletivo S/A (empresa pública operadora de ônibus).

2023

Lei Complementar Estadual nº 187/2023: Autorização para a constituição de Câmara de Liquidação e Custódia do SIT/RMTc (CLC/RMTc), associação civil²³ composta pela CMTc e pelas empresas concessionárias, destinada a centralizar os valores arrecadados e administrar os fluxos de todos os recursos financeiros do sistema - incluindo tarifas dos usuários, repasses de subsídios públicos, entre outros.

Lei Complementar Estadual nº 190/2023: **Institui o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como garantia do pagamento do complemento tarifário** em favor das concessionárias do Sistema Integrado de Transporte da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia - SIT/RMTc.

Entre 2023 e 2024, também são aprovadas leis municipais que instituem garantias ao pagamento do complemento tarifário em favor das concessionárias do SIT/RMTc, vinculadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²⁴.

Complementarmente, são publicadas diversas Deliberações da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) com iniciativas para a qualificação da RMTc, incluindo programas de renovação de frota, investimento em infraestrutura, gestão de pontos de parada, políticas tarifárias, entre outros²⁵.

6.3.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

A Lei Complementar Estadual nº 27/1999 instituiu a Região Metropolitana de Goiânia, abrangendo originalmente 11 municípios (atualmente são 21 municípios). A lei instituiu as seguintes entidades com o objetivo de gerir a Região Metropolitana de Goiânia: (i) Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia; (ii) Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC); e (iii) Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTc). Os dois últimos são analisados em maior profundidade nas próximas seções.

²³ Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

²⁴ Lei Complementar Municipal nº 2.787/2023, de Senador Canedo; Lei Complementar Municipal nº 372/2024, de Goiânia; e Lei Complementar Municipal nº 230/2024, de Aparecida de Goiânia.

²⁵ Destaque para as Deliberações nº 09/2023, nº 10/2023 e nº 11/2023.

A Lei Complementar nº 139/2018 reformulou a governança federativa, consolidando sistemas metropolitanos para atender as funções públicas de interesse comum (FPICs) abrangidas na RMG: i) mobilidade e transporte público coletivo; ii) saneamento básico; iii) desenvolvimento urbano integrado; e iv) serviços ambientais. Posteriormente, a FPIC de saneamento básico foi retirada do rol de atribuições da RMG através da Lei Complementar nº 182/2023, que institui as Microrregiões de Saneamento Básico no Estado de Goiás, com suas respectivas estruturas de governança próprias.

O **Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO)** é instituído como o órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, no âmbito do qual o Estado de Goiás e os Municípios integrantes da RMG devem deliberar acerca da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum. O CODEMETRO é composto por 29 membros, incluindo: o Governador do Estado e os Prefeitos dos Municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG); 4 representantes dos Poderes Legislativos (sendo um indicado pela Assembleia Legislativa, um pela Câmara Municipal de Goiânia, um pela Câmara Municipal do município com a segunda maior população do Estado e um pelas demais Câmaras Municipais); 4 representantes da sociedade civil (um indicado pelas federações do setor produtivo, um pelas Entidades de Ensino Superior de Goiás, um pelos Conselhos Profissionais e um representante de organização ou movimento social indicado pelo Conselho Municipal de Política Urbana de Goiânia - COMPUR). Entretanto, o CODEMETRO não tem tido atividade nos últimos anos.

A LC nº 27/1999 também estipulou a criação da Câmara de Uso e Ocupação do Solo, com caráter não deliberativo, a ser subordinada ao CODEMETRO. Entretanto, não foram definidas suas atribuições. Na prática, não há qualquer registro de funcionamento da Câmara de Uso do Solo na RMG e os relatos dos entrevistados é de que o CODEMETRO também não tem se reunido. Sendo assim, o transporte é a única função pública de interesse comum executada no âmbito da RM de Goiânia (MARGUTI et al., 2018).

A LC nº 139/2018 também havia criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia, para apoiar financeiramente as atividades da região metropolitana. No entanto, a Lei Complementar nº 154 de 30 de janeiro de 2020 posteriormente extinguiu o Fundo, estabelecendo que as obrigações financeiras do mesmo serão custeadas por diferentes Secretarias de Estado.

Distribuição de atribuições e competências

Na Região Metropolitana de Goiânia, o Sistema Integrado de Transporte da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (SIT-RMTC) é de responsabilidade de uma única entidade gestora – a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC), empresa pública cujos acionistas são a Prefeitura de Goiânia, o Governo do Estado e as Prefeituras de Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira.

A CMTC funciona como o órgão executivo da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia (CDTC) – órgão colegiado que constitui o Poder Concedente, instituído como parte da governança da RM²⁶, composto por representantes do Estado de Goiás, do Município de Goiânia e dos demais Municípios mencionados anteriormente, responsável pela formulação das políticas públicas do setor.

²⁶ Criada desde a Lei Complementar Nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e modificada por suas subsequentes atualizações, descritas no Apêndice 4.

A **Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos** estabelece a política pública que rege a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, com as seguintes competências:

- Disciplinar diversos temas: características, termos e condições das concessões e permissões e da exploração de infraestrutura de transportes públicos coletivos; níveis de serviços a serem atingidos e cumpridos pelas concessionárias; tipologia e requisitos da frota; requisitos, termos e condições para investimentos na infraestrutura; política tarifária e preço da tarifa pública;
- Articular os interesses do Estado de Goiás e dos municípios abrangidos pela Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia aos interesses de todos os agentes públicos e privados envolvidos com a prestação do serviço de transporte coletivo de passageiros;
- Assegurar a plena representatividade do Estado de Goiás e dos Municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo na estruturação dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia;
- Decidir sobre a outorga de concessões e permissões de serviços que integrem ou venham a integrar a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia;
- Dirimir, administrativamente, eventuais conflitos entre a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC e as concessionárias tanto do serviço público de transporte coletivo de passageiros quanto da exploração da infraestrutura referente à Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, exclusivamente em relação à configuração das linhas, dos itinerários e dos demais serviços prestados pelas referidas concessionárias;
- Representar o Estado de Goiás e os municípios da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia em associações, públicas ou privadas, ou outras espécies de foros de discussão de transporte coletivo de âmbito nacional, estadual ou regional.

A **Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC)**, por sua vez, tem como competências:

- **fiscalizar a prestação dos serviços** públicos de transporte coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, conforme os respectivos contratos de concessão e de permissão e os normativos editados pela Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo – CDTC, sendo expressamente dotada poder de polícia necessário a suas atividades;
- **planejar a operação dos serviços** na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, em suas linhas e seus itinerários, e dimensionar a oferta de acordo com a demanda, com observância dos princípios da modicidade tarifária, da continuidade, da sustentabilidade econômico– financeira, da máxima integração e da proteção dos interesses dos usuários;
- fomentar e assegurar a constante inovação e o aumento da eficiência do sistema de transporte público coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia;

- **aplicar as sanções administrativas** previstas na legislação aplicável, nos contratos de concessão e permissão e nos regulamentos editados pela Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo, após o necessário e devido processo legal, com a garantia do contraditório e da ampla defesa;
- **calcular**, anualmente ou a cada alteração da política tarifária e de remuneração do serviço de transporte público coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, **o valor das contribuições financeiras** do Estado de Goiás e dos Municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira, se existentes, conforme o parágrafo único do art. 6º, de acordo com as participações determinadas pelo § 1º do art. 1º-A, ambos artigos desta Lei Complementar, com a determinação de seu pagamento para a conta corrente concentradora de recursos do sistema, em forma a ser regulamentada pela CDTC;
- **fiscalizar o uso e a exploração**, direta ou por meio de concessões, **da infraestrutura de transporte coletivo** de passageiros localizada na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, de acordo com a legislação aplicável, as deliberações da Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo – CDTC e, eventualmente, os respectivos instrumentos de delegação;
- **gerir os contratos de concessão ou de permissão** dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros ou de exploração da infraestrutura de transporte público coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, **observadas as competências da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR** previstas nesta Lei Complementar;
- **conduzir os processos licitatórios destinados à outorga de concessões e permissões do serviço** público de transporte coletivo ou da exploração da infraestrutura de transporte público coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia; e
- **prestar assistência técnica** ao Estado de Goiás e a todos os municípios que compõem a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo na contratação de obras e serviços referentes à construção, à reforma ou à manutenção da infraestrutura de transporte que possam servir ao transporte público coletivo na Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia.

A prestação de serviço é feita através de concessões públicas, outorgadas pela CDTC e gerenciada, controlada e fiscalizada pela CMTC. O sistema é organizado em 5 lotes, que são operados por concessionárias responsáveis pela produção e execução dos serviços ofertados na RMTC.

Conforme definido na Deliberação Estadual nº 58/2007, que estabelece o modelo da outorga dos serviços do SIT-RMTC, as concessionárias são responsáveis por:

- Investimento em frota;
- Investimentos em implantação e operação da Central de Controle Operacional (CCO) e de Serviços de Informação ao Usuário (SIU), posteriormente reformulado como Serviço de Informação Metropolitano (SIM);

- Administração, manutenção e operação dos terminais de integração e estações de embarque de passageiros;
- Investimentos em garagens.

Adicionalmente, as empresas concessionárias da RMTc constituíram o **RedeMob Consórcio**, que corresponde a uma unidade organizacional operacional para: operação da Central de Controle Operacional (CCO); prestação do Serviço de Informação Metropolitano (SIM); gestão dos Terminais e Estações da RMTc; e operação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Sitpass.

Atualmente, o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SET) – entidade sindical representativa institucional das concessionárias – cumpre a função de agente responsável pela gestão da arrecadação tarifária da RMTc. Entretanto, com a aprovação da Lei Complementar nº 187 de 6 de outubro de 2023, iniciou-se o processo de implementação um novo arranjo que prevê a criação de uma **Câmara de Compensação e Custódia** que assumirá a responsabilidade da gestão financeira do sistema, e de uma **Sociedade de Propósito Específico (SPE)** com a finalidade de promover todos os investimentos previstos, como eletrificação e renovação da frota e melhorias infraestruturais, por meio de contratos de concessão com a CMTC, segundo a Lei Complementar Estadual nº 187/2023.

A Câmara de Compensação e Custódia será formada por representantes das concessionárias e do poder público, e assumirá a responsabilidade de concentrar os recursos da arrecadação tarifária (via Sitpass) e receitas extratarifárias (subsídios públicos, por exemplo) e distribuí-los às empresas operadoras, fazer a quitação dos empréstimos feitos junto aos bancos para promover os investimentos, e fazer o repasse de recursos destinados à infraestrutura a uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada para implantar e manter novas infraestruturas. Esta SPE será formada apenas pelas empresas concessionárias – as quatro operadoras privadas e a estatal Metrobus – com a finalidade promoverem os investimentos previstos em eletrificação e renovação da frota, implantação de corredores e outras melhorias infraestruturais. Portanto, na nova modelagem contratual, serão separados os custos de operação e os de investimentos, dividindo os fluxos de recursos de Opex (contratos de operação de cada um dos 5 lotes) e de Capex (concentrados na SPE para as intervenções de infraestrutura e renovação de frota).

Finalmente, a **Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR)** é um órgão do Estado de Goiás que assume algumas atribuições específicas dentro do arranjo da RMTc. Pela Lei Complementar Estadual nº 169/2021 (e suas atualizações posteriores), compete à AGR calcular e autorizar, anualmente, os valores da tarifa de remuneração de acordo com as metodologias de reajuste determinadas pelos respectivos instrumentos de delegação e em regulamento próprio; e conduzir e deliberar, dentro das periodicidades determinadas contratualmente ou sempre que provocada pelo poder público ou por agentes delegatários, processo administrativo de revisão tarifária, para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos instrumentos contratuais.

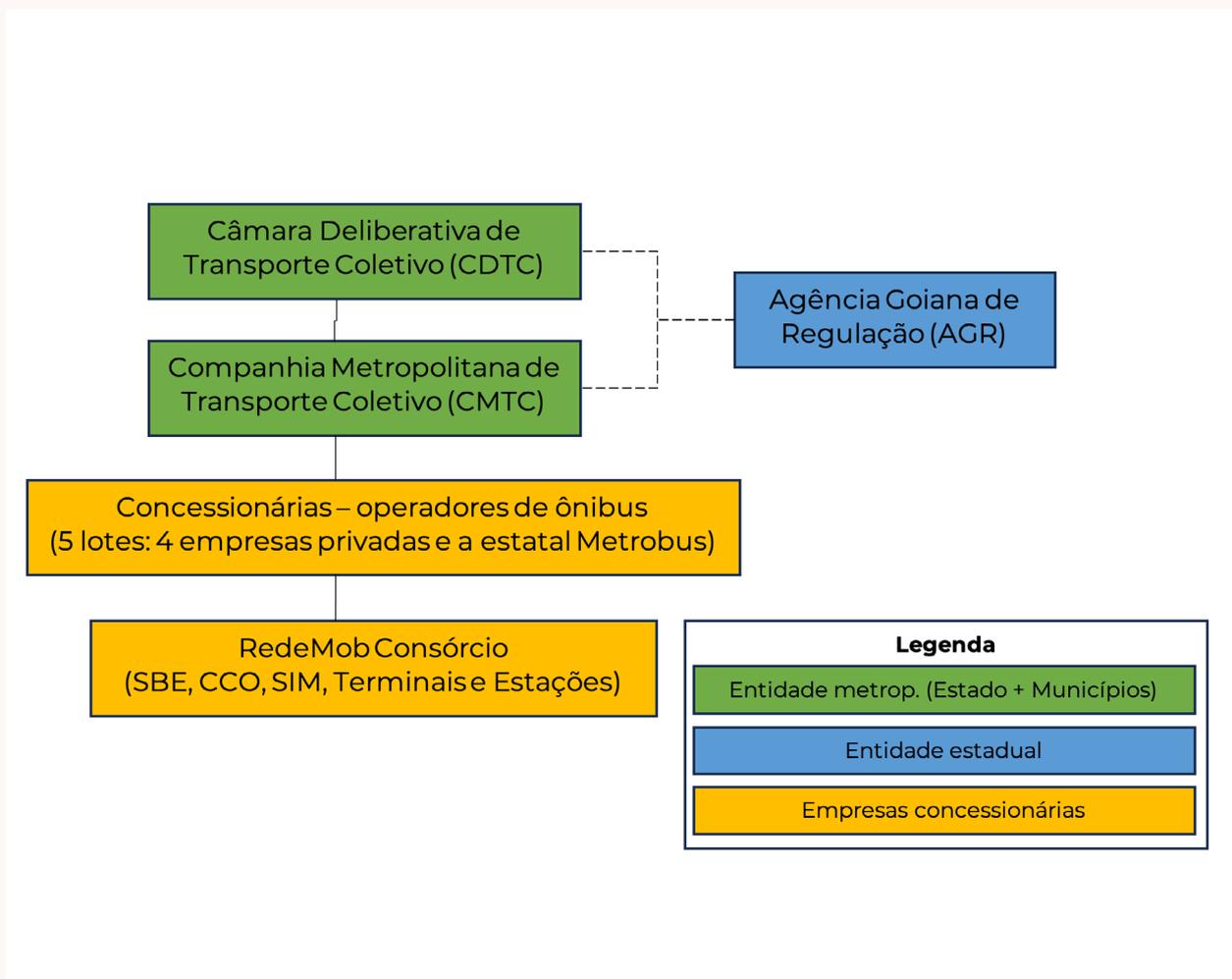


Figura 1615. Diagrama do arranjo institucional da gestão do SIT-RMTC da RMG

Representação democrática e tomada de decisão

O arranjo institucional atual da RMG é um caso interessante de gestão compartilhada entre os diversos entes federativos interessados e afetados pelas necessidades de provisão de serviço de transporte coletivo na sua região metropolitana. Foi criado, ao longo um processo de desenho e redesenho institucional, um modelo com representação de Municípios e Governo do Estado nas instâncias executora (CMTc) e deliberativa (CDTC).

Cabe a ressalva de que a RMTC somente chegou nessa configuração e dinâmica de funcionamento com plena participação dos membros após uma série de eventos desencadeados a partir da pandemia de COVID-19. Como mencionado anteriormente, houve um período de aproximadamente oito anos – entre 2013 e 2020 – no qual o Governo do Estado se ausentou da RMTC. Em uma inflexão desse movimento, o processo de implementação do Plano Emergencial exigido pelo Ministério Público para enfrentar a crise derivada da COVID-19 criou as condições para o retorno do Governo do Estado à concertação metropolitana.

No arranjo atual, definido pela Lei Complementar Estadual nº 169/2021 e suas atualizações posteriores, a Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo (CDTC) é formada por agentes públicos estaduais e municipais com a seguinte composição:

- 4 (quatro) conselheiros indicados pelo Governo do Estado de Goiás, entre os quais um será o Presidente da Câmara;
- 4 (quatro) conselheiros indicados pelo Município de Goiânia, entre os quais um será o Vice-Presidente da Câmara;
- 1 (um) conselheiro indicado pelo Município de Aparecida de Goiânia; e
- 1 (um) conselheiro indicado em sistema de rodízio, com mandatos anuais, pelos Municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira.

Já a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC) é administrada por uma diretoria colegiada formada por cinco membros, com a seguinte composição:

- 1 (um) Diretor-Presidente, a ser nomeado, em regime de rodízio de 2 (dois) anos, pelo Município de Goiânia ora pelo Estado de Goiás;
- 1 (um) Diretor de Operações, a ser nomeado pelo Município de Goiânia;
- 1 (um) Diretor de Operações Intermunicipais, a ser nomeado pelo Estado de Goiás;
- 1 (um) Diretor Administrativo e de Gestão, a ser nomeado pelo Município de Aparecida de Goiânia; e
- 1 (um) Diretor de Fiscalização, a ser nomeado em regime de rodízio de 2 (dois) anos pelos Municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira.

Destacam-se dois aspectos de grande interesse para a análise de representação democrática e tomada de decisão. O primeiro é a alternância entre Prefeitura de Goiânia e Governo do Estado na presidência da CMTC, em mandatos com duração de 2 anos. Para reduzir os potenciais conflitos de interesse, o período em que cada um desses entes fica na presidência foi definido de forma a não coincidir com o respectivo ano eleitoral. Ou seja, nos anos de eleição municipal, o Estado preside a CMTC e, nos anos de eleição estadual, a Prefeitura de Goiânia ocupa a presidência. Essa solução mostra um elevado grau de maturidade institucional da RMTC.

O outro aspecto a destacar é que, em 2021, a reformulação da RMTC, CDTC e CMTC definiu porcentagens de participação dos diferentes entes federativos que, ao invés de basear-se somente na demanda, busca também refletir as variadas capacidades orçamentárias dos entes. Esse critério tem como uma de suas vantagens não onerar excessivamente as “cidades dormitório”, que tipicamente concentram maiores contingentes de população de menor renda e menos atividade econômica – resultando em menor arrecadação municipal. Assim, os municípios que se beneficiam economicamente do trabalho dos moradores dos municípios vizinhos – especialmente o município-sede – absorvem também parte do ônus dos custos de deslocamento. Somado a esse critério, a reformulação das participações também procurou criar um equilíbrio entre os dois principais atores (Governo de Estado de Goiás e Prefeitura de Goiânia), dando a ambos a mesma porcentagem de contribuição com a RMTC. Essa estratégia evita a criação de vieses para um ou outro nas tomadas de decisão.

Após a atualização de 2023²⁷, a distribuição ficou assim:

- **Estado de Goiás:** 41,2%;
- **Município de Goiânia:** 41,2%;
- **Município de Aparecida de Goiânia:** 9,4%;
- **Município de Senador Canedo:** 4,81%;
- **Município de Trindade:** 2,13%;
- **Município de Goianira:** 1,26%.

As decisões de cunho tático-operacional, que já passaram ou não precisam de deliberações da CDTC, são tomadas pela diretoria colegiada da CMTC por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) de votos. O Diretor-Presidente não tem direito a voto e os votos dos demais diretores têm peso proporcional às participações dos entes que representam. Os diretores nomeados para a CMTC cumprem mandatos fixos de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, sendo que o Diretor-Presidente é de livre nomeação e destituição.

6.3.4 Planejamento e Financiamento

Financiamento e custeio

Na RMG, o financiamento e custeio do transporte público são organizados de forma integrada, destacando-se pela repartição de responsabilidades entre o Estado de Goiás, a Prefeitura de Goiânia e outros municípios participantes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTTC). Além das receitas tarifárias, o sistema conta com subsídios públicos compartilhados proporcionalmente entre os entes federativos, considerando critérios de capacidade econômica e benefícios do sistema. As porcentagens de participação acionária são aplicadas para diversas finalidades associadas ao financiamento do sistema, incluindo o custeio das diferenças entre a tarifa de remuneração (paga às concessionárias) e a tarifa pública (paga pelos usuários), e o repasse de recursos públicos para cobrir os investimentos em renovação de frota e melhorias na infraestrutura. Cada ente contribui proporcionalmente às suas porcentagens de participação.

Instrumentos de planejamento

A RMG ainda não possui um PDUI aprovado, apesar do Governo do Estado ter avançado no processo de elaboração de uma proposta. A Secretaria Geral de Governo, através da Subsecretaria de Políticas para Cidades e Transporte, em conjunto com a Universidade Federal de Goiás (UFG), através da Fundação de Apoio a Pesquisa (Funape), se reuniram em setembro de 2023 para reativar o grupo de trabalho responsável por trabalhar na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMG.

Em dezembro de 2023, foi realizado o Seminário “Metrópoles: Um Plano para o Futuro da Grande Goiânia” como parte da retomada das discussões para a implementação do PDUI, com participação de

²⁷ Lei Complementar Nº 187, de 6 de outubro de 2023.

²⁸ <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-publica-decreto-que-institui-o-plano-de-mobilidade-de-goiania/>

representantes do Ministério das Cidades, dos 21 prefeitos da Região Metropolitana de Goiânia e de parlamentares, bem como entidades da sociedade civil incluindo Saneago, Federação das Indústrias do Estado de Goiás (Fieg), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás (Crea-GO) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás (CAU-GO). Até julho de 2024, ainda não há informação de que o PDUI RMG tenha avançado.

Em complementação, não há um plano de mobilidade e/ou de transporte urbano de nível metropolitano. No nível municipal, a Prefeitura de Goiânia aprovou recentemente, em abril de 2024, o Plano de Mobilidade de Goiânia (PlanmobGyn) pelo Decreto Municipal nº 1.350/ 2024, que também instituiu o Conselho de Mobilidade Urbana de Goiânia (ComuGyn) e o Observatório da Mobilidade Urbana de Goiânia (OmuGyn), como parte da governança para gerenciamento de programas e projetos e monitoramento de metas.

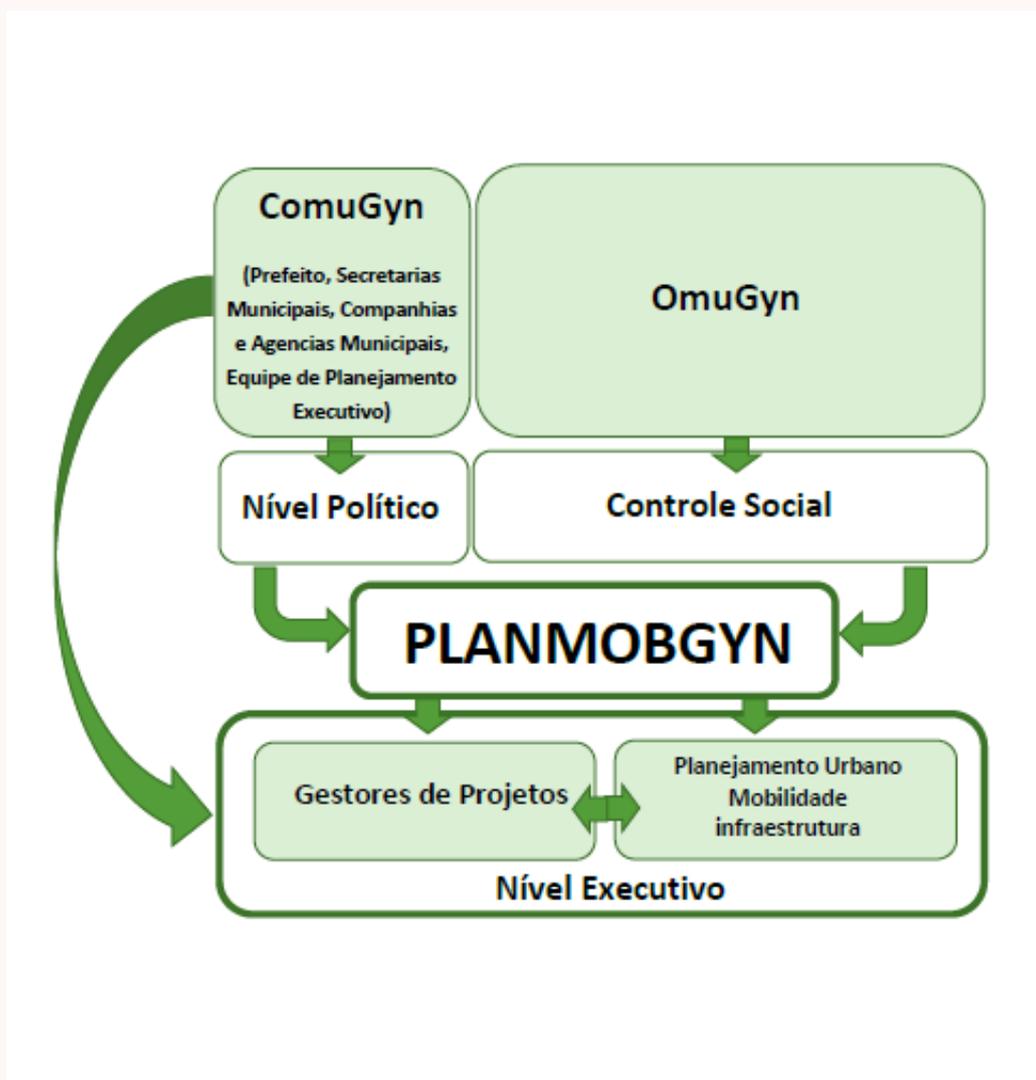


Figura 17. Governança do sistema de mobilidade no Município de Goiânia proposto no PlanmobGyn. Fonte: Plano de Mobilidade Urbana de Goiânia 2024-2033.



