

Regulação do transporte público no Brasil: da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao Marco Legal



Luís Marcelo
Marconde*



Rafael Gândara
Calabria**



Marcos Daniel Souza
dos Santos***

*UFABC, **BRCidades, ***MdasC.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocioambientais.v8i23.1415>

Palavras-chave: marco Legal do transporte público coletivo; planejamento; financiamento; pacto federativo; gratuidade no transporte público.

Resumo: A Constituição de 1988 iniciou a regulamentação da mobilidade urbana, reforçada pelo Estatuto da Cidade (2001) e consolidada pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Embora tenha priorizado o transporte coletivo e os modos ativos, a lei mostrou baixa efetividade. O Projeto de Lei nº 3278/2021 surge para superar essas fragilidades, modernizando contratos, ampliando o papel de União e estados, diversificando fontes de custeio e abrindo espaço para o debate da Tarifa Zero.

A Constituição Federal de 1988 pode ser considerada o marco essencial para a reformulação da política de mobilidade urbana no Brasil (Brasil, 1988), ao estabelecer como competência da União “(...) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Art. 21, inciso XX), assim como declarou ser de competência exclusiva dela legislar sobre as diretrizes da Política Nacional de Transportes (Art. 22, inciso IX).

A Carta de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade pela organização e financiamento do Transporte Público Coletivo (TPC). Assim os estados herdam a gestão dos transportes intermunicipais de passageiros, mas sem uma regulamentação clara e as regiões metropolitanas também ficaram em uma situação de indefinição regulatória.

A partir dos anos 2000 surgiram instrumentos regulatórios mais consistentes. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), passou a exigir a elaboração de Planos Diretores que integrem mobilidade urbana e uso do solo, enquanto o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97, consolidado em 2001), estabeleceu como prioritários os transportes

públicos e não motorizados. Posteriormente, em 2012, foi promulgada a PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587), consolidando princípios de acessibilidade, integração modal e prioridade ao transporte coletivo.

Recentemente, teve início a tramitação do Projeto de Lei nº 3278/2021, que propõe o Marco Legal do transporte público coletivo. Seu objetivo é estabelecer princípios, diretrizes, regras de financiamento, regulação e contratação, além de propiciar segurança jurídica e previsibilidade a estados e municípios, ao mesmo tempo em que busca romper com o modelo de financiamento baseado na tarifa paga pelos passageiros.

Este artigo tem o objetivo de discutir os principais problemas do atual modelo de organização do transporte público no Brasil e analisar como o PL nº 3278/2021 propõe solucionar esses desafios. Para isso, além desta introdução, o texto está organizado em mais três seções: (i) panorama da regulamentação do TPC, com foco nos limites da PNMU; (ii) análise do conteúdo do Marco Legal, destacando as mudanças propostas para superar os problemas atuais, bem como seus limites; (iii) considerações finais que sintetizam os resultados e indicam perspectivas para o avanço rumo à gratuidade universal.

Regulamentação do transporte público coletivo no Brasil

A Constituição de 1988 foi a primeira a mencionar a necessidade de política nacional de transporte urbano no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Sua regulamentação por lei específica, contudo, só foi promulgada em 2001, com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257). No que concerne ao transporte urbano, a lei determinou o desenvolvimento de Planos Diretores de Transporte Urbano para municípios com mais de 500 mil habitantes, embora sem estabelecer parâmetros claros quanto ao seu conteúdo (Morais e Santos, 2020).

Ao passo que o Estatuto da Cidade jogou luz sobre a necessidade da construção de planos de mobilidade para cidades grandes, apenas em 2012, com a sanção da PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587) que surgiu seu principal marco regulatório. Com um texto abrangente que trata o transporte de passageiros e de cargas, estabelece o princípio da prioridade ao transporte público e aos modos ativos em relação ao individual motorizado.

A lei atribui aos municípios a responsabilidade de planejar, executar, regulamentar, definir a política tarifária e prestar os serviços de transporte público coletivo urbano. Em áreas metropolitanas essa competência recai sobre os governos estaduais.

