

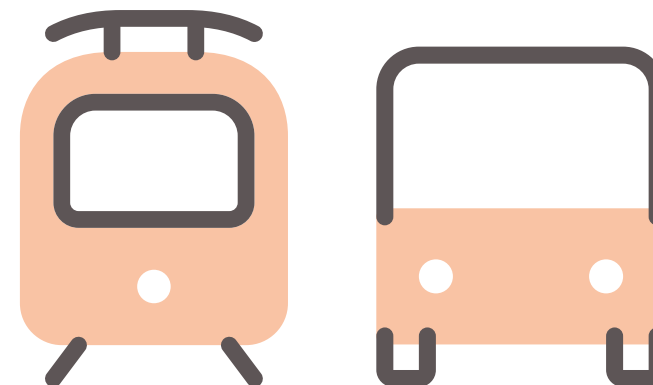


FNP - Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
AMB - Área Metropolitana de Barcelona

GOVERNANÇA METROPOLITANA DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

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

SUMÁRIO EXECUTIVO DEZEMBRO 2024



Realização:



Consultoria:



dimensão urbana consultoria em cidades e infraestruturas

Índice

1. Introdução: governança metropolitana com foco no transporte

- 1.1. Objetivos do estudo
- 1.2. Metodologia

2. Principais desafios

- 2.1. Marco jurídico, estrutura federativa e os papéis dos entes
- 2.2. Custos de transação
- 2.3. Desenvolvimento urbano-metropolitano integrado
- 2.4. Financiamento e custeio
- 2.5. Provisão de serviço básico em escala metropolitana
- 2.6. Integração física e tarifária

3. Estratégias adotadas

- 3.1. Arranjos institucionais para a governança metropolitana do transporte público coletivo
- 3.2. Representação democrática e tomada de decisão
- 3.3. Financiamento
- 3.4. Planejamento

4. Resumo de benefícios

- 4.1. Benefícios para a população usuária do transporte público coletivo
- 4.2. Qualificação das capacidades institucionais e de gestão de políticas metropolitanas
- 4.3. Fortalecimento da representação democrática nos processos de tomada de decisão da gestão metropolitana

5. Quadro comparativo

4

5

5

6

6

6

7

7

7

8

8

8

11

13

14

15

15

16

17

19

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 sumário executivo apresenta os principais resultados 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 relatório completo e detalhado 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.

1. Introdução: governança metropolitana com foco no transporte público coletivo

Nas últimas duas décadas, o Brasil apresentou um crescimento populacional moderado (1,05% ao ano), impulsionado por migrações internas para médias e grandes cidades, intensificando a formação de grandes arranjos populacionais no território nacional. Para além do desenvolvimento expressivo de polos regionais, segundo o IBGE, entre 2000 e 2022, os arranjos populacionais com maior crescimento absoluto foram os mais populosos: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba, Fortaleza, e assim por diante. Dentro desses arranjos, no entanto, o crescimento demográfico não foi uniforme. Enquanto as capitais cresceram 0,90% ao ano, suas regiões metropolitanas avançaram 1,21%, aumentando a complexidade das dinâmicas urbanas, frequentemente ultrapassando fronteiras municipais e estaduais, e exigindo maior eficiência na gestão pública em todas as esferas.

A institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil teve início nos anos 1970, com a criação de nove regiões metropolitanas por leis federais (Lei nº 14/1973 e Lei nº 20/1974), com o objetivo de integrar o planejamento urbano e o desenvolvimento econômico em áreas de grande concentração populacional, sob gestão fortemente centralizada nos estados. A Constituição de 1988 transferiu aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, mas sem mecanismos claros para a governança federativa, o que manteve os governos estaduais como protagonistas na organização das relações intermunicipais e das funções públicas de interesse comum no território das metrópoles.

Na tentativa de enfrentar esses desafios, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) estabeleceu diretrizes para a governança compartilhada nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras, especialmente por meio do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como instrumento central de planejamento metropolitano. Apesar dos avanços promovidos pelo Estatuto, dez anos após sua promulgação a maior parte das regiões metropolitanas ainda possui um PDUI ou implementou instâncias efetivas de governança.

No entanto, áreas como saúde, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico avançaram na coordenação regional de políticas setoriais, mesmo fora do recorte metropolitano oficial, utilizando-se de mecanismos administrativos de pactuação e compartilhamento de responsabilidades para a prestação integrada de serviços públicos. Na mobilidade urbana, persistem os desafios associados aos elevados fluxos de pessoas e bens entre diferentes municípios, à fragmentação da gestão dos sistemas de transporte entre diferentes entes federados, e a precariedade de regulamentação em muitos contextos.