6.4 RM Curitiba

A Região Metropolitana de Curitiba está no grupo das nove primeiras Regiões Metropolitanas criadas no país, na década de 1970. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC, cinquentenária, foi efetivamente um órgão de atuação metropolitana até sua transformação em agência metropolitana, em 2023, tendo consolidado o “fazer” metropolitano, sobretudo na área ambiental e adentrando, posteriormente, o planejamento urbano.

A cidade de Curitiba, por sua vez, teve importante papel na gênese do transporte integrado na região, a partir do crescimento urbano expressivo ocorrido nas décadas de 1980 e 1990. As décadas de experiência fizeram com que o município, através da empresa municipal Urbanização de Curitiba S.A. (URBS), realizasse o planejamento, a operação e a fiscalização do transporte público coletivo metropolitano, até 2013.

Se por um lado a experiência da RMC teve uma intensa divulgação de seu modelo de planejamento urbano a partir da década de 1990, por outro lado, vivenciou processos, não tão divulgados, de distanciamento socioeconômico polo-periferia expressos pela exclusão social, favelização e ocupação de mananciais²⁹.

²⁹ Para uma análise mais aprofundada do paradoxo de cidade modelo com processos profundos de desigualdade socioespacial construído pelo marketing urbano curitibano nessa época, ver Sánchez (1993), bem como publicações posteriores.

6.4.1 Descrição geral da RM e da oferta de transporte público

Dados básicos da RM

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiu as primeiras RMs no país. Hoje, é composta por 29 municípios, a saber: Adrianópolis; Agudos do Sul; Almirante Tamandaré; Araucária; Balsa Nova; Bocaiuva do Sul; Campina Grande do Sul; Campo do Tenente; Campo Largo; Campo Magro; Cerro Azul; Colombo; Contenda; Curitiba; Fazenda Rio Grande; Itaperuçu; Lapa; Mandirituba; Piên; Pinhais; Piraquara; Quatro Barras; Quitandinha; Rio Branco do Sul; Rio Negro; São Jose dos Pinhais; Tijucas do Sul; Tunas do Paraná; Doutor Ulysses. A RMC possui uma área total de 16.580,75 Km², onde vivem 3.560.258 habitantes. Desses, 49,82% moram no município sede.

A gestão e governança metropolitanas estão atualmente a cargo da Agência de Assuntos Metropolitanos do Estado do Paraná (AMEP), criada em 2023, sucedendo a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). A AMEP é uma entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Estado das Cidades (SECID), dotada de personalidade jurídica de direito público, com o objetivo de coordenar as funções públicas de interesse comum não apenas na RM de Curitiba, como sua antecessora, mas nas 8 Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas legalmente instituídas no Estado do Paraná.

Tabela 5 - Dados básicos da RMC

Municípios da RM	Município-sede (Curitiba)	RMC (29 municípios)
Área total	434,9 Km ² (2010)	16.580,75 Km ² (2022)
Área urbanizada	336,51 Km ² (2019)	15.204,55 Km ² (2010)
População	1.773.718 hab. (2022)	3.560.258 hab. (2022)
Grau de Urbanização	100% (2010)	91,7% (2010)
Densidade Demográfica	4.078,53 hab./km ² (2022)	205,87 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	R\$ 98.003.703,90 (2021)	165.430.214,1 (2020)
PIB per capita	R\$ 49.907,02 (2021)	R\$ 44.780,00 (2020)
IDHM	0,823 (2015)	0,783 (2015)
Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015)	0,253 (2015)	0,285 (2015)

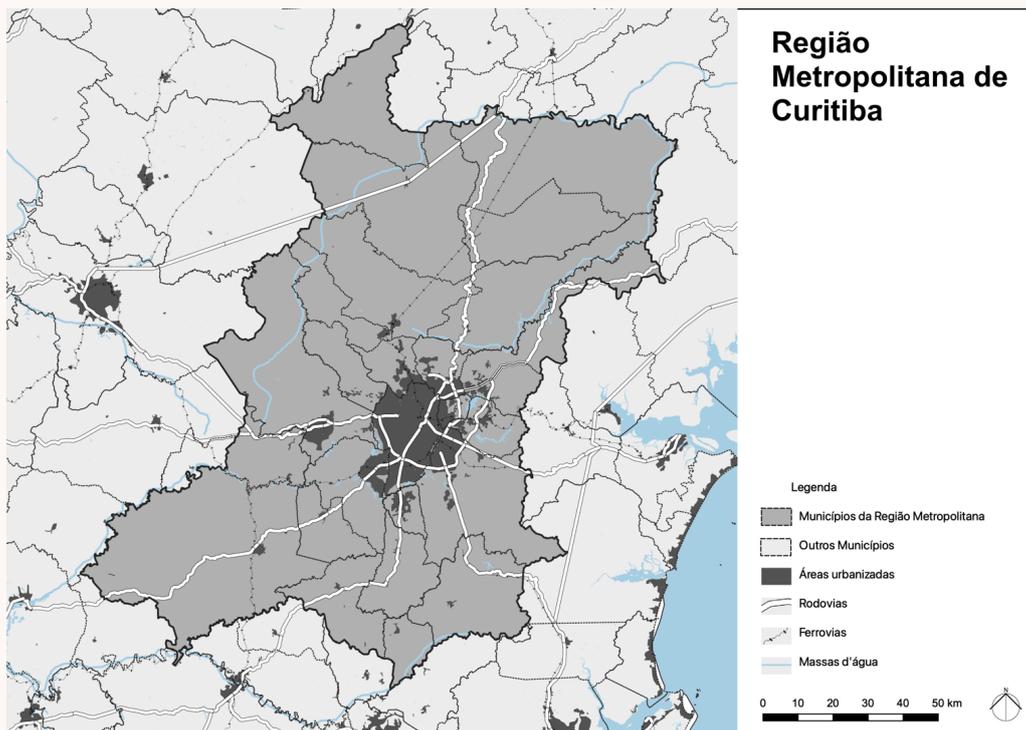


Figura 18. RMC. Fonte: Elaboração própria.

Se a população de Curitiba se manteve mais ou menos estável nas últimas duas décadas, com crescimento populacional de pouco mais de 0,5% ao ano, os municípios que fazem fronteira com a capital cresceram a taxas bem maiores, a exemplo de Fazenda Rio Grande, Piraquara, São José dos Pinhais e Araucária. Estes últimos, inclusive, formam junto com a capital os três municípios com maior peso no PIB do estado.



Figura 19. Taxa de crescimento anual e receita corrente líquida per capita nos municípios da RMC.

Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da RM

Apesar do planejamento e prestação dos serviços de transporte público coletivo municipais e intermunicipais não serem mais integrados, a RMC conta com a Rede Integrada de Transporte Coletivo de Curitiba (RIT), que permite ao usuário a utilização de mais de uma linha de ônibus com o pagamento de apenas uma tarifa. O processo de integração operacional e tarifária ocorre a partir das estruturas físicas dos 23 terminais de integração distribuídos espacialmente na capital. Curitiba mantém a infraestrutura viária e dos terminais de transporte da RIT à disposição do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano para integrações físicas e tarifárias. O Estado, através da AMEP, mantém 13 municípios acessando a RIT por meio do serviço de ônibus intermunicipal metropolitano.

A RIT tem como princípio fundamental a integração do transporte coletivo com o uso do solo e o sistema viário, configurando uma cidade com crescimento linear e estruturada por um sistema tronco-alimentado no qual a integração operacional e tarifária ocorre, fisicamente, por terminais de integração fechados. Ao todo, são 83 quilômetros de canaletas, vias ou faixas exclusivas, caracterizando corredores de transporte.

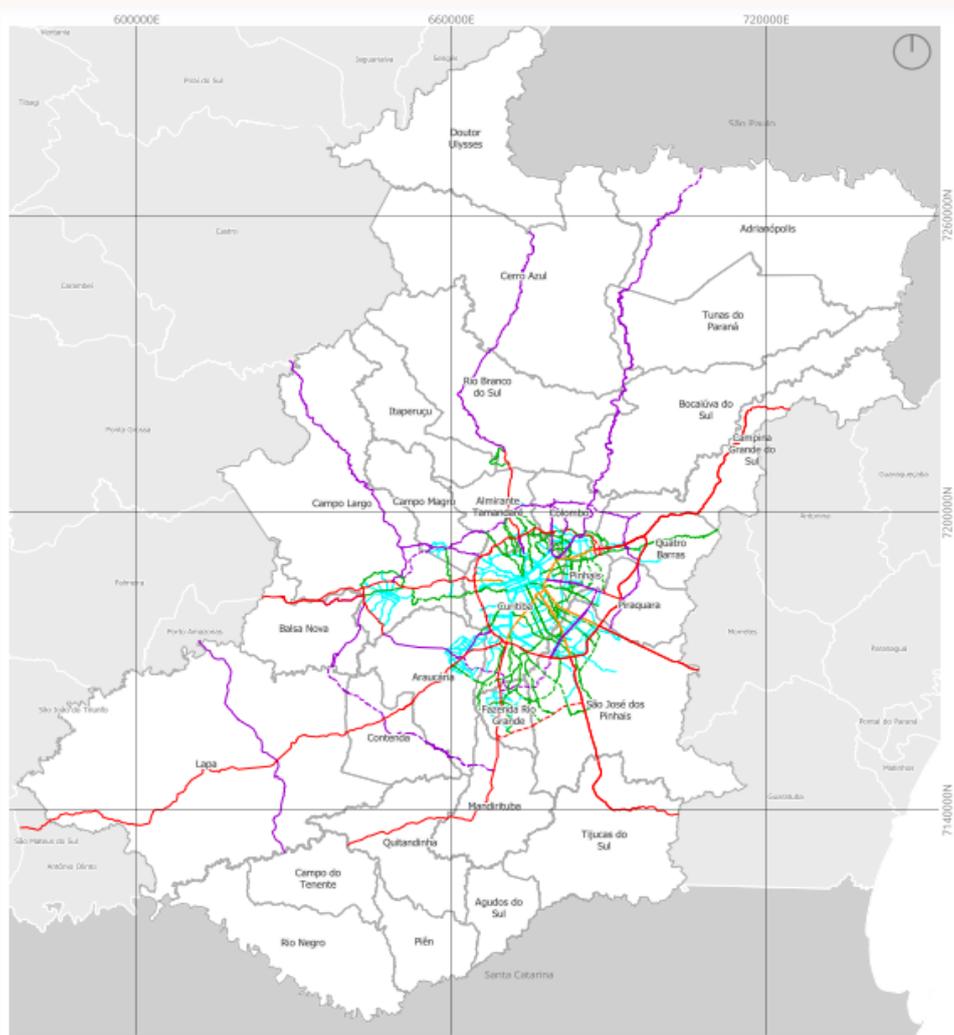


Figura 20 - Mapa das diretrizes viárias metropolitanas 2023. Fonte: AMEP, 2023

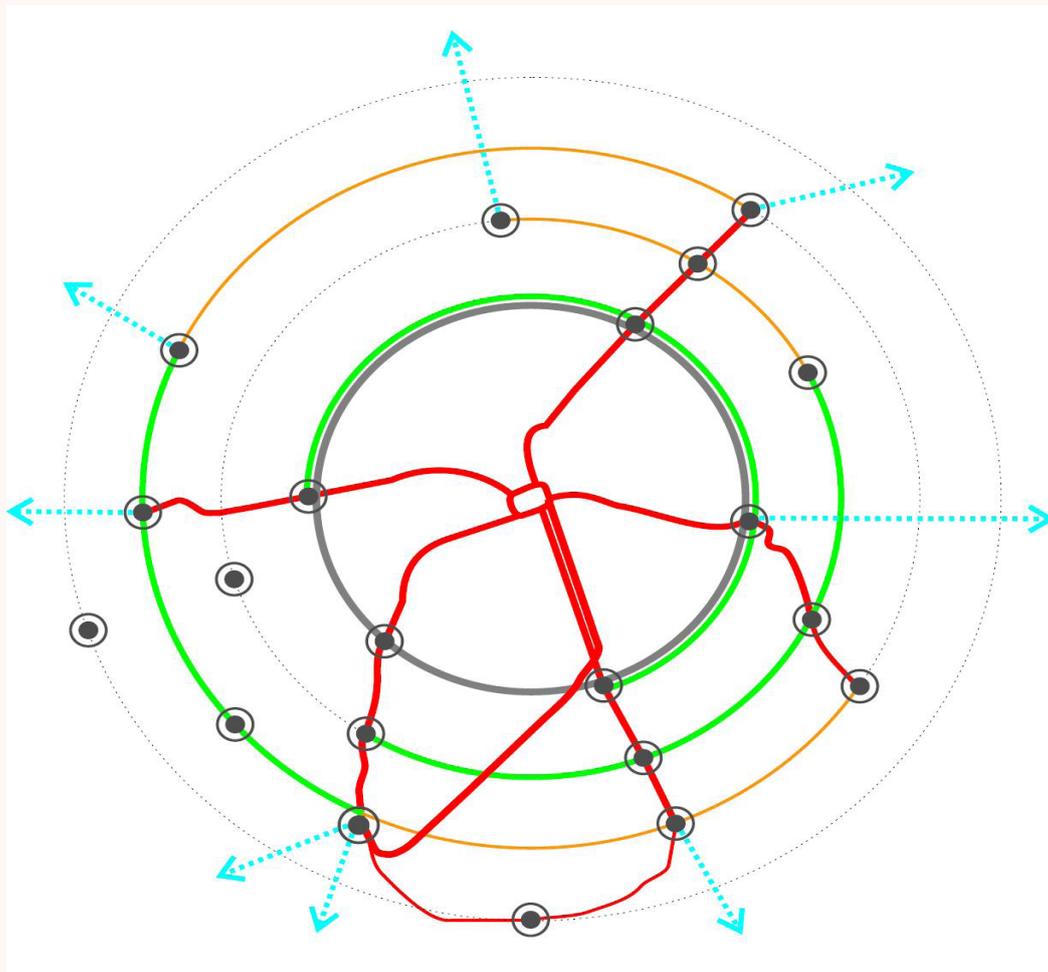


Figura 21 - A Rede Integrada de Transporte Coletivo de Curitiba (RIT)

A frota do Transporte Público Coletivo Metropolitano é composta por 201 ônibus, entre biarticulados, articulados, padron, multimodais, comuns, micro especial, entre outros, que operam em 19 municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

6.4.2 Arranjo institucional e marco normativo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

1973	Institui a Região Metropolitana de Curitiba.
1974	Cria a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC
1974	Criação da Rede Integrada de Transporte Coletivo de Curitiba (RIT).
1994	Transforma a Coordenação da RMC – COMEC em autarquia. Revogada pela Lei Estadual nº 21.353.
2003	Cria o cargo de Secretário Especial para Assuntos da RMC
2005	Dispõe sobre o funcionamento das RMs do Estado do Paraná e institui o Sistema Gestor Metropolitano em cada RM do estado.
2012	Cria o Grupo Interinstitucional de Trabalho - GIT
2013	Dispõe que o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.
2015	Instituição do Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrôpole no Estado do Paraná.
2015	Aprovação do Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba.
2015	Desintegração do sistema de bilhetagem eletrônica entre o transporte público municipal de Curitiba, gerenciado pela URBS, e o transporte público intermunicipal metropolitano, gerenciado pela COMEC.
2018	Criação do Conselho de Transporte Coletivo (CTC) da Região Metropolitana de Curitiba.
2022	Regulamentação do Conselho de Transporte Coletivo (CTC) da Região Metropolitana de Curitiba.
2023	Criação da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP

Tabela 6. Marco normativo RM de Curitiba

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, que instituiu as primeiras RMs no país, hoje composta por 29 municípios. O histórico de inclusão dos municípios da RMC foi o seguinte:

1973

Lei Complementar Federal n. 14/1973: Cria a RMC com os primeiros quatorze municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais;

- Lei Estadual n. 11.027/1994: Inclui os municípios de Cerro Azul, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Quitandinha, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná e Doutor Ulysses;
- Lei Estadual n. 11.096/1995: Inclui o município de Adrianópolis;
- Lei Estadual n. 12.125/1998: Inclui o município de Agudos do Sul;
- Lei Estadual n. 13.512/2002: Inclui o município da Lapa;
- Lei Complementar n. 139/2011: Inclui os municípios de Campo do Tenente, Pien e Rio Negro.

1974

Lei Estadual nº 6.517/1974: Criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC
Criação da Rede Integrada de Transporte Coletivo de Curitiba (RIT)

1994

Lei Estadual nº 11.027/1994: Reformulação da COMEC, alternando sua personalidade jurídica de Órgão de Regime Especial da Administração Direta para autarquia, situada no campo da Administração Indireta do Poder Executivo Estadual (posteriormente revogada pela Lei Estadual nº 21.353). Também alterou a composição do Conselho Deliberativo, criou a Diretoria de Transporte Metropolitano e estabeleceu um organograma funcional para a Secretaria Executiva, departamentalizando as áreas de produção técnica e administrativa do órgão” (PARANÁ, 2024). O Conselho Deliberativo, como instância superior de decisão, era formado pelo Secretário de Estado de Planejamento – representando o Governo do Estado do Paraná, na presidência –, e mais cinco membros, dos quais um indicado pelo prefeito da capital e um indicado pelos demais prefeitos da região. Já o Conselho Consultivo era formado por um representante de cada município integrante da Região Metropolitana de Curitiba, sob a presidência do Secretário de Estado do Planejamento (PARANÁ, 2024)

2003

Decreto Estadual nº 22/2003: Criação do cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba, para assessorar o Governador do Estado do Paraná na coordenação das ações relativas ao planejamento e à execução de FPICs, tendo a COMEC como suporte técnico-administrativo.

A partir de 2006, passa a vigorar o Decreto Estadual nº 6.384/2006 que revoga o Decreto Estadual nº 22/2003, e vincula a COMEC à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

2005

Lei Estadual nº 111/2005: Institui o Sistema Gestor Metropolitano em cada Região Metropolitana do Estado, compreendendo o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, e os fundos de desenvolvimento de cada Região Metropolitana.

2011

Lei Complementar Estadual nº 139/2011: Inclui 3 municípios à Região Metropolitana de Curitiba, sendo eles Campo do Tenente, Pien e Rio Negro.

2012

Decreto Estadual nº 3.992/2012: Criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GIT), com a atribuição de atuar nos procedimentos administrativos referentes ao parcelamento do solo, condomínios e indústrias, projetos de regularização fundiária e loteamentos de interesse social e privados, além de quaisquer outras atividades que possam afetar significativamente as áreas de interesse especial de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de Curitiba.

2013

Lei Complementar nº 153/2013: Dispõe sobre o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná que, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.

2015

Decreto Estadual nº 2.635/2015: Instituição do Comitê Gestor de Implantação do Estatuto da Metrôpole no Estado do Paraná, para prover a orientação estratégica, elaborar e aprovar o Plano de Trabalho para a implantação do Estatuto da Metrôpole no estado, além de orientar e coordenar a realização dos estudos que servirão de subsídio às discussões para sua implantação.

O Comitê constitui o Grupo de Apoio Técnico para suporte à realização das ações, formado pelas seguintes Secretarias de Estado do Governo do Paraná: Casa Civil; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral; e Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística.

Decreto Estadual nº 2.009/2015: Aprova o Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros na Região Metropolitana de Curitiba.

Desintegração do sistema de bilhetagem eletrônica do transporte público municipal de Curitiba, gerenciado pela URBS, e o transporte público intermunicipal metropolitano, gerenciado pela COMEC.

2018

Decreto nº 8.789/2018: Criação do Conselho de Transporte Coletivo (CTC) da Região Metropolitana de Curitiba, criado pelo Decreto Estadual nº 8.789/2018 como órgão interfederativo vinculado à Secretaria de Estado das Cidades (SECID), com a finalidade de assessorar o Governo do Estado e os municípios da RMC na formulação de políticas públicas e na implementação de programas voltados ao desenvolvimento do transporte coletivo na região, indo ao encontro do Estatuto das Metrôpoles.

2022

Lei Estadual nº 21.311/2022: Disciplina o Conselho de Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Curitiba (CTC), conferindo a ele uma conformação “mais modern[a] e congruente com a atual ordem constitucional, é mais adequado às exigências da Governança Interfederativa, tendo-se em vista, sobretudo, a sua composição e a sua forma de ação” (Paraná, 2024).

2023

Lei Estadual nº 21.353/2023: Criação da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP), com o objetivo de coordenar as Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas legalmente instituídas no Estado do Paraná.

6.4.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público

A Lei Complementar Estadual nº 111/2005, que dispõe sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas do Estado do Paraná, define quinze funções públicas de interesse comum (FPICs):

- I - o estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;
- II - a ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;
- III - o desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração e distribuição de renda;
- IV - a infraestrutura econômica relativas, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias;
- V - o sistema viário e o trânsito, os transportes e o tráfego de bens e pessoas;
- VI - a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água potável;
- VII - a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos esgotos sanitários;
- VIII - a macrodrenagem das águas superficiais e o controle de enchentes;
- IX - a destinação final e o tratamento dos resíduos urbanos;
- X - a política da oferta habitacional de interesse social;
- XI - o controle da qualidade ambiental;
- XII - a educação e a capacitação dos recursos humanos;
- XIII - a saúde e a nutrição;
- XIV - o abastecimento alimentar;
- XV - outros serviços declarados de interesse comum.

A estrutura institucional para a governança e o planejamento metropolitanos sobre estas FPICs está alicerçada na Agência para Assuntos Metropolitanos do Estado do Paraná (AMEP), entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Estado das Cidades (SECID), dotada de personalidade jurídica de direito público. Suas áreas de atuação são a promoção, implementação e monitoramento da política estadual de desenvolvimento urbano.

Distribuição de atribuições e competências

A gestão, governança, planejamento, formulação, execução e avaliação de políticas públicas referentes às FPICs e ao PDUI estão a cargo da AMEP, que também tem entre as suas competências fornecer suporte técnico e administrativo às instâncias executiva e deliberativa.

No transporte público coletivo, a AMEP também é responsável por coordenar e gerir o Transporte Coletivo entre os 19 municípios que atualmente integram o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba (STPP/RMC). O serviço é operado por empresas privadas por meio de contratos precários de permissão com o Governo do Estado.

No novo modelo do STPP, em processo de licitação, pretende-se integrar todos os 28 municípios da RMC à capital, ao tempo em que diminui a participação da agência no transporte de passageiros no interior dos municípios. As linhas urbanas, que estão hoje sob responsabilidade da AMEP, deverão ser operacionalizadas pelos próprios municípios, a partir de um período de adequação.

Isto é, reafirma-se a competência de cada município sobre o transporte público intramunicipal, devendo este alimentar o sistema intermunicipal metropolitano. No entanto, poucos municípios da RMC contam hoje com sistemas municipais regulados. De acordo com uma ação judicial movida pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em 2023, apenas Curitiba, Araucária, Campo Largo e São José dos Pinhais operavam por meio de contratos de concessão com os operadores, sendo o de Curitiba, planejado e gerido pela URBS, o mais relevante em termos de organização, oferta e demanda.

URBS e AMEP concentram as competências para a prestação dos serviços de Transporte Público Coletivo na RM, o que se dá por meio de Convênios entre o Estado do Paraná e o Município de Curitiba, via Fundo Urbanístico de Curitiba (FUC). São atores da prestação de serviço do transporte público coletivo na RMC: a URBS, a AMEP e empresas operadoras que operam tanto no município de Curitiba quanto na RM, divididas em 3 consórcios.

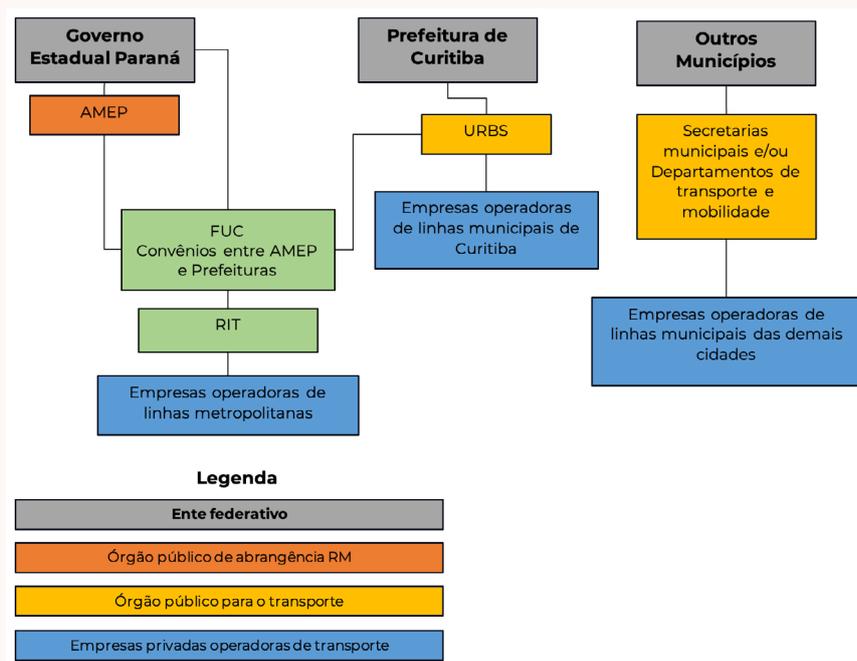


Figura 22. Diagrama do arranjo institucional da gestão

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

A estrutura administrativa da RM de Curitiba conta com cinco Câmaras Técnicas: Câmara de Apoio Técnico da APA do Passaúna, Câmara de Apoio Técnico da APA do Iraí, Câmara Técnica do Karst, Câmara Técnica dos Instrumentos da Política Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, finalmente, a Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano.