Ainda que tenha instituído a obrigatoriedade dos Planos de Mobilidade Urbana (PLAMOB), como condição para acesso a recursos, a Lei nº 12.587/2012 não define de forma clara como elaborar esses planos nem sua natureza jurídica, o que reduz a efetividade da norma (Morais e Santos, 2020). O estabelecimento de um prazo de três anos para que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem seus planos se mostrou inviável para a maioria, resultando em diversas ampliações, que se encerraram em 2025.

A PNMU é uma lei principiológica, então teve baixa efetividade. Um dos exemplos disso foi a ausência de mecanismos de avaliação. Rubim e Leitão (2013) ressaltam que a lei não estabeleceu critérios para monitorar a implementação e os resultados dos planos, o que comprometeu a construção de metas efetivas. Do mesmo modo, a União permaneceu sem papel relevante na capacitação municipal e financiamento. É importante destacar

que a alocação de recursos federais para mobilidade é escassa e mal distribuída. Segundo estudo do IPEA (2012), entre 2006 e 2010, apenas 4% dos municípios brasileiros receberam verbas federais para o setor. O mesmo estudo aponta que 94% destes recursos foram destinados a cidades com mais de um milhão de habitantes.

No campo do financiamento e da política tarifária, a PNMU manteve o custeio do transporte público vinculado à tarifa paga pelos passageiros e eventuais subsídios. O que reforçou a estrutura predominante antes da regulamentação e caracterizada pela pressão por aumentos de tarifa e restrição às gratuidades.

Em síntese, a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem o mérito de ter aprofundado o debate nacional sobre priorizar o TPC. Entretanto sua efetividade foi limitada pela falta de efetividade normativa, pelos prazos inexequíveis e, sobretudo, pela ausência de um arranjo de financiamento sólido. Ainda assim desempenhou papel relevante para iniciar o debate e elaboração do PL nº 3278/2021, que propõe o Marco Legal do Transporte Público.

Surge o Marco Legal do Transporte Público

O PL nº 3278/2021 foi resultado de um debate feito pelo Ministério das Cidades, com o objetivo de reformar o sistema de transporte público, a partir do agravamento da crise dos transportes públicos no Brasil após a pandemia. O texto foi debatido no Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana, do Ministério, submetido a consulta pública, com mais de 800 contribuições, e depois incluído em um projeto de lei que começou a tramitar no Senado.

O texto ambiciona mudar a governança do transporte urbano no Brasil, para reverter os problemas históricos de má gestão no setor, além de detalhar e regulamentar diretrizes amplas da PNMU que não foram efetivadas em políticas públicas.

Planejamento

No que diz respeito ao planejamento, o Marco Legal preconiza uma atuação cooperativa dos entes federativos para a elaboração da política de transporte público coletivo. Os preceitos do PL reforçam os conceitos de transparência e participação na elaboração dos planos, bem como o alinhamento com políticas de sustentabilidade ambiental e redução da emissão de poluentes. Os planos de mobilidade urbana devem prever a integração dos diversos modos e, caso necessário, a criação de uma autoridade reguladora para organizar, fiscalizar e dar transparência às informações.

O PL nº 3278/2021 busca modernizar as regras e contratos de licitações, para fortalecer o poder público na relação com os operadores privados, com a definição mais clara de papéis e ferramentas, com remuneração vinculada a fatores como qualidade, frequência e quilometragem, superando a remuneração por passageiro, com a previsão de indicadores de desempenho para acompanhar as metas.

A previsão da elaboração do Plano Nacional de Mobilidade Urbana; da criação de uma agência executiva federal; da elaboração e implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento do TPC; e da gestão das informações do transporte coletivo por meio do SIMU (Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana) demonstram o intento de fortalecimento institucional do marco.

