

## **SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE URBANA E MARCO LEGAL DO TRANSPORTE PÚBLICO: PERCEPÇÕES GERAIS\***

01 de fevereiro de 2023.

Em 2017, quando o Instituto MDT apresentou oficialmente a sua proposta de defesa da criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), a expectativa era de que o processo de discussão deveria alcançar toda a sociedade, envolvendo os mais diversos segmentos, e que esse debate se arrastaria por um longo tempo, onde receberia as contribuições necessárias para a sua formatação. Naquele momento, o esforço de divulgação da proposta se dava de forma tímida, até porque se tinha um esboço bem simplista do que seria esse sistema único, baseado em algumas premissas básicas, que também estão presentes nos outros, e uma minuta de projeto de Lei Orgânica do SUM.

Ao longo desses anos, a proposta foi lentamente difundida dentro do país, mas aos poucos foi conseguindo alcançar determinados setores da sociedade: algumas organizações com atuação dentro da mobilidade urbana passaram a tratar do SUM como alternativa; alguns prefeitos de importantes capitais começaram a defender a necessidade de um sistema único como resposta à crise de financiamento do transporte público e, por último, a equipe técnica responsável pela transição dentro do governo federal inseriu o SUM como uma possibilidade real para a nova gestão.

Em paralelo a isso, a ameaça de colapso nos sistemas de transporte público produzida pela pandemia estimulou algumas iniciativas na sociedade, no legislativo e no governo federal para a elaboração de uma proposta de marco legal que tratasse de questões como financiamento, princípios, diretrizes, objetivos, atribuições, regulação, política tarifária, requisitos de qualidade, etc.

Avalia-se que não há incompatibilidade entre a proposta de criação do SUM e a do estabelecimento de um marco legal para o sistema de transporte público. No entanto, é necessário compreender as diferenças entre esses dois institutos e a grandeza e o nível de alcance que cada um desses instrumentos possui para se definir o que precisa ser feito. Nesse sentido, aqui se pretende estabelecer uma abordagem sobre os dois temas, mas já adianto que o interesse principal é o de ratificar o que sempre fizemos no MDT, que é a defesa do Sistema Único como condição essencial para a estruturação da política de mobilidade dentro do país.

Não resta dúvida de que o sistema de transporte público exige com urgência um conjunto de regras que estabeleça de forma padronizada os requisitos, as condições adequadas e os parâmetros para que o poder concedente possa garantir a oferta de um serviço de qualidade à população. Nesse sentido, é preciso destacar o bom trabalho produzido no âmbito do Fórum Consultivo de Mobilidade Urbana, que resultou em uma proposta de minuta do projeto de lei do novo marco legal do transporte público coletivo e que, neste momento, ainda se encontra em processo de consulta pública para o recebimento de contribuições.

A proposta apresentada do novo marco legal traz com razoável nível de detalhamento todos os elementos necessários para orientar a organização, a reestruturação e a requalificação dos sistemas de transporte público coletivo dentro das cidades, avançando além daquilo que já tinha sido estabelecido, timidamente, pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU).

Entretanto, apesar de reconhecer a extrema relevância e importância de termos um marco legal para o transporte público, preocupa o fato de que seja depositada uma expectativa muito grande de que as transformações finalmente ocorrerão, por si só, pela simples existência de uma nova lei aprovada

e que contou com uma participação reduzida da sociedade civil. A Lei Federal nº 8.987/1995, que trata do regime de concessões e permissões, já previa a “prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários”, definindo-o como aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Se aquela lei já estabelecia essa previsão, por qual motivo os serviços de transporte público ainda não tiveram esse referencial dentro das cidades? Obviamente, há uma série de questões que envolvem o processo de requalificação dos sistemas, mas qual a garantia de que esse serviço adequado estará estabelecido se o Marco Legal for aprovado, se as condições objetivas para isso ainda não existam?

Da mesma forma, a PNMU já tinha previsto a separação entre as tarifas pública e de remuneração, a equidade dentro do sistema viário e a oferta de vários instrumentos de gestão para assegurar a priorização de modais ativos e do transporte público e o desestímulo ao uso de automóveis. Se esses mecanismos já estavam assegurados desde 2012, porquê as gestões municipais não adotaram esses mecanismos para garantir a implementação de uma mobilidade urbana sustentável? Como assegurar, por exemplo, que a separação entre as tarifas passará a ser um referencial para os contratos no transporte público das cidades, com a simples aprovação do marco legal, se, novamente, não houver uma ambiência favorável para isso?

Uma simples lei ordinária não tem o caráter de auto-aplicação, não vincula uma obrigação à administração e não tem o poder compulsório de estabelecer prioridades para a gestão pública. A política de mobilidade urbana sustentável apresenta especificidades que a colocam em uma condição diferente de muitas outras. A sua execução não depende apenas da existência de orçamentos públicos, mas como ela pressupõe a mudança de paradigmas, a quebra de conceitos, o enfrentamento de culturas historicamente arraigadas, a reversão de modelos e a implementação de ações que promovem transformações muitas vezes não tão palatáveis, a decisão política, a construção de uma ambiência favorável e a promoção de consensos dentro da sociedade possuem um grau de relevância muito mais determinante para seu êxito.