A **Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano (CTSVM)** foi instituída em 2000, quando da publicação do documento “Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário Metropolitano”, pela COMEC e pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), identificando e instituindo vias que exercem função metropolitana e definindo mecanismos de gestão integrada para a implantação, uso e conservação destas vias. A CTSVM é um órgão colegiado de deliberação técnica, de caráter consultivo, instituída através da Deliberação 02/2000 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba, publicada no Diário Oficial do Estado em 04 de dezembro de 2000, e que tem por objetivo promover a gestão integrada do conjunto de vias de interesse metropolitano da RMC.

É composta por membros permanentes e suplentes do quadro dos órgãos da administração pública a nível municipal, estadual e nacional³⁰. Ainda de acordo com a Deliberação nº 02/2000, poderão participar, como convidados, associações representativas da sociedade civil organizada, para apoio e desenvolvimento de atividades conjuntamente aos membros permanentes da Câmara Técnica, sem direito a voto. A CTSVM é presidida por um de seus membros, eleito pela maioria simples dos presentes à sessão de eleição, com mandato de 02 (dois) anos, podendo ser renovado. Conforme consta no site da AMEP, entre 2012 e 2024, ocorreram 13 reuniões da Câmara Técnica, e estão previstas mais três reuniões, nos meses de junho, agosto e outubro de 2024.

A representação democrática e a participação social na tomada de decisão efetivam-se nos conselhos metropolitanos, incluindo o Conselho da APA do Rio Verde, o Conselho Gestor dos Mananciais, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Conselho Paranaense de Ciclomobilidade e o Conselho do Transporte Coletivo.

O **Conselho do Transporte Coletivo (CTC)** é um **órgão colegiado** de caráter consultivo, fiscalizador, normativo e deliberativo vinculado à Secretaria de Estado das Cidades, com competência em questões relacionadas às ações de mobilidade urbana executadas pela AMEP. Suas atribuições incluem a integração e participação da comunidade metropolitana na execução de estudos, políticas, normas e padrões relativos ao transporte público coletivo.

O CTC é composto por representantes de órgãos estaduais (Secretaria das Cidades, Secretaria de Infraestrutura e Logística, Secretaria da Fazenda) e municipais (sendo um de cada município da RMC participante da Rede Integrada Metropolitana de Transporte) e da sociedade civil (através de um membro

³⁰ Participam da CTSVM: Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOME), AMEP, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística/Departamento de Estradas de Rodagem (SEIL/DER/PR), bem como representantes dos municípios que tiverem assunto em pauta, por convocação do presidente.

do Conselho Estadual das Cidades do Paraná e de movimento social ligado à mobilidade urbana). O Presidente do CTC será indicado pelo Governador do Estado, o qual poderá, em caráter excepcional, por meio de ato formal convidar a participar das sessões, na condição de observadores, membros de órgãos regulatórios e de controles externo ou interno.

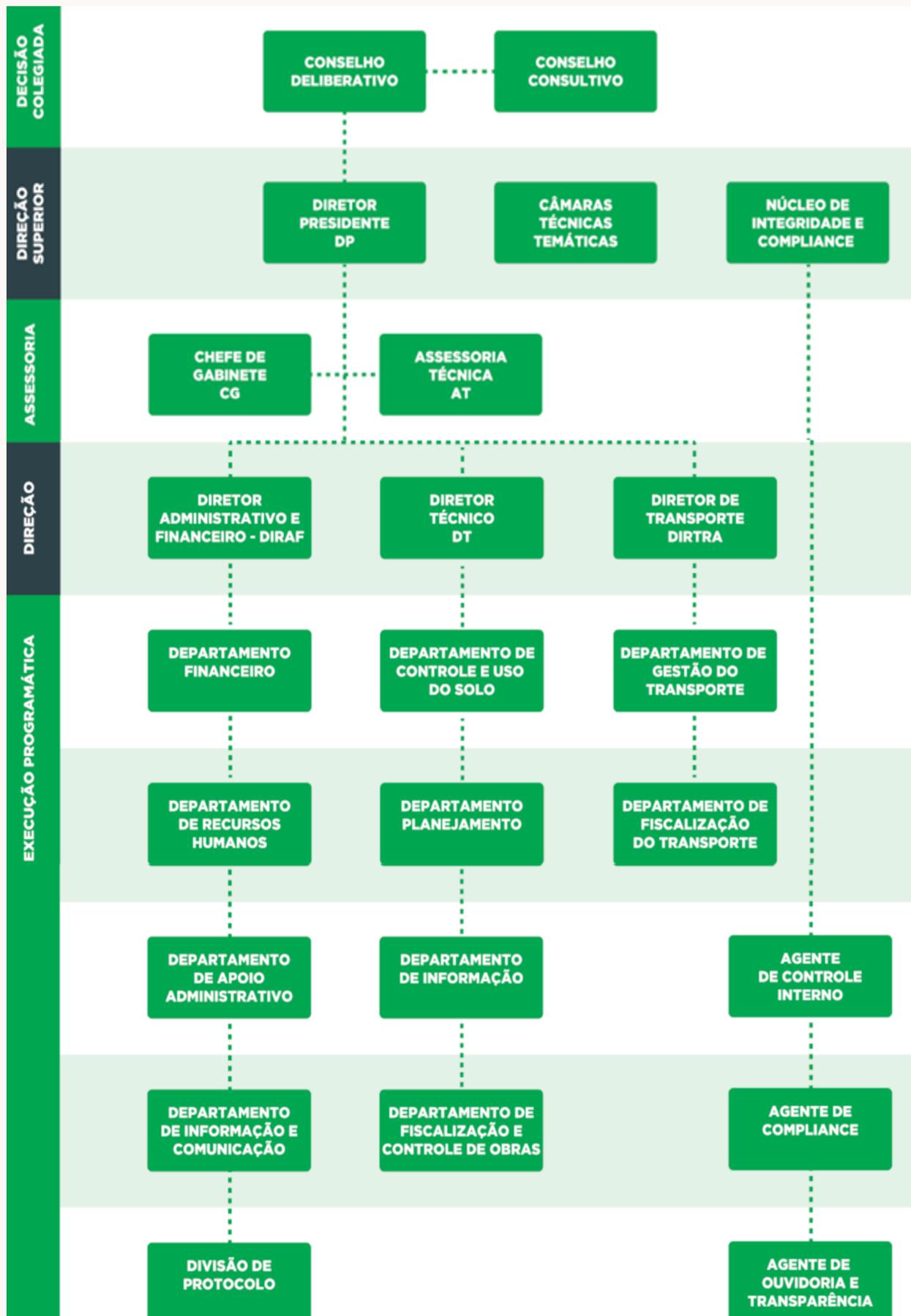
A estrutura institucional da RMC conta ainda com:

Grupo Interinstitucional de Trabalho (GIT), vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos e sob a coordenação da Comec, descrito anteriormente. Dentre as competências do GIT está a de uniformizar o trâmite procedimental e integrar a atuação dos Órgãos públicos no que se refere a empreendimentos, obras e atividades, em especial os de parcelamento do solo, condomínios e indústrias localizados na Região Metropolitana de Curitiba. Sua composição atual conta com seis membros: um titular e um suplente da AMEP, dois titulares e dois suplentes do Instituto Água e Terra (antigo Instituto Ambiental do Paraná).

Comissão de Relações Federadas e Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná, com as competências de manifestar-se sobre proposições que tratem da melhoria e desenvolvimento das relações entre o Estado do Paraná e os demais entes federados e sobre toda e qualquer proposição relacionada às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do Estado, promovendo a integração das políticas públicas dos municípios;

Conselho Municipal de Transporte de Curitiba: órgão consultivo e deliberativo que tem como principal função supervisionar e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao transporte público

Associação dos municípios da RMC (ASSOMECC): de caráter supramunicipal e apartidário, criada pelos governos municipais e estadual, em 1982. Representa os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) para promover a cooperação entre as cidades da região, coordenando ações conjuntas e facilitando o diálogo entre os prefeitos e outras autoridades municipais sobre temas de interesse comum, como infraestrutura e mobilidade urbana. A ASSOMECC trabalha para garantir que os municípios da RMC tenham uma voz unificada em discussões regionais e nacionais. Além disso, ela também atua no apoio técnico e na capacitação das administrações municipais, para a gestão metropolitana.



6.4.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

Tanto no sistema municipal de transporte público coletivo de Curitiba, gerido pela URBS, quanto no sistema intermunicipal metropolitano, gerido pela AMEP, a receita provém majoritariamente da arrecadação tarifária, sendo complementada por subsídios municipais e estaduais.

Além disso, tendo em vista os impactos operacionais e financeiros da integração metropolitana sobre ambos os sistemas, são firmados convênios entre o Governo do Estado do Paraná e a Prefeitura de Curitiba, envolvendo ações de cooperação técnica e transferência de recursos do estado para o município.

De acordo com o último Termo de Convênio (Paraná, 2023) firmado em fevereiro de 2023, com validade de um ano, são atribuições da AMEP manter a gestão, supervisão, fiscalização, planejamento e o controle da execução da outorga de concessão e ou permissão dos serviços de transporte coletivo intermunicipal metropolitano de passageiros da RMC; repassar os recursos financeiros disponibilizados pelo Governo do Estado e pela SECID ao Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC); fixar as tarifas a serem cobradas dos usuários do sistema de transporte coletivo intermunicipal metropolitano de passageiros; realizar o acompanhamento, a fiscalização, o controle, a supervisão e a avaliação do cumprimento do convênio, em conjunto com os demais órgãos estaduais; e liberar os recursos financeiros em obediência ao cronograma de desembolso e financeiro.

Já à URBS cabe utilizar os recursos financeiros recebidos do estado e do município exclusivamente para fazer frente ao *déficit* tarifário decorrente da diferença entre a tarifa pública praticada no transporte urbano de passageiros e a tarifa técnica decorrente da aplicação da planilha de custos que embasa os contratos mantidos com as empresas operadoras no sistema urbano.

Ambas as instituições têm o papel conjunto de estimular o aumento da qualidade e da produtividade dos serviços e da preservação do meio ambiente, mantendo a sustentabilidade financeira do sistema e favorecer o deslocamento pendular e manter metodologia existente de compartilhamento das informações da utilização dos cartões urbanos (URBS) e dos cartões metropolitanos (AMEP), com cruzamento do CPF dos usuários.

Além disso, no que se refere a investimentos em infraestrutura de transporte, a AMEP Convênios com os municípios, individualmente, viabilizando as ações de acordo com a capacidade de contrapartida de cada ente.

Instrumentos de planejamento

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM de Curitiba (RMC) está em etapa de elaboração, com previsão de finalização em meados de 2025. De acordo com o Estatuto da Metrôpole, as decisões sobre o PDUI cabem ao colegiado da microrregião que, no caso da RMC, é o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Curitiba, tendo a Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP) como órgão de apoio técnico-consultivo.

As etapas do processo de elaboração do plano contemplam os documentos e ritos usuais, como mobilização, diagnóstico e consolidação de diretrizes, bem como a definição da composição dos municípios que fazem parte da RMC, mantendo, reduzindo ou ampliando o território de abrangência, e a proposição de um modelo de governança federativa³¹.

O principal instrumento de planejamento do transporte público da RMC é o documento intitulado Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário Metropolitano, elaborado, em 2000, pela COMEC e pela então Secretaria de Estado de Planejamento. O documento buscou identificar e instituir as vias que exercem função metropolitana, além de definir mecanismos de gestão integrada para a implantação, uso e conservação destas vias.

³¹ O processo de contratação de empresa especializada para a elaboração do PDUI se deu através de um Edital de concorrência, lançado pela COMEC em outubro de 2022 ([Concorrência 03/2022](#)).



6.5 RM Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi um dos casos pioneiros de governança metropolitana do transporte público no Brasil. Tanto no planejamento da rede em escala metropolitana, desde o final da década de 1970, quanto pela implementação de uma rede metropolitana na década de 1980 – o Probus –, incluindo a criação de uma entidade específica para a gestão desse sistema – a Metrobel, posteriormente substituída pela Transbel. No entanto, a partir do final dessa década ocorreu um progressivo processo de desgaste e de descontinuidades institucionais, que levaram à completa fragmentação do sistema metropolitano.

Atualmente, a RMBH conta com sistemas municipais isolados, geridos por cada município, e uma série de serviços de ônibus intermunicipais (chamadas de linhas metropolitanas) – bem como o Metrô-BH, desde 2022 – sob responsabilidade do governo estadual. Este caso constitui um contraponto relevante para este estudo, para ajudar a compreender não apenas os processos exitosos de desenvolvimento institucional, mas também discutir questões chave e lições históricas sobre como a governança também está sujeita à descontinuidade.

6.5.1 Descrição geral da RM e da oferta de transporte público

Dados básicos da RM

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada pela Lei Federal nº 14/1973, regulamentada no ano seguinte pela Lei Estadual nº 6.303/1974 e alterada por diversas leis posteriores até 2012. Atualmente, é composta pelos municípios de Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, Vespasiano, Baldim, Capim Branco, Confins, Florestal, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Nova União, Juatuba, Mario Campos, Matozinhos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaruçu de Minas, Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé, Mateus Leme, totalizando 34 municípios. A RMBH abrange uma área de aproximadamente 14.420 km² e possui uma população estimada em 5,1 milhões de habitantes, sendo cerca de 2,3 milhão no município-sede.

Tabela 7. Dados básicos da RMBH

Municípios da RM	Município-sede (Belo Horizonte)	RMBH (34 municípios)
Área total	331,3 Km ² (2010)	14.420,5 Km ² (2022)
Área urbanizada	274,74 Km ² (2019)	N/A
População	2.315.560 hab. (2022)	5.128.282 hab. (2022)
Grau de Urbanização	100% (2010)	98,11% (2010)
Densidade Demográfica	6.988,18 hab./km ² (2022)	375,49 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	R\$ 105.829.675,05 (2021)	R\$ 201.389.090,7 (2020)
PIB per capita	R\$ 41.818,32 (2021)	R\$37.340,00 (2020)
IDHM	0,810 (2015)	0,799 (2015)
Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015)	0,276 (2015)	0,246 (2015)

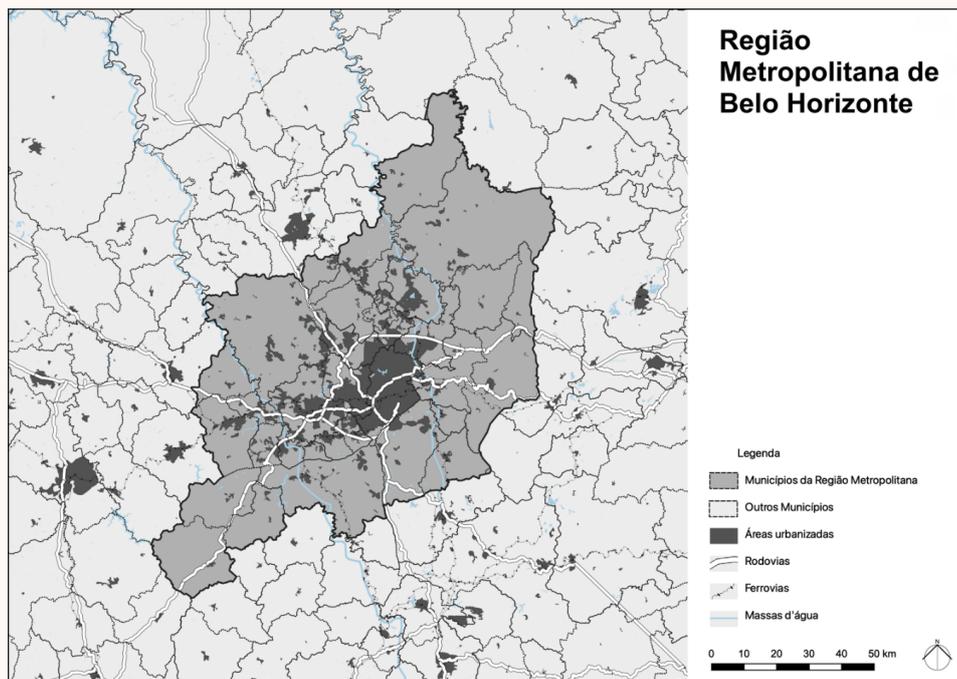


Figura 23. Divisão administrativa da RMBH. Fonte: Elaboração própria.

A região metropolitana de Belo Horizonte é uma das maiores e mais diversas do país em termos dos municípios que a compõem. Agrega municípios bastante pequenos e com receita corrente líquida per capita altíssima, na faixa de R\$ 15 a 20 mil, como Itatiaiuçu, Brumadinho, Belo Vale e Itabirito, todos ao sul da RM e em áreas de mineração, até municípios como Ribeirão das Neves, vizinha a capital, com menos de R\$ 2,7 mil reais de receita líquida per capita e grande parte da sua população vivendo em áreas de risco de deslizamentos, enchentes e enxurradas. Nas últimas duas décadas, a população de Belo Horizonte tem apresentado baixo crescimento populacional, próximo à estagnação. Enquanto isso, municípios pequenos localizados no entorno do núcleo metropolitano de maior fluxo de pessoas, formado por Belo Horizonte, Contagem e Betim, apresentam crescimento populacional relativo relevantes, acima de 3%.

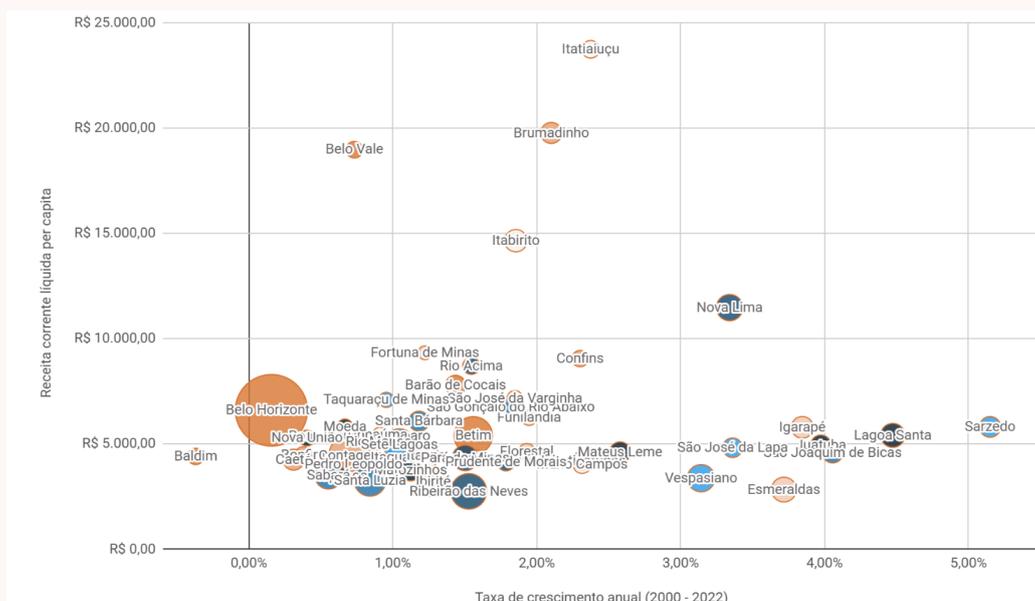


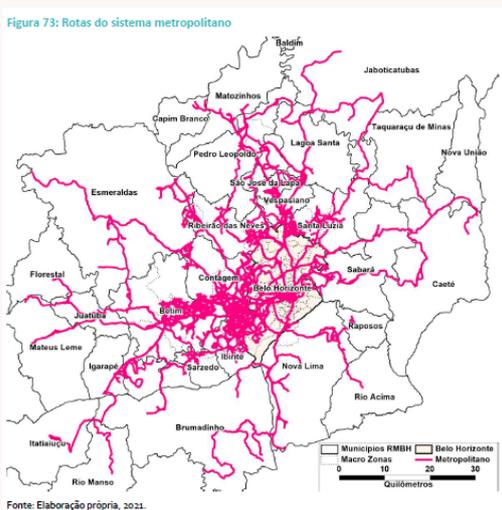
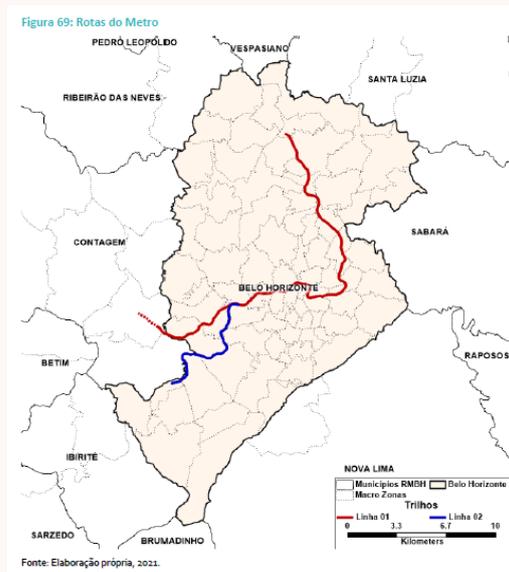
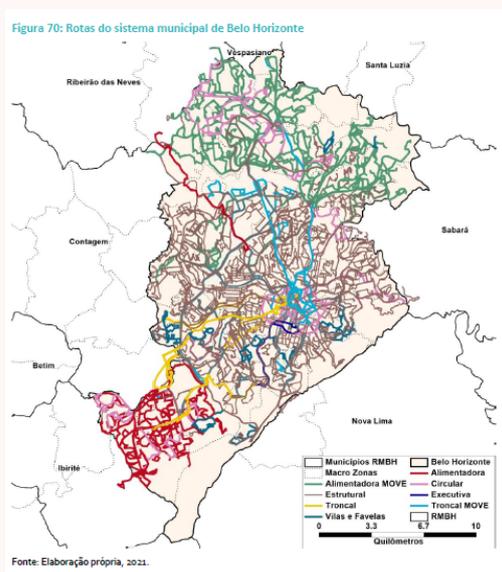
Figura 24. Taxa de crescimento anual e receita corrente líquida per capita nos municípios da RMBH.

Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da RM

A RMBH conta com dois sistemas de transporte público urbano de caráter intermunicipal – as linhas metropolitanas e o metrô – e 22 sistemas de ônibus municipais, sendo os principais os das cidades de Belo Horizonte, Betim e Contagem. Segundo o Plano de Mobilidade Metropolitana, elaborado em 2020, doze municípios da RMBH não dispunham de um sistema próprio de transporte coletivo.

A Figura 26 mostra a demanda dos principais sistemas de transporte público da RMBH. A Figura 25 mostra os mapas das linhas de Belo Horizonte, das metropolitanas e do Metrô, e um quadro do número de rotas³² no modelo de oferta utilizado na elaboração do Plano, que não representam exatamente o número de linhas, mas oferecem uma ordem de grandeza da extensão da cobertura de cada subsistema.



SISTEMA	ROTAS
Metrô	4
Municipal Belo horizonte	755
Municipal Contagem	90
Municipal Betim	86
Metropolitano	1.168
Total	2.103

Figura 25. Principais redes de transporte coletivo da RMBH: linhas municipais de BH (superior esquerda), metrô (superior direita), linhas metropolitanas (inferior esquerda) e quadro com número de rotas por sistema (inferior direita).

Fonte: MINAS GERAIS, 2022.

³² Geralmente cada rota representa um sentido (ida ou volta) de uma linha, mas pode variar segundo a forma que é construído cada modelo de simulação.

SISTEMA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Metrô	57,4	57,4	65,0	64,4	61,1	59,3	58,8	58,4	54,4
Ônibus Belo Horizonte	455,8	453,2	439,5	448,3	438,9	408,3	375,5	372,7	353,2
Ônibus Contagem	34,4	35,1	35,9	36,5	36,1	32,8	30,4	28,4	27,1*
Ônibus Metropolitano	258,8	260,3	253,8	254,1	252,5	237,3	236,2	236,5	235,9
Total	806,4	806,0	794,2	803,3	788,7	737,7	700,8	696,0	670,6

Fonte: Relatórios Operacionais – SEINFRA, CBTU e BHTRANS, 2021. Projeto Básico para edital de concessão do serviço de transporte coletivo de Contagem/MG, TRANSCON, 2019. Elaboração própria, 2021.

Figura 26. Evolução da demanda dos principais modais de transporte público coletivo da RMBH.
Fonte: MINAS GERAIS, 2022.

6.5.2 Arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

1973	○	Criação da RMBH
1974	○ ○	Regulamentação da RMBH e criação da autarquia PLAMBEL
1978-1980	○	Criação da Metrobel
1981 - 1982	○	Implementação do Probus e Pass
1987	○	Criação da TransMetro
1988	○	Regulamentação da Transmetro
1991	○	Criação da BHTRANS
1994	○	TransMetro é sucedida pelo DER-MG
2006	○	Estabelecimento do arranjo institucional para a governança da RMBH.
2009	○	Criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH.
2010	○	Criação do CTMob
2019	○	Criação do Escritório de Mobilidade (parceria entre a ARMBH e a SEINFRA-MG).
2021	○	Lei Municipal que determina a extinção da BHTRANS e a criação da SUMOB.
2022	○	Transferência do Metrô-BH para o Governo do Estado de MG, e outorgada a um concessionário privado.

Tabela 8. Linha do tempo RMBH

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A experiência de RMBH oferece um caso interessante de trajetória institucional para exemplificar não apenas a formação exitosa de arranjos duradouros para a governança do transporte público, mas um contraponto de metrópole que teve no passado soluções sólidas e integradas de escala metropolitana que, entretanto, sofreu progressiva fragmentação. Os relatos obtidos nas entrevistas providenciaram insights valiosos para reconstruir esse histórico, com informações e opiniões que dificilmente seriam conseguidas na documentação de caráter mais formal ou oficial. Esta seção apresenta uma combinação de informações levantadas nas referências bibliográficas e nas diversas entrevistas.

1973

Lei Complementar Federal nº 14/1973: instituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), juntamente com outras sete RMs do país (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza).

1974

Lei Estadual nº 6.303/1974: regulamentação da RMBH e a criação da autarquia Plambel. Ao longo de sua atuação, segundo os entrevistados, a Plambel elaborou diagnósticos e planos com elevado nível técnico. Contudo, relata-se que sua atuação foi criticada pelo excessivo centralismo e autoritarismo, não havendo efetiva participação dos municípios nem da sociedade civil nos processos de planejamento.