De fato, o planejamento integrado e a gestão compartilhada dos serviços de transporte coletivo têm se mostrado essenciais para melhorar a eficiência e garantir o direito dos cidadãos ao acesso a atividades e serviços nas áreas metropolitanas, especialmente daqueles que vivem em áreas periféricas. Entretanto, sua implementação depende de instrumentos jurídicos e administrativos específicos, como consórcios públicos, empresas públicas cogeridas por múltiplos entes federativos e convênios de cooperação, que exigem esforço político e técnico. Mesmo com a obrigatoriedade de planejamento regionalizado, não há adesão automática dos municípios e estados a esses arranjos, tornando a governança metropolitana, inevitavelmente, um processo contínuo de negociação e adaptação.

É importante destacar, ainda, que as políticas de mobilidade urbana em escala metropolitana não se limitam à ampliação das infraestruturas ou operação dos sistemas de circulação, mas também incluem medidas de gestão da demanda, como o combate à expansão desordenada, o incentivo ao adensamento urbano, e o desestímulo ao uso do transporte motorizado individual. Nesse sentido, a busca por uma governança regional eficaz deve integrar desenvolvimento econômico, territorial e social das metrópoles brasileiras, enfrentando desigualdades sociais e desafios climáticos.

1.1. Objetivos do estudo

O estudo, apresentado resumidamente neste documento síntese, sistematiza e analisa estruturas e arranjos jurídicos de governança metropolitana, com foco no Transporte Público Coletivo (TPC). A partir de oito experiências selecionadas, são descritas formas de gestão, competências, estruturas institucionais e financiamento. Além de analisá-los à luz do marco legal brasileiro, o estudo identifica desafios, mudanças estruturais e benefícios da gestão metropolitana, considerando impactos qualitativos e quantitativos na implementação, operação e custos do transporte público e outros serviços relevantes.

1.2. Metodologia

O estudo combinou pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com especialistas e representantes de prefeituras, governos estaduais e agências regionais. As entrevistas seguiram roteiros baseados em perguntas chave, adaptadas conforme o andamento das conversas e o conhecimento das pessoas entrevistadas.

Este documento apresenta o resumo das análises e conclusões sobre a governança metropolitana do transporte público coletivo nas regiões metropolitanas de Aracaju, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Recife, no Brasil, e nas metrópoles de Barcelona, Buenos Aires e Valle de Aburrá (Medellín).

DETALHES ADICIONAIS SOBRE OS ARRANJOS, DESAFIOS E BENEFÍCIOS ESTÃO DISPONÍVEIS **NO RELATÓRIO COMPLETO, QUE ACOMPANHA ESTE DOCUMENTO SÍNTESE.**

2. Principais desafios

2.1. Marco jurídico, estrutura federativa e os papéis dos entes

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 pouco apareceu na Carta Magna, tendo como pano de fundo a oposição ao modelo autoritário-centralizador anterior.

As lacunas 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), ajuiza-

das por partidos políticos, ensejaram discussões profundas acerca das atribuições constitucionais dos entes federativos na execução dos serviços comuns em regiões metropolitanas.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal 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. No entanto, não há obrigatoriedade de participação municipal em qualquer arranjo jurídico específico definido pelos estados.

Em 2015, foi sancionado o Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes para a governança interfederativa 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, persistem impasses ocasionados pela divisão e pela pretensa sobreposição das competências atribuídas pela Constituição Federal a esses entes federados. Com o Estatuto da Metrópole, 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 interfederativa plena”.

2.2. 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 custos políticos, financeiros e institucionais decorrentes da constante 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; a resistência dos atores previamente estabelecidos às mudanças institucionais e às preocupações de perda de espaço; o poder de veto que municípios menores podem potencialmente exercer nas negociações políticas; e as frequentes mudanças nos contextos políticos locais.

2.3. Desenvolvimento urbano-metropolitano integrado

O Estatuto da Metrópole tem como principal instrumento o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Nesse contexto, a palavra integração assume ao menos dois significados: (i) a integração das políticas públicas setoriais (como habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, desenvolvimento econômico local, preservação ambiental etc); e (ii) a integração multinível, ou seja, entre 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 não está integrado a ela. Em geral, a gestão do transporte público está estruturada desde muito antes da existência efetiva de um desenho de gestão e governança metropolitana multisetorial. Isso pode tanto dificultar sua incorporação a uma nova instituição intergovernamental e multifinalitária quanto fomentar a construção de uma estrutura multissetorial a partir da atuação setorial preexistente (como na Área Metropolitana de Barcelona, por exemplo).