Diante desse cenário, é exatamente aqui que entra o Sistema Único de Mobilidade Urbana. O SUM teria a capacidade de romper com esse modelo tradicional e inserir novos elementos que apontariam para a perspectiva de estruturação da política de mobilidade urbana. É dentro de um ambiente de sistema único organizado, articulado e integrado que se consegue introduzir, simultaneamente, a respectiva política dentro da agenda de todos os entes federados. É na concepção de um sistema único que há condições para o comprometimento coletivo da aplicação de percentuais mínimos de recursos orçamentários e financeiros para a execução da política. É dentro de um sistema único que o controle social assume um poder efetivo de participação no planejamento, execução e aprovação da prestação de contas da política. É no ambiente de sistema único que se introduz a importante figura das comissões intergestores bipartite e tripartite, com as decisões sendo pactuadas dentro desses espaços institucionais e com o estabelecimento de compromisso mútuo para a definição de estratégias e a execução da política. É no espaço do sistema único que há condições para que a representação dos gestores (municipais e estaduais) possa assumir um papel de relevância dentro da política, com organização institucional apoiada com recursos do orçamento público para dar suporte técnico na produção de conteúdo e na capacitação das equipes dos entes, por exemplo.

Avalio que o SUM deve ser estruturado a partir de três eixos principais, sem desconsiderar os demais aspectos: financiamento, controle social e comissões intergestores. O primeiro desafio no processo de construção será introduzir o SUM dentro do texto constitucional, por intermédio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), quando ele passaria a ter existência legal.

Considerando que o financiamento é a espinha dorsal para que a política de mobilidade urbana possa avançar, essa mesma PEC teria a responsabilidade de fixar os percentuais mínimos que deverão ser aportados por cada ente federado em seus respectivos orçamentos. Esse movimento alteraria a configuração da política à medida que comprometeria a gestão com o financiamento da mobilidade urbana, assim como aconteceu na saúde e na assistência social a partir da criação dos seus respectivos sistemas únicos (SUS e SUAS). Mesmo que o SUS ainda padeça de subfinanciamento público (os desembolsos públicos na área representaram apenas 42,8% do total dos gastos no setor, segundo dados de 2018 da Organização Mundial de Saúde), a rede de atendimento está estruturada em todo o território e foi decisiva no enfrentamento à pandemia. Por outro lado, a assistência social viu o volume de recursos na área dobrar, percentualmente, dentro do orçamento global do Governo Federal após a criação do SUAS.

Em relação ao controle social, diferente do que acontece historicamente, e que está sendo reproduzido na discussão do Marco Legal do Transporte Público, dentro do ambiente de um sistema único, e que estaria naturalmente assegurado no SUM, a presença da sociedade se dá em espaços institucionais e em processos permanentes de participação, como nos conselhos, nas conferências de mobilidade e, também, em audiências e consultas públicas.

Enquanto o Marco Legal se propõe a tratar apenas das questões ligadas ao transporte público, o SUM, ao contrário, aborda a mobilidade urbana na sua integralidade, dentro da perspectiva da oferta de uma multimodalidade que atende o cidadão. A universalização do direito de acesso à cidade é o princípio geral do SUM. O SUS é criticado por ainda não ter conseguido se estabelecer como um sistema que atende a todos, pois uma grande parcela da sociedade busca proteção na saúde complementar. Da mesma forma, o desafio do SUM será o de garantir o acesso à cidade para grandes parcelas de excluídos da sociedade e que o critério para alcançar oportunidades, lazer e serviços não seja a renda, como ocorre atualmente. O SUM deve ser um instrumento de promoção da inclusão social e, para isso, é necessário um transporte público de qualidade e acessível, de uma infraestrutura viária com uso equitativo e de redes cicloviária e pedonal adequadas.

O SUM também não pode ser reduzido unicamente a uma proposta para viabilizar a tarifa zero dentro do transporte público. Obviamente, existindo recursos orçamentários públicos mínimos assegurados para o financiamento da política de mobilidade, amplia-se a possibilidade para que os custos e os investimentos dos sistemas sejam integralmente cobertos, sem a necessidade da existência de receita tarifária e a oneração dos seus usuários. No entanto, o SUM é muito mais do que isso. Ele é a construção real de um modelo de governança interfederativo, com comando único, com participação social efetiva e com a responsabilização do ente público para criar as condições materiais para que a política de mobilidade possa de fato ser implementada.

Acredito que não houve ausência de legislação para que a mudança de paradigma fosse iniciada na mobilidade. O que falta é a existência de um ambiência política e de canais institucionais para a pactuação prévia das decisões antes da sua implementação. E é exatamente o espaço de um sistema único que pode propiciar essas condições. O sistema único é um processo longo e permanente de construção. É chegada a hora de começar a história do SUM, pois há um cenário favorável que já foi sinalizado pela atual gestão do governo federal.

**\* Wesley Ferro Nogueira é economista, atualmente é Secretário Executivo do Instituto MDT, integra a Rede Urbanidade e o Fórum Mova-se e é membro titular do Conselho de Transporte Público Coletivo do DF e do Conselho de Trânsito do DF.**