1978

Lei Estadual nº 7.275/1978: aprova a instituição da Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), que na prática só foi implementada efetivamente em 1980. A Metrobel era uma autarquia pública com a finalidade de gerenciar o transporte coletivo em toda a RMBH. Nas entrevistas, aponta-se que essa entidade era bastante concentrada no Governo do Estado, apesar de originalmente prevista a participação dos municípios como acionistas.

1982

Implantação do Programa de Transporte Coletivo por Ônibus (Probus), pela Metrobel. O projeto criou uma rede que incluía linhas intermunicipais e dos municipais de Belo Horizonte, Betim, Caeté e Contagem. A entidade se tornou uma referência técnica na primeira metade dos anos 1980, mas posteriormente sofreu crescentes desgastes políticos.

1987

Lei Ordinária nº 9.527³³: criação da Transportes Metropolitanos (TransMetro) como uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Minas Gerais, substituindo a Metrobel. Foi gestora metropolitana de circulação de todos os modos de transporte. No entanto, relata-se que virou uma entidade clientelista ao longo dos anos, caindo em descredito e sendo extinta em 1994.

³³ O regulamento da Transmetro foi aprovado em 1988, por meio do Decreto nº 28.012.

³⁴ Estatuto aprovado pelo Decreto nº 6985/1991, e regulamentada pelo Decreto nº 7298/1992.

1991

Criação da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS (Lei Municipal nº 5953/1991³⁴), sociedade de economia mista, sob a forma de sociedade anônima. Como parte da onda de municipalização desencadeada pela Constituição Federal de 1988, em 1992 a BHTRANS assume, entre outras atribuições, o trânsito de bairro, e, em 1993, passa a se encarregar dos corredores de ônibus e, em seguida, o sistema de transporte como um todo.

Ainda como parte desse processo, nos municípios vizinhos, foi criada a TransBetim, que assume a municipalização do transporte e trânsito de Betim, e a TransCon, no Município de Contagem.

1993

Separação das câmaras de compensação tarifária da RMBH, sendo uma de Belo Horizonte e outra metropolitana. Até esse momento, o financiamento do transporte público era baseado em uma câmara de compensação tarifária de escala metropolitana, onde as linhas superavitárias pagavam as linhas deficitárias. Nesse ano, o modelo mudou para um arranjo de duas câmaras de compensação separadas – uma metropolitana e outra de Belo Horizonte – mas garantindo repasses entre elas, mantendo, portanto, transferência de recursos das linhas municipais para as linhas metropolitanas. Essa configuração de duas câmaras integradas acabou no começo dos anos 2000.

1994

Mudanças administrativas no âmbito estadual, com a TransMetro sendo sucedida pelo DER-MG, e posteriormente substituída pela SEINFRA na gestão das linhas metropolitanas. Nas entrevistas, foi relatado que esses serviços sofreram sucessivos “sucateamentos”, com reclamações crescentes da população.

1995

Licitação do sistema municipal de transporte público de Belo Horizonte, a partir da nova lei de concessões. O modelo adotado, implementado sob a perspectiva de aumento da demanda e expansão do sistema, acabou tornando-se um problema quando essa expectativa foi frustrada e não se cumpriu o incremento de passageiros. A partir de 1998, a Prefeitura começou a dever cada vez mais dinheiro para as empresas operadoras.

2006

Estabelecimento do arranjo institucional para a governança da RMBH, que prevê, entre outras disposições, a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Lei Complementar Estadual nº 89/2006 e Lei Complementar Estadual nº 88/2006).

³⁴ Estatuto aprovado pelo Decreto nº 6985/1991, e regulamentada pelo Decreto nº 7298/1992.

2009

Lei Complementar Estadual nº 107/2009: Criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMBH e apoio à execução de funções públicas de interesse comum.

2010

Deliberação normativa nº 5 do Conselho de Desenvolvimento da RMBH: Criação do Comitê Técnico de Mobilidade (CTMob), uma arena de representação e participação social para a mobilidade urbana. Esse órgão oferece apoio técnico-consultivo à tomada de decisão e iniciativas nas questões referentes à mobilidade urbana e transportes metropolitanos.

2019

Criação do Escritório de Mobilidade no âmbito estadual, uma parceria entre a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH) e a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra), com uma estrutura integrada para tratar dos assuntos relacionados à mobilidade para a RMBH. A equipe técnica é composta por servidores tanto da ARMBH quanto da Seinfra, com a atribuição de promover a continuidade do Plano de Mobilidade da RMBH (iniciado em 2018) e seus desdobramentos.

2021

Lei Municipal nº 11.319/2021: Início da extinção da BHTRANS e criação da Superintendência Municipal de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte (SUMOB), em um processo gradual de transição.

2022

Descentralização do sistema sobre trilhos, com transferência do Metrô-BH do Governo Federal (via Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU) para o Governo do Estado de MG, como parte do processo de privatização desse sistema.

2024

Protocolo de intenções para o BRT Amazonas. Foi assinado um protocolo de intenções entre prefeituras de Belo Horizonte e Contagem e o governo de Minas para o compartilhamento de informações com o objetivo de promover a integração dos sistemas de transporte dos municípios da região metropolitana ao BRT Amazonas. Estão ocorrendo atualmente reuniões entre as partes, com participação das respectivas equipes técnicas, mas ainda não há resultados concretos sobre uma potencial integração entre os sistemas.

6.5.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

Não existe, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, uma estrutura integrada para o transporte público coletivo. O planejamento e a gestão envolvem diversas esferas de governo, o que contribui para uma significativa fragmentação institucional. Se bem existe uma iniciativa pontual associada ao projeto do BRT Amazonas, ainda é uma ação incipiente de troca de informação entre as prefeituras de Belo Horizonte e Contagem e o governo de Minas realizada na forma de um grupo de trabalho criado no âmbito de um protocolo de intenções.

Distribuição de atribuições e competências

Cada município da RMBH é responsável pelos serviços de transporte público que operam dentro de seus limites territoriais, incluindo o planejamento das linhas de ônibus que circulam exclusivamente dentro da cidade, a regulação para a prestação do serviço, a definição de tarifas das linhas municipais e a fiscalização da operação.

O governo estadual de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Infraestrutura, Mobilidade e Parcerias (SEINFRA), é responsável pelo transporte coletivo intermunicipal de caráter metropolitano. Desde 2022, o governo estadual também passou a ser responsável pelo Metrô-BH, como parte do processo de privatização desse sistema, que previamente estava sob responsabilidade do governo federal através da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) (BRASIL, 2022).

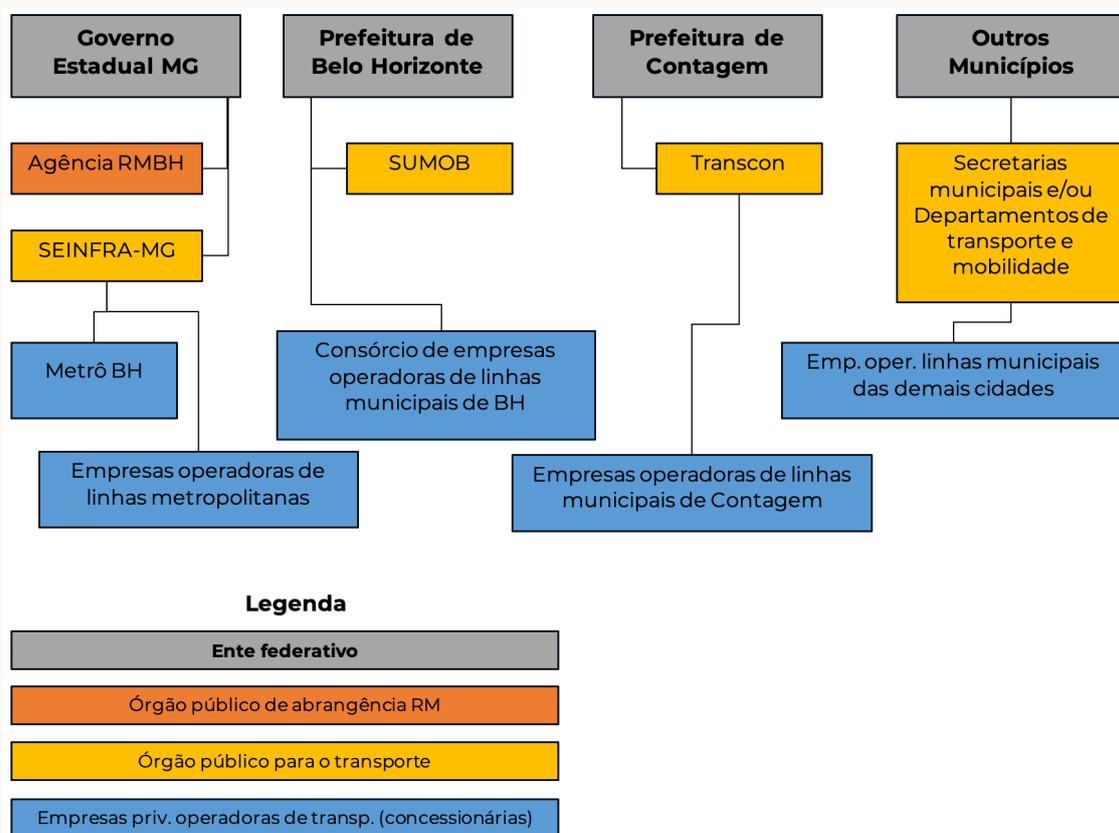


Figura 27. Diagrama do arranjo institucional dos diferentes sistemas de transporte público da RMBH

Segundo o Plano Metropolitano de Mobilidade (MINAS GERAIS, 2022), há uma certa variedade nos modelos de prestação, regulação e gestão dos serviços entre os municípios em que há sistema de transporte coletivo. Em alguns municípios de menor porte, a prefeitura explora diretamente os serviços, como é o caso de Lagoa Santa e Itatiaiuçu, por exemplo. Nos demais, delega-se os serviços a empresas privadas.

Na fiscalização do serviço, também existem diferentes tipos de entidades responsáveis: órgãos governamentais (como o Departamento Municipal de Transportes e Trânsito de Lagoa Santa), autarquias (Transcon) e empresas públicas (caso da BHTRANS, por enquanto).

Apesar de não haver iniciativas para criar uma rede metropolitana (para além do protocolo de intenções assinado no âmbito da implantação do BRT Amazonas), durante as entrevistas foi apontada a existência de uma janela de oportunidade para dar alguns passos rumo a uma futura integração metropolitana. Os contratos de concessão do sistema municipal de Belo Horizonte têm vigência até 2028, o que oferece quatro anos para estabelecer parâmetros e condições na nova licitação que favoreçam uma gradual integração, principalmente das linhas municipais com as linhas metropolitanas – cuja concessão ainda tem vigência por mais 14 anos –, se houver convergência e interesse das partes. Isso não significa que estejam dadas as condições políticas e institucionais para tanto, mas apresenta-se como uma possibilidade a ser considerada. Entretanto, enquanto não há avanços nesse sentido, a falta de integração entre os sistemas municipais e desses com o sistema metropolitano impõe barreiras para os usuários do transporte público e para as pessoas que potencialmente poderiam utilizá-lo, como custo mais elevado para realizar viagens entre municípios (que requer o pagamento de diversas tarifas devido à falta de integração) e falta de racionalidade no desenho da rede de transporte (com problemas de conectividade, de cobertura e de sobreposições de serviços municipais e metropolitanos, impondo transbordos, distâncias de caminhada, tempos de espera e distâncias mais longas para completar os trajetos).

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

A tomada de decisão sobre as políticas metropolitanas ocorre no âmbito de instâncias formalizadas de diálogo, de acordo com a estrutura apresentada abaixo.

Assembleia Metropolitana: Instância decisória com poderes de veto das resoluções do Conselho Deliberativo e que estabelece as diretrizes gerais do planejamento metropolitano. Na assembleia estão representados:

- 34 Prefeitos
- 34 Presidentes das Câmaras Municipais
- 4 Representantes do Executivo Estadual
- 1 Representante da Assembleia Legislativa

Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano: Aprova, acompanha e avalia a execução do PDDI; estabelece diretrizes e prioridades; aprova e acompanha o cronograma de desembolso do Fundo Metropolitano. No conselho participam:

- 7 Representantes dos municípios, sendo 2 representantes de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim e 3 dos demais municípios
- 5 Representantes do Governo do Estado
- 2 Representantes da Sociedade Civil
- 2 Representantes da Assembleia Legislativa Estadual

Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH): Órgão técnico e executivo vinculado ao governo do estado, sendo responsável pela implantação do PDDI-RMBH, suas políticas, programas e projetos.

Outras arenas de participação podem ser mencionadas, como é o caso da **Conferência Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte**, realizada a cada dois anos, prevista em Lei Complementar Estadual nº 89 de 12 de janeiro de 2006, e que tem por objetivos:

- Mobilizar representantes do Poder Público estadual e dos municípios da RMBH, bem como dos diversos segmentos da sociedade civil para o debate de propostas de políticas públicas de ordenamento territorial, mobilidade e meio ambiente, dentre outras funções públicas de interesse comum;
- Acompanhar e promover a articulação dos atores na busca de soluções compartilhadas e solidárias para o desenvolvimento integrado da região metropolitana de Belo Horizonte, em alinhamento com o planejamento metropolitano da RMBH, e;
- Eleger os membros do Conselho Deliberativo da RMBH, representantes dos municípios e da sociedade civil, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 89/2006.

De acordo com a ARMBH, “a Conferência Metropolitana acontece com o intuito de congrega os diversos agentes públicos, privados e da sociedade civil para a discussão das pautas metropolitanas, (...) o evento oferece a oportunidade de fortalecimento das discussões e da coordenação das políticas públicas em âmbito metropolitano”.

Mais especificamente para a área da mobilidade, uma importante arena de representação e participação social é o **Comitê Técnico de Mobilidade (CTMOB)**. Criado em 2010, pela deliberação normativa nº 5 do Conselho de Desenvolvimento da RMBH, oferece apoio técnico-consultivo à tomada de decisão e iniciativas nas questões referentes à mobilidade urbana e transportes metropolitanos. Sua composição é primordialmente técnica e inclui representantes do poder executivo e legislativo, estadual e dos vários municípios; representantes de classe de usuários e operadores dos sistemas de transporte, rodoviário e ferroviário, de carga e passageiros; academia; órgãos técnicos de classe; e entidades de participação social e da sociedade civil organizada.

6.5.4 Planejamento e Financiamento

Financiamento e custeio

Na RMBH, existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, formado através do aporte de recursos financeiros dos municípios que compõem a RMBH e do Governo do Estado (50% Municípios e 50% Estado). Os recursos são destinados ao financiamento de programas e projetos estruturantes relacionados às FPICs.

No entanto, não há fundos ou instrumentos de transferência de recursos para o custeio do transporte público coletivo metropolitano. Cada ente gere a arrecadação tarifária e possíveis complementações via subsídios no sistema de sua competência.

Instrumentos de planejamento

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI) é constituído por 28 Políticas Metropolitanas Integradas e respectivos Programas e Projetos Prioritários, definidos a partir das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

O documento foi elaborado através de um longo processo participativo entre 2009 e 2011, envolvendo municípios da RMBH e do entorno metropolitano, o estado de Minas Gerais, órgãos federais e a sociedade civil - organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares.

O plano conta com seis volumes: (i) Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana; (ii) Acessibilidade; (iii) Segurança; (iv) Urbanidade; (v) Sustentabilidade; e (vi) Relatório Final; além do Sumário Executivo, a minuta do Projeto de Lei e o Projeto de Lei Complementar nº 74/2017, apesar deste último nunca ter sido aprovado na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG).

A RMBH conta ainda com o Macrozoneamento, orientado pelo PDDI, para a organização das diversas áreas que são de interesse comum da metrópole e o estabelecimento das diretrizes para o uso e a ocupação dessas áreas. As Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) são territórios delimitados em que o interesse metropolitano prevalece sobre o local, e as Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) configuram-se como porções do território metropolitano reservadas para a implementação de políticas do PDDI.

No caso do transporte público coletivo, Belo Horizonte conta com dois importantes instrumentos de planejamento: o Plano de Mobilidade de Belo Horizonte, desenvolvido pela Prefeitura para o município-sede, e o Plano Metropolitano de Mobilidade da RMBH. Este, sob reponsabilidade do Escritório de Mobilidade como entidade vinculada ao governo estadual (uma associação entre a SEINFRA e a ARMBH, conforme discutido anteriormente), foi iniciado em 2017 e busca coordenar as políticas de transporte em toda a região metropolitana, promovendo a integração entre os diferentes municípios e o sistema metropolitano.



6.6 AM Barcelona

A Área Metropolitana de Barcelona representa um dos casos adotados como referência a nível internacional pelo sistema de governança, as competências outorgadas e pelo grau de institucionalização alcançado em diferentes áreas setoriais e no próprio modelo de governo da AMB. Um dos elementos destacados dessa experiência é que a vontade de associação dos municípios foi um fator fundamental para a constituição formal e para a sustentabilidade dessa área metropolitana.

A nível nacional, houve outras iniciativas para a instituição de áreas metropolitanas, como Madri, Valência e Bilbao. No entanto, a AMB foi a única que conseguiu sua institucionalização e continuidade, refletida em seu marco normativo. Esse sucesso explica-se, especialmente, pela vontade dos municípios em colaborar entre si, a partir da confiança construída na capacidade técnica instalada para resolver problemas urbanos e melhorar as condições de vida a nível territorial. Dessa forma, o papel técnico da AMB tem sido fundamental para fortalecer sua legitimidade e liderança.

6.6.1 Descrição geral da AM e da oferta de transporte público

Dados básicos da AM

A Área Metropolitana de Barcelona (AMB) foi criada formalmente no 27 de julho de 2010 pela Lei 31/2010 aprovada pelo Parlamento da Catalunha. Atualmente é composta por 36 municípios: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, La Palma de Cervelló, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat, Viladecans.

É importante fazer a distinção com a Região Metropolitana de Barcelona, área muito mais ampla (3.235 km²) composta por 164 municípios, incluindo aqueles pertencentes à Área Metropolitana de Barcelona. Esta divisão territorial foi definida pelo Plano Territorial da Catalunha, constituindo apenas um instrumento de regionalização, com compartilhamento limitado de interesses comuns e sem constituir uma entidade de gestão ou governo.

A AMB conta com uma população de mais de 3 milhões de habitantes distribuídos em 636 km², sendo o Município de Barcelona o mais populoso, com 1,6 milhões de habitantes.

Historicamente, o crescimento urbano e populacional da área metropolitana esteve estreitamente ligado ao desenvolvimento da cidade de Barcelona como centro econômico e portuário. A expansão urbana, somada à melhoria das infraestruturas de transporte, favoreceu a conurbação dos municípios circundantes, gerando uma dinâmica metropolitana.

De uma perspectiva socioeconômica, a Área Metropolitana de Barcelona caracteriza-se por uma alta concentração de atividades terciárias, especialmente nos setores de serviços, finanças e turismo. A cidade de Barcelona, como núcleo central, abriga inúmeras empresas multinacionais, instituições acadêmicas e culturais de renome internacional. No entanto, a área também apresenta uma marcada diversidade territorial, com municípios que combinam áreas urbanas densamente povoadas com zonas rurais e espaços naturais protegidos.

Tabela 9. Tabela 5 - Dados básicos da AMB

Municípios da AM	Município-sede (Barcelona)	AMB (Barcelona + 35 municípios)
Área total	100.3 km ²	636 km ²
População	1.655.956 (2023)	3,239,337 (2023)
Densidade Demográfica	16.339 hab./km ² (2023)	5.010 hab./km ² (2023)
PIB (x 1.000)	93.819 € (2022)	148.891 € (2022)
PIB per capita	38.911 € (2022)	48.600 € (2022)

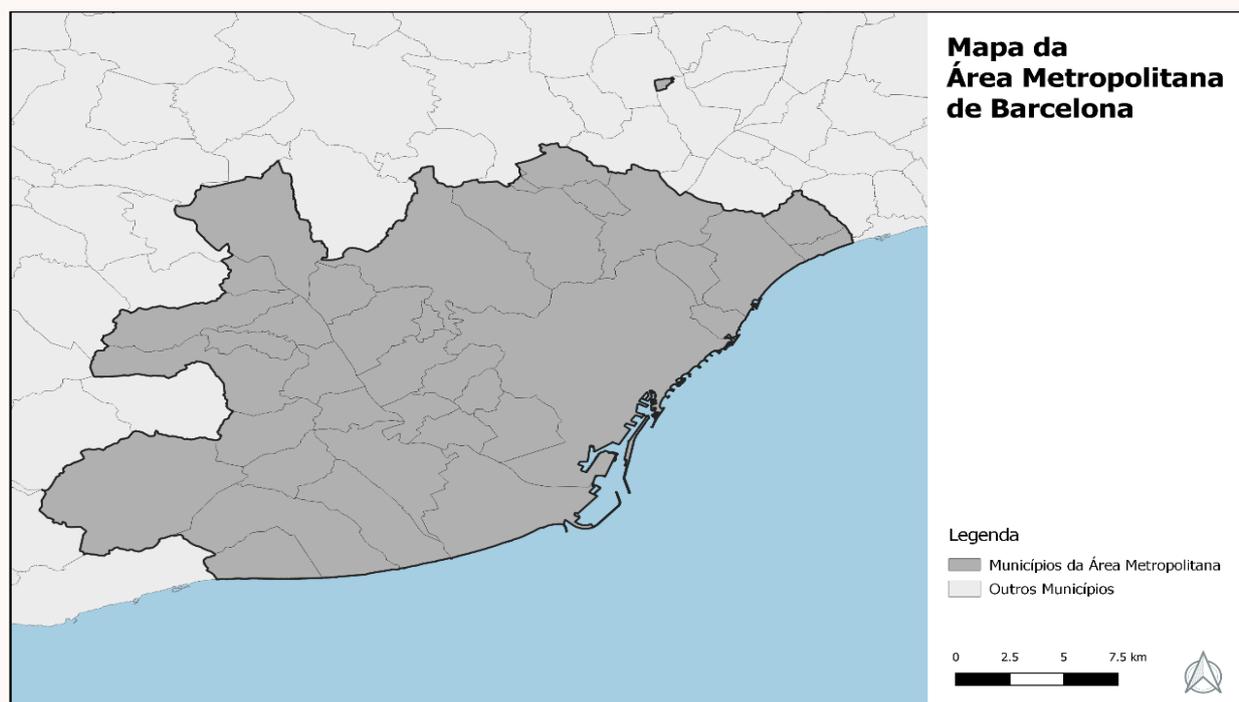


Figura 28. Mapa AMB. Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da AM

O transporte público na área metropolitana tem uma estrutura complexa, com uma diversidade e sobreposição de jurisdições sobre os diferentes sistemas, mas com plena integração física, operacional e tarifária.

As 103 linhas de ônibus no interior da cidade de Barcelona, as 8 linhas de metrô – com 125 km de extensão e 165 estações – e os transportes turísticos são planejados e geridos pela AMB e operados diretamente pela empresa pública Transports Metropolitans de Barcelona (TMB). Soma-se a esta rede o serviço de ônibus sob demanda (El meu bus), operado pela TMB em regiões específicas da área metropolitana, seja por seu difícil acesso ou por características da demanda.

As 107 linhas metropolitanas, que alimentam os municípios metropolitanos e os conectam à cidade de Barcelona, são também de responsabilidade da AMB, porém operadas indiretamente por meio de contratos de concessão. O mesmo ocorre com as linhas noturnas (NitBus) e com o serviço de transporte ao aeroporto (Aerobús), apesar de apresentarem regimes diferentes de contratação. Ao todo, são 4.400 km de extensão de linhas de transporte público sob a competência da Área Metropolitana de Barcelona.

As 6 linhas de bonde metropolitano (Tramvia), reguladas pela Autoridade de Transporte Metropolitano (ATM) e operadas pela empresa privada Tram, são divididas em duas redes (Trambesòs e Trambaix) e totalizam uma extensão de 29 km, com 55 estações.

Além disso, o território é atravessado por um sistema ferroviário gerido pela Generalitat da Catalunha, que inclui 6 linhas suburbanas (Rodalies de Catalunya) e 2 corredores da rede ferroviária provincial (Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya) e 28 linhas de ônibus que atravessam a área metropolitana em direção a municípios mais distantes.

A AMB forma parte do Sistema Tarifário Integrado (STI), implementado em 2001 e que unifica a tarifa entre os 48 operadores que fazem parte da Autoridade de Transporte Metropolitano (ATM) e seus consorciados (AMB, Generalitat de Catalunya e Prefeitura de Barcelona), criando assim uma única grande rede de transporte público coletivo. Atualmente, esse sistema abrange 296 municípios e é dividido em seis zonas e 36 setores tarifários, ultrapassando os limites territoriais da área metropolitana.

O STI opera por meio de um único título (ou cartão) de transporte voltado aos residentes, permitindo o uso de diversos meios de transporte metropolitanos, como metrô, ônibus urbanos, metropolitanos e interurbanos, bondes, Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) e Rodalies de Catalunya. Este sistema é organizado por anéis tarifários concêntricos ao redor de Barcelona.

Os passageiros podem usar o mesmo bilhete ou cartão para viajar em qualquer meio de transporte dentro do STI, com exceção de serviços especiais como o ônibus turístico e o Aerobús. Além disso, o sistema permite até três transferências adicionais dentro de um limite de tempo de uma hora e 15 minutos na primeira zona, com 15 minutos adicionais para cada zona extra atravessada.

Mesmo que os títulos de transporte multiviagem se beneficiem do STI e da política de transferências gratuitas, os bilhetes simples não estão incluídos neste sistema, e seus preços são fixados diretamente pelos operadores. As tarifas dos títulos variam conforme o número de zonas atravessadas, aplicando-se uma tarifa máxima de seis zonas para viagens que cruzam mais de seis zonas.