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

2.4. Financiamento e custeio

Um dos principais desafios na conformação de arranjos de gestão entre entes federados é a insegurança quanto à origem dos recursos financeiros para um sistema metropolitano. As decisões sobre a adesão a iniciativas de integração raramente baseiam-se em estudos que evidenciem a viabilidade de diferentes modelos de rateios de investimentos e custeio.

A definição das fontes de receitas, formação de fundos e rateio entre os entes, com apoio da União, são fundamentais para o início das negociações de criação das instâncias de integração metropolitana. Além das divergências políticas, pesam as assimetrias de capacidades técnica e financeira entre os entes e a previsão de fontes perenes e extratarifárias para o custeio do transporte público, que depende de subsídios estaduais e municipais para a modicidade tarifária e garantia da qualidade do serviço.

2.5. Provisão de serviço básico em escala metropolitana

O fato de o transporte coletivo ser uma atribuição municipal frequentemente resulta em heterogeneidade na cobertura geográfica das redes de transporte disponíveis nos diferentes municípios de uma mesma RM. Em muitos casos, cidades integrantes dessas regiões carecem de transporte público para que suas populações, dependentes de empregos e serviços localizados em municípios vizinhos, tenham acesso às linhas de ônibus, trem ou metrô que as levariam ao seu destino final de viagem.

2.6. Integração física e tarifária

Para além de um desafio técnico e operacional, a integração física e tarifária nos sistemas de transportes é bastante dependente dos obstáculos relacionados à divisão de responsabilidades entre estados e municípios. Essa fragmentação prejudica a integração dos serviços e aumenta os custos e o tempo de deslocamento das pessoas que utilizam o transporte público coletivo e que precisam pagar múltiplas tarifas de diferentes sistemas para se deslocar entre municípios e enfrentar baldeações indesejadas. A ausência de coordenação resulta em sobreposições de linhas e alta ineficiência no planejamento, prestação e fiscalização dos serviços, aumentando os custos do sistema.

3. Estratégias adotadas

3.1. Arranjos institucionais para a governança metropolitana do transporte público coletivo

Com base nos oito estudos de caso selecionados, foram identificados seis tipos de arranjos institucionais para a gestão integrada do transporte público 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 Aracaju RM Recife
Empresa pública vinculada a uma câmara deliberativa	RM Goiânia
Acordos 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. Esta seção 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.

3.1.1. Instituição metropolitana multissetorial com abrangência ampla de FPICs

A gestão do transporte público pode ser feita por uma instituição metropolitana multissetorial de ampla abrangência que detenha também outras competências, como saneamento, meio ambiente, resíduos sólidos e planejamento urbano, por exemplo.

As **Áreas Metropolitanas de Barcelona (AMB)** e do **Valle de Aburrá (AMVA)** são exemplos de instituições metropolitanas multissetoriais. Dessa forma, o transporte público forma parte dos processos e instrumentos de planejamento urbano, favorecendo complementariedades, sinergias e compondo, assim, um desenvolvimento territorial mais integrado.

No Brasil, o Estatuto da Metrôpole prevê a criação de instâncias para a governança metropolitana para as quais é possível adotar diferentes figuras jurídicas para assumir a gestão das diversas funções públicas de interesse comum. Entretanto, ainda não existe no país nenhum caso em que uma instituição metropolitana multissetorial tenha assumido o serviço de transporte público, seja na forma de uma agência ou outra figura jurídica.

3.1.2. Consórcios públicos

Os consórcios públicos são utilizados no Brasil para diversas finalidades, sendo muito comum encontrar consórcios de municípios dedicados a políticas setoriais de saúde e de resíduos sólidos. Esse instrumento é também adotado em alguns casos para o transporte público coletivo em escala metropolitana, formados por municípios e governo estadual, que se unem voluntariamente para planejar, regular e fiscalizar o serviço. A participação de cada ente consorciado pode assumir diferentes formatos e pesos de acordo com o contexto político – como o verificado na **RM de Aracaju (RMA)**, em cujo consórcio de transporte o governo estadual pouco participa dos processos de decisão e dos aportes de recursos, ou na **RM de Recife (RMR)**, onde o governo de Pernambuco é protagonista financeira e politicamente.