Papel dos entes federativos

Enquanto na PNMU, os municípios estão sobrecarregados, arcando sozinhos com a maior parte das responsabilidades práticas, o Marco Legal estabelece contornos mais fortes na atribuição de papéis para estados e União. Ao Governo Federal caberá estabelecer diretrizes nacionais específicas para o transporte público coletivo, definindo normas contratuais e uniformidade regulatória que tragam segurança jurídica e qualidade. A União pode também criar programas específicos para apoiar o desenvolvimento do setor.

Já os governos estaduais deverão coordenar e regular o transporte regional. A possibilidade da formação de consórcios interfederativos, traz um papel importante para o estadual criar redes de transporte regionais, metropolitanas e intermunicipais, com integração física, tarifária e institucional. Como não tem força constitucional, o projeto não obriga o estabelecimento, mas define as regras e diretrizes para estes consórcios.

Os municípios ainda são o ente federativo sobre o qual recai a maior parte das atribuições, no entanto, o PL detalha essas atribuições especialmente em relação à gestão contratual e tarifária, exigindo mais transparência e critérios de qualidade. Na prática, ele transforma as diretrizes da Lei nº 12.587/2012 em regras operacionais claras.

Financiamento

Sobre os mecanismos de financiamento, o Marco Legal muda a forma como as fontes de receita se organizam. A tarifa paga pelo passageiro não deve ser a única fonte de custeio do sistema, até porque pode nem existir. Se houver tarifa, ela irá compor uma série de fontes de recursos para o setor, como: orçamentos públicos da União, estados e municípios; fundos específicos; e receitas acessórias e alternativas, como publicidade; exploração de serviços comerciais nas estações; até receitas provenientes da comercialização de créditos de carbono ou outros mecanismos de compensação ambiental.

Enquanto a lei atual dá tratamento genérico aos subsídios, o marco os coloca na categoria de instrumentos estruturais das políticas de TPC, com previsão contratual e estabelecido através de critérios transparentes, com definição de objetivos, fontes, periodicidade e beneficiários. O objetivo é garantir um novo padrão de qualidade e atendimento, buscando aumentar a disponibilidade, oferta e cobertura do serviço, de forma que supere o quadro de superlotação e intervalos excessivos.

Apesar desta mudança de paradigma, o projeto de lei apenas autoriza a criação de fontes de financiamento pelos municípios e pela União. Porém, os avanços institucionais somados às definições contratuais irão levar os gestores municipais e estaduais a constituir fundos e parcerias com programas federais.

Considerações Finais

Este trabalho trouxe um panorama da regulamentação do transporte público coletivo no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, destacando a Lei nº 12.587/2012, e o PL nº 3287/2021 que traz instrumentos para consolidar os avanços no setor.

O Marco Legal surge para ser a regulamentação necessária a partir dos preceitos lançados na PNMU e de fortalecimento institucional das políticas de mobilidade urbana e TPC. Seu principal mérito é trazer um arcabouço legal robusto, que estabelece de forma mais assertiva questões referentes ao planejamento e financiamento, bem como a necessidade de participação maior de estados e União na gestão e capacitação.

Ao estabelecer que a operação do transporte público coletivo não deve ser custeada apenas pela tarifa paga pelos passageiros e ressaltar a importância dos subsídios no financiamento desse serviço, o PL possibilita a discussão sobre a Tarifa Zero no transporte público, uma vez que reconhece a necessidade de outras fontes de financiamento que não a arrecadação obtida nas catracas.

Embora o Marco Legal traga sinalizações claras de que outras regulamentações serão necessárias, seja por meio de normas infralegais complementares, ou pelo tratamento em outras legislações específicas, é importante destacar que uma modificação mais sólida e definitiva do padrão de qualidade e de gestão do transporte público no país demandam a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 25 de 2023, em tramitação no Congresso Nacional.

Referências

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Acesso em: 20 de setembro.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constitucacao/constitucacao.htm> Acesso em: 20 de setembro

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Comunicação nº 128: a nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012.

MORAIS, A. C. M.; SANTOS, E. M. Avaliação das estruturas organizacionais dos organismos gestores da mobilidade diante da Política Nacional de Mobilidade Urbana. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, e20190232, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190232>.

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