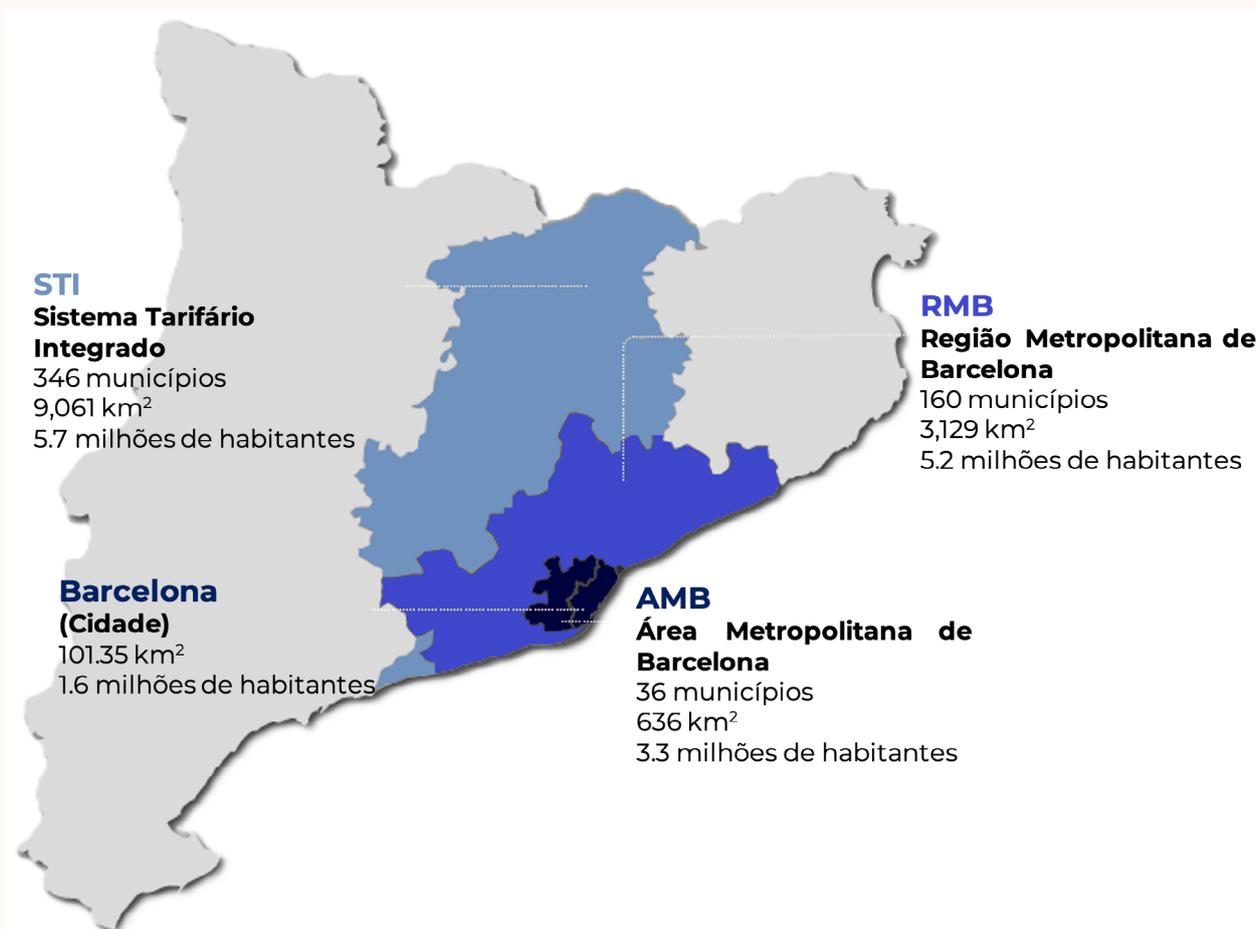


Figura 29. Mapa de níveis de organização territorial. Fonte: TMB, 2018.



Figura 30. Mapa de transporte ferroviário e coroa tarifárias. Fonte: ATM, 2024.

6.6.2 Arranjo institucional e marco normativo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

1953	Criação da Comissão de Urbanismo de Barcelona.
1957	Autorização para a criação de regimes orgânicos e econômicos especiais para as grandes cidades de Madri e Barcelona.
1963	"Área metropolitana" é usado pela primeira vez como conceito legal, mas focado no caso de Madrid.
1960	Cria a Comissão de Urbanismo e Serviços Comuns de Barcelona e amplia suas competências de gestão urbana para serviços intermunicipais como água, resíduos sólidos e transporte público.
1974	Subsistiu a Comissão de Urbanismo e Serviços Comuns de Barcelona pela Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB), regida pela Corporação Metropolitana (CMB)
1979	Fusão do Ferrocarril Metropolità de Barcelona e a Transports de Barcelona (antiga Tramvies de Barcelona), sob o nome de Transports de Barcelona.
1985	Definição de conceito das áreas metropolitanas.
1987	Supressão da CMB e criação da Entidade Metropolitana de Transporte (EMT) e da Entidade Metropolitana dos Serviços Hidráulicos e do Tratamento de Resíduos (EMSHTR).
1987	A empresa pública Transports Municipals de Barcelona passa a denominar-se Transports Metropolitans de Barcelona, (mantendo a sigla TMB) e passa a depender da EMT.
1988	Conformação da Mancomunidade de Municípios Metropolitanos da Área Metropolitana de Barcelona.
1992	Avaliação legal da Mancomunidade de Municípios Metropolitanos da Área Metropolitana de Barcelona
1997	Cria a Autoridade do Transporte Metropolitano (ATM)
2001	Entrada em vigor do Sistema Tarifário Integrado
2003	Marco geral de regulação do planejamento e gestão da mobilidade na Catalunha.
2009	Consórcio "Área Metropolitana de Barcelona" integrado pela mancomunidade, EMT e EMSHTR.
2010	Cria a Área Metropolitana de Barcelona, e regula sua organização, competências e financiamento.
2015	Estabelece o regime de financiamento do sistema de transporte público da Catalunha.
2016	Regulamento do Conselho de Mobilidade da AMB (Área Metropolitana de Barcelona)

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

Na década de 1950, o fenômeno da expansão urbana trouxe desafios administrativos. Em resposta, foram implementadas iniciativas para facilitar a gestão, como a anexação de municípios adjacentes e a criação de órgãos para a gestão urbana. Esse processo ocorreu em grandes cidades como Valência, com a Corporação Administrativa da Grande Valencia, em Bilbao, com a Corporação Administrativa do Grande Bilbao, e também em Barcelona.

1953

Criação da Comissão de Urbanismo de Barcelona, resultado da aprovação do Plano Comarcal de Ordenação Urbana de Barcelona, cujas funções abarcavam 27 municípios da região. A Comissão era responsável pelo planejamento territorial e pela gestão de serviços comuns na área.

1960

Lei de Regime Especial do Município de Barcelona, através da qual a Comissão de Urbanismo de Barcelona se tornou a Comissão de Urbanismo e Serviços Comuns de Barcelona e outros Municípios, ampliando suas competências urbanísticas para obras e prestação de serviços supramunicipais, como água, transporte e resíduos. Também contemplava a possibilidade de adesão de outros municípios. Esse processo teve início ainda em 1957, que buscava dotar Barcelona de um regime especial em matéria econômica e organizacional, reconhecendo a particularidade de seu contexto.

1974

Decreto-lei 5/1974: Criação da Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona, que constituiu um marco político-administrativo ao se constituir como uma entidade local de âmbito supramunicipal. Essa entidade, composta por 26 municípios, era regida pela Corporação Metropolitana de Barcelona (CMB) (em substituição da Comissão de Urbanismo e Serviços Comuns de Barcelona). A CMB contava com um Conselho Metropolitano, eleito pelos municípios proporcionalmente à sua população, sem participação do governo regional (Generalitat de Catalunya) nem do governo do Estado; uma Comissão Administrativa; e uma Gerência Metropolitana. A Entidade Municipal Metropolitana de Barcelona assumiu a responsabilidade pelo Plano Geral Metropolitano de planejamento e gestão urbanística.

1985

Lei 7/1985: Definição do conceito das áreas metropolitanas, reconhecimento da necessidade de coordenação e planejamento conjunto. As "áreas metropolitanas" passam a ser entendidas como entidades locais integradas pelos municípios de grandes aglomerações urbanas, com núcleos populacionais entre os quais há vínculos sociais e econômicos que tornam necessária a planificação conjunta, a coordenação, a execução de infraestruturas e a prestação de serviços públicos de alcance supramunicipal. Valência foi a primeira entidade a efetivar essa regulamentação, criando o Conselho Metropolitano de l'Horta, composto por 44 municípios e Valência.

1987

Dissolução da CMB, que permaneceu ativa e desempenhou um papel importante no desenvolvimento urbano da região metropolitana até esse momento.

Após sua dissolução, foram criadas duas entidades de caráter setorial que assumiram as competências de gestão da CMB: a **Entidade Metropolitana de Transportes (EMT)** e a **Entidade Metropolitana de Serviços Hidráulicos e Tratamento de Resíduos (EMSHTR)**. As competências metropolitanas em matéria de planejamento e gestão urbanística foram transferidas para a Administração da Generalitat da Catalunha.

A EMT, que agrupava 18 municípios, assumiu as competências de planejamento e gestão do transporte urbano e interurbano de superfície. Como parte desse processo, a EMT substituiu a Prefeitura de Barcelona na titularidade das ações de Transportes de Barcelona, S.A. e de Ferrocarriles Metropolitanos, S.A. Além disso, a EMT assumiu a condição de administração concedente para as concessões de transporte urbano nos demais municípios metropolitanos.

Por outro lado, a EMSHTR, composta por 33 municípios, assumiu a prestação de serviços de abastecimento e saneamento de água, bem como a gestão de resíduos.

Apesar da fragmentação administrativa que seguiu à dissolução da CMB, a realidade metropolitana de Barcelona persistiu, e foram buscadas iniciativas como a criação de um consórcio entre a EMT e a EMSHTR, que buscava ser denominado Consórcio Metropolitano de Barcelona.

1988

Criação da Mancomunidade de Municípios da Área Metropolitana de Barcelona (MMAMB), que permitiu a colaboração intermunicipal na execução de obras e na gestão de infraestruturas, mantendo a coordenação entre os municípios metropolitanos. A instância foi impugnada pela Administração da Generalitat, mas sua legalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal em 1992. A MMAMB assumiu funções de coordenação interna entre as três instituições metropolitanas.

2006

Apresentado anteprojeto para consolidar a Área Metropolitana de Barcelona como um ente intermunicipal, buscando evitar as controvérsias que surgiriam ao propor um ente supramunicipal.

2009

Constituição do Consórcio "Área Metropolitana de Barcelona", integrado pela MMAMB, a EMT e a EMSHTR. Esse consórcio buscava avançar na geração de um consenso político e social necessário para a institucionalização legal da nova Área Metropolitana de Barcelona.

2010

Lei 31/2010: Consolidação da Área Metropolitana de Barcelona, institucionalizada como entidade supramunicipal com amplas competências em planejamento urbano, serviços públicos e desenvolvimento territorial. A aprovação dessa lei representou um marco na história da governança metropolitana em Barcelona, garantindo a sustentabilidade e a eficácia da AMB como um ente essencial para a coordenação e execução de políticas urbanísticas e de serviços na região.

6.6.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

A Área Metropolitana de Barcelona, em sua conformação atual, é resultado da evolução de três instituições anteriores: Mancomunidade de Municípios da Área Metropolitana de Barcelona, a Entidade de Meio Ambiente e a Entidade de Transporte Metropolitano. A AMB assumiu competências com soluções supramunicipais e, para desenvolvê-las, dotou-se de estruturas decisórias e de gestão que permitem a geração de consensos e a execução de suas funções. Sendo assim, todas as suas competências – território, habitação, meio ambiente, mobilidade e desenvolvimento socioeconômico – são deliberadas e aprovadas nos órgãos decisórios, os quais trataremos a seguir.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, a AMB não é o único órgão com competências sobre a rede de transporte público existente no território metropolitano. Outras instituições também atuam na gestão e prestação dos serviços para a população, motivo pelo qual existem mecanismos para garantir a integração entre os diferentes modos e sistemas de transporte.

Distribuição de atribuições e competências

A estrutura de gestão dos transportes públicos coletivos sob a competência da AMB é composta por serviços de metrô e ônibus, que são geridos tanto de forma direta quanto indireta.

A gestão direta é realizada por meio da **Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB)**, empresa pública que opera como o braço executivo da AMB para a provisão de serviços de metrô e ônibus, entre outros, atendendo a cidade de Barcelona e outros municípios da área metropolitana. A TMB é a principal operadora de transporte público da Catalunha, responsável por 59% das viagens realizadas na área do Sistema Tarifário Integrado, em 2022. Apesar da considerável autonomia de gestão, a TMB opera sob a supervisão direta da AMB.

O Conselho de Administração é o órgão de governo e representação das empresas da Ferrocarril Metropolità de Barcelona S.A e Transporte de Barcelona S.A., estão sob a denominação comum de TMB. A nomeação dos membros do Conselho de Administração da TMB é constituída pelo Conselho Metropolitano da Área Metropolitana de Barcelona. Este é formado por uma presidência, uma vice-presidência, um conselheiro delegado e nove vogais.

A TMB desenvolve seus próprios planos de ação, que, no entanto, precisam da aprovação da AMB, à qual a TMB é subordinada.

Por outro lado, a AMB também gerencia a operação de ônibus de forma indireta, através de concessões a empresas privadas que operam diversas linhas dentro da área metropolitana. Esse tipo de gestão consiste em concessões de serviços de transporte específicos, operados por 7 empresas privadas que venceram um processo licitatório. A AMB é responsável por todo o processo de contratação e planejamento do serviço, em contato direto com as empresas operadoras. Os contratos de concessão têm duração entre 8 e 10 anos, com acompanhamento contínuo dos operadores, pela AMB, de forma a garantir

a qualidade do serviço. Existem algumas linhas municipais de ônibus que ainda são gerenciadas pelos governos municipais por meio de concessões a operadores privados. No entanto, a AMB tem trabalhado para assumir essa gestão através de novas concessões, uma vez que os contratos vigentes com os municípios chegam ao fim. A operação dos ônibus é gerenciada através de um centro de controle (CSBX), de onde se faz o acompanhamento em tempo real da frota.

O Departamento de Território e Sustentabilidade da **Generalitat de Catalunya** é responsável por gerir as concessões com os operadores de transporte de trem regional. Já a Generalitat de Catalunya tem competências exclusivas em matéria de planejamento territorial e gestão dos serviços de transporte que operam completamente dentro da região catalã.

Por fim, o sistema de bondes é gerenciado pela Autoridade de Transporte Metropolitano (ATM), um consórcio interadministrativo voluntário formado pela Generalitat da Catalunha - com 51% -, e pela Área Metropolitana de Barcelona (AMB) e a Prefeitura de Barcelona - que dividem os demais 49%³⁵.

No entanto, apesar de ser responsável pelo sistema de bondes, a função primordial da ATM é coordenar o financiamento do transporte público na região metropolitana de Barcelona e articular o planejamento realizado por cada instituição responsável pelo transporte público coletivo no território. Seu papel principal é atuar como a articulação financeira entre os membros do consórcio e os operadores dos serviços de transporte público. A ATM organiza, regula e é responsável por definir as tarifas de transporte para o Sistema Tarifário Integrado (STI), que abrange 346 municípios, incluindo aqueles que fazem parte da AMB e constituem seu território de influência. Ao estabelecer as tarifas, são então considerados os interesses dos municípios fora da Região Metropolitana de Barcelona, representados pela Generalitat da Catalunha, que detém a maior participação na ATM. O STI permite que os usuários utilizem diversos modos de transporte (metrô, ônibus urbanos e metropolitanos, bonde, Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya e Rodalies de Catalunya) com um único bilhete, facilitando a mobilidade e reduzindo os custos das conexões.

Sendo assim, a Autoridade de Transporte Metropolitano coleta toda a receita gerada pelas passagens e redistribui esses fundos entre os operadores. Esse mecanismo é crucial para gerenciar a compensação do déficit tarifário que ocorre quando as receitas tarifárias não cobrem os custos operacionais, garantindo que tanto os operadores públicos quanto os privados recebam os recursos necessários para manter a continuidade e a qualidade dos seus serviços. Além da gestão de receitas, a ATM elabora propostas de acordos financeiros com as diversas administrações públicas responsáveis por financiar o transporte público e define as alocações orçamentárias do sistema, acordando com as administrações as subvenções necessárias para cobrir os déficits dos serviços e os custos operacionais.

A ATM também desenvolve planos estratégicos, como o Plano Diretor de Mobilidade e o Plano Diretor de Infraestruturas, documentos que fazem um exercício prospectivo de futuro, sem compromisso de execução nem projeção orçamentária.

³⁵ Em alguns diagramas, ainda será possível encontrar a Associação de Municípios pela Mobilidade e o Transporte Urbano (AMTU) como membro do consórcio, compartilhando 49% de participação com a AMB e a Prefeitura de Barcelona. Isso ocorre porque, até 2024, fazia parte do consórcio, mas a informação não foi atualizada em todos os espaços.

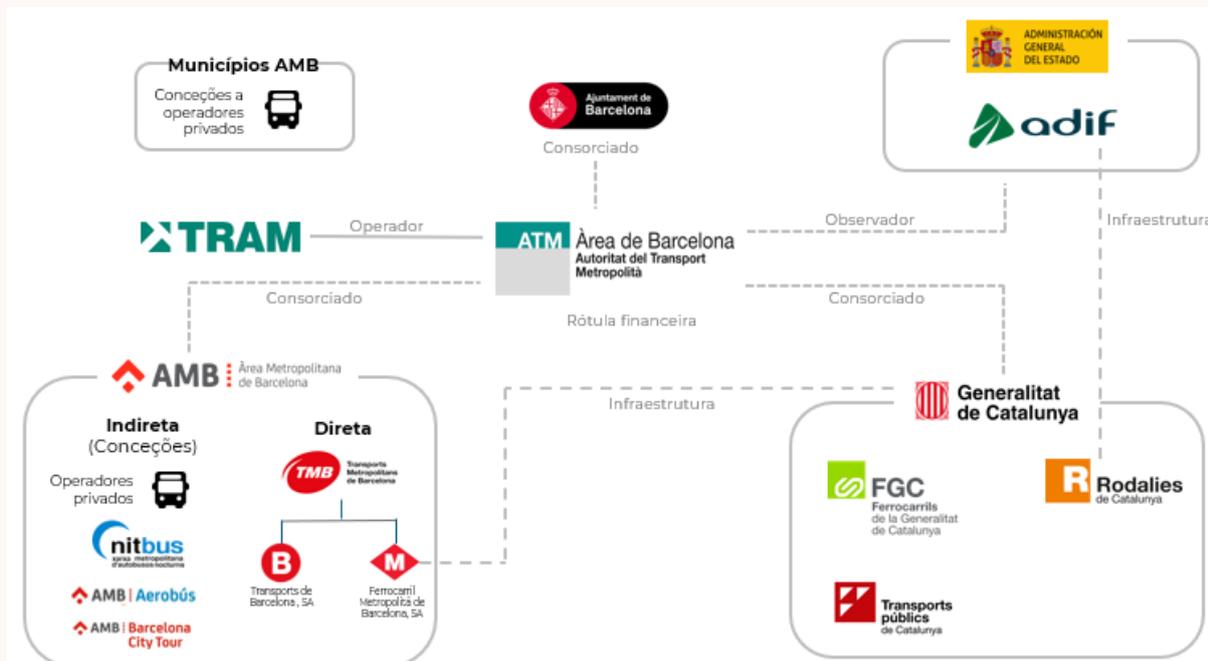


Figura 31. Diagrama do arranjo institucional do transporte público na Área Metropolitana de Barcelona no 2024. Elaboração com informações da ATM, 2024 e entrevista com Uli Wessling, responsável pela seção de Planejamento do Transporte Público na AMB

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

A estrutura da Área Metropolitana de Barcelona é formada por instâncias deliberativas e executivas. O **Conselho Metropolitano** é o órgão máximo de governo da AMB. Entre suas competências, estão a nomeação e destituição da presidência da AMB, a aprovação do Plano de Ação Metropolitano, que inclui os projetos e serviços que a AMB desenvolverá durante o mandato, e a aprovação de ordenanças e regulamentos.

O Conselho é composto por 90 conselheiros metropolitanos, incluindo todos os prefeitos e prefeitas dos 36 municípios da área metropolitana, bem como vereadores designados pelas câmaras municipais em proporção ao peso demográfico de cada município. Os prefeitos são membros automáticos do Conselho, enquanto os vereadores são designados para completar a representação de acordo com a população de cada localidade.

Essa estrutura garante que cada município tenha representação proporcional no Conselho e favorece uma forma de representação cidadã, graças à presença dos prefeitos, cargo de eleição popular.

A **Junta de Governo** apoia a presidência para agilizar a tomada de decisões e facilitar o funcionamento da administração metropolitana. É composta pelo presidente ou presidenta da Área Metropolitana de Barcelona (AMB) e por um grupo de conselheiros metropolitanos, que são nomeados pela presidência por proposta do Conselho Metropolitano, com um limite de até um terço dos membros de direito do Conselho. Atualmente, a Junta de Governo é composta por 13 conselheiros metropolitanos, incluindo a presidência. Ela se reúne pelo menos duas vezes por mês.

O **Conselho de Prefeitos** do AMB é composto pelos 36 prefeitos e prefeitas dos municípios metropolitanos. Sua principal função é escolher o candidato ou candidata à presidência do AMB, para ser submetido à votação no Conselho Metropolitano. Emite relatórios prévios a decisões chave, como a aprovação do Plano de Atuação Metropolitano, a modificação dos limites territoriais, a mudança de nome ou capital da Área Metropolitana, e a aprovação do Plano Diretor Urbanístico Metropolitano, entre outros. Como órgão consultivo e de assessoria, pode apresentar propostas ao Conselho Metropolitano que considere relevantes para os interesses do AMB.

A **Presidência** representa a Área Metropolitana, dirige o governo e a administração metropolitana, e convoca e preside as sessões do Conselho Metropolitano. É eleita pelo Conselho Metropolitano entre seus membros que ocupem a posição de prefeitos. A candidatura deve contar com o apoio do Conselho de Prefeitos, que exige o voto favorável dos prefeitos de municípios que representem dois terços da população da área metropolitana³⁶. A presidência está aberta a qualquer prefeito do Conselho, mas historicamente Barcelona tem ocupado este cargo, não apenas pelo peso de sua prefeitura na tomada de decisões, mas também por uma tradição não escrita de equilíbrio entre os municípios da área. A perda da condição de prefeito implica a perda automática do cargo da Presidência da AMB.

Para facilitar a gestão dos diferentes temas abordados pela AMB, contam-se com **Vice-Presidências**, que atendem aos assuntos delegados pela Presidência de maneira setorizada. Este esquema contribui para a eficiência na gestão de serviços e, com isso, para melhorar a confiança na instituição. Existem as Vice-Presidências de Administração e Território; Ciclo da Água e Análise de Políticas Metropolitanas; Mobilidade, Transporte e Sustentabilidade; Desenvolvimento Social e Econômico; Políticas Urbanísticas e Espaços Naturais; Ação Climática e Agenda Estratégica Metropolitana; e Internacional e Metrôpole Digital. Adicionalmente, conta-se com uma Vice-Presidência Executiva para temas vinculados à Presidência.

A **Gerência Metropolitana**, subordinada à Vice-Presidência Executiva, tem um papel transversal, encarregando-se de garantir que as ações das Vice-Presidências atendam aos objetivos definidos no Plano de Ação do Mandato.

Em matéria de transporte público, além de gerir os assuntos através da Vice-Presidência da Área de Mobilidade, Transporte e Sustentabilidade, que inclui a Direção de Serviços de Transporte Público, a AMB conta com um **Conselho de Mobilidade**. Este órgão consultivo favorece a participação cidadã e empresarial na governança do transporte metropolitano. O conselho, que se reúne com uma periodicidade de três a seis meses, conforme necessário, atua como um fórum de diálogo onde são discutidas iniciativas em matéria de mobilidade e são criados grupos de trabalho específicos para tratar de temas relevantes.

O Conselho é composto por representantes da administração pública, empresas de transporte, associações de usuários, especialistas em mobilidade e outros atores chave do âmbito metropolitano. Essa diversidade de membros assegura que uma ampla gama de perspectivas seja considerada nas discussões, promovendo uma abordagem integral e equilibrada. Embora suas decisões não sejam vinculativas, o Conselho de Mobilidade desempenha um papel crucial como espaço de consulta e reflexão, contribuindo assim para um processo de tomada de decisões mais inclusivo e transparente.

³⁶ De acordo com a fórmula de participação representativa, a Prefeitura de Barcelona, sendo o município mais populoso da AMB, conta com 25 membros no Conselho Metropolitano, o que representa 27,7% do total de 90 integrantes, influenciando assim com seu peso na tomada de decisões.

Além de sua função consultiva, o Conselho tem um papel ativo no planejamento estratégico a longo prazo, como na elaboração do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana (PMMU), que define as diretrizes de mobilidade para um período de seis anos. Atualmente, está sendo redigido o PMMU 2025-2030, e o Conselho de Mobilidade tem coletado opiniões e sugestões de diversos setores, garantindo que as políticas de mobilidade reflitam as necessidades e expectativas de toda a comunidade metropolitana.

6.6.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

O financiamento dos custos operacionais do sistema de transporte da área metropolitana de Barcelona provém em 49% das receitas tarifárias cobertas pelos passageiros, enquanto os 51% restantes são advindos de subsídios dos diferentes níveis de governo que compõem o consórcio da ATM. Por outro lado, a Administração Geral do Estado contribui, desde 2014, com uma dotação anual definida na Lei do Orçamento Geral do Estado, ainda que pequena.