Assim, um consórcio público pode ter incluídas entre suas finalidades atividades como o desempenho de funções estratégicas, deliberativas e/ou executivas, de fiscalização, planejamento, implementação e gestão. Além disso, seu desenho institucional pode – e deve – prever formas de garantir que os processos de tomada de decisão incluam participação social,

transparência, apoio técnico de órgão especializado e equilíbrio no peso de votos dos entes consorciados. Na RM de Recife, as decisões estratégicas são tomadas fora da institucionalidade do consórcio de transporte – o qual acata as decisões do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), colegiado amplo composto por representantes de diversos setores locais. Já na RM de Aracaju a definição das políticas metropolitanas de transporte concentra-se na Assembleia Geral do próprio consórcio, constituída pelos chefes do poder executivo dos quatro municípios consorciados.

3.1.3. Empresa pública vinculada a uma câmara deliberativa

Neste modelo, a gestão do transporte público em escala metropolitana é realizada por uma empresa pública, na qual o estado e os municípios são acionistas. É o caso da **RM de Goiânia (RMG)**, onde a gestão dos contratos de concessão, o planejamento operacional e a fiscalização da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMT) ficam a cargo da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), uma empresa pública com participação acionária do Estado de Goiás (41,2%), da Prefeitura de Goiânia (também 41,2%),

igual ao governo estadual) e de outros 4 municípios da RM (que, somados, completam os 17,6% restantes). A CMTC, por sua vez, está subordinada à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da Região Metropolitana de Goiânia (CDTC), um órgão colegiado de caráter estratégico vinculado à estrutura institucional da RMG.

Esse arranjo favorece a formação e retenção de capacidade técnica e permite maior capacidade de resposta na gestão do transporte pela flexibilidade administrativa de uma empresa pública para fiscalizar, gerenciar e planejar a operação. A estrutura de representação democrática da CMTC e da CDTC no arranjo da RM de Goiânia asseguram que essa flexibilidade seja exercida de maneira alinhada aos interesses de todas as partes em função da participação na estrutura gerencial e das porcentagens acionárias estabelecidas de forma a refletir o respectivo peso (orçamentário, mas também político e institucional) de cada ente federativo membro da RMTC.

3.1.4. Acordos federativos para coordenação metropolitana do transporte

Neste arranjo, a coordenação do transporte público ocorre através de acordos federativos, como

convênios e acordos de cooperação firmados entre o governo estadual e os municípios. Há uma coexistência de diversas entidades gestoras do transporte, vinculadas aos seus respectivos entes federativos da RM, que funcionam de maneira (mais ou menos) coordenada, respeitando um planejamento integrado do serviço de transporte. Ou seja, não existe uma entidade conjunta de escala metropolitana, mas há mecanismos de coordenação entre os diferentes atores responsáveis pelo planejamento e a gestão dos sistemas municipais e do sistema intermunicipal que buscam dar coerência e racionalidade à somatória das diferentes redes de transporte e a integração tarifária e operacional entre os serviços.

O caso da **RM de Curitiba** (RMC) oferece um exemplo deste tipo de arranjo. Ainda que exista uma agência para assuntos metropolitanos, comandando um planejamento territorial de visão mais abrangente, no âmbito do transporte público a deliberação ocorre fora dessa estrutura e a gestão e execução são descentralizadas, a cargo de cada município e do Estado do Paraná. Para a concretização de projetos, acordos de cooperação são feitos individualmente com os entes envolvidos, de forma a viabilizar as ações necessárias para a implementação da infraestrutura e a prestação do serviço de transporte.

3.1.5. Delegação para um único ente federativo

Nos arranjos centralizados, a gestão do transporte público metropolitano é delegada a um único ente, geralmente o município sede ou o estado, sem a participação formal dos demais municípios ou do governo estadual, conforme o caso. Esse modelo, adotado até 2024 na RM de Aracaju e, atualmente, na Grande Vitória, oferece uniformidade e agilidade na administração, mas limita a representatividade política e a integração de demandas locais, manifestadas pelos demais entes federativos, podendo gerar desequilíbrios na oferta de serviços e dificuldades para articular políticas urbanas e instrumentos financeiros sustentáveis.

De fato, embora promova eficiência administrativa, a centralização pode favorecer o ente gestor em detrimento dos demais, ampliando conflitos políticos e dificultando a colaboração regional. Além disso, dificulta a pactuação de recursos provenientes dos orçamentos dos diferentes entes pertencentes à RM ou à área de abrangência do transporte público coletivo. Para equilibrar eficiência e inclusão, é fundamental criar espaços de diálogo e mecanismos de integração que atendam às necessidades de toda a região metropolitana.

3.1.6. Gestão fragmentada

A gestão fragmentada no transporte público ocorre quando o estado e os diferentes municípios de uma região metropolitana operam seus próprios sistemas, com nenhuma ou fraca coordenação entre eles, resultando geralmente em serviços desconexos. Essa falta de integração gera problemas como duplicidade de linhas, concorrência predatória e maiores custos para os passageiros e para o sistema de transporte como um todo.

É o caso da maioria das regiões metropolitanas no Brasil, como a **RM de Belo Horizonte** (RMBH), mas também da **Área Metropolitana de Buenos Aires** (AMBA), onde inexistem arranjos institucionais que promovam uma gestão integrada ou onde as instituições existentes não são suficientes para promovê-la. Em ambos os contextos, a complexidade territorial e a divisão de responsabilidades entre diferentes níveis de governo contribuem para essa fragmentação, apesar dos movimentos e tentativas históricas de integração.



3.2. Representação democrática e tomada de decisão

3.2.1. Definição da representação e das porcentagens de participação dos entes federados membros do arranjo institucional

Na estrutura organizacional dos arranjos de governança estudados, a participação dos entes consorciados na cooperação intergovernamental estrutura-se de distintas maneiras. A governança do Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) da **RM de Aracaju**, de um lado, tem como principal órgão de deliberação sua Assembleia Geral, formada pelos chefes do Poder Executivo dos quatro municípios consorciados, com cada um tendo direito a um voto nas decisões tomadas. A gestão democrática e a transparência serão efetivadas no CTM por meio de Conselho Consultivo (ainda não instalado), composto por 9 membros com mandatos de 2 anos, representantes dos 4 entes consorciados e de 5 entidades civis.

Por outro lado, no Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) da **RM do Recife**, as deli-

berações da Assembleia Geral seguem o peso do voto de cada ente federativo consorciado, correspondente à sua respectiva quota do capital social do CTM. O Estado de Pernambuco tem 57,57% das cotas (podendo ser reduzido até 40% pela alienação de cotas a municípios que vierem a integrar o CTM), o município de Recife tem 35% (fixo), e Olinda 7,43% (podendo ser re-dimensionado). Vale destacar que as decisões requerem uma maioria de 85% dos votos. A gestão democrática e a transparência são efetivadas por meio do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), órgão colegiado composto por 20 membros representantes dos entes consorciados e da sociedade civil. O CSTM é 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).

Já na **RM de Goiânia**, a estrutura adotada busca balancear a representação de cada município e do governo do estado tanto na instância deliberativa (a Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo - CDTC) quanto na executiva (a

Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo - CMTC). A CDTC possui a seguinte composição: 4 conselheiros indicados pelo Governo do Estado de Goiás (sendo um deles o Presidente), 4 pelo Município de Goiânia (sendo um deles o Vice-Presidente), 1 pelo Município de Aparecida de Goiânia; e 1 indicado em sistema de rodízio, com mandatos anuais, pelos Municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira. Já a CMTC possui as seguintes participações acionárias: 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%. Essas composições mostram uma solução que procura garantir representação aos principais atores da RM, mas buscando também reconhecer o peso dos dois principais entes: a Prefeitura de Goiânia e o Governo do Estado. Para tanto, o critério usado para definir esses percentuais de participação baseia-se na arrecadação dos Municípios.

3.2.2. Alternância na presidência rotativa do ente gestor

Na **RM de Goiânia**, foi instituída uma alternância na condução do órgão gestor com o intuito de

fortalecer a continuidade institucional na gestão e na implementação das políticas da RMTC. A presidência da CMTC é ocupada pela Prefeitura de Goiânia e pelo Governo do Estado, alternadamente em mandatos 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, o Estado preside a CMTC nos anos de eleição municipal, e nos anos de eleição estadual a Prefeitura de Goiânia está na presidência.

Já nas **RM de Recife e de Aracaju** observa-se um evidente protagonismo histórico de um dos entes consorciados na prestação dos serviços de transporte coletivo: o governo estadual de Pernambuco na RMR, e a prefeitura da capital sergipana na RMA. É possível supor, nesse sentido, que tais protagonismos tenham moldado o processo de definição de estrutura desses consórcios.



3.3. Financiamento

3.3.1. Aplicação das porcentagens de participação dos entes federados dentro do arranjo institucional para o rateio de custos operacionais e de investimento

No consórcio público da **RM de Aracaju**, prevê-se que o rateio dos custos da operação do sistema, decrescidos da arrecadação tarifária, será feito proporcionalmente de acordo com a população residente em cada um dos quatro municípios envolvidos: 61% para Aracaju, 26% para Nossa Senhora do Socorro, 12% para São Cristóvão e 5% para Barra dos Coqueiros. Já no CTM da **Grande Recife**, apesar do Estado de Pernambuco e os Municípios de Recife e Olinda participarem, respectivamente, com 57,57%, 35% e 7,43% das cotas do capital social do CTM (definido por meio da proporção das viagens originadas nos municípios integrantes da RMR), tem sido o governo do estado o ente a suportar a maior parte dos custos para compensar as limitações orçamentárias dos municípios consorciados.

Na **RMTC de Goiânia**, as porcentagens de participação acionária são aplicadas para a divisão do rateio para financiar o sistema, incluindo o custeio

da operação e investimentos em infraestrutura. Na prática, no processo de implementação atualmente em curso da Câmara de Liquidação e Custódia do SIT/RMTC, o Governo do Estado de Goiás acaba por assumir parte do ônus dos municípios menores, que não têm participação na distribuição de votos e recursos, mas se beneficiam do sistema de transporte público coletivo.

Na **RM de Curitiba**, os convênios entre o Governo do Estado e os municípios são firmados de forma bilateral e renovados regularmente, podendo incluir o repasse de recursos. Atualmente, o cálculo do valor destinado a Curitiba pelo Estado do Paraná é feito com base na diferença entre a arrecadação das passagens dos usuários do sistema metropolitano nas linhas municipais e intermunicipais, acrescido de um valor correspondente ao uso dos terminais municipais pelas linhas intermunicipais.

3.3.2. Revisão do esquema tarifário na escala metropolitana e aporte financeiro para completar receita

O arranjo metropolitano na **RM do Recife** mostra a força institucional do CTM e do modelo de consórcio público adotado quanto à possibilidade da revisão das formas de participação financeira dos

entes consorciados sempre que o contexto político, econômico e social assim o exigir. O atual momento de crise financeira está sendo enfrentado por meio da revisão dos acordos de rateio de despesas previamente estabelecidos, com participação maior do governo estadual na forma de subsídios desde 2022, sem indícios de contestação do modelo de governança implantado.

Na **RM de Goiânia**, foi justamente a crise financeira do sistema advinda da pandemia da Covid-19 que impulsionou a retomada da participação do Governo do Estado de Goiás na governança da RMTC, inaugurando um processo de reestruturação da repartição dos aportes financeiros ao sistema.

Da mesma forma, na **RM de Aracaju**, a necessidade de subsídios ao sistema de transporte público, evidenciada no pós-pandemia, acelerou o processo de estruturação do consórcio, com repasses previstos dos quatro municípios consorciados e isenções fiscais do Governo do Estado de Sergipe.

3.4. Planejamento

3.4.1 Alinhamento entre níveis de governo e participação social efetiva no planejamento do transporte público

O planejamento metropolitano do transporte público favorece a articulação territorial ao coordenar e alinhar as políticas de mobilidade entre os diferentes municípios, promovendo uma mobilidade mais eficiente. No caso da Área Metropolitana de Barcelona, os instrumentos de planejamento são estabelecidos em uma hierarquia de acordo com as unidades territoriais, o que garante que as prioridades locais sejam adequadamente integradas nos planos metropolitanos e vice-versa.

O Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana atua como o marco de referência para os planos de mobilidade urbana sustentável dos 36 municípios que compõem a AMB, sendo desenvolvido e atualizado a cada 5 anos por meio de um processo participativo que envolve os municípios, especialistas e cidadãos e cidadãos em grupos temáticos.

3.4.2. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da **RM de Belo Horizonte** foi elaborado entre 2009 e 2011 sob a coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e participação de instituições acadêmicas, órgãos estaduais, prefeituras e organizações da sociedade civil. Teve como objetivo ser um processo de planejamento que unisse os municípios da RMBH, o governo estadual e a sociedade civil, promovendo a integração e a coesão regional a partir de uma abordagem crítica e integrada, contrária à visão tecnocrática do planejamento anterior.

Naquele momento, o PDDI estava inserido no novo modelo de gestão metropolitana do Estado de Minas Gerais, estabelecido desde 2004, que incluía órgãos de gestão como a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – financiado pelo estado e pelos 34 municípios da RMBH –, destinado a apoiar projetos e investimentos

na região. No entanto, ainda que aprovado pelo CDDM em 2011, foi encaminhado para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais apenas em 2017 (Projeto de Lei nº 74/2017) e arquivado por regras regimentares. Passados mais de dez anos, o PDDI encontra-se atualmente em processo de revisão, dessa vez contando com as diretrizes do Estatuto da Metrópole.



4. Resumo de benefícios

Os benefícios da gestão metropolitana observados nos oito casos de estudo são organizados 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.

4.1. Benefícios para a população usuária do transporte público coletivo

As pessoas usuárias do transporte público, destinatárias finais das políticas de transporte, desfrutam de benefícios associados especialmente à qualificação operacional dos sistemas de circulação e aos ganhos de eficiência e racionalização das redes de transporte. Tais benefícios – que se traduzem em economia de custos financeiros, redução de tempo nos deslocamentos e melhorias na qualidade dos serviços prestados – podem ser assim classificados:

4.1.1. Redução dos tempos de viagens das passageiros e passageiros

Uma rede de transporte coletivo com integração física e operacional em escala metropolitana contribui para a racionalização dos trajetos, reduzindo percursos negativos e organizando de forma mais eficiente os transbordos entre linhas e modos de transporte. Isso diminui os tempos de viagem (incluindo tempos de espera), proporcionando uma experiência mais ágil e conveniente para as pessoas que usam o serviço.

Ver exemplos (e contra-exemplos) das RMs de Goiânia e Belo Horizonte no relatório completo.

4.1.2. Integração tarifária

A integração tarifária é essencial para reduzir o valor pago pelas pessoas nos deslocamentos intermunicipais e/ou no uso combinado de diferentes sistemas de transporte em regiões metropolitanas. Sem ela, usuários e usuárias pagam tarifas separadas para cada trecho, penalizando especialmente pessoas residentes de áreas periféricas. A integração tarifária metropolitana promove uma distribuição mais justa dos custos pelos deslocamentos,

com impactos maiores sobre a população de baixa renda, pessoas negras e mulheres, que enfrentam maior vulnerabilidade econômica e social e realizam viagens mais complexas no dia a dia.

Ver exemplos das RMs de Curitiba, Goiânia e Recife no relatório completo.

4.1.3. Ampliação do acesso a informações e roteamento de viagens

Arranjos institucionais metropolitanos, ao fortalecer a capacidade de fiscalização e controle dos serviços prestados, promovem sistemas de monitoramento que frequentemente incluem plataformas de informação acessíveis aos usuários e usuárias. Essas ferramentas oferecem detalhes sobre trajetos, horários e localização dos veículos em tempo real, aumentando a transparência, previsibilidade e atratividade do transporte público coletivo. Embora municípios maiores consigam oferecer tais funcionalidades, os arranjos metropolitanos estendem essa capacidade a toda a região metropolitana, incluindo municípios com menor capacidade técnica e institucional.

Ver exemplos da RM de Goiânia e da AM de Barcelona no relatório completo.

4.1.4. Qualificação dos serviços de transporte em municípios com menos recursos

A união de recursos e capacidades técnicas e financeiros de governos estaduais e municipais possibilita a expansão de aspectos de qualidade de serviços de transporte para residentes de municípios menores e/ou com limitações financeiras e institucionais. Os acordos e convênios entre os entes têm o potencial de reduzir tempos e tarifas de viagem, particularmente em municípios mais remotos e com menor demanda. Assim, esses arranjos ajudam a reduzir desigualdades socioespaciais, ampliando o acesso ao transporte público para pessoas residentes de áreas periféricas.

Ver exemplos da RM de Curitiba e da AM de Barcelona no relatório completo.

4.2. 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 catali-

zadora do fortalecimento das capacidades técnicas e de gestão das políticas urbanas e de transporte coletivo, conforme as descritas a seguir:

4.2.1. Qualificação da gestão pública da mobilidade urbana

A criação de arranjos institucionais com maior capacidade técnica e recursos, aliada a entidades colegiadas mais bem estruturadas, promove uma gestão mais eficiente do transporte público de todos os municípios envolvidos. Estes arranjos permitem decisões mais bem embasadas tecnicamente, contratos de concessão mais bem estruturados, melhor organização interna das prefeituras na implementação e fiscalização das políticas de transporte.

Ver exemplos das RMs de Recife, Aracaju e Goiânia no relatório completo.

4.2.2. Expansão da cobertura de sistemas de transporte público coletivo

Municípios periféricos e/ou com menor capacidade técnica e financeira podem ter seus serviços de transporte público melhorados ou ampliados ao serem integrados à rede metropolitana. Mes-

mo sem uma gestão centralizada em uma única instituição, arranjos regionais permitem o compartilhamento de desafios, conhecimentos técnicos e poder institucional, servindo como referência para atores locais e incentivando a busca por soluções conjuntas.

Ver exemplos das RMs de Recife e Curitiba no relatório completo.

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

Prefeituras com menos recursos técnicos e financeiros se beneficiam significativamente dos arranjos metropolitanos, obtendo acesso a capacidades técnicas de gestão, planejamento e fiscalização que dificilmente alcançariam sozinhas. Enquanto municípios-sede também se desenvolvem institucionalmente, os demais municípios metropolitanos apresentam um salto estrutural, superando barreiras complexas, como a organização para negociar com atores de grande influência, tais quais operadores de transporte.

Ver exemplos das RMs de Curitiba e Aracaju e da AM de Valle de Aburrá no relatório completo.

4.2.4. Redução de custos operacionais e uso mais eficiente de recursos resultantes de economias de escala

A integração do planejamento do transporte público reduz a sobreposição de serviços e itinerários, otimiza o uso da frota, terminais e pátios, reduzindo custos operacionais e tarifas técnicas. Os arranjos metropolitanos centralizam o planejamento, gestão e fiscalização do transporte público, o que proporciona economias de escala por processos unificados de compras e contratações, maior poder de negociação, e melhor aproveitamento de infraestruturas e insumos, reduzindo custos sem comprometer a qualidade de serviço. **Ver exemplos das RMs de Recife e Aracaju e da AM de Barcelona no relatório completo.**

4.2.5. Subsídios cruzados para a modicidade tarifária

Municípios metropolitanos periféricos, frequentemente subfinanciados, enfrentem dificuldades para viabilizar recursos extratarifários para o sistema de transporte público coletivo, afetando a frequência e a cobertura dos serviços. Redes metropolitanas permitem combinar linhas mais produtivas (com maior demanda por quilômetro), mais presentes nos municípios-sede, com linhas menos produtivas de áreas periféricas. Esse sub-

sídio cruzado, nos contratos de concessão, torna o sistema mais viável economicamente.

Ver exemplos das RMs de Goiânia, Recife, Aracaju e Curitiba no relatório completo.

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

A coordenação entre entidades e a integração de dados permitem uma análise mais detalhada e completa dos padrões de mobilidade em toda a área metropolitana. Isso possibilita ajustes operacionais mais precisos, decisões estratégicas mais bem fundamentadas e uma rede de transporte mais eficiente, com linhas, itinerários e horários aderentes aos fluxos existentes. Além disso, a transparência das informações facilita a prestação de contas, beneficiando instituições públicas e operadores.

Ver exemplo da AM de Barcelona no relatório completo.

4.2.7. Continuidade e estabilidade das instituições e das políticas públicas

A melhoria da gestão e a adoção de capacidades técnicas robustas permitem decisões políticas

fundamentadas em dados e avaliações técnicas, contribuindo para uma operação mais eficiente, transparente e orientada para a qualidade. Isso fortalece a confiança dos operadores e da população, consolidando a imagem positiva e legitimidade das instituições. A flexibilidade para adaptar-se às demandas emergentes e negociar entre estado e municípios é um aspecto importante para a continuidade e manutenção da relevância das instituições, mesmo em períodos de transição ou conflitos políticos.

Ver exemplo da RM de Curitiba e das AMs de Barcelona e Valle de Aburrá no relatório completo.

4.3. 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 proces-



so e espaços formais para essa finalidade, com envolvimento ativo dos diversos entes federativos que conformam as regiões metropolitanas.

4.3.1. 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 promove uma gestão compartilhada, superando a centralização no governo estadual ou no município-sede. Esse modelo incorpora as demandas de outros entes e territórios, oferecendo a oportunidade para decisões mais equitativas e abrangentes.

Ver exemplo da RM de Recife no relatório completo.

4.3.2. Fomento à participação municipal na gestão compartilhada do transporte

A gestão compartilhada incentiva prefeitas e prefeitos a desempenharem papéis ativos no transporte metropolitano, superando a centralização estadual. Com instituições eficientes e com capacidade técnica sólida, os benefícios de integrar

uma estrutura metropolitana tornam-se mais viáveis, estimulando a participação municipal.

Ver exemplo da RM de Curitiba e da AM de Valle de Aburrá no relatório completo.

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

As mudanças político-partidárias exigem negociação e repactuação das políticas públicas metropolitanas. Arranjos de governança flexíveis e adaptáveis favorecem a continuidade institucional, evitando rupturas e interrupções drásticas durante realinhamentos políticos e conferindo maior estabilidade nos arranjos preexistentes.

Ver exemplo das RMs de Goiânia, Recife e Curitiba no relatório completo.

5. Quadro comparativo

As tabelas a seguir apresentam de forma resumida como cada um dos casos estudados atende a 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.

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 (CSTM)	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
	Crítérios 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
	PDU	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 tarifaria 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 Mancomunidad de Municipios 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
	PDUI	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
	Crêterios para definição de porcentagens de participação	População residente nos municípios	Mesmo nível de participação	N/A



GOVERNANÇA
FEDERATIVA

Metro
politana