Os operadores de transporte recebem dois tipos principais de receitas: receitas tarifárias e receitas por déficit. As receitas tarifárias provêm da venda de bilhetes e passes pagos pelos usuários. Esses fundos são arrecadados e distribuídos pela ATM entre os diferentes operadores. Por outro lado, as receitas por déficit são fornecidas aos operadores pela administração pública responsável pelo serviço, que por sua vez recebe esses fundos da ATM. As administrações contribuem com recursos proporcionais à sua participação no consórcio da ATM e recebem fundos de acordo com o déficit gerado pela prestação do serviço (Wessling, 2024).

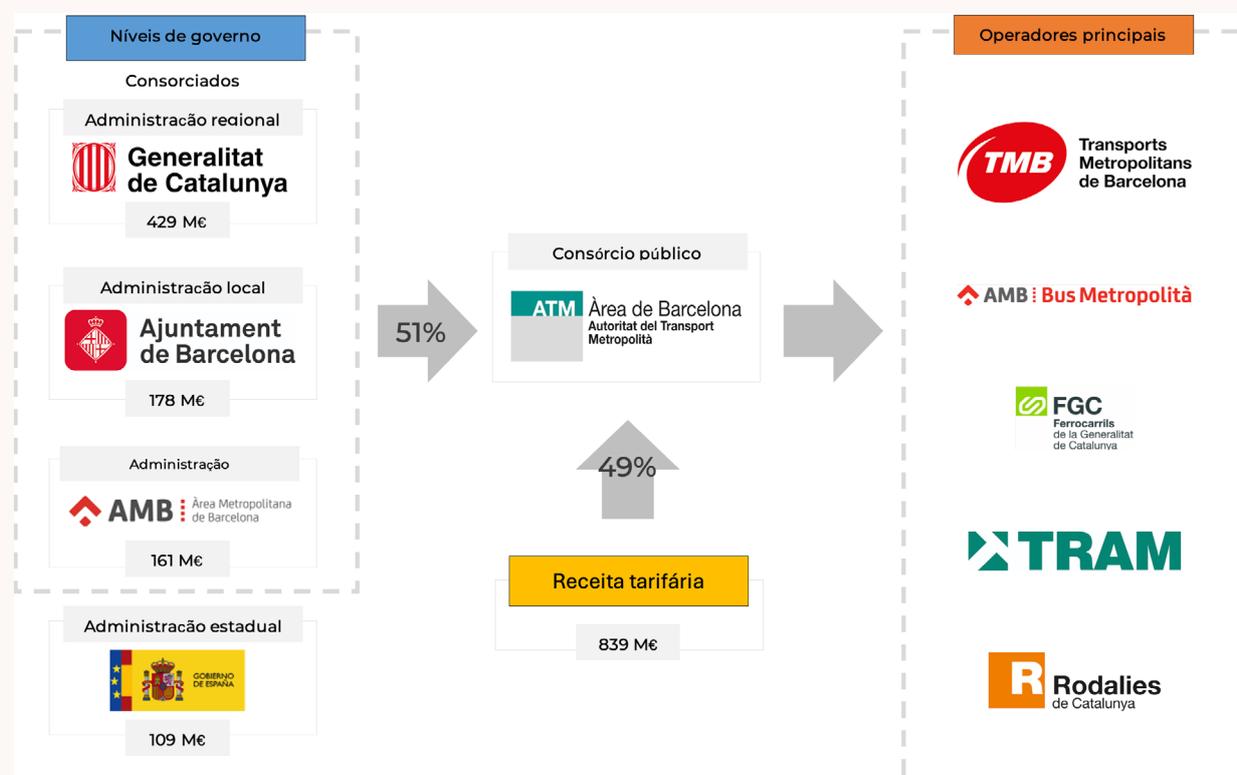


Figura 32. Distribuição de recursos. Valores de 2022.

Fonte: Obtido da apresentação "Financiamiento del transporte metropolitano" da AMB no marco da reunião City Managers Community 2022.

Instrumentos de planejamento

A Lei 9/2003 de Mobilidade da Catalunha (Capítulo II) estabelece a necessidade de implementar instrumentos de planejamento para os diferentes níveis de governo, organizados em uma hierarquia conforme o seu nível administrativo. No topo, as Diretrizes Nacionais de Mobilidade fixam os critérios e orientações gerais em nível regional e nacional. Seguem-se os Planos Diretores de Mobilidade, aplicáveis a áreas supramunicipais e finalmente, estão os planos de mobilidade urbana sustentável, do nível municipal. A lei exige que todos esses instrumentos sejam revisados e atualizados a cada seis anos para manter sua relevância e coerência dentro dessa estrutura hierárquica.

O Plano Diretor de Mobilidade (PDM) articula e relaciona os instrumentos de planejamento da mobilidade dos municípios da área de influência da ATM, com exceção da comarca do Ripollès. Seu principal objetivo é coordenar políticas para alcançar uma mobilidade sustentável, eficiente e adaptada às necessidades da população.

O Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana (PMMU) é um marco estratégico projetado para promover uma mobilidade sustentável na Área Metropolitana de Barcelona, tanto para pessoas quanto para mercadorias. Reconhece a necessidade de uma abordagem integrada, consciente da interdependência dos sistemas de mobilidade entre os municípios metropolitanos. Este plano abrange os 36 municípios da Área Metropolitana de Barcelona e atua como uma referência estratégica, estendendo as dinâmicas metropolitanas para além dos limites administrativos da AMB, cobrindo toda a região de Barcelona. Seu objetivo é concretizar e expandir as diretrizes do PDM, estabelecendo critérios claros para o desenvolvimento dos planos de mobilidade urbana sustentável (PMUS) em cada município, garantindo assim que as estratégias locais estejam alinhadas com uma visão metropolitana mais ampla.

O PMMU é elaborado de forma participativa, envolvendo municípios, especialistas em mobilidade, organizações não governamentais, o meio acadêmico e a população. Essa colaboração melhora a eficiência das políticas de mobilidade na metrópole e fortalece a cooperação institucional.

Finalmente, ao nível municipal, existe a obrigação³⁷ de elaborar Planos de Mobilidade Urbana. Os municípios da AMB desenvolvem seus próprios planos, alinhando-os com as diretrizes do PDM e do PMMU, e adaptando-os às suas características e prioridades locais.

³⁷ A Lei de Mobilidade 9/2003 estabelece que os municípios obrigados a desenvolver um PMU são aqueles que devem prestar o serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, conforme a normativa local ou o PDM correspondente. A Lei de Regime Local especifica que essa obrigação recai sobre municípios com mais de 50.000 habitantes ou que sejam capitais de comarca. Os PDM podem ampliar a lista de municípios obrigados a realizar um PMU além dos definidos pela lei. Na província de Barcelona, o PDM da ATM inclui também os municípios com mais de 20.000 habitantes dentro de seu âmbito territorial. Na AMB, existem municípios isentos da obrigatoriedade de elaborar um PMU: Begues, Cervelló, Corbera de Llobregat, La Palma de Cervelló, Montgat, Sant Climent de Llobregat, Santa Coloma de Cervelló, Tiana e Torrelles de Llobregat. Apesar de não serem obrigados, esses municípios também trabalham na elaboração desses instrumentos.



6.7 AM Valle de Aburrá

A Área Metropolitana do Vale de Aburrá representa um caso relevante de análise pelo seu alto grau de institucionalização, o que permitiu a implementação de políticas públicas em diferentes áreas e elevado nível de sustentabilidade e estabilidade desde sua criação em 1980. No transporte, conta com um esquema de governança bem definido, com competências claras, que não está isento de desafios em sua operação.

6.7.1 Descrição geral da AM e da oferta de transporte público

Dados básicos da AM

A Área Metropolitana do Vale de Aburrá (AMVA), localizada no departamento de Antioquia, Colômbia, é composta por dez municípios da sub-região do Vale de Aburrá, os quais estão interconectados por dinâmicas territoriais, ambientais, econômicas, sociais, demográficas, culturais e tecnológicas. Com uma população de mais de 4 milhões de pessoas em uma área de 1.158 km², a AMVA se consolida como a área metropolitana mais populosa da Colômbia e uma das mais dinâmicas em termos econômicos.

Constituída oficialmente em novembro de 1980, por meio da Ordenança n° 34, a AMVA começou com nove municípios, sendo ampliada para 10 municípios em 2016, com a entrada de Envigado. Os municípios que conformam a AMVA são: Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta e Caldas. Atualmente, a AMVA concentra uma porção significativa da atividade econômica do país, sendo um motor de desenvolvimento para Antioquia e para a Colômbia como um todo.

A região caracteriza-se por uma topografia irregular e inclinada, com altitudes que variam entre 1.300 e 2.800 metros acima do nível do mar. Praticamente toda a zona plana do vale foi urbanizada, o que levou ao crescimento de Medellín e sua expansão para as áreas laterais do vale, bem como em direção ao leste.

Tabela 10. Dados básicos da AMVA

Municípios da AM	Município-sede (Medellín)	AMVA (9 municípios + Medellín)
Área total	387 km ²	1.158 km ²
População	2.573.220 (2023)	4.119.008 (2023)
Grau de Urbanização	98%	95%
Densidade Demográfica	6.649,15 hab./km ² (2023)	3.557 hab./km ² (2023)
IDHM	0,810 (2019)	0,790 (2019)

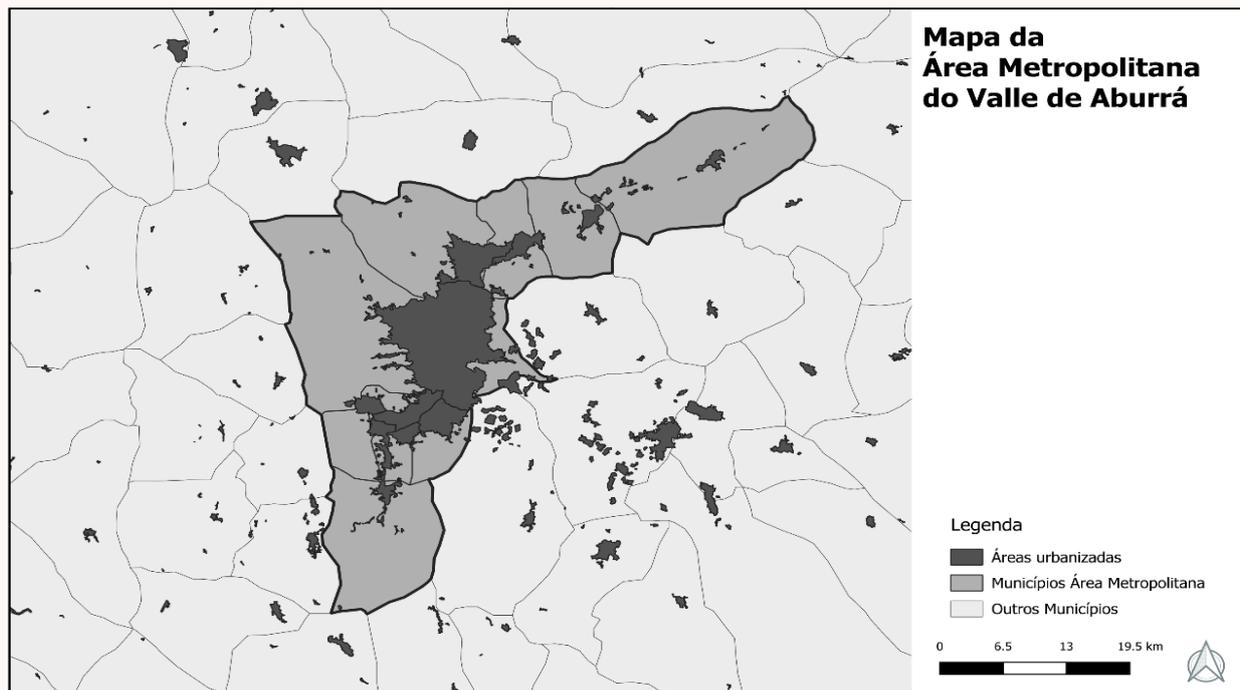


Figura 33. Mapa AMVA..
Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da AM

A rede de transporte público coletivo da AMVA é composta por 2 linhas de metrô, que constituem o eixo central da rede de transporte, alimentado por 3 linhas de Metroplús (BRT) e 33 linhas de ônibus metropolitanos. Além disso, conta com 5 linhas de Metrocable, um modo de transporte por teleféricos que lhe rendeu reconhecimento internacional, e 33 rotas de ônibus metropolitanos, operadas por diferentes empresas concessionárias em 9 bacias.

O Sistema Integrado de Transporte do Vale de Aburrá (SITVA) tem como eixo estrutural o Metrô, ao qual se somam outros meios de transporte público, como o Tranvía, o Metroplús, os teleféricos, o Sistema de Bicicletas Públicas EnCicla e as rotas de ônibus integradas e alimentadoras, que interconectam as diferentes bacias em que se divide o território metropolitano. A nível operacional, é também o metrô que determina a operação dos sistemas alimentadores, sendo monitorado por meio de um sistema centralizado de controle e intervenção da operação, de forma coordenada com os demais modos.

O acesso ao SITVA é realizado por meio do cartão Cívica, implementado pelo Metrô em 2007, substituindo o uso do tradicional bilhete de papel. O cartão facilita a integração tarifária por meio de um sistema de arrecadação unificado e um único meio de pagamento.

Apesar desses esforços, o sistema de transporte na região é apenas "semi-integrado" em termos tarifários, devido à fragmentação entre o sistema de transporte de massa e o transporte convencional. Embora exista uma política de integração tarifária entre os diferentes modos do sistema de transporte de massa, permitindo que os usuários realizem transferências entre o metrô e outros sistemas com uma tarifa reduzida, a integração com o transporte convencional é limitada e desarticulada.

Em muitos casos, os usuários que combinam o transporte de massa com o convencional precisam pagar tarifas separadas, sem benefícios significativos para o transbordo, o que desestimula o uso combinado dos diferentes serviços. Isso resulta em uma experiência de transporte menos eficiente e integrada, dificultando a criação de um sistema verdadeiramente coeso na região.

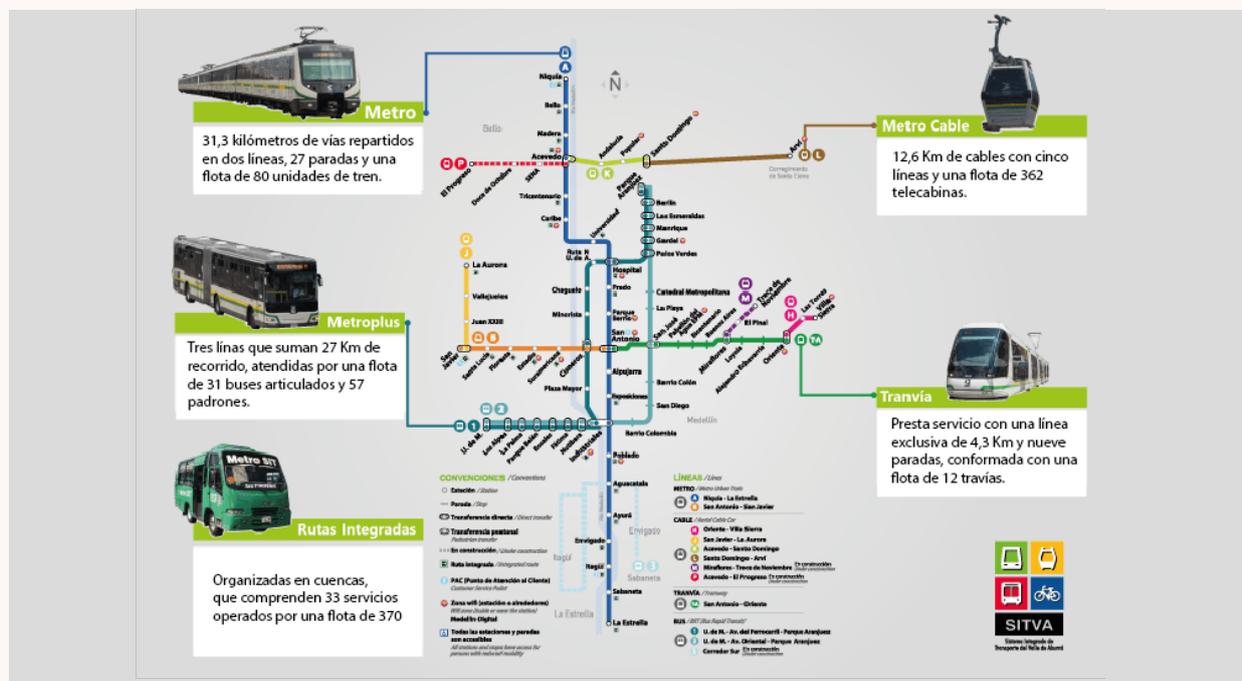


Figura 34. Mapa de transporte integrado da AMVA Fonte: AMVA, 2024

6.7.2 Arranjo institucional e marco normativo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

- 1979** **AM** Diretrizes para a organização e formação de áreas metropolitanas na Colômbia.
- 1980** **AM** Constituição formal da Área Metropolitana do Vale de Aburrá.
- 1991** **AM** O Artigo 319, reformado na versão de 1968, autoriza os municípios a se associarem como uma entidade administrativa em uma área metropolitana.
- 1994** **AM** Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas. Disposições sobre a estrutura organizacional das áreas metropolitanas.
- 2001** **TPC** Dispõe que na jurisdição de uma Área Metropolitana legalmente constituída deve existir uma única autoridade de transporte metropolitano.
- 2013** **AM** Lei de Regime para as Áreas Metropolitanas.

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A Área Metropolitana do Vale de Aburrá (AMVA) é uma entidade administrativa de direito público com personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimônio próprio, autoridades e um regime administrativo e fiscal especial. Surgiu como resposta à necessidade de organizar e coordenar o desenvolvimento urbano de uma região com crescente interconexão entre seus municípios.

A Constituição Política da Colômbia de 1968 introduziu, pela primeira vez, o conceito de áreas metropolitanas, reconhecendo a importância de uma abordagem conjunta para o planejamento e prestação de serviços públicos em territórios com características metropolitanas. Este marco normativo foi complementado em 1978 com a Lei Nacional nº 61, que estabeleceu a obrigatoriedade de um Plano Integral de Desenvolvimento para núcleos urbanos com mais de 20.000 habitantes, criando as bases para a definição do que seria uma área metropolitana.

1979

Decreto Nacional nº 3.104/1979: Consolidação das bases legais para a criação de áreas metropolitanas na Colômbia, estabelecendo normas específicas para sua organização e funcionamento. Este decreto definiu os critérios para a formação de uma área metropolitana e regulou a estrutura de gestão e as funções de interesse comum, como o planejamento urbano e a política fiscal.

1980

Portaria Departamental nº 34/1980: Criação da Área Metropolitana do Vale de Aburrá (AMVA), marcando o início de um esforço coordenado para promover e gerir o desenvolvimento conjunto dos municípios do Vale de Aburrá.

1983

Lei Nacional nº 14/1983: Instituição da sobretaxa metropolitana ao imposto predial, fornecendo recursos financeiros permanentes para apoiar os programas metropolitanos. Esse marco legal e financeiro permitiu que a AMVA se consolidasse como uma entidade-chave no planejamento estratégico, na autoridade ambiental e de transporte, e na prestação de serviços públicos na região.

2001

Decreto Nacional 170/2001: Regulamenta o serviço de transporte público coletivo e determina que, na jurisdição de uma Área Metropolitana legalmente constituída, deve haver uma única autoridade de transporte metropolitano separada dos municípios, ou um mecanismo de coordenação institucional entre as diferentes administrações municipais.

2002

Acordo Metropolitano nº 02/2002: Reconhecimento do transporte terrestre automotor como fato metropolitano pelos prefeitos dos municípios metropolitanos.

2008

Resolução nº 1371/2008: Reconhecimento da Área Metropolitana do Vale de Aburrá como autoridade de transporte metropolitano. Esse consenso dos prefeitos sobre a necessidade de unificar a gestão do transporte em nível metropolitano permitiu à AMVA regular e coordenar o sistema de transporte de massa, que inclui o metrô, bondes, teleféricos e o sistema BRT, consolidando assim um sistema de transporte integrado que abrange vários municípios.

Acordo Metropolitano nº 04/2008: Criação do Conselho Metropolitano de Mobilidade como espaço de articulação e concertação entre secretários de mobilidade dos dez municípios do Vale de Aburrá.

2013

Lei Nacional nº 1625/2013: Lei de Regime para as Áreas Metropolitanas, a qual estabelece as competências e funções das áreas metropolitanas, entre as quais está o papel de autoridade de transporte público.

2016

Incorporação do município de Envigado à AMVA, resultado de um processo democrático que incluiu uma extensa campanha de socialização e sensibilização da população. A incorporação de Envigado foi submetida à consulta popular, na qual era necessária a participação de pelo menos 5% da população. Dos 40.000 cidadãos que participaram, 25.000 votaram a favor. Envigado é um dos municípios mais prósperos e desenvolvidos da região, e sua anexação representou um fortalecimento significativo para a área metropolitana.

6.7.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

A consolidação da autoridade de transporte não ocorre automaticamente com a constituição de uma área metropolitana. Segundo o Decreto nº 170/2001, essa autoridade pode ser exercida pela área metropolitana de forma única ou em conjunto, coordenada e acordada pelos prefeitos dos municípios que a compõem. Para que a área metropolitana assuma plenamente essa função, é necessário um acordo entre os prefeitos, permitindo a cessão de suas competências em transporte por meio de um ato legal, estabelecendo um ente metropolitano único responsável pelo transporte coletivo de passageiros.

Distribuição de atribuições e competências

As competências da AMVA como Autoridade de Transporte evoluíram e se fortaleceram com o tempo. Inicialmente, a AMVA atuou como autoridade para o transporte público coletivo de ação metropolitana, com foco apenas no transporte entre municípios. Posteriormente, assumiu o papel de Autoridade de Transporte Massivo e Metropolitano. Finalmente, a partir de 2013, a AMVA se consolidou como uma Autoridade de Transporte completa, abrangendo todos os aspectos da regulamentação da mobilidade.

Por meio de sua Subdireção de Mobilidade, a AMVA garante a articulação e coerência de todos os subsistemas de transporte metropolitano, que são geridos e operados por diferentes entes públicos e privados. Além disso, a Subdireção se encarrega do ordenamento logístico, da segurança viária e da conectividade regional, bem como da implementação de programas de infraestrutura para a mobilidade não motorizada.

Atualmente, a consolidação da AMVA como autoridade de transporte na região continua sendo uma tarefa pendente. Entre os desafios que enfrenta, estão as tensões históricas com a empresa Metro de Medellín. Como o Metro de Medellín foi criado antes da consolidação da AMVA como autoridade de transporte, a empresa assumiu, de fato, competências que posteriormente caberiam à AMVA. Essa situação gerou fricções, especialmente com o município de Medellín, que tem mostrado resistência em transferir suas competências de transporte para a AMVA, o que tem complicado a criação de um sistema de transporte verdadeiramente integrado na região.

Nesse sentido, a AMVA regula tanto o Sistema de Transporte Massivo quanto o transporte convencional a nível intermunicipal, embora alguns municípios ainda mantenham o controle de seus sistemas de transporte público convencional, como por exemplo, o município de Medellín. Essa transferência incompleta de competências tem afetado a integração tarifária e operacional do sistema de transporte, destacando a necessidade de consolidar a AMVA como uma verdadeira autoridade única em matéria de transporte para toda a região.

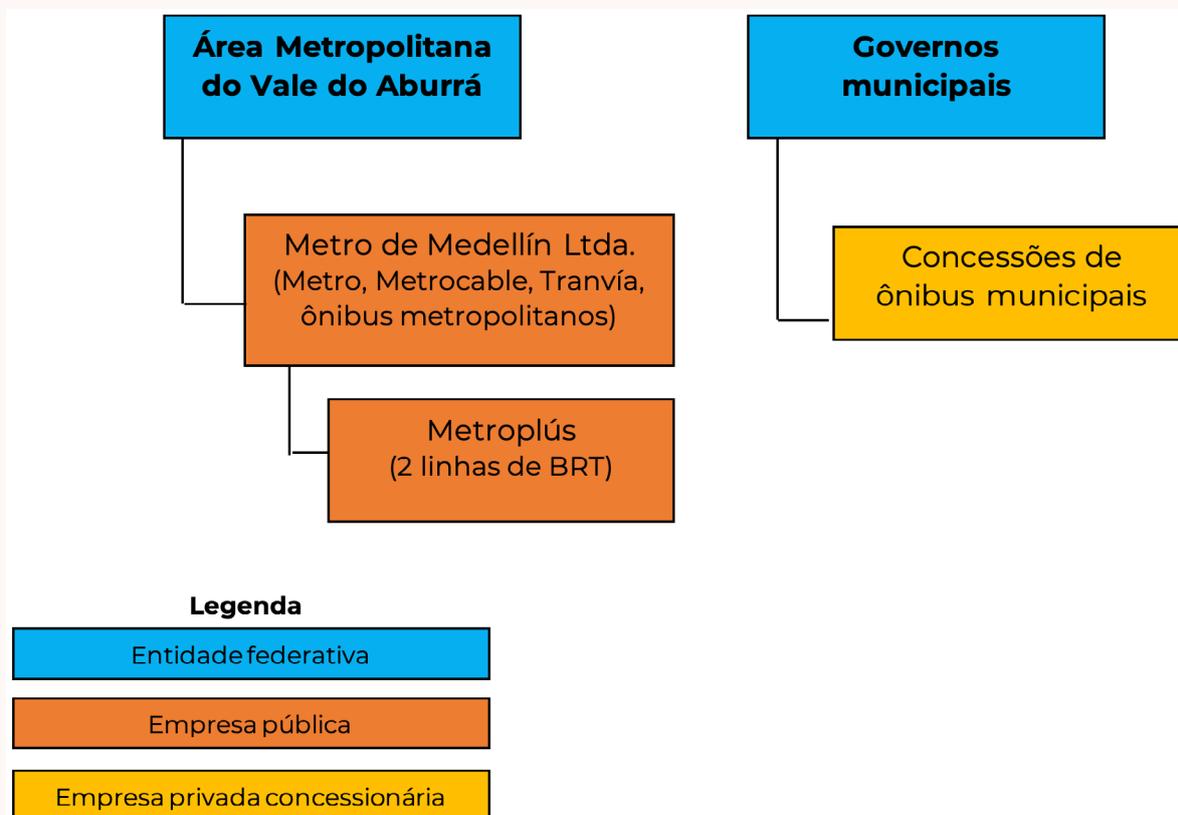


Figura 35. Diagrama do arranjo institucional dos diferentes sistemas de transporte público da AMVA

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

A AMVA, como região, colabora estreitamente com as autoridades de cada município, permitindo que as decisões sejam tomadas de forma conjunta com cada prefeito.

A **Junta Metropolitana** é o principal órgão de decisão da AMVA, sendo composta pelo Presidente, que é o prefeito do município-sede (Medellín); o Vice-Presidente, que é um prefeito de um dos municípios da região, eleito pela Junta Metropolitana por um período de um ano; todos os prefeitos dos outros oito municípios que compõem a área metropolitana; um vereador representante do município-sede; um representante de outro dos Conselhos Municipais, designado pelos presidentes dessas corporações; um representante do governo nacional com voz, mas sem voto; e um representante de uma entidade sem fins lucrativos focada em ações ambientais na região metropolitana. Além disso, podem participar convidados com voz, mas sem voto, como os presidentes dos Conselhos Consultivos Metropolitanos ou outros atores relevantes.

As principais funções da Junta Metropolitana incluem a declaração dos fatos metropolitanos – que são situações ou eventos que afetam vários municípios e requerem uma gestão coordenada. Também se encarrega de aprovar e harmonizar o Plano Integral de Desenvolvimento Metropolitano (PIDM) com o Plano Estratégico Metropolitano de Ordenamento Territorial (PEMOT), estabelecer políticas de habitação de interesse metropolitano, autorizar a prestação subsidiária de serviços públicos quando necessário, e participar da criação de entidades para a prestação desses serviços. No âmbito fiscal, a Junta emite recomendações sobre políticas tributárias e financeiras para os municípios da AMVA.

Na área do transporte, a Junta adota as políticas de mobilidade metropolitana e os instrumentos de planejamento necessários, fixa as tarifas do transporte público dentro de sua competência e coordena as competências em matéria de transporte com os diferentes Sistemas de Transporte Massivo existentes, como o metrô e os sistemas de ônibus.

A Junta Metropolitana se reúne ordinariamente de forma trimestral e pode realizar sessões válidas com a presença da maioria de seus membros. As decisões são adotadas por maioria absoluta de votos, o que significa que mais da metade dos membros presentes devem votar a favor para que uma decisão seja aprovada. Esse requisito assegura que as decisões reflitam um consenso majoritário entre os representantes dos municípios que integram a AMVA. Os membros da Junta têm um período de serviço que coincide com seu mandato municipal, definido por eleição popular. As iniciativas a serem debatidas podem ser apresentadas por membros da Junta, pelo Representante Legal da AMVA, pelos vereadores dos municípios, ou por iniciativa popular.

O Diretor da AMVA é um funcionário público escolhido pela Junta Metropolitana sob indicação de seu Presidente. Entre suas competências estão a representação legal da AMVA, a convocação das sessões ordinárias da Junta Metropolitana e o exercício das funções de Secretário com voz, mas sem voto. Além disso, o Diretor tem a responsabilidade de regulamentar os acordos metropolitanos, garantir a execução do PIDM, e apresentar projetos de acordo, bem como emitir atos administrativos que assegurem o funcionamento dos Sistemas Integrados de Transporte (SIT).

Os Conselhos Metropolitanos são unidades técnicas que assessoram na elaboração, avaliação e acompanhamento dos planos da AMVA. Cada área metropolitana deve contar com pelo menos um Conselho em matéria de planejamento, podendo estabelecer outros adicionais em temas como meio ambiente, mobilidade e transporte, e serviços públicos. Esses Conselhos são compostos pelo Diretor da AMVA, secretários, diretores ou chefes de departamentos dos municípios, e podem convidar representantes do setor público ou privado para sessões de caráter consultivo. As sessões ordinárias dos Conselhos são trimestrais.

A AMVA conta com um orçamento próprio, o que é crucial para a implementação de ações de caráter metropolitano e para oferecer apoio aos municípios no desenvolvimento de projetos específicos. Esse orçamento também serve como incentivo para a participação ativa dos municípios menores nas iniciativas metropolitanas.

Para sua operação, a AMVA conta com diversas subdireções: Ambiental, Transporte, Desenvolvimento Social, Projetos, Planejamento, Geral, Administrativa e Financeira, e Cooperação e Convênios. Essas subdireções estão em constante diálogo com as autoridades locais e, em algumas ocasiões, recorrem aos Conselhos Municipais setoriais para discutir os projetos que desejam implementar nos diferentes municípios. Na área de mobilidade, a Subdireção de Transporte é responsável por atuar como interlocutor chave nesse campo, coordenando com os demais municípios e os atores envolvidos na gestão do transporte público e privado na região.

No caso do transporte público coletivo, o **Conselho Metropolitano de Mobilidade**, criado pelo Acordo Metropolitano nº 4 de 2008, é um espaço de articulação e concertação formado pelos secretários de mobilidade dos dez municípios do Vale de Aburrá. Seu principal objetivo é trabalhar na melhoria contínua do transporte público, no desenvolvimento do sistema integrado de transporte e em iniciativas que promovam a sustentabilidade e a eficiência da mobilidade urbana.

Entre suas funções, o Conselho se encarrega do planejamento e acompanhamento de projetos de mobilidade, da harmonização das normativas municipais relacionadas ao transporte, e da supervisão do Sistema Integrado de Transporte do Vale de Aburrá (SITVA). O Conselho reúne as vozes dos 10 municípios por meio da representação das Secretarias de Mobilidade, desempenhando um papel relevante na formulação e coordenação de políticas de mobilidade que impactam o desenvolvimento da região metropolitana.

O Conselho se reúne pelo menos uma vez por mês para revisar a agenda de mobilidade. Atualmente, esse espaço não conta com regras de operação

6.7.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

O Sistema Integrado de Transporte do Vale de Aburrá é uma rede de transporte público que inclui o Metrô de Medellín, os Metrocables, o Tranvía de Ayacucho, o Metroplús (BRT) e o sistema de bicicletas públicas, EnCicla. O acesso a esses modos de transporte é feito por meio do cartão Cívica.

No entanto, o transporte convencional ainda não está integrado ao cartão Cívica, pois o pagamento continua sendo realizado em dinheiro. Atualmente, está em andamento a construção de um fundo metropolitano, uma iniciativa liderada por Medellín, que não será destinado a subsídios, mas sim à renovação da frota de transporte. Este instrumento contará com regras de operação que promoverão a governabilidade.

Uma parte significativa do financiamento do sistema de transporte público provém das tarifas pagas pelos usuários. No entanto, a estruturação dessas tarifas, baseada em uma cesta de custos que coleta informações dos operadores tanto do metrô quanto do transporte convencional, tem sido considerada deficiente.

O sistema BRT (Metroplús) recebe subsídios do município de Medellín. No entanto, estão sendo exploradas fontes alternativas de financiamento, como a implementação de cobranças por congestionamento.

Instrumentos de planejamento

O Plano Estratégico Metropolitano de Ordenamento Territorial (PEMOT), publicado em 2019, estabelece a necessidade de consolidar o SITVA como o mecanismo de integração, além de definir orientações de desenvolvimento urbano que favoreçam a operação e cobertura do transporte público em benefício da cidadania. O PEMOT também estabelece a necessidade de contar com instrumentos de planejamento na matéria.

Desde 2006, o Plano Diretor de Mobilidade Urbana tem sido o instrumento que define as diretrizes e políticas públicas em matéria de mobilidade para a região, o qual foi atualizado, em 2019, com uma visão para 2030. Facilita a tomada de decisões por parte das instituições relacionadas com a mobilidade e o espaço territorial, com o objetivo de melhorar a situação atual. Além disso, permite priorizar os investimentos em infraestrutura de transporte, espaço público e equipamentos coletivos, estabelecendo um processo de planejamento contínuo e integral.

Em matéria de transporte público, o plano visa fortalecer a integração, reforçando o papel do SITVA na integração de corredores de mobilidade sustentável, na reestruturação da política tarifária e nos sistemas de informação aos usuários. Por outro lado, propõe reorganizar o sistema de transporte público coletivo através de melhorias no esquema de governança, incluindo o fortalecimento da acessibilidade e infraestrutura de integração ao SITVA, a consolidação de um sistema unificado de informação para os usuários do SITVA, o fortalecimento dos acordos de colaboração empresarial e a gestão para a renovação da frota de transporte público com tecnologias de baixas e ultrabaixas emissões.



6.8 AM Buenos Aires

O caso da Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) é interessante para visualizar a complexidade do ecossistema institucional em que convivem atores de múltiplos níveis de governo: Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), Municípios, Província de Buenos Aires e Governo Federal. Esta complexidade permite ver como o peso relativo de certos atores influencia os processos de negociação e conformação de uma estrutura de governança, as dificuldades de um cenário de gestão fragmentada e os desafios para a administração e operação dos sistemas de transporte na escala metropolitana.

6.8.1 Descrição geral da AM e da oferta de transporte público

Dados básicos da AM

A Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) representa a área urbana mais importante da Argentina, dada a magnitude das dinâmicas políticas, econômicas e sociais que se concentram no território. É composta por 40 municípios³⁸ além da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) que, em conjunto, contribuem com cerca de 50% do PIB nacional. Com uma população de aproximadamente 15 milhões de habitantes, a AMBA representa cerca de 37% da população total da Argentina, concentrada em uma área de 3,285 km. Assim como na maioria das metrópoles latino-americanas, registra um fenômeno migratório importante em direção aos municípios metropolitanos, especialmente aqueles localizados nas franjas urbanas da área metropolitana, o que impacta na demanda por serviços públicos.

Em 1984, a Província de Buenos Aires³⁹, a Cidade de Buenos Aires e o Governo Federal assinaram o acordo para a formação da AMBA, com o objetivo de coordenar ações para melhorar as condições de funcionalidade e habitabilidade na região. Esse esforço de coordenação passou por altos e baixos ao longo dos anos, sem conseguir transcender acordos e iniciativas de caráter setorial. No entanto, a conjuntura de crise e o aumento nas demandas por serviços públicos, entre outros fatores, reativaram as discussões para conformar um território articulado com uma visão metropolitana.

Municípios da AM	Município-sede (Cidade Autônoma de Buenos Aires)	AMBA (40 municípios + CABA)
Área total	200 km ²	3,285 km ²
População	3,121,707	14,819,137
Densidade Demográfica	14.451 hab./km ² (2010)	3.341 hab./km ² (2010)
PIB (x 1.000)	51.628 USD (2019)	119.651 USD (2019)
IDHM	0,882 (2021)	0.842 (2021)

³⁸ Cidade Autônoma de Buenos Aires, Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López e Zárate.

³⁹ Até 1994, a Cidade de Buenos Aires era um Município, separado da Província de Buenos Aires e com representação no Congresso Nacional, mas cujo Prefeito (Intendente) era designado pelo governo nacional. A partir de 1994, ganhou o status de Cidade Autônoma com direito a eleger o Chefe de Governo do seu poder executivo (Jefe de Gobierno), e ganhou a denominação de CABA usada atualmente.

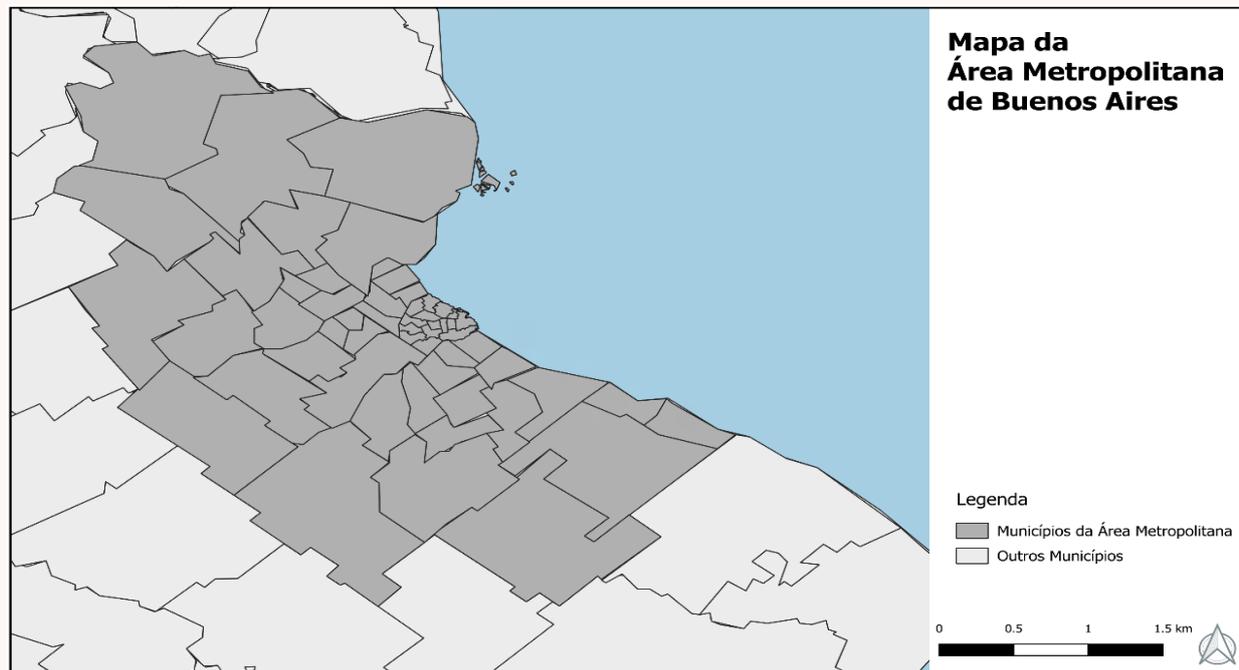


Figura 36.. Mapa AMBA.
Fonte: Elaboração própria.

Rede de oferta de transporte público da AM

A rede de transporte público da AMBA representa 40% das viagens diárias e conta com uma cobertura total de 63.948 km. Essa rede inclui 7 linhas de trem urbano de superfície (818 km), 1 bonde (conhecido localmente como pré-metrô) e 6 linhas de trens subterrâneos (54 km), além de 9 corredores de ônibus denominados Metrobús (76 km). O sistema de transporte coletivo sobre pneus é particularmente extenso, com uma capilaridade que abrange 63.000 km com 336 linhas (urbanos, interurbanos semirrápidos e serviços por rodovia) e com mais de 18 mil veículos que permitem a realização de viagens intra e interjurisdicionais.

A Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) não conta com uma gestão integrada do transporte na escala metropolitana, nem com entidades ou arranjos integrados para essa finalidade. A governança institucional do transporte na AMBA passa pela sobreposição de competências entre os diferentes níveis de governo: federal, provincial, municipal e CABA. Essa fragmentação se traduz em um emaranhado jurídico onde múltiplos organismos e normativas interagem frequentemente de maneira descoordenada, dificultando a implementação de redes de transporte e políticas de mobilidade coerentes e eficientes. Além disso, a ausência de uma autoridade metropolitana unificada agrava os desafios de coordenação interjurisdicional, afetando negativamente a qualidade e a cobertura do serviço de transporte público, essencial para a mobilidade diária de milhões de habitantes.

Os ônibus representam o maior desafio de coordenação, já que, por sua inserção territorial e seus percursos, estão sujeitos a diferentes regulações e fiscalizações jurisdicionais. Em todos os casos, o serviço opera através de empresas concessionárias, sob uma jurisdição definida pelos limites territoriais da operação. O Governo Federal tem competência sobre todas as linhas de ônibus que operam dentro dos limites da Cidade Autônoma de Buenos Aires, bem como aquelas que cruzam os limites entre a CABA e a Província de Buenos Aires. O Governo Provincial tem jurisdição sobre as linhas que atravessam os limites de dois ou mais municípios, mas não entram na CABA. Finalmente, os governos municipais têm jurisdição sobre as linhas de transporte cujos percursos não excedem os limites dos respectivos municípios.

Essa característica do sistema de ônibus resulta em diferentes normativas e níveis de exigência e fiscalização das empresas prestadoras, gerando, em iguais condições de mercado, diversos níveis de qualidade nos serviços oferecidos, tarifas cobradas e rentabilidade.

Apesar de não haver instâncias de coordenação metropolitana, existe o Sistema Único de Bilhete Eletrônico (SUBE), um meio de pagamento eletrônico unificado para todos os sistemas de transporte público da região. Constitui a única política com enfoque metropolitano no transporte da Área Metropolitana de Buenos Aires. Em 2016, a Direção de Transporte da Defensoria do Povo da Cidade de Buenos Aires apresentou ao Ministério dos Transportes da Nação o projeto de descontos escalonados através da SUBE⁴⁰.

Este sistema integra todos os modos de transporte público da Área Metropolitana de Buenos Aires (ônibus, Metrobús, trens e metrô) e oferece descontos para as combinações intermodais na Área Metropolitana de Buenos Aires.

Na primeira viagem o usuário paga o valor total da passagem, na segunda tem-se um desconto de 50% e na terceira paga-se 75% menos. Essas viagens devem ser realizadas dentro de um intervalo de 2 horas, e o benefício não se aplica se o passageiro usar a mesma linha de transporte dentro do período mencionado ou quando o bilhete de outra pessoa é pago. Após as duas horas, o ciclo de descontos se reinicia. Esse esquema visa beneficiar as pessoas que fazem viagens mais longas e que precisam de mais conexões.

⁴⁰ Na Argentina, a sigla SUBE é tratada no gênero feminino: “la SUBE”.

6.8.2 Arranjo institucional e marco normativo

Linha do tempo do arranjo institucional e marco normativo

Gestão metropolitana

Transporte Coletivo

1891	TPC	Lei Geral de Ferrovias Nacionais que define a propriedade das ferrovias entre nacional e provincial.
1972	TPC	Estudo Preliminar de Transporte da Região Metropolitana.
1984	AM	Aprovação do Convênio de conformação da Área Metropolitana de Buenos Aires, estabelecido entre a Província de Buenos Aires, o Município da Cidade de Buenos Aires e o Governo Nacional.
1987	AM	Criação da Comissão Nacional da Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).
1992	TPC	Acordo entre o Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos e a Prefeitura de Buenos Aires, no qual se estipulava a criação de uma Autoridade Metropolitana de Transporte
1992	TPC	Suprimem-se os serviços de passageiros interurbanos prestados pela Empresa Ferrocarriles Argentinos a partir de 31/7/92
1994	AM	Artigo 124. Estabelece que os governos provinciais poderão criar regiões para fomentar seu desenvolvimento econômico e social, além de estabelecer órgãos com competências para o cumprimento desses fins, sem que isso implique na criação de um novo nível de governo.
1998	TPC	Criação do Ente Coordenador do Transporte da Área Metropolitana (ECOTAM) integrado pelo Poder Executivo Federal, a Província de Buenos Aires, a Cidade Autônoma de Buenos Aires e 42 municípios da Região Metropolitana.
2012	TPC	Criação da Agência de Transporte Metropolitano (ATM), integrada pelo Governo Federal, a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires
2015	TPC	Lei de Reativação dos Trens de Passageiros e de Cargas que estabelece a criação da "Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado".
2016	AM	Criação da Comissão Consultiva da Área Metropolitana (COCAMBA).
2024	TPC	Assinatura de acordo para a transferência ao Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires do controle, administração, poder de fixar tarifas e trajetos das linhas de ônibus que circulam dentro da CABA

Histórico do arranjo institucional e marco normativo

A AMBA tem um histórico de esforços para a construção de uma estrutura institucional de caráter metropolitano, os quais propuseram iniciativas e projetos com alcance legislativo, e até com o apoio do Poder Executivo Nacional, mas que não renderam os resultados esperados.

1972

Publicação do Estudo Preliminar de Transporte da Região Metropolitana pelo Ministério de Obras e Serviços Públicos da Nação. Esse instrumento propunha a conformação de uma autoridade metropolitana de transporte que operasse através de um Conselho de Transporte Metropolitano de Buenos Aires como uma unidade autárquica interjurisdiccional. Propunha-se que esta fosse composta pelo Governo Nacional, a Província de Buenos Aires e a Prefeitura de Buenos Aires.

Também foi proposta a conformação do Sistema de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Buenos Aires, regido pelo Conselho de Transporte e composto pelo transporte ferroviário de passageiros (superfície e subterrâneo), transporte rodoviário (de passageiros e cargas, público e privado) e a infraestrutura associada a esses modos. Este órgão seria responsável por um Fundo de Transporte da Região Metropolitana. O projeto não obteve apoio legislativo para sua adoção.

1991

Acordo para a criação de uma autoridade de transporte, pelo Ministério da Economia e Obras e Serviços Públicos e pela Prefeitura de Buenos Aires. A Autoridade do Transporte da Área Metropolitana (ATAM) teria sob sua responsabilidade o Sistema de Transporte Urbano da Área Metropolitana de Buenos Aires, com a mesma conformação da proposta anterior. Não contemplava a participação dos municípios da AMBA e suas decisões seriam obrigatórias para os entes públicos e privados, com competências na matéria dentro de seus limites.

Previa-se que esta entidade tivesse amplas competências, incluindo a harmonização do planejamento e operação do transporte urbano, priorizando o transporte público, definindo regimes tarifários e de concessões e alinhando as 3 jurisdições. A iniciativa não prosperou na Câmara dos Deputados.

1998

Lei 25/031: Criação do Ente Coordenador do Transporte da Área Metropolitana (ECOTAM), integrado pelo Poder Executivo Nacional, a Província de Buenos Aires, a Cidade Autônoma de Buenos Aires e 42 municípios da Região Metropolitana. Carecia de caráter executivo e suas funções se limitavam ao planejamento e coordenação do sistema de transporte urbano da região, sem competência sobre a infraestrutura. A aprovação da conformação desse ente requeria a sanção unânime, o que não foi alcançado devido à baixa participação dos municípios.

2012

Criação da Agência de Transporte Metropolitano (ATM), integrada pelo Governo Nacional, a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, com caráter consultivo, de coordenação e planejamento, com competência sobre o transporte e a infraestrutura da AMBA. Este órgão conta com uma diretoria e um comitê executivo tripartite, além de um conselho consultivo através do qual participam os municípios e atores não governamentais. Embora tenha estabelecido um canal de diálogo entre as três instâncias, seus resultados e incidência foram muito limitados, focando em atividades como capacitações e cooperações técnicas. Em certa medida, isso se deveu às funções restritas que lhe foram atribuídas. Por outro lado, não houve incentivos adequados para a participação dos diferentes atores envolvidos e não foram cumpridos os compromissos de financiamento e estrutura técnica, o que foi enfraquecendo o interesse neste ente.

2015

Aprovação da Lei 27.132/2015 de Reativação dos Trens de Passageiros e de Cargas, que estabelece a criação da "Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado" como parte do processo de nacionalização do sistema ferroviário.

2016

Criação da Comissão Consultiva da Área Metropolitana (COCAMBA) (Decreto 1126/2016) com o objetivo de concertar e propor projetos de inovação institucional em matéria de desenvolvimento humano, econômico, tecnológico, ambiental e urbano para o AMBA.

2023 - 2024

Em 2023 houve reuniões entre representantes do governo nacional e da Província de Buenos Aires (na época, governados pelo mesmo partido) para discutir a reativação da Agência Metropolitana, mas sem resultados palpáveis. Em 2024, após a troca de governos nos três níveis (nacional, provincial e CABA), houve novamente propostas de reativação da Agência, porém motivadas por uma configuração diferente de alinhamentos políticos que deram sinais favoráveis a um rearranjo institucional que eventualmente pode resultar em avanços na integração metropolitana.

2024

O Governo Nacional e o Governo da Cidade de Buenos Aires assinaram o acordo para a transferência ao Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires do controle, administração, poder de fixar tarifas e trajetos das linhas de ônibus que circulam dentro da CABA.

6.8.3 Análise da governança metropolitana, com foco no transporte público coletivo

A AMBA não possui uma estrutura de governança institucionalizada integrada. Apesar das dinâmicas de interação entre os municípios da região metropolitana e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, bem como dos problemas urbanos compartilhados, ainda não se conseguiu estabelecer uma coordenação formal.

Embora existam condições que poderiam facilitar a institucionalização de uma governança metropolitana, como estipula o Artigo 124 da Constituição Nacional de 1994, que estabelece que "as províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins", os avanços nesse sentido têm sido limitados.

A coordenação institucionalizada tem ocorrido por meio de iniciativas pontuais e de caráter setorial, como a Coordenação Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), a Autoridade da Bacia Matanza-Riachuelo (ACUMAR) e a Agência de Transporte Metropolitano (ATM). No entanto, no caso desta última, apesar de existir oficialmente desde 2012, nunca chegou a ter um funcionamento efetivo.

Os desafios para avançar em uma agenda metropolitana podem ser explicados pela coexistência de um sistema federal com um modelo territorial hierárquico e centralizado, onde a CABA exerce uma forte supremacia, o que afeta negativamente o AMBA. Essa dinâmica também se reproduz na relação entre as províncias e o interior delas.

O Plano Estratégico Participativo Buenos Aires 2035, elaborado em 2017, em seu caderno 3, apresenta uma série de propostas para avançar na consolidação de uma Buenos Aires metropolitana, reconhecendo a necessidade de estabelecer uma coordenação institucionalizada, ampla e sustentável entre os municípios da região metropolitana para abordar problemas comuns. Entre as propostas, destaca-se a criação de órgãos de gestão em conformidade com o disposto na Constituição de 1994. Na área de transporte, propõe-se reativar a ATM, criar um Plano Metropolitano de Mobilidade e expandir a rede de transporte metropolitano, entre outras iniciativas.

Distribuição de atribuições e competências

Atualmente, a distribuição de competências sobre os sistemas de transporte na AMBA está definida pelos limites territoriais de sua operação.

O sistema de transporte ferroviário de passageiros de superfície é de competência do Governo Federal. A maior parte da rede é responsabilidade da empresa estatal Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria (SOFSE), com exceção de duas linhas ferroviárias operadas por concessionárias privadas: a linha Urquiza, gerida pela Metrovías, e a linha Belgrano Norte, operada pela Ferrovías.

O caso das linhas Urquiza e Belgrano Norte é especial, pois são as únicas 2 das 7 linhas que não são administradas pela SOFSE. Em 2015, com o fim de suas concessões, as ferrovias Sarmiento, Mitre, Roca, San Martín e Belgrano Sur voltaram a ser operadas pelo Estado no âmbito do Plano Quinquenal de Ferrocarriles Argentinos, que já previa avançar sobre as linhas Urquiza e Belgrano Norte, cujas concessões venciam em 2018. A administração vigente optou por prorrogar temporariamente as duas concessões vencidas enquanto buscava renovar a gestão privada do serviço, inicialmente através de um esquema de PPP. Diante do fracasso desse modelo, foi realizado um novo processo de licitação para reconceder os serviços à iniciativa privada.

A CABA tem competência sobre a operação do sistema de metrô (SUBTE), que é operado, por concessão, pela empresa privada EMOVA, composta por Benito Roggio Transporte e Metrovías. A gestão da infraestrutura e o planejamento desse sistema são realizados pela empresa pública Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE). Em 2024 o Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires (GCBA) a CABA também assumiu a responsabilidade sobre as linhas de ônibus que circulam exclusivamente dentro da CABA, que previamente estavam sob jurisdição nacional. Desde a assinatura de um acordo entre o Governo Nacional e o Governo da Cidade de Buenos Aires, o GCBA passou a ter o controle, a administração, e o poder de fixar tarifas e trajetos dessas linhas.

A partir da década de 2010, o Governo Federal assumiu um papel mais proeminente em termos de coordenação e prestação de serviços na Área Metropolitana de Buenos Aires, especialmente após um incidente ferroviário ocorrido em fevereiro de 2012, onde 51 pessoas morreram. Esse fato foi o estopim para acelerar a reorganização do sistema, avançando na estatização do sistema ferroviário para garantir eficiência na manutenção e operação. Desde então, realiza ações que representam marcos para o setor, como as compensações tarifárias para todos os modos, a adoção de novas tecnologias para a gestão de frotas e a operação direta de serviços.

As jurisdições provinciais e municipais têm competências menores em comparação com o Governo Federal, mas também desempenham papéis cruciais na regulamentação e operação do transporte coletivo. As linhas de ônibus intermunicipais que conectam municípios da área metropolitana sem adentrar a CABA são de responsabilidade do governo da Província de Buenos Aires. Já as linhas que operam dentro dos limites dos municípios – serviços de caráter local e complementares às linhas metropolitanas – são de responsabilidade das Intendencias (Prefeituras).

Nesse contexto, apesar da recente cessão para o GCBA das linhas de ônibus que circulam na CABA, ainda há um forte protagonismo do governo nacional, que tradicionalmente exerce um papel hegemônico da gestão e no planejamento do transporte público da AMBA, tanto por concentrar uma parcela expressiva da oferta quanto pela capacidade financeira para bancar o serviço, que é altamente subsidiado em todo o país.

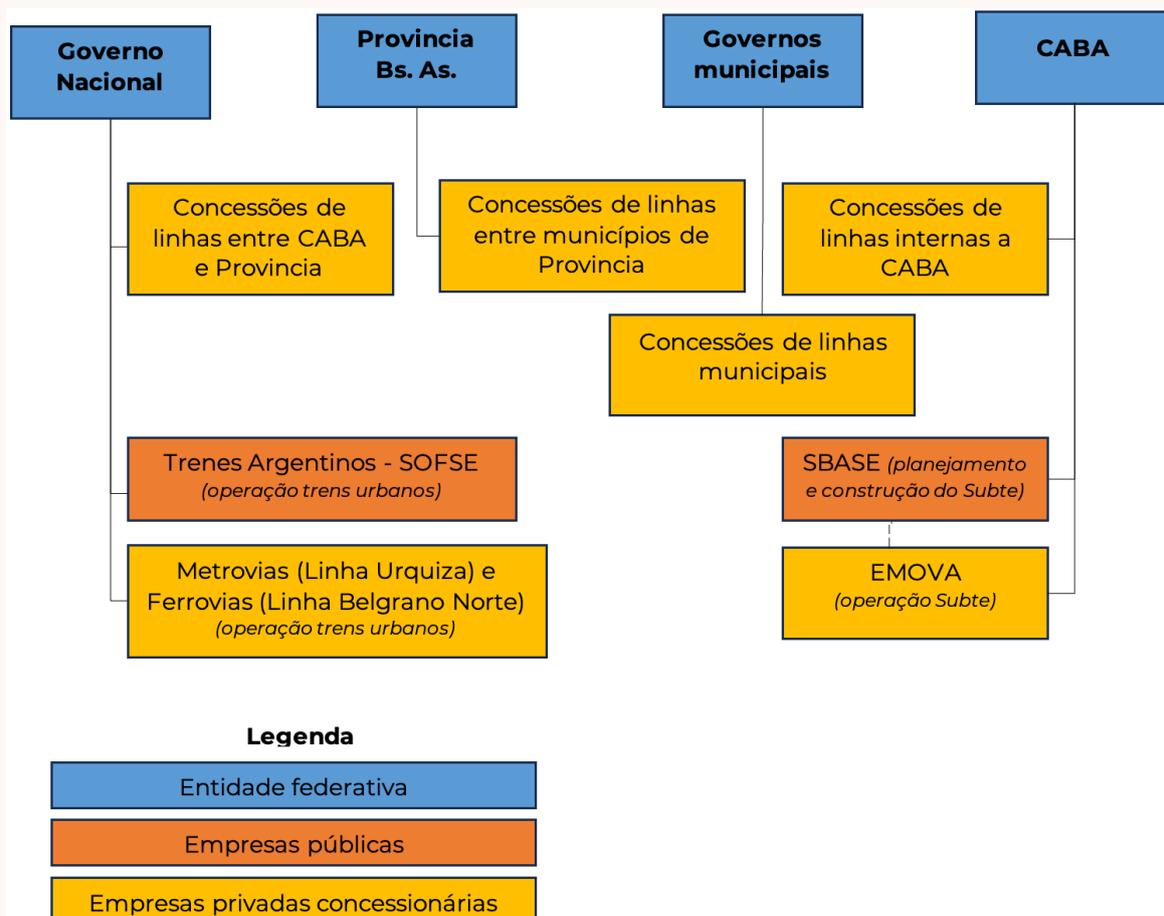


Figura 37. Diagrama do arranjo institucional dos diferentes sistemas de transporte público da AMBA

Estrutura administrativa, representação democrática e tomada de decisão

Apesar dos avanços formais, até o presente não houve sucesso nas tentativas de ativar de maneira efetiva o funcionamento da ATM, o que resultou na ausência de instâncias formais de coordenação metropolitana em matéria de transporte. Essa situação reflete a histórica fragmentação e a dificuldade de surgimento de conjunturas políticas favoráveis ao estabelecimento de um organismo com poder real sobre o planejamento, o financiamento, a regulação e a operação do sistema de transporte na escala metropolitana.

A pandemia de COVID-19 reativou o interesse em uma entidade de coordenação efetiva, mas sem resultados concretos devido à falta de condições políticas e institucionais. A conjuntura atual apresenta uma nova janela de oportunidade de reativar a ATM como resultado de uma conjuntura singular: um governo nacional que, em função de sua visão partidária de redução drástica do papel do Estado, mostra-se aberto a abrir mão de parte de sua hegemonia no transporte metropolitano. Surge assim a possibilidade de negociar um maior compartilhamento das atribuições e das participações de cada ente em um rearranjo institucional. A gestão do transporte público tornou-se um ônus para o governo nacional, de modo que delegar competências a uma figura suprajurisdicional representa uma alternativa para reduzir o seu papel e a sua participação, inclusive financeira.

Por outro lado, cabe destacar que as fragilidades institucionais na gestão e regulação favoreceu a influência dos grupos de empresas operadoras privadas sobre o sistema. O setor de transporte coletivo em Buenos Aires passou por um processo de consolidação, saindo de um modelo de "monolinha" (uma linha, um dono) para a formação de três grandes câmaras que reúnem as principais empresas do setor. Essa mudança foi impulsionada em parte pelos subsídios estatais, resultando em uma estrutura onde poucas câmaras exercem uma influência significativa nas negociações com o governo.

6.8.4 Planejamento e financiamento

Financiamento e custeio

Desde a crise econômica e institucional do país de 2001, o sistema de transporte público em Buenos Aires tem dependido fortemente de subsídios estatais, com até 90% do custo de operação dos ônibus e 95% dos trens cobertos por esses subsídios.

O Ministério dos Transportes estabelece os quadros tarifários e as tarifas de referência, aplicáveis aos serviços de transporte público de passageiros por ônibus urbano e suburbano e ferroviário de superfície metropolitana, locais estendidos, interurbanos regionais e de longa distância, de Jurisdição Nacional, que estão atualmente vigentes. Entretanto, os montantes de compensação, necessários para cobrir a diferença entre a receita tarifária e os custos totais estimados para cada modo de transporte (trens, metrô e ônibus), são custeados pelas respectivas autoridades responsáveis por cada sistema (ver Figura 37). Uma parcela desse importes correspondem a "descontos por atributos sociais" e descontos para estudantes, e o restante corresponde ao subsídio direto para completar o pagamento dos custos totais estimados para a oferta de transporte prestada.

Instrumentos de planejamento

A fragmentação institucional afetou a adoção de um instrumento de planejamento integrado para o transporte público na região metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Como resultado, não existe um plano comum, e o planejamento é realizado de forma independente pelos diferentes sistemas de transporte. Em 2023, a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) apresentou seu Plano de Mobilidade Sustentável 2030, que inclui um eixo de mobilidade metropolitana. Este eixo destaca a importância da relação entre a CABA e os municípios da área metropolitana, bem como a interconexão por meio do transporte. No entanto, o plano também reconhece as limitações de atuação além dos limites administrativos da cidade, o que o torna uma ferramenta de alcance local, mas com uma visão metropolitana.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana

Referências

7. Referências

7.1 Publicações, estudos e marcos normativos

7.1.1 Geral

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996.

BERNARDES, L. M. C. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan.-abr. 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, 5 out. 1988.

_____. **Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de Consórcios Públicos e dá outras providências. Brasília, 7 abr. 2005.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 13 jan. 2015a.

_____. **Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018**. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 20 jun. 2018.

_____. **Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, 13 jan. 2015b.

_____. **Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 12 jan. 2018.

COSTA, M.A. Pensar a metrôpole: trajetórias, transições e controvérsias. In: COSTA, M.A. (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. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6. Brasília: Ipea, 2024, pp. 9-21.

CRUZ, Maurício Feijó. **Condicionantes metropolitanos para políticas públicas**: Análise dos transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999- 2009). São Paulo: Hucitec, 2012.

COSTA, M.A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M.A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

FRANCISCONI, J. G. Ciclos políticos e gestão metropolitana no Brasil (1960-2020). **Acervo**, [S. l.], v. 36, n. 1, p. 1-22, 2023. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1873>. Acesso em: 7 ago. 2024.

FREITAS, Mario Augusto Teixeira de. **Revista brasileira dos municípios**. v.10 n. 37-38 jan./jun. 1957. IBGE. Áreas Urbanizadas do Brasil 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/cobertura-e-uso-da-terra/15789-areas-urbanizadas.html?=&t=downloads>. Acesso em: jun. 2024.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**.

IPEA. Dados das RMs. **Brasil Metropolitano**: Plataforma da Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: ago. 2024. KORNIN, Thais; CARMO, Júlio C. B. do. O arranjo institucional de gestão na Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

LUI, L.; KRAUSE, C.; COSTA, M.A.; JÚNIOR, C.H.C. **Consórcios públicos municipais e o debate relativo à agenda Urbana no Brasil**. Relatório Institucional. 1ª ed. Brasília: Ipea, mai. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13903>. Acesso em: jul. 2024.

MACHADO, G. G. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas; Observatório das Metrôpoles, 2009.

MARGUTI, B.O., COSTA, M. e FAVARÃO, C (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8332>. Acesso em: jun. 2024.

MARGUTI, B.O.; KRAUSE, C. Passado e futuro das regiões metropolitanas brasileiras: A gênese da questão metropolitana, as redefinições no período democrático e os desafios atuais para o planejamento urbano-metropolitano. In: COSTA, M.A. (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v.6. Brasília: Ipea, 2024, pp. 45-74.

MARGUTI, B. O. et al. **A agenda urbana na escala supramunicipal**: estudo para uma hierarquia dos arranjos institucionais para políticas públicas. Relatório Institucional. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13804>. Acesso em: jul. 2024.

MORAIS, Aramidis Cibelly Moura de; SANTOS, Enilson Medeiros dos. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, p. e20190232, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/kMxztV4m6dxsyDSQJCN5xyF/?lang=pt>. Acesso em jun. 2024.

RIBEIRO, L.C. de Q.; COSTA, M.A.; MARTINS, L.G.; JUNIOR, C.H.C. A questão metropolitana brasileira: entrevista com Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. In: COSTA, M.A. (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil (...)**. Brasília: Ipea, 2024, pp. 75-96.

RODRIGUES F.H., FREIBERG G., CRUZ M.F., MARTINS W.C., VANZELLA R.F., JACOBSEN A. **Modelos de gestão para integração metropolitana do sistema de transporte público coletivo**. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. 2018.

ROSSBACH, Anacláudia., et. al. Prólogo. In: COSTA, M.A. (org.). **50 anos de regiões metropolitanas no Brasil (...)**. Brasília: Ipea, 2024, pp.11-12.

SANTOS, Marcela de O. Análise Institucional: estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, B.O., COSTA, M. e FAVARÃO, C (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018. Pp. 55-105.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do Acórdão à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, nº 181, 13 set. 2013.

_____. Inteiro teor do Acórdão à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.857/PA. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, nº 233, 28 out. 2019.

TÉLLEZ SOLER, M. DEL P.; ILLA GARCÍA, O. **Toma de decisiones en la gobernanza metropolitana: Guía**. [s.l.] Metro Hub - ONU Hábitat y Área Metropolitana de Barcelona, 2023. v. 2

7.1.2 RM Recife

BEST, Nina J. **Cooperação e multilevel governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano**. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SOUZA, Maria Angela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Recife**. 2022. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_RECIFE.pdf>. Acesso em 11 jun. 2024.

7.1.3 RM Aracaju

ALBUQUERQUE, Marianna Martins et al. Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju? In FRANÇA, Sarah Lúcia Alves (org). **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Aracaju**. 2023. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_ARACAJU.pdf> Acesso em 11 jun. 2024.

ARAÚJO, Rozana Rivas de; MATOS E SILVA, César Henriques; CARVALHO, Lina Martins de. Mobilidade urbana na Região Metropolitana de Aracaju. In FRANÇA, Sarah Lúcia Alves (org). **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Aracaju**. 2023. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/03/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_ARACAJU.pdf> Acesso em 11 jun. 2024.

SANTOS, Valdemir dos. **Da organização à crise do sistema integrado do transporte coletivo na Grande Aracaju**. (2016). Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, 2016.

7.1.4 RM Goiânia

BORGES, E.M.; RODRIGUES, J.M., MELO, L.F. Adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da Metrôpole e subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Goiânia. In: MARGUTI, B. O., COSTA, M. A. e FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole**. Brasília: Ipea, 2018. pp. 181-196.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal de Goiânia. PlanmobGyn: Plano de Mobilidade Urbana de Goiânia. 1ª Edição 2024-2033. Coord.: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação - SEPLANH. Comissão Executiva do Plano Diretor. Goiânia. 11 abr 2024. 422 p.

YOSHIMOTO, W. M.; FERNANDEZ, F. N. Região metropolitana de Goiânia - RMG - os desafios da integração. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, Brasil, v. 7, n. 1, p. 17, 2021. DOI: 10.18224/baru.v7i1.8718.

7.1.5 RM Curitiba

COMEC. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2006.

G1 PR; RPC. *Transporte público de 25 cidades da Região Metropolitana de Curitiba roda sem licitação, indica MP*. G1, Curitiba, 24 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2023/01/24/maioria-dos-municipios-da-rmc-operam-transporte-municipal-sem-licitacao-indica-mp-pr-amep-diz-que-resolucao-esta-na-fase-final.ghtml#2>. Acesso em: 20 set. 2024.

PARANÁ. Governo do estado do Paraná. **Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP)**. Disponível em: <https://www.amep.pr.gov.br/>. Acesso em: jun. 2024.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado das Cidades – SECID. Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP. Extrato do 1º Termo Aditivo do Convênio nº 01/2023. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 11555, 18 dez. 2023, p. 31.

_____. **Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o estado do Paraná**. Vol. 1. Curitiba: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano/Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, ago/2017. Disponível em: <https://www.paranacidade.org.br/Pagina/Referencias-para-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-regional-para-o-estado-do-parana>. Acesso em: jun. 2024.

_____; COMEC; CURITIBA, Prefeitura; URBS. **92 Convênio COMEC/URBS**: Convênio visando o subsídio tarifário do sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros em decorrência da pandemia de COVID-19. Curitiba: URBS, 30 de jul. 2021. Disponível em: <https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte>. Acesso em jul. 2024.

SÁNCHEZ, F. Curitiba Imagem e Mito: a construção social de uma imagem hegemônica. **Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

7.1.6 RM Belo Horizonte

ARAGÃO, T. A. A implementação do estatuto da metrópole na região metropolitana de Belo Horizonte. **Relatório de Pesquisa**. Brasília: Ipea, 2018.

BRASIL. **Portal gov.br Serviços e Informações do Brasil**. Metrô de Belo Horizonte é concedido à iniciativa privada com ágio de 33,9% sobre o valor mínimo: Empresa Comporte Participações terá de construir nova linha e 8 estações; investimento previsto é de R\$ 3,5 bilhões em 30 anos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/metro-de-belo-horizonte-e-concedido-a-iniciativa-privada-com-agio-de-33-9-sobre-o-valor-minimo>. Publicado em 23 dez. 2022. Acesso em: ago. 2024.

MINAS GERAIS, Governo do Estado de. **Plano de Mobilidade 2022**. Agência RMBH; Secretaria de Infraestrutura de Mobilidade (SEINFRA). Belo Horizonte, jul. 2022. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/plano-de-mobilidade/>. Acesso em: ago. 2024.

7.1.7 AM Barcelona

ADJUNTAMENT DE BARCELONA. **El producte interior brut de Barcelona 2023**. Disponível em: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2024/05/PIB_BCN_2023_Maig_2024.pdf>.

AMB. **Dades del pressupost**. Disponível em: <<https://www.amb.cat/es/web/amb/govern-metropolita/economia-i-inversions/pressupost/dades-del-pressupost>>.

_____. **El área metropolitana**. Disponível em: <<https://www.amb.cat/s/es/web/area-metropolitana/area-metropolitana.html>>. Acesso em: 10 jun. 2024b.

_____. **Municipios metropolitanos**. Disponível em: <<https://www.amb.cat/s/es/web/area-metropolitana/municipis-metropolitans.html>>. Acesso em: 10 jun. 2024c.

ATM. Plan Director de Movilidad 2020 - 2025. Disponível em: <https://doc.atm.cat/es/_dir_pdm2020-2025/Memoria_2020.2025_castellano.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

_____. Financiación del sistema de transporte. Disponível em: <<https://www.atm.cat/es/atm/financiacion-del-sistema-de-transporte>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. Reglament de règim interior. Disponível em: <https://www.atm.cat/documents/20121/67732/regim_interior_atm.pdf/c6918617-e774-4595-64e4-c8d90db478a7?t=1623061332803>.

CASES PALLARÈS, J.; AGUILÀ RECHA, E. **El régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona**. Cuadernos de Derecho Local, p. 199–230, 6 jun. 2024. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. 2023. https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consortorios_brasil_2023.pdf

PERDIGÓ I SOLÀ, J. **La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual**. Anuario del Gobierno Local, n. 1, p. 109–136, 2009.

PÉREZ, M. **Movilidad, un entramado complejo**. Barcelona Metrópolis, Construir la Metrópolis. n. N111, abr. 2019.

7.1.8 AM Valle de Aburrá

AMVA. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín: AMVA, 2024. Disponível em: <<https://www.metropol.gov.co/area/Paginas/somos/quienes-somos.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

_____. **Plan de Gestión 2024-2027**. Medellín: AMVA, 2024. Disponível em: <<https://www.metropol.gov.co/Paginas/Plan-de-Gesti%C3%B3n-Metropolitano-2024---2027.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

_____. **Autoridad de Transporte**. Medellín: AMVA, 2024. Disponível em: <<https://www.metropol.gov.co/la-movilidad/transporte-p%C3%ABlico/autoridad-de-transporte>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

JANNIN, R; BERTOSSI, F. **Organización institucional del transporte metropolitano en América Latina: 3 casos de estudio**. Francia: Codatu, 2020. Disponível em: <<https://www.codatu.org/wp-content/uploads/ART-LATAM-vf.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ROLDÁN, L. **Gobernanza Metropolitana del Valle de Aburrá**. Medellín: Medellín como vamos, 2017. Disponível em <<https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-05/docuprivados/MCV%20DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20GobernanzaMetropolitana.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2024.

_____. **Vista de Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional**. Medellín: Opera, 2017. Disponível em: <<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5132/6532>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

7.1.9 Am Buenos Aires

MINISTERIO DE TRANSPORTE. **Tarifa Integrada del Transporte Público en el AMBA**. Argentina: Presidencia de la Nación, 2017. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/0021_-_if-2018-00237653-apn-dngemtr_0.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

OBSERVATORIO METROPOLITANO. **Esquema Director Año 2000**. Disponível em: <<https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba/planes/1968-esquema-director-ao-2000-organizacin-del-espacio-de-la-rmba/ficha>>. Acesso em: 25 jun. 2024.

PÍREZ, P. **Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad**. Estudios Demográficos y Urbanos, v. 20, n. 3, p. 423, 1 set. 2005.

SABSAY, D. A. **Región metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción**. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002.

SKIADARESSIS, R. ¿De dónde sale la plata?. Radiografía económica del transporte en Argentina. Disponível em: <<https://cenital.com/de-donde-sale-la-plata-radiografia-economica-del-transporte-en-argentina/>>. Acesso em 16 jun. 2024.

7.2 Entrevistas com especialistas

- **Gustavo Gomes Machado**, consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais;
- **Jeconias Junior**, secretário executivo adjunto da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP);
- **Jose Antônio Aparecido**, consultor em direito urbanístico e administrativo, vice-presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e procurador do município de SP.
- **Luiz Carlos Nespoli (Branco)**, superintendente da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP);
- **Maria Peix**, chefe de cooperação internacional da Área Metropolitana de Barcelona - AMB;
- **Rosângela Luft**, professora e coordenadora do grupo de pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
- **Victor Carvalho Pinto**, consultor legislativo, jurista especializado em infraestrutura, desenvolvimento urbano e finanças públicas;

7.3 Entrevistas com gestoras e gestores

- **RM Aracaju:**
 - **Renato Telles**, superintendente municipal de transporte e trânsito da Prefeitura Municipal de Aracaju;
 - **Sarah Lúcia Alves França**, professora doutora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe e coordenadora do Núcleo Aracaju do INCT Observatório das Metrôpoles.
- **RM Belo Horizonte:**
 - **Pedro Calixto Alves de Lima**, secretário-adjunto da SEINFRA-MG; e **Diego Pessoa Santos**, superintendente de transporte intermunicipal e metropolitano da SEINFRA-MG;
 - **Marcus Vinicius Mota de Meira Lopes**, diretor-geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH).
 - **André Dantas**, superintendente de mobilidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte;
 - **Marco Antônio Silveira**, presidente da Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte do Município de Contagem (Transcon);
 - **Marcelo Cintra do Amaral**, pesquisador de mobilidade urbana e ex-funcionário da BHTRANS.
- **RM Curitiba:**
 - **Ana Jayme**, assessora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).
 - **Gilson Santos**, diretor-presidente da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná (AMEP) e presidente do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas;
 - **Ogeny Pedro Maia Neto**, presidente da Urbanização de Curitiba S/A (URBS);
 - **Eduardo Umbria**, diretor de trânsito do Departamento de Trânsito da Prefeitura de São José dos Pinhais.

• **RM Goiânia:**

- **Miguel Angelo Pricinote**, subsecretário de políticas para cidades e transporte do Estado de Goiás; e **Flávia Nascimento**, gerente políticas de transporte da Região Metropolitana de Goiânia no Governo do Estado de Goiás;
- **Tarcísio Abreu**, presidente da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC);
- **Renato Mundim**, analista de engenharia de tráfego de Aparecida de Goiânia.

• **RM Recife:**

- **Taciana Ferreira**, diretora-presidente da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU);
- **Matheus Silva de Freitas**, diretor-presidente do Grande Recife Consórcio de Transporte (CTM).

• **AM Barcelona:**

- **Ramon Torra i Xicoy**, gerente da Área Metropolitana de Barcelona (AMB);
- **Uli Wessling**, responsável pela seção de Planejamento do Transporte Público na AMB.

• **AM Buenos Aires:**

- **Antonio Cortés**, subsecretario de planejamento da mobilidade na CABA.
- **Lucila Capelli**, ex-subsecretária de planejamento da mobilidade na Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) e ex-assessora do Ministerio de Transporte de la Nación;
- **Manuela López Menéndez**, chefe de gabinete do Município de San Isidro, ex-secretária de transporte e obras públicas da CABA, ex-presidente de Subterrâneos de Buenos Aires e ex-secretária de obras de transporte do Governo Nacional.

• **AM Valle de Aburrá:**

- **Pablo Maturana**, subdiretor de Cooperação e Convênios Internacionais do Valle de Aburrá;
- **Viviana Tobón**, diretora técnica de transporte público de Medellín.



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana