



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Os efeitos colaterais da Pandemia do Covid-19: da redução drástica de passageiros à ascensão da Tarifa Zero e da estruturação do Sistema Único da Mobilidade

**YARA CRISTINA LABRONICI BAIARDI**

ORCID ID 0000-0002-1185-4939 Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Avenida da Arquitetura, s/n. Cidade Universitária, 50740-550, Recife, PE. Brasil. E-mail: <yara.baiardi@ufpe.br>

**SILVANA ZIONI**

ORCID ID 0000-0002-0668-6408 Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Alameda da Universidade s/n – Anchieta, 09606-045, São Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: [silvana.zioni@ufabc.edu.br](mailto:silvana.zioni@ufabc.edu.br)

**THIAGO VON ZEIDLER GOMES**

ORCID ID 0000-0001-5526-6656 Universidade Federal do ABC, Doutorando em Planejamento e Gestão do Território. Alameda da Universidade s/n – Anchieta, 09606-045, São Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: [thiago.gomes@ufabc.edu.br](mailto:thiago.gomes@ufabc.edu.br)

### Sessão Temática 10: Crise sanitária e reestruturação urbana

**Resumo.** A redução drástica de passageiros promovida pela pandemia do COVID-19 a partir de março de 2020 catalisou as disfunções dos contratos de Transporte Público Coletivo que baseiam a receita à quantidade de usuários pagantes. O objetivo deste artigo é evidenciar como esse modelo tornou-se insustentável tanto para operadores como para os usuários sobretudo durante a Pandemia COVID-19 e debater os efeitos colaterais da última grande crise de transportes públicos. Notou-se um aprofundamento da deterioração dos serviços prestados seja pela redução das linhas seja pelo aumento das lotações num momento sanitário onde recomendou-se o distanciamento social. Paradoxalmente, os efeitos colaterais vão além da disfuncionalidade do financiamento do Transporte Público bem como da execução de distratos em casos extremos. Parte-se do pressuposto que o retorno da discussão da Tarifa Zero como da conquista da implementação do Passe Livre no segundo turno das eleições em 2022 foram provocados pela grande crise no Transporte Público de 2020. As consequências rebatem tanto na Revisão do Marco Legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana como da construção do manifesto pela criação do Sistema Único de Mobilidade que poderão reestruturar a lógica do serviço de transportes e da dinâmica das cidades.

**Palavras-chave.** Transporte Público Coletivo; Tarifa Zero; Passe Livre; Marco Legal na Mobilidade Urbana; Sistema Único da Mobilidade

### The side effects of the Covid-19 Pandemic: from the drastic reduction of passengers to the rise of Zero Tariff and the structuring of the Unique Mobility System

**Abstract.** The drastic reduction in passengers caused by the COVID-19 pandemic from March 2020 catalyzed dysfunctions in Collective Public Transport contracts, which base revenue on the number of paying users. The purpose of this article is to show how this model became unsustainable for both operators and users, especially during the COVID-19 Pandemic, and discuss the side effects of the last major public transport crisis. There was a deepening of

*the deterioration of the services provided, either due to the reduction of lines or the increase in capacity at a sanitary moment where social distancing was recommended. Paradoxically, the side effects go beyond the dysfunctionality of Public Transport financing as well as the execution of cancellations in extreme cases. It is assumed that the return of the discussion of the Zero Rate and the achievement of the implementation of the Free Pass in the second round of the elections in 2022 were caused by the great crisis in Public Transport of 2020. The consequences reflect both in the Revision of the Legal Framework and in the construction of the manifesto for the creation of the Unique Mobility System that could restructure the logic of transport services and cities.*

*Keywords: Collective Public Transport; Zero Tariff; Free Pass; Legal Framework in Urban Mobility; Unique Mobility System*

## **Los efectos secundarios de la pandemia de Covid-19: de la drástica reducción de viajeros a la subida de la Tarifa Cero y la estructuración del Sistema Único de Movilidad**

---

**Resumen.** *La drástica reducción de pasajeros provocada por la pandemia del COVID-19 a partir de marzo de 2020 catalizó disfunciones en los contratos de Transporte Público Colectivo, que basan sus ingresos en el número de usuarios que pagan. El propósito de este artículo es mostrar cómo este modelo se volvió insostenible tanto para los operadores como para los usuarios, especialmente durante la pandemia de COVID-19, y discutir los efectos secundarios de la última gran crisis del transporte público. Se profundizó el deterioro de los servicios prestados, ya sea por la reducción de filas o por el aumento de aforos en un momento sanitario donde se recomendaba el distanciamiento social. Paradójicamente, los efectos colaterales van más allá de la disfuncionalidad de la financiación del Transporte Público así como de la ejecución de cancelaciones en casos extremos. Se supone que el regreso de la discusión de la Tarifa Cero y el logro de la implementación del Pase Libre en la segunda vuelta de las elecciones de 2022 fueron provocados por la gran crisis del Transporte Público de 2020. Las consecuencias se reflejan tanto en la Revisión del Marco Legal y en la construcción del manifiesto para la creación del Sistema Único de Movilidad que reestructure la lógica de los servicios de transporte y las ciudades.*

*Palabras clave: Transporte Público Colectivo; Tarifa Cero; Pase libre; Marco Legal en Movilidad Urbana; Sistema de Movilidad Único.*

## Introdução

Desde o surgimento do automóvel, paulatinamente tem se assistido a uma adaptação contínua das cidades a essa tecnologia. Nos Estados Unidos, a utilização do veículo particular tornou-se quase exclusiva, dando origem a modificações consideráveis na organização das cidades como a explosão suburbana (DUPUY, 1998). Como contraponto a esse modelo, no final do século passado, Calthorpe (1993) cavou o conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) que almeja na integração entre mobilidade urbana e uso do solo. Parte-se da premissa de se evitar o espraiamento urbano e promover o uso *eficiente da infraestrutura urbana*, aproximando as áreas de moradia e as oportunidades de emprego por meio de incentivo ao uso misto do solo próximo aos eixos de transporte coletivo.

No âmbito do urbano sobretudo para enfrentamento das mudanças climáticas, cidades espraiadas com baixa densidade populacional *encarecem a operação do transporte*, inviabilizando o custo da tarifa. Nesse sentido, Baiardi (2018) reforça a importância de unir as disciplinas de transportes e urbano entre as escalas urbanas em prol de um efetivo desenvolvimento urbano integrado.

Uma exitosa integração entre transporte e desenvolvimento urbano cria formas e espaços urbanos que reduzem a necessidade de viajar em veículos motorizados particulares. Áreas da cidade com bom acesso ao *transporte público*, espaços urbanos bem desenhados onde são fáceis de andar a pé e de bicicleta se convertem em lugares sumariamente atrativos para viver, trabalhar e interagir. Esses ambientes *melhoram a competitividade econômica de uma cidade*, reduzem a poluição e as emissões dos gases do efeito estufa e promovem um desenvolvimento inclusivo (SUZUKI, CERVERO, IUCHI, 2014)

Todavia esse não costuma ser o cenário urbano de muitas cidades brasileiras onde a mobilidade urbana passa a ser cada ano mais desafiadora seja pelo esgarçamento de seu território seja pelo protagonismo dos automóveis no desenho das cidades, dos congestionamentos constantes ou pelo longo elevado tempo gasto no transporte público entre outros. Logo, é urgente debater o papel da *infraestrutura de mobilidade* na reestruturação das cidades.

De acordo com Banister (2018), estamos em um momento de mudança de paradigma. Há diversos pontos a serem debatidos, como no desenho das cidades, na governança (especialmente entre os agentes federativos), nos modelos de gestão e financiamento no território municipal e/ou regional.

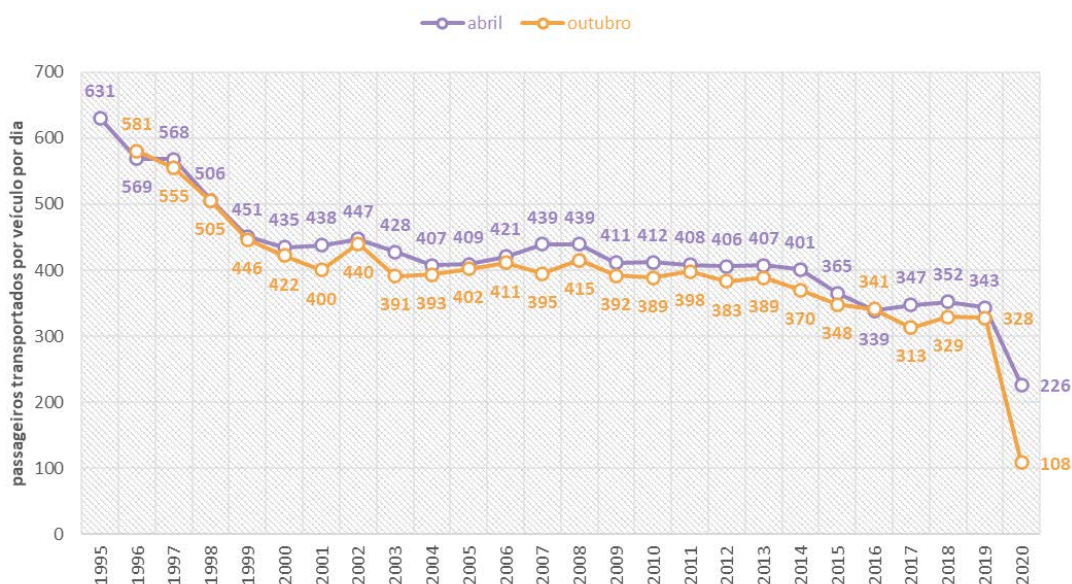
Nesse sentido, retomamos que a partir de 1988 a Constituição Federal (CF) definiu ser de *competência dos Municípios* a responsabilidade na *gestão e operação do transporte coletivo urbano*, considerado um serviço público de interesse local de *caráter essencial* (artigo 30, inciso V da CF). Cabe ressaltar que o reconhecimento do transporte como *direito social* foi negligenciado naquele momento. Foram necessários 27 anos para conquistar o transporte como *direito social*, o que ocorreu com a Emenda Constitucional nº 90 que o incluiu no artigo 6º da Constituição Federal<sup>1</sup>, três anos após a promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU – Lei nº12.587/2012).

A infraestrutura da mobilidade urbana está intimamente relacionada com o desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social. O *Transporte Público Coletivo* (TPC) é essencial tanto para estruturação urbana como para sua dinâmica, o meio de acesso aos serviços e equipamentos urbanos distribuídos no território, em especial os mais vulneráveis que dependem do TPC para terem direito à cidade (LEFEBVRE, 2016). Ele ainda contribui para redução do uso dos automóveis particulares, dos congestionamentos, dos acidentes de trânsito, dos níveis de poluição; proporciona o uso mais racional das vias e é um dos setores que contribui diretamente para mitigar as consequências das mudanças climáticas. O TPC notoriamente favorece para equidade do uso do espaço público, cidades eficientes e mais sustentáveis.

Mesmo com os significativos avanços legislativos no início do século XXI, *foram raras as experiências positivas e inovadoras na gestão e operação de transportes públicos coletivos*. Para corroborar com tal afirmação, recorre-se o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) em 2020, que analisou as características das contratações do serviço de transporte público coletivo por ônibus nas 12 capitais mais populosas do Brasil nas quais aponta as seguintes evidências:

- a maior parte das cidades tem a tarifa paga pelo usuário como fonte única ou prioritária de receita para cobrir o pagamento às empresas;
- a forma como a maioria das prefeituras remunera as empresas concessionárias pela operação dos serviços de ônibus tem como fator principal a quantidade de passageiros que é transportada, logo, o equilíbrio financeiro depende do que é arrecadado nas catracas, *o que torna a superlotação regra e não exceção*;
- longa duração dos contratos que dificultam alterações no sistema em resposta a novas exigências ambientais e tecnológicas ou mudanças estruturais nos padrões de mobilidade;
- ausência de transparência e no acesso a informações contratuais, dados operacionais e de custo dificultando a participação, o controle social, inovação entre outros.

Dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, 2021) demonstram que a *tendência de queda* de passageiros dos TPC já se manifestava nos anos 1990 nas nove maiores cidades brasileiras. Se entre os anos de 1995 e 2019 a média de passageiros transportados por veículo por dia havia caído 45%, durante a pandemia de COVID-19, em 2020, *a média de passageiros transportados por veículo por dia reduziu ainda mais*, chegando a ser 35% inferior ao ano anterior (Gráfico 1). Ainda, o Mapa da Desigualdade 2020 demonstra por exemplo que mais de um terço da renda é comprometido com as passagens de ônibus no orçamento familiar mensal de moradores de periferias do estado do Rio.

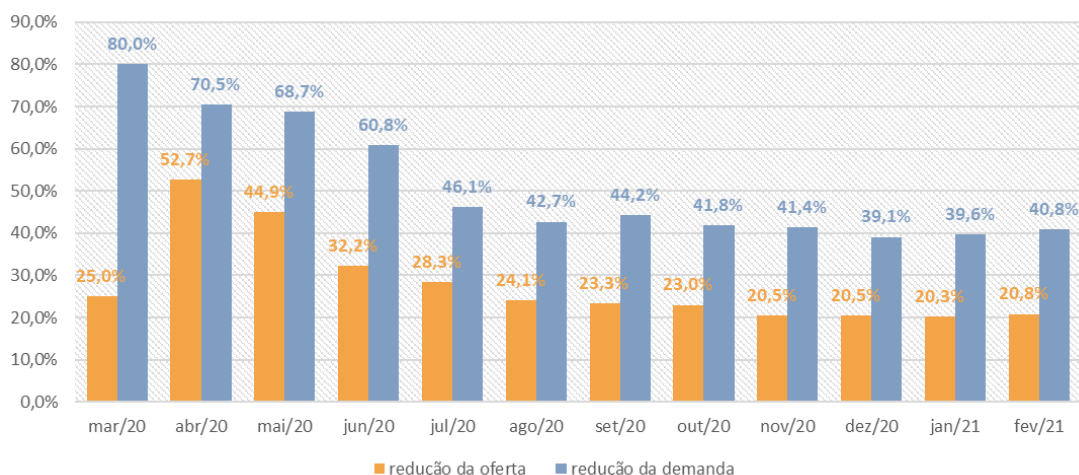


**Gráfico 1:** Evolução dos passageiros equivalentes transportados por dia nos sistemas de ônibus urbano entre 1995-2020 (Fonte: elaborado dos autores, baseado no anuário NTU 2019-2020, 2021).

Estudos recentes do IPEA (PEREIRA, *et al.*, 2021) reafirmam estes dados, destacando que nas últimas duas décadas a persistência de uma trajetória de queda da demanda por TPC não apenas tende a aumentar do uso do transporte individual e os gastos das famílias com transportes, o que vai repercutir negativamente nos padrões de mobilidade urbana em geral, tornando ainda mais

graves as condições de desigualdade socioespaciais nas cidades. Alguns autores entendem que a tendência de queda, verificada não apenas no caso brasileiro, se deve a vários fatores, entre eles a desregulamentação dos serviços, que levou ao *aumento das tarifas* e até mesmo a redução da oferta dos serviços com a alegada busca por *austeridade fiscal* (NIKOLAEVA, *et al.*, 2019).

Romeiro *et al.* (2021) utilizando dados da NTU, apontam que no *primeiro ano da pandemia* – entre março de 2020 a fevereiro de 2021 – mais de vinte empresas de ônibus municipais fecharam as portas. Em contextos em que as medidas sanitárias de distanciamento social, que exigiam maior espaçamento entre os usuários nos TPC, não permitiam que a oferta e a demanda fossem reduzidas na mesma proporção (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).



**Gráfico 2:** Relação de oferta e demanda no primeiro ano de pandemia da Covid-19 no transporte público urbano por ônibus no Brasil (fonte: elaborado pelos autores, baseado em Romeiro *et al.*, 2021).

Esta constatação permite evidenciar o *descompasso entre serviço ofertado e receita tarifária*. Assim, a *redução drástica de passageiros* que a emergência sanitária evidenciou a *contradição que catalisou a insustentabilidade dos contratos* de concessão que vinculam a *receita* do Transporte Público Coletivo às *tarifas recebidas dos usuários* concebidos sob uma luz meramente mercantil. Trata-se notoriamente de uma lógica distante de um serviço de caráter essencial e de um direito social.

Em dezembro de 2020, o presidente Jair Bolsonaro vetou o Projeto de Lei (PL) nº 3364, de 2020 que dispunha sobre o repasse de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em caráter emergencial e em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, com o objetivo de *garantir a prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros e de reequilibrar os contratos* impactados pelos efeitos da pandemia da Covid-19. Estimava-se o repasse de 4 bilhões para empresas de ônibus e metrô na pandemia aos municípios com mais de 200 mil habitantes. O veto ao PL havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados em agosto e pelo Senado em novembro de 2020. Os argumentos técnicos para o veto, segundo Ministério da Economia, eram uma proposição fixa de um teto para a realização de uma despesa, na qual não apresentava a estimativa do impacto orçamentário e financeiro (Agência Senado, 2020)<sup>ii</sup>

Mesmo com esse veto inicial, mas diante de um cenário de vulnerabilidade social e econômica, observa-se um avanço institucional que ocorreu durante o segundo turno das eleições em 2022, em que todas as capitais brasileiras de algum modo - motivados pela Instrução Normativa (IN) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 25 de outubro de 2022- implementaram o *Passe Livre*, aqui denominado de *Eleitoral*, para o *pleno exercício do direito ao voto*.

A IN de 25/10/22 do TSE deu provimentos aos do Supremo Tribunal Federal (STF), que em 18 de outubro de 2022, que *liberou prefeituras e empresas concessionárias para oferecerem, voluntariamente, o serviço de transporte público de forma gratuita no dia 30 de outubro, segundo turno das eleições, sem que por este motivo fosse alvo de punições eleitorais ou por improbidade. De acordo com o voto do ministro do STF, trata-se de garantia constitucional do direito de voto e, por isso, não poderia haver qualquer discriminação de posição política*<sup>iii</sup>.

O partido Rede Sustentabilidade, que provocou o pedido no STF, argumentou em sua ação que o elevado índice de abstenção no primeiro turno estava associado à *crise econômica e à pobreza*, o que impactaria no direito do voto dos mais vulneráveis, especialmente quando o *preço da tarifa de transporte público é superior a multa de abstenção*. Por isso, requereu o transporte gratuito e universal no segundo turno.

É nesse panorama que o presente artigo busca refletir (figura 1). Baseada numa breve contextualização sobre os dilemas e desafios da revisão dos paradigmas de gestão e financiamento do TPC, catalisados durante a Pandemia do COVID-19, este artigo recuperará o conceito da Tarifa Zero proposto durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) na cidade de São Paulo. Entende-se que de certa forma, o intenso debate sobre a *Tarifa Zero* juntamente com o *Passe Livre Eleitoral* implementado excepcionalmente em 30 de outubro de 2022 em mais de 300 cidades brasileiras (IDEC, 2022), tratam de efeitos colaterais da Pandemia do COVID-19 que estão contribuindo tanto com a revisão do Novo Marco Legal da Política Nacional da Mobilidade como dos debates para estruturação do Sistema Único da Mobilidade (SUM) nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS).

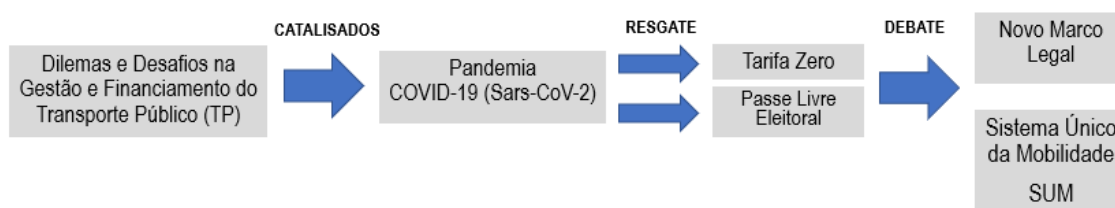


Figura 1: Diagrama síntese da estruturação do artigo (Fonte: elaborado pelos autores, 2022).

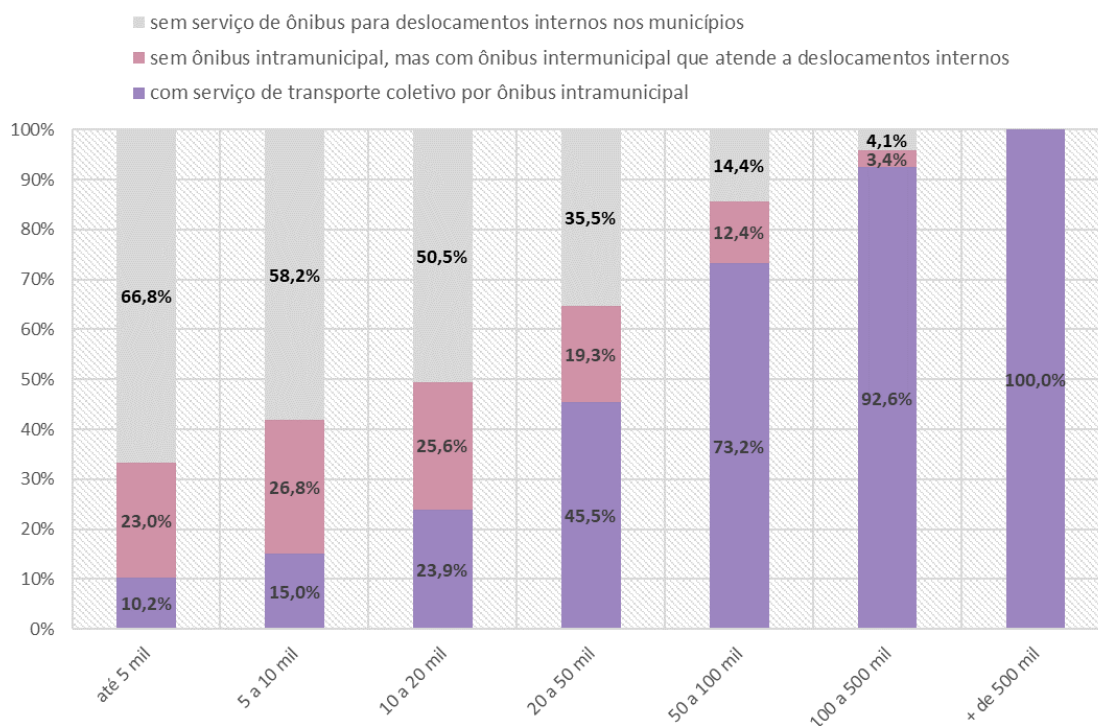
## 1. O contexto atual

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu maiores responsabilidades aos Municípios para tratar das questões de trânsito e transportes, ainda que muitos deles não apresentassem capacidade para tal gestão. De acordo com o IBGE (2017), a estrutura de trânsito, transporte ou mobilidade urbana é, em mais de 30% dos municípios, apenas um setor subordinado a uma secretaria do executivo municipal, ou em mais de 20%, uma atividade combinada a outros assuntos de gestão. Uma secretaria voltada exclusivamente para o tema de transporte urbano pode ser encontrada em apenas 16% dos municípios brasileiros – a maioria de grande porte, enquanto no restante, mais de 25% declararam não possuir nenhum órgão para gestão das políticas de transporte.

O quadro não é melhor em relação ao *Plano de Mobilidade Urbana*, preconizado na Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU). De acordo com Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR, 2020) somente 337 municípios declararam a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (PMU) em um universo de 2.024 municípios obrigados a dispor desse instrumento.

Conforme se visualiza no Gráfico 3 no âmbito do Transporte Público Coletivo (TPC) cerca de 30% dos Municípios do Brasil (representando um conjunto de 1.679 municípios) informou possuir *serviço de transporte coletivo por ônibus urbano* – internos ao município. Entre os 3.891 municípios sem serviço de transporte coletivo por ônibus, 1.222 (31% desse grupo, quase 22% do total)

informou ser atendido por serviço de transporte coletivo por ônibus intermunicipal que atende também ao deslocamento entre bairros, distritos, localidades dentro do município (IBGE, 2017).



**Gráfico 3:** Distribuição percentual dos municípios por existência de serviço de transporte coletivo por ônibus para deslocamentos internos aos municípios, segundo as faixas de tamanho da população (Fonte: elaborado pelos dos autores, baseado em IBGE, 2017).

Segundo a PMNU, a regulamentação do serviço de transporte coletivo pode ser ofertada mediante *concessão*, *permissão* ou ofertado *diretamente* pela prefeitura. A legislação vigente faculta às prefeituras ofertarem diretamente o serviço, ou outorgá-lo ao setor privado através de *concessões* ou *permissões*, desde que concedidas através de licitações. Enquanto a concessão estabelece prazo de vigência determinado, a permissão é passível de revogação qualquer tempo pelo poder público.

Não se pode desprezar, no entanto, que foram através de precários contratos e autorizações que um forte setor empresarial de operadores de transportes urbanos foi formado no Brasil (Brasileiro, Henry, 1999) ao longo de décadas, com força para estabelecer a tarifa pública a ser praticada.

De acordo com o IBGE (2017) mais de 16% municípios tinham serviços de TPC prestados *diretamente* pela prefeitura, enquanto cerca de 50% dos municípios possuíam serviço de ônibus regulamentado por *concessão*; e outros 30% por *permissão* ou *autorização*. Nota-se ainda que cerca de 15% dos municípios não declaravam a prestação do serviço de TPC. Comumente estes contratos de concessão abrangem a operação do serviço, incluindo frota, garagens, sistemas de controle e bilhetagem e arrecadação e em alguns casos até infraestrutura de pontos de ônibus e terminais. Sujeitos a longos prazos de vigência – os contratos em geral têm duração entre 20 a 30 anos com possibilidade de prorrogação, o que elimina a possibilidade de ambiente concorrencial e de uma possível reestruturação urbana.

Sobre o *valor das tarifas cobradas*, normalmente os contratos utilizavam as planilhas de cálculo adotadas nacionalmente – do extinto GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes) à atualização feita pela ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos). Assim,

o cálculo do valor das tarifas considera os custos totais, fixos (salários, gratuidades, seguros, depreciação do veículo e bilhetagem) e os variáveis (gasolina e manutenção), em relação ao total de passageiros transportados, sendo eventuais subsídios descontados do cálculo final. Destaca-se que neste *modelo paradigmático*, a *tarifa pública* reflete o custo do serviço que foi prestado, repassando ao usuário o *ônus integral* de um serviço.

Importante salientar que a PMNU, no próprio tratamento da política tarifária *direciona* para um modelo com cobrança de tarifa. Os parágrafos do artigo 9º definem “o preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública” e “a tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador”. O parágrafo 3º dá o devido nome à diferença de valores: “A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se déficit ou subsídio tarifário.” Destaca-se aqui a denominação dada a complementação do custeio chamada de *déficit*, como se isso fosse um prejuízo aos cofres públicos e não a prestação de um serviço público essencial.

Não obstante, há a questão das *gratuidades*, usada hoje como parte do problema da crise dos transportes. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 230, estabelece como obrigatória a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para maiores de 65 anos de idade. Os municípios têm autonomia para estabelecer critérios adicionais de gratuidade, como reduzir de 65 anos para 60. Ainda, alguns municípios acrescentaram gratuidades integrais ou parciais à deficientes (e às vezes aos seus acompanhantes), aos estudantes, a desempregados e até para algumas categorias profissionais. Todavia observa-se que nestes casos não há indicação da fonte dessa gratuidade, *repassando aos demais usuários* a necessidade de pagar essas benesses. Há aqui uma contradição pois a lógica de um serviço “público” deveria ser de responsabilidade da sociedade e não exclusivamente do usuário. E fica a pergunta chave: por quê neste modelo não há uma receita oriunda de *outras fontes de custeio* de um serviço que tem “público” no nome e de caráter essencial?

Por fim, trazemos a questão urbana (Castells, 1983) que coloca a cidade como o *espaço de reprodução da força de trabalho*. No âmbito dos transportes, o *vale-transporte* tornou-se obrigatório apenas em 1987 com a Lei nº7619. Em seu artigo primeiro coloca que o vale transporte seja pago antecipadamente para o colaborador, ou seja pelo setor “privado”. O trabalhador poderá utilizá-lo no deslocamento de sua residência até o trabalho e vice-versa. Tratava-se de avanço social pela redução da despesa ao trabalhador usuário do TPC pois a empresa passava a ficar responsável pelo pagamento da passagem do empregado que não poderia ser onerado em mais que 6% do valor do seu salário. Porém, hoje essa proteção ao trabalhador tornou-se um “problema” para aqueles que o “financiam indiretamente”, pois aquele contratado que usa o transporte coletivo é *mais caro* ao empregador do que um trabalhador que opta em ir ao trabalho com transporte individual, não solicitando o “financiamento” da empresa. E com a ascensão das motos, reforçado pelo contexto flexibilização do trabalho, dos modelos pessoa jurídica, culminado com a “uberização” trabalho, a situação ficou mais dramática com a saída significativa desses usuários - “cativos” - do TPC. Desse modo, *criamos um sistema de “trabalho” que também incentiva o transporte individual*.

Diante do breve contexto apresentado acima, observa-se que se constituiu um *equilíbrio frágil* no TPC, pois a partir de algum momento os usuários que ficam no transporte público não conseguem “financiar” e sustentar todo o sistema. A base de arrecadação reduz, a tarifa aumenta novamente, os serviços se precarizam e o ciclo destrutivo do sistema é acionado. Notoriamente estamos a frente de questões não somente sociais e de mobilidade, mas também na estruturação urbana. Suzuki, Cervero, Luchi (2013) destacam que a operação adequada dos *sistemas de transportes* é



a base sustentabilidade das cidades. Frente às novas formas de comunicação (HALL, 2004; CASTELLS, 2010, ASCHER, 2010) e das transformações urbanas, há caminhos alternativos, sobretudo após o período pandêmico?

## 2. Os efeitos colaterais da Pandemia COVID 19

A pandemia do COVID-19 (Sars-CoV-2, que causa a COVID-19 a doença respiratória) declarada em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde, *intensificou a perda usuários* com o objetivo de se evitar aglomerações, o compartilhamento do ar “viciado” dentro dos veículos e o contato com superfícies contaminadas que raramente eram limpas com periodicidade<sup>iv</sup>. Esse quadro notoriamente evidenciou as *fragilidades* que o TPC há anos enfrentava, sobretudo em seu financiamento.

Diversas empresas operadoras entraram numa profunda crise que evidenciou a falência do modelo atual, no qual o serviço é basicamente remunerado pelo passageiro pagante. De acordo com a NTU/CNT (2022), pelo menos 55 empresas ou consórcios operacionais de transporte público coletivo foram obrigados a interromper a prestação dos serviços, enquanto outros 16 entraram em processos de recuperação judicial durante a vigência do estado de emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, entre fevereiro de 2020 a maio de 2022.

Dados do anuário NTU/ 2021-2022 demonstram que as dificuldades econômicas e os aumentos generalizados de preços contribuíram para que quase *30% da demanda pré-pandemia não tenham retornado ao transporte público*, que paulatinamente tem se tornado menos universal e mais excludente do ponto de vista social. Isto posto, o relatório do NTU/CNT (2022) reforça a necessidade *de reconstrução dos serviços de transporte público* em novas bases para garantir à sociedade serviços de maior qualidade, eficientes e baratos por meio de *um novo modelo de financiamento*, com maior repartição dos custos entre usuários do serviço, poder público e sociedade.

Estipulado desde 2012, no artigo 9º própria Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), evidencia-se a necessidade de implantar *de fato* a diferenciação entre a tarifa *de remuneração* e *tarifa pública* (base para subsídio). Desse modo, entende-se que a adoção de uma tarifa pública deve ser *definida politicamente pelo poder público*, separada da justa tarifa de remuneração, a ser paga ao operador pela prestação do serviço, baseada em indicadores de desempenho e eficiência.

Diante disso, é necessária a compreensão que o transporte público é *um comum* (BRASILEIRO *et al.* 2021), sua regulação deve ser realizada pelo setor público para que ele cumpra sua função como um direito social. Há caminhos claros para a implantação da *modicidade* da tarifa para o usuário e a consideração dos impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de TPC, que faz avançar formas de controle social sobre a gestão pública dos transportes. Desso modo retomamos o conceito da Tarifa Zero e debateremos o Passe Livre Eleitoral.

### 2.1 A Tarifa Zero

O acesso à cidade deve ser democratizado. O padrão atual de remuneração do serviço baseado no *pagamento de tarifa pelos passageiros* precisa, portanto, ser modificado. Esta mudança de paradigma é justificada pelos seguintes fatores: 1. exclusão progressiva por parte da população que não consegue pagar a tarifa, seja pelo alto valor cujos aumentos sucessivos costumam ser maiores que inflação acumulada, seja por sua própria condição de vulnerabilidade; 2. pelo condicionamento do lucro das empresas de ônibus à quantidade de passageiros por viagem onde se segue a lógica de quanto mais lotados os veículos, maior o lucro dos operadores privados; 3.

para implementação da própria PNMU, bem como das diretrizes e objetivos previstos nos Planos de Mobilidade Urbana.

No caso do Transporte Público Coletivo (TPC), as políticas que mais têm conseguido ampliar a capacidade de acesso aos sistemas de mobilidade são os casos de *subsídio e gratuidades ao transporte público*. Essas políticas aliam os conceitos de *justiça social* propostos por Sheller em escala local de atuação como propostos por Nikolaeva *et al.* (2019). Na Europa e Estados Unidos os subsídios podem chegar a 70% dos custos de operação com o sistema.

No Brasil usar o orçamento público para financiar o sistema de transporte sempre foi visto como um tabu. Inovando essa lógica, durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na cidade de São Paulo, foi proposta a ideia da *Tarifa Zero* eliminando qualquer cobrança no TPC. O sistema poderia ser financiado por outras fontes que não fosse a cobrança na catraca. A base de argumentação da proposta era a *democratização do uso dos serviços da cidade*, no impacto do orçamento das famílias mais pobres, a economia de 24% do custo da cobrança da tarifa e na transferência do ônus do pagamento do sistema do usuário para o contribuinte por meio do IPTU e ITBI (Gregori, Whitaker, Varoli, Zilbovicius, & Gregori, 2020, p. 98).

Notoriamente o projeto Tarifa Zero, *um subsídio de 100%*, representou uma *alternativa radical* em melhorar o transporte público coletivo de uma metrópole para época. A proposta inovadora, não implementada, partiu da constatação da *inadequação de se tratar o que seria cobrado do usuário*, o preço da tarifa, como resultado do *custo do serviço*, o pagamento pelo serviço prestado pelas empresas. Foi quando propuseram uma *separação entre o preço da tarifa e o custo do serviço*, abrindo espaço para *estruturar novas formas de contratação*, bem como a discussão de uma tarifa subsidiada.

Considerando a linha do tempo na cidade de São Paulo, em 1991, o vereador Eduardo Suplicy (PT) tentou realizar um plebiscito para população discorrer sobre mas obteve parecer desfavorável na Comissão de Constituição e Justiça, que apontou “ilegalidade”. O tema voltou a ser discutido no Município após as manifestações de junho de 2013 contra o aumento da tarifa, o que culminou na criação da gratuidade para *estudantes de baixa renda* na gestão Fernando Haddad (PT). A medida foi modificada três anos depois, com restrições no número de viagens, pela gestão João Doria (então no PSDB), assim como a de Bruno Covas (PSDB) extinguiu a gratuidade de idosos de 60 a 64 anos, retomada em 2022 pelo atual prefeito, Ricardo Nunes, mas exclusivamente para os de baixa renda.

Entre as maiores cidades que já implementaram a Tarifa Zero, estão a capital da Estônia, Tallinn, com 426 mil habitantes, há quase uma década, e Kansas City (EUA), com 508 mil pessoas. No Brasil, as principais referências são Caucaia, a segunda cidade mais populosa do Ceará, com população de cerca de 369 mil pessoas, e Maricá, na região metropolitana do Rio, com 168 mil habitantes<sup>v</sup>.

Dados da prefeitura de Caucaia afirmam que a *demandade passageiros aumentou* de 500 mil para mais de 2 milhões mensalmente após a criação do “Bora de Graça” em 2021. No modelo adotado pela gestão do Vitor Valim (Pros), a operadora dos ônibus é remunerada pelo *quilômetro rodado*, não pelo número de passageiros, com monitoramento dos percursos pelo Município por meio de um sistema. A operação custa cerca de R\$ 2,5 milhões mensais.

Em Vargem Grande Paulista na Região Metropolitana de São Paulo, segundo a prefeitura, a iniciativa foi implantada ainda no fim de 2019, contemplando seis diferentes linhas numa cidade com 55 mil habitantes (IBGE, 2021). Um comparativo feito no fim do ano de 2021 apontava que o número de passageiros passou de cerca de 36 mil por mês para mais de 100 mil. Consequentemente, a *medida estimulou o comércio local, reduziu os deslocamentos dos moradores para cidades vizinhas e incentivou a contratação de mão de obra local*.

Observa-se, portanto, outro efeito colateral dessa estratégia. O *setor de comércio* está entrando na discussão a favor da gratuidade do TPC. O modelo da Tarifa Zero está o aumento do número

de usuários que circulam pela cidade com dados que apontam na triplicação e até mesmo na quadruplicação da demanda. Desse modo, o caso de Vargem Grande Paulista demonstra que parte da população está “economizando” com os transportes e “gastando” no comércio local, e não mais nas cidades vizinhas onde era mais “fácil” acessar com transporte metropolitano que até então era mais eficiente que o Municipal. Por fim, é necessário apontar que até mesmo os empresários estão a favor da implementação da Tarifa Zero pois podem de algum modo “garantir” uma receita, e não depender de uma flutuação de passageiros.

## 2.2 *Passe Livre no segundo turno das eleições de 2022*

O preço da tarifa do TPC é uma barreira de acesso a uma parcela da população que não tem condições por seu pagamento e conseqüentemente no acesso à cidade, aos serviços e demais atividades que não estão próximos ao seu morar. O exercício pleno da cidadania durante as eleições gerais é um desses direitos que pode ser impedido pelo preço da tarifa caso o local de votação não seja no entorno imediato daquela pessoa.

Considerando que o preço da passagem pode ser de fato uma barreira de acesso ao transporte público e no impedimento de muitas pessoas em votar, dias antes das eleições ocorreu uma ampla campanha de mobilização que pressionou prefeitos e governadores do Brasil para instituir o transporte gratuito no segundo turno da eleição, ocorrido em 30 de outubro de 2022.

Por que isso ocorreu somente no segundo turno? Pois apenas em 25 de outubro de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou uma instrução (nº 0601572-64.2022.6.00.0000) que impôs aos Estados e Municípios a prestação de transporte gratuito aos eleitores no segundo turno das Eleições Gerais de 2022.

Isso se deu em razão de uma Arguição de Descumprimento de Preceito ajuizada pela Rede Sustentabilidade - nº1013 (Petição Inicial nº 75661 de 28/09/2022)<sup>vi</sup>. Cita-se abaixo os argumentos da Defensoria Pública da União – DPU<sup>vii</sup>, que requereu a admissão na qualidade de *amicus curiae*, a saber:

- Estudo publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) revelou que o transporte público coletivo é a principal forma de locomoção de ao menos 55% da população que ganha até 1 salário-mínimo per capita, e que [...] em praticamente todas as regiões metropolitanas brasileiras, as tarifas dos sistemas de ônibus e o custo do óleo diesel cresceram acima da inflação;
- A proporção do orçamento familiar comprometido com despesas em transporte é maior entre as famílias mais pobres. Não raro, as famílias de baixa renda comprometem mais de um terço do orçamento com o transporte, ao passo que sua representatividade no orçamento dos estratos mais ricos não ultrapassa a faixa dos 15% da renda. Essa discrepância decorre da própria restrição de renda dos estratos inferiores, que é traduzida em um comprometimento elevado com os componentes associados ao transporte;
- O Instituto Mobilize Brasil comparou em 2019 o peso do transporte no orçamento de residentes em várias capitais e chegou à conclusão de que brasileiras e brasileiros gastam uma proporção largamente superior da renda doméstica, quando comparada à de residentes de Santiago, Lisboa ou Berlim, por exemplo;
- Pesquisa conduzida em municípios brasileiros que adotaram o transporte público gratuito, concluíram que a implementação da gratuidade levou a um aumento no uso do serviço. Esse dado coincide com o apurado pelo IPEA indicativo de que cerca de 46% dos usuários de transporte público tiveram, no período de 12 meses do levantamento da pesquisa, dificuldade financeira para pagar pelo deslocamento;
- De todas as 27 capitais, somente Maceió possui tarifa de transporte público mais barata que a multa eleitoral no valor de R\$ 3,35. Para a população economicamente vulnerável, portanto, o custo do voto é de no mínimo R\$ 13,4 (considerando a ida e a volta nos dois turnos

de votação). Este valor é muito superior ao custo da multa eleitoral por não comparecimento, que alcança entre R\$ 1,05 e R\$ 3,51;

- As buscas no Google por “multas eleitorais por não votar” aumentaram 150% em relação a 2018, o que pode indicar uma tendência de avaliação econômica sobre a proporcionalidade entre o custo do transporte e o da multa.

No mencionado processo, foi deferida em parte, na data de 29/09/2022, uma liminar referendada pelo Pleno em 20/10/2022, *in verbis* (grifo próprio):

Ante o exposto, dou provimento aos embargos para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a *disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições*, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. (...) Ademais, ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (i) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, *sem redução específica no domingo das eleições*, sob pena de crime de responsabilidade; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo. (...)

Baseada nesta decisão, o Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes, editou Instrução Normativa com respaldo no Código Eleitoral, que em seu art. 304, prevê:

Art. 304. Ocultar, sonegar, açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de utilidades, alimentação e meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato:

O relator cita, ainda, o art. 297 do mesmo diploma legal, que prevê como crime a conduta de “impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio”.

Considera que ambos *realçam o direito ao sufrágio* e a obrigatoriedade de manutenção do nível habitual de oferta do serviço público de transporte coletivo de passageiros no dia das eleições, inclusive sob pena de configuração dos tipos penais eleitorais, mencionados, dentre outros.

Pela medida judicial acima descrita, governadores e prefeitos não seriam punidos nos termos da Lei da Responsabilidade Fiscal, nem mesmo cometeriam crime eleitoral ao oferecerem o passe livre.

Nesses termos, a providência judicial reforça a possibilidade de gestores públicos *locais empregarem recursos orçamentários para o custeio de transporte público coletivo no dia do Segundo Turno das Eleições* sem que fosse isso penalizados.

Por fim, o ministro Alexandre Moraes proferiu seu voto na Instrução Normativa editada pelo TSE, nos seguintes termos (grifo próprio):

Ante o exposto, dou provimento aos embargos para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a *disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições*, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário.

Desse modo, o STF pavimentou o caminho para que o TSE *autorizasse os Municípios a conceder, no limite de suas condições orçamentárias, gratuidade para uso de transporte público coletivo*

*urbano nos dias de eleição*, para todos os eleitores, em caráter geral e impessoal. Também se permitiu utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos para essa finalidade.

As medidas autorizadas pelo STF encontram fundamento constitucional na garantia do direito-dever de voto, ou seja, no efetivo exercício da capacidade eleitoral ativa. Assim, não teria sentido reprimir a disponibilização de recursos para esse fim por qualquer via, seja pela configuração de ato de improbidade administrativa, crime eleitoral ou quaisquer outras violações à lei.

De acordo com o levantamento “Passe Livre pela Democracia<sup>viii</sup>” foram 393 cidades do Brasil onde os usuários não tiveram de pagar passagem para ir votar em 30 de outubro. Por meio de uma campanha, eles inicialmente pressionaram os prefeitos das 23 capitais que ainda não haviam liberado o passe livre no 2º turno. Em seguida, focaram os esforços nos governadores de estados para que viabilizassem o Passe Livre Eleitoral no transporte metropolitano como trens, metrô e barcas. Na cidade de São Paulo por exemplo, o maior colégio eleitoral do país, tanto as linhas municipais como o sistema metroferroviário tiveram a Catraca Livre! Dados trazidos pelo “Passe Livre pela democracia” indicam que a *abstenção caiu mais onde houve transporte gratuito* e que numa projeção simples foram 251 mil votos a mais acolhidos pela possibilidade da gratuidade.

Considerando o caso de Recife, somente o sistema de ônibus (Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano – CTM) aderiu à Tarifa Zero/ Passe Livre onde não foi necessário passar o bilhete, ou seja, catraca livre das 6h às 19h. Ela foi possível após passar por aprovação no Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM) para evitar qualquer tipo de questionamento legal futuro, já que a *gratuidade foi custeada pelos cofres públicos do Estado*<sup>ix</sup> gestor do sistema de ônibus da Região Metropolitana do Recife. No caso a gratuidade no domingo do segundo turno das Eleições 2022 custou R\$ 1,2 milhão aos cofres públicos. Os dados do sistema de bilhetagem eletrônica dos coletivos do Grande Recife mostraram que a demanda aumentou 115% em relação aos domingos comuns e 59% na comparação com o primeiro turno, quando o governo de Pernambuco não ofereceu gratuidade e somente uma tímida oferta de transporte. Segundo a Urbana-PE, foram transportados 725.843 passageiros via ônibus no segundo turno enquanto que no primeiro, foram 529.625 pessoas <sup>x</sup>.

Importante ressaltar que a gratuidade do TPC não ocorreu do mesmo modo em todas as cidades. Em Rio Branco (AC) o Passe Livre teve validade apenas para a volta mediante apresentação do comprovante de votação. Em Macapá (AP), Teresina (PI), Tocantins (GO) o Passe livre era condicionado a apresentação do título de eleitor físico<sup>xi</sup>.

Baseada numa análise nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), aponta que o custo baixíssimo do *Passe Livre representa apenas 0,18% do custo anual da operação*. Esses dados são importantes pois são a base de um debate sobre a gratuidade, mesmo que parcial ao longo do ano. De modo geral, os dias de sábado representam de 60% a 70% da demanda de passageiros dos dias normais, enquanto que aos domingos de 50% a 60% dessa mesma demanda (IDEC, 2022). Logo, o custo da gratuidade é baixo em dias específicos, ainda mais nos finais de semana quando considerado os 365 dias do ano e coloca luz sobre a dimensão social sobre a financeira. Será que esta estratégia, da *Tarifa Zero nos finais de semana, não pode ser uma alternativa do acesso à cidade?* Outubro foi um excelente laboratório desse potencial de transformação urbana, no campo dos transportes e social.

É nesse âmbito que o Passe Livre implantado em 2022 no segundo turno das Eleições Gerais foi um avanço extraordinário. Todavia, é importante ressaltar que em algumas capitais, como no Recife, apesar os ônibus terem funcionado sem cobranças tarifárias, não é possível escrever o mesmo para o sistema sobre trilhos, o Metrorec sob responsabilidade do governo Federal administrada pela CBTU. O mesmo caso ocorreu com a cidade de Belo Horizonte, por exemplo.

Assim, O Passe Livre Eleitoral tratou-se de uma bela disputa política e ideológica onde os cofres públicos foram acionados sobretudo nas cidades em que poderia haver uma receita orçamentária disponível. De acordo com o ministro Barroso do STF,

vista da ausência de estimativa de custo e da proximidade do pleito, não seria razoável impor a execução obrigatória e universal da oferta de transporte público gratuito no dia das eleições, por todos os municípios do país, sem lei e sem prévia previsão orçamentária. Nada obstante isso, consignou-se expressamente que seria altamente recomendável que todos os municípios que tivessem condições de adotar tal medida o fizessem prontamente<sup>xii</sup>.

Segundo o ministro Barroso, considerando que a Constituição impõe que as empresas devem atuar dentro de suas possibilidades para redução das desigualdades, as concessionárias poderiam oferecer transporte gratuito sem que tal decisão configurasse crime eleitoral ou infração de qualquer espécie. Mas como todo efeito colateral, ao término das eleições, esse avanço no acesso a cidade, findou-se nas cidades que a praticaram de maneira inédita o Passe Livre por algumas horas.

### 3. Marco Legal e SUM

Smets e Shannon (2010) reforçam o novo papel infraestrutura contemporânea na paisagem que dialoga com arquitetura, mobilidade e cidade através da integração de territórios. Por meio de novas lógicas e arranjos institucionais seria possível uma inovação disruptiva na maneira de estruturar um serviço essencial como dos transportes num cenário pós pandêmico?

Os desafios institucionais evidenciam que em grande esmagadora maioria dos Municípios brasileiros, *sozinhos*, não estão conseguindo implementar nem Políticas de Mobilidade Urbana, nem a implantação de infraestrutura básica, muito menos a gestão e financiamento para a “justa” operação do TPC. Desse modo, observa-se a necessidade da estruturação de órgãos de gestão, como a integração no Sistema Nacional de Trânsito, elaboração de planos de mobilidade, preferencialmente articuladas com Planos Diretores que estimulem cidades compactas; como também na formação e capacitação técnica. Provocados pela Pandemia COVID-19, duas questões estão em discussão no momento: Novo Marco Legal da Política Nacional da Mobilidade Urbana e do Sistema Único de Mobilidade, debatidos a seguir.

#### 3.1 Novo Marco Legal da Política Nacional da Mobilidade Urbana e antigo PAC da Mobilidade

Como o setor de transporte público chegou a ter uma queda na demanda de 80%<sup>1</sup> durante a Pandemia, em algumas localidades do País, como efeito colateral da Pandemia COVID-19, em março de 2021, o senador Antônio Anastasia (PSD) apresentou o novo Projeto de Lei (PL) 3278/2021. Este PL remodela o Marco Legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Parte essencial do projeto é a promoção da transparência e *independência decisória*, o que facilita decisões técnicas para a mobilidade urbana, *em cada ente da Federação*. O novo Marco Legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana propõe uma alteração no cenário pandêmico *ao dividir os investimentos em duas grandes frentes*: 1. reforçar as linhas de financiamento; 2. ampliar as bases para os subsídios de infraestrutura do transporte coletivo. O texto do projeto de lei também estabelece prerrogativas para enfrentar momentos de crise, como definições mais claras relativas aos conceitos de tarifa de remuneração e tarifa pública. A recessão da mobilidade urbana expôs que serviços não podem depender exclusivamente de tarifas, sendo necessária a criação de fontes extras tarifária.

O Projeto de Lei atualiza o marco legal da Política Nacional de Mobilidade Urbana com as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano e do transporte de caráter urbano de passageiros. Interessante cruzar este projeto com a lógica de financiamento entre Entes federativos que de

<sup>1</sup> Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/cscm/lancado-o-novo-marco-legal-para-a-mobilidade-urbana/>. Acesso em 11 dez. 2022

algum modo fora implementada durante o período que antecedeu os Jogos da COPA de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil com a criação da segunda fase do programa denominados de PAC - *Programa de Aceleração do Crescimento* no ano de 2010<sup>xiii</sup>.

Na segunda fase do PAC (2011-2014), foi lançado o PAC *Mobilidade Grandes Cidades* que visava selecionar projetos para melhorar a *infraestrutura de mobilidade urbana*. Em abril de 2012, a então presidente Dilma Rousseff estimava investimentos de R\$ 32 bilhões para obras para construção de 600 km de vias exclusivas para ônibus, 200 km de linhas de metrô especialmente nas capitais como Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Goiânia.

Em julho do mesmo ano, foi lançada o PAC *Mobilidade Médias Cidades*, com a estimativa à época de R\$ 7 bilhões em financiamento público para atender aos municípios entre 250 mil a 700 mil habitantes como foi o caso da implementação da primeira linha de BRT na cidade de Sorocaba. Cabe lembrar que apenas em janeiro de 2012 foi promulgada a PNMU, o primeiro Marco Legal na Mobilidade Urbana do Brasil, ou seja, a própria criação do PAC antecedeu a PNMU!

A depender do caso, as obras tiveram financiamento do governo federal e contrapartida do governo dos Estados, como em Curitiba<sup>2</sup> e até mesmo dos próprios Municípios. A própria justificativa dos PACs Mobilidade era do *conhecimento das dificuldades das médias cidades em financiar parte dos planos de infraestrutura da mobilidade*. Desse modo, resgata-se as diretrizes que foram fundamentais para a elaboração dos projetos selecionados para o PAC da Mobilidade:

- Integração com as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, uso do solo;
- Prioridade dos transportes não motorizados sobre os motorizados e do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
- Mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos;
- Integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
- Priorização de projetos de transporte estruturadores do território.

Logo, considerando o apagão institucional e financeiro de muitos Municípios – o contexto atual em que vivemos - o PL é uma janela de oportunidade que poderá contribuir com a melhoria da infraestrutura da mobilidade urbana e conseqüentemente reestruturação urbana, que desde 2012 encontra-se estagnada em políticas públicas e em 2020 entrou em depressão.

### 3.2 Sistema Único da Mobilidade

De maneira inédita, em 22 de setembro de 2022 foi lançado um Manifesto assinado por 145 organizações da sociedade civil, movimentos sociais e pesquisadores. O Manifesto por um Sistema Único da Mobilidade – SUM, foi motivado pela insustentabilidade dos modelos vigentes que foram aprofundados pela pandemia.

Assim como para saúde, um sistema tripartite que melhore o financiamento e a responsabilidade dos serviços, deve ser a pedra chave de uma repactuação da mobilidade. Inspirados no Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o objetivo do SUM é a construção de um sistema integrado nas esferas federal, estadual e municipal.

O documento visa colocar luz na questão nevrálgica dos transportes, colocando-o como um dos pilares para contribuir no combate as desigualdades, a crise climática e garantir o direito à cidade.

Conforme explanado neste texto, o Manifesto também evidencia a má qualidade dos serviços de transporte público coletivo; os aumentos progressivos de tarifa; a diminuição constante no número de usuários; a falta de financiamento para infraestrutura adequada; a predominância de políticas públicas que priorizam carros e motos; a falta de transparência sobre os custos das empresas

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.comec.pr.gov.br/Pagina/PAC-da-Mobilidade-2014> . Acesso em 12 dez. 2022.

concessionárias; e a ausência de controle público e social sobre os sistemas (IDEC, 2022), que levaram a Grande Crise dos Transportes de 2020.

São diretrizes do SUM – Sistema Único da Mobilidade (Manifesto, 2022, p.4):

- participação e controle social deliberativos - construção coletiva de políticas públicas, ouvindo as necessidades da população usuária;
- promoção da gestão metropolitana e de consórcios entre municípios;
- linhas de financiamento para implementação de infraestruturas voltadas para o transporte público e mobilidade ativa, com ênfase em Ruas Completas, segurança viária e zero mortes no trânsito;
- financiamento, distribuição de recursos e responsabilidades de forma integrada entre as três esferas de governo: gestão municipal e aumento de atuação das esferas estaduais e federal:
  - integração entre o planejamento urbano e o planejamento da mobilidade urbana, visando priorizar cidades compactas, adensadas, com priorização de investimentos de transportes de média e alta capacidade;
  - Implantação de estratégias para a redução do tráfego e uso de veículos particulares e aprimoramento da logística urbana;
  - implantação de novas formas de gestão dos sistemas de transporte - transparência na composição de custos para a correta aplicação de subsídios
- Criação de canais de comunicação permanentes, com divulgação de informações em linguagem acessível;
- Produção de dados de qualidade (informações sobre raça, gênero, idade, região e outros dados sociodemográficos) que norteiem as políticas públicas a partir de uma perspectiva de dados abertos, transparência e respeito à Lei Geral de Proteção dos Dados – LGPD;
- Controle público sobre dados de GPS, bilhetagem eletrônica e outros meios, para poder monitorar, fiscalizar e avaliar o transporte público;
- frota limpa e fiscalização da emissão de poluentes - ações concretas para a renovação da frota, para que o país possa cumprir os compromissos climáticos já acordados.

Entende-se que há três pilares fundamentais para a consolidação do SUM: 1. da infraestrutura; 2. gestão e financiamento do sistema; 3. operação. Desse modo, é notória a necessidade de separação entre os *custos de operação* e *investimentos*, bem como da operação levar em conta a *disponibilidade do serviço* e não apenas a *demanda*.

Logo, é fundamental as alterações nos modelos de financiamento do transporte público não somente para sustentação de um sistema, mas para própria estruturação urbana sustentável. A Pandemia do COVID-19 apontou claramente a obrigatoriedade da adoção de fontes extratarifárias para ajudar a custear o transporte público por meio do subsídio. Considerando o apagão institucional, os limites da concessão com remuneração tarifária, sobretudo a emergência climática, a crise econômica bem como o aprofundamento geral das desigualdades urbanas após a Pandemia-COVID-19, entende-se que o contínuo debate dos princípios fundamentais e diretrizes para a consolidação do SUM é um passo decisivo tanto para bem viver das cidades como para própria sobrevivência do TPC.

#### **4. Os caminhos para conquista do acesso a rede mobilidade e do direito à cidade**

A Pandemia do COVID-19 significou um retrocesso na oferta e qualidade do TPC. A crise sanitária também exacerbou o paradoxo de um serviço essencial financiado em grande parte pelos próprios usuários.

Para viabilizar o financiamento do TPC devemos sair do senso comum. Porém precisamos rediscutir a governança e principalmente o modo de arrecadação e financiamento do sistema. Devemos avançar para um modelo em que a remuneração do prestador do serviço seja separada da arrecadação.



Cobrar apenas de quem utiliza gera um encarecimento do serviço e uma redução na arrecadação. Podemos fazer um paralelo com a educação pública. Imagine se os estudantes do ensino público pagassem todo dia seu acesso a escola. Esses estudantes poderiam não conseguir pagar por diversos motivos, resultando na necessidade de tarifas mais altas. Caso um estudante faltasse, o custo dele seria redistribuído pelos outros, já que o custo precisa ser diluído pelos usuários. O fato de uma cobrança tão fragmentada, por estudante e por dia, ampliaria significativamente os custos de arrecadação e controle. A opção para educação foi torná-la *universal e gratuita, toda a sociedade paga pela disponibilidade*. Isso não invalida ou reduz o desafio de discutir a qualidade.

Pensando no transporte, assim como funciona na educação, deveríamos ter o sistema totalmente financiado pelo Estado ou no mínimo com recursos arrecadados por ele e repassados ao prestador do serviço. Em São Paulo, segundo a SPTrans, o custo do transporte será de R\$ 12 bilhões em 2023, dos quais apenas 40% são arrecadados pela tarifa. Cobrar diariamente do passageiro não nos parece a melhor lógica para a arrecadação deste déficit do financiamento. *Por que não cobramos de toda a sociedade pela disponibilidade?* Assim garantiríamos um pagamento constante de uma base arrecadatória maior.

Partindo do princípio que hoje São Paulo já financia 60% do sistema, podemos fazer algumas rápidas avaliações. Se adotássemos um modelo como o implantando no município de Vargem Grande Paulista, de *cobrança por trabalhador*, em uma cidade com 5,5 milhões de trabalhadores, precisaríamos que cada trabalhador contribuísse com menos de R\$ 75 por mês. Ou se cobrássemos *por domicílio*, em uma cidade com cerca de 3,5 milhões de domicílios seria necessário que cada casa contribuísse com cerca de 115,00 por mês.

Podemos discutir diversas formas de aprimorar essas contas, inclusive de torná-las mais progressivas. Outro exemplo, Guararema (SP), aprovou uma legislação para instituição da Tarifa Zero em que isenta micro e pequenas empresas ou empresas com menos de 20 funcionários. A própria cobrança por domicílio pode estar vinculada a condição da residência ou características de isenção do IPTU, por exemplo.

Notoriamente precisamos criar modelos diferentes de arrecadação, pois atual já se demonstrou ineficiente. Fato é que as transformações no TPC passarão por alterações nos modelos de financiamento após a Grande Crise dos Transportes de 2020. Os estudos apontam para a adoção de fontes extratarifárias para custear o transporte público, e um modelo de financiamento equilibrado entre todos os envolvidos – público, privado e cidadão - que permita um serviço de qualidade e não sobrecarregue somente os usuários.

Desse modo, a criação de um *Fundo da Mobilidade* - onde se concentrariam recursos oriundos de multas, de propagandas, da criação de novos impostos sobre a circulação de carros, do funcionamento de aplicativos de transporte, dentre outros - passa a ser vantajosa em muitos casos. Não pela ausência do custo da passagem por toda população, mas pelo *ganho social* em função do aumento do número de viagens *sociabilizando o acesso a cidade e aos serviços*, como saúde.

O Passe Livre Eleitoral foi um grande laboratório urbano em nível nacional, baseado em diversos contextos e estruturas operacionais, que comprovaram a importância da gratuidade TPC. A abstenção no segundo turno da eleição caiu na comparação com a primeira votação, com redução um pouco mais acentuada em cidades que adotaram o passe livre no transporte público. Levantamento feito pelo Jornal o Estado de São Paulo<sup>xiv</sup> apontou que na porção do eleitorado em que o transporte foi cobrado, a abstenção caiu de 21,25% para 20,90% - 0,35 ponto porcentual. No caso dos eleitores que tiveram o transporte municipal gratuito a queda foi de 0,54 ponto porcentual - de 19,63% para 19,09%. Nas localidades em que o transporte metropolitano (entre cidades) teve as catracas liberadas, a ausência recuou de 20,06% para 19,55%, diferença de 0,54. Como comparativo da relevância dos números, desde 2002, havia um aumento, em média, de 2,2 pontos porcentuais das abstenções de um turno para o outro. Se a Tarifa-Zero representa ganho social, com o Passe Livre, foi também a democracia que ganhou<sup>xv</sup>.

Chama a atenção que a finalidade da conquista do Passe Livre Eleitoral tratava do direito do exercício ao voto, expressão máxima do regime democrático, sobretudo num setor da sociedade em empobreceu durante a Pandemia. A base da discussão não tratou do acesso a cidade nem do acesso a uma infraestrutura de mobilidade, mas que são as bases da discussão do Novo Marco Legal da Mobilidade Urbana e da estruturação do SUM. De alguma maneira e por algumas horas, algumas das diretrizes tanto da PNMU como do SUM foram colocadas em prática.

Desse modo é fundamental um investimento amplo em infraestrutura e nos Planos de Mobilidade. Não apenas com o aumento de frota, mas de corredores de ônibus e outras medidas que tornem a mobilidade por essa meio adequada à demanda e à dinâmica urbana. Deixar exclusivamente para os Municípios o investimento na modernização em infraestrutura e no financiamento das passagens sugere a reprodução de um serviço de baixa qualidade, uma armadilha que deve ser evitada.

Para se adaptar às novas dinâmicas urbanas por meio do uso das novas tecnologias da informação e gestão, é assumir que o transporte público é essencial para a sustentabilidade urbana, uma infraestrutura primordial ao combate às mudanças climáticas, bem como para o pleno exercício da cidadania e do acesso à cidade.

Sua regulação deve ser efetivamente realizada pelo setor público compreendendo todas suas complexidades para que ele cumpra sua função como um direito social independente do modelo escolhido - Tarifa Zero, fretamento exclusivo dos veículos, modelo híbrido (com subsídios parciais), ou até mesmo a inovação da gestão e operação complexas.

Assim, é urgente construir políticas públicas de médio e longo prazo para que Governo Federal, juntamente com os Estados possam estimular e promover maior acesso ao transporte público nas Regiões Metropolitanas e nos médios e pequenos municípios. A era dos PAC da Mobilidade já é um ensaio dessa lógica onde se observa de algum modo os resultados na estruturação urbana por meio da qualificação das infraestruturas de transporte em diversas cidades do Brasil. Obviamente, não deve se tratar de ações emergências, como a possível liberação de dinheiro<sup>xvi</sup>, mas a construção de um sistema que exija contrapartidas, sobretudo melhorias para os usuários finais e para a sustentabilidade urbana.

As administrações públicas precisam ser as protagonistas nessas mudanças. Os Municípios precisam também assumir a responsabilidade em articular o planejamento urbano com o da mobilidade, em que a gestão e financiamento do TPC fazem *parte da solução* e não a solução em si da crise de mobilidade que as cidades passam.

## Considerações Finais

A pandemia escancarou a crise do TPC. Os dados trazidos neste artigo evidenciam que a ausência da modernização dos modelos vigentes resulta na regressão do sistema para um modelo de baixíssima qualidade, do valor crescente das tarifas sobretudo da redução constante do número de passageiros transportados. A pandemia do COVID- 19 confirmou que não existem condições para a manutenção de um modelo de financiamento sustentado por recursos oriundos exclusivamente da receita tarifária.

A recente experiência demonstrou que o Brasil tinha de algum modo implantado diversos projetos e financiado algumas infraestruturas, como nos projetos de BRT implantados para COPA-2014 e Olimpíadas de 2016, por meio do PAC da Mobilidade. Após a promulgação da PNMU em 2012 nada se avançou de concreto sobre o tema. Diante da última grande crise dos transportes de 2020 provocada pela crise pandêmica, diversos prefeitos se mobilizaram para encontrar soluções. A demanda inédita dos municípios nacionalizou o problema. Por um lado, envolveu o Governo Federal na discussão do financiamento, motivando a revisão do Marco Legal da PNMU. Por outro, a sociedade civil provoca a estruturação de um SUM – Sistema Único da Mobilidade.

Paralelo a esses movimentos pós pandemia, a execução do Passe Livre Eleitoral em outubro de 2022 em nível nacional testou notoriamente o paradigma vigente. Em 2022, foi colocada em questão a vulnerabilidade social de uma parte da população no exercício do direito ao voto. Como consequência, ocorreu o envolvimento inédito do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O processo da ADPF 1013 ainda corre no STF, pois o que foi debatido, foram liminares até o momento. Não sabemos como serão as próximas eleições de modo definitivo. De maneira excepcional, foram 393 cidades (IDEC, 2022) que testaram o Passe Livre Eleitoral, onde a abstenção no segundo turno da eleição foi menor em comparação com a primeira votação. Um grande avanço ocorreu após os retrocessos ocorridos durante a Pandemia do COVID-19 entre os anos de 2020-2021.

A questão do financiamento dos transportes públicos é o ponto nevrálgico. Assim, é urgente repensar o papel do Estado, sobretudo dos Municípios, que deve atuar diretamente na gestão da mobilidade urbana e na proposição de novas alternativas para diversificação das fontes de financiamento para promover a sustentação do TPC. É fundamental a necessidade de uma mudança significativa do paradigma atual, bem como da governança entre os três Entes Federativos, em prol de um novo Marco regulatório e da estruturação de um Sistema Único da Mobilidade (SUM) de modo que possam embasar uma política pública voltada a uma mobilidade integradora, sustentável, humana, sobretudo inovadora.

Evidentemente há vários caminhos para além dos modelos apresentados neste artigo quando se trata em alterar o paradigma da gestão e financiamento do TPC. Independentemente do modelo escolhido, é preciso debatê-los e acompanhar seus resultados sobretudo nesta fase de intensa movimentação no setor, que reverberará na dinâmica das cidades brasileiras, sobretudo aos mais vulneráveis.

## Referências

- BRASILEIRO, A. *et al.* A mobilidade sustentável como instituição do Comum: o desafio de sua inclusão na agenda das políticas públicas do Brasil pósCOVID-1. In **Revista Transporte y Territorio**. 2021. v. 25. P. 138. oi: 10.34096/rtt.i25.10961
- BRASILEIRO, A.; HENRY, E. **Viação Ilimitada**: ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.
- ASCHER, F. **Novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BANISTER, D. The sustainable mobility paradigm. In **Transport Police**, 15, p. 73-80, 2007.
- BAIARDI, Y. C. L. **Nó de transporte e lugar: dilemas, desafios e potencialidades para o desenvolvimento de um Hub Urbano de Mobilidade** – SP. 2018. 576f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.
- CALTHORPE, P. **The next American metropolis: ecology, community and the American dream**. Canadá: Princenton Architectural Press, 1993.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Tradução: A. Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- DUPUY, G. **O automóvel e a cidade**. Tradução: A. Faria. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- GREGORI, L. *et al.* **Tarifa zero**: a cidade sem catracas. [S.l.]: Autonomia Literária, 2020. 208 p.
- HALL, P. **Megaciudades, ciudades mundiales y ciudades globales**. In: RAMOS, A. (Ed.). **Lo Urbano en 20 autores contemporáneos**. Barcelona: Edicions UPC, 2004.
- IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor). **Manifesto da sociedade pede a criação do Sistema Único de Mobilidade**. 2022. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/manifesto-da-sociedade-pede-criacao-do-sistema-unico-de-mobilidade>>. Acesso em 10 nov. 2022.

- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Itapevi, SP: Nebli, 2016.
- NIKOLAEVA, A. *et al.* **Commoning mobility**: Towards a new politics of mobility transitions. Transactions (Institute of British Geographers). [S.l.], p. 15. 2019.
- NTU. **Anuário NTU: 2020-2021**. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU. Brasília, p. 62. 2021. (2317-8868).
- PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil: o uso do transporte coletivo e individual**. Texto para discussão 2673. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2021.
- SHELLER, M. **Theorising mobility justice**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 17-34, maio-agosto 2018.
- SMETS, M.; SHANNON, K. **The landscape of contemporary infrastructure**. Rotterdam: NAI Publishers, 2010.
- SUSUKI H.; CERVERO R.; IUCHI K. **Transforming cities with transit**: transit and land-use integration for sustainable urban development. Washington, DC: The World Bank, 2013.

<sup>i</sup> Art. 30 da CF: 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.

<sup>i</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495938&ori=1> Acesso em 10 nov. 2022.

<sup>ii</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/10/bolsonaro-veta-ajuda-de-r-4-bi-para-empresas-de-onibus-e-metro-na-pandemia>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>iii</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495938&ori=1> Acesso em 10 nov. 2022.

<sup>iv</sup> Ver o caso da cidade do Recife, onde estudos da Fiocruz concluíram que os lugares com maior risco de contaminação eram os terminais de ônibus, a frente dos arredores de hospitais. FIOCRUZ, 2021. Covid-19: Estudo aponta maior risco de contaminação em terminais de ônibus Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-estudo-aponta-maior-risco-de-contaminacao-em-terminais-de-onibus#:~:text=Um%20novo%20estudo%20da%20Fiocruz,positivas%2C%20seguidos%20dos%20arredores%20de>. Acesso em 12 dez. 2022.

<sup>v</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/brasil/sp-estuda-adotar-tarifa-gratuita-de-onibus-veja-onde-isso-ja-foi-adotado-e-quais-os-desafios/>. Acesso em 25 nov. 2022.

<sup>vi</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335>. Acesso em 09 nov. 2022.

<sup>vii</sup> Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6492335>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>viii</sup> Disponível em: <https://www.passelivrepeledemocracia.org/> Acesso em 10 nov. 2022.

<sup>ix</sup> Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2022/10/15106813-passe-livre-eleicoes-metro-do-recife-nao-adere-a-gratuidade-no-segundo-turno-e-ainda-dificulta-a-operacao-dos-onibus-entenda.html> Acesso em 10 nov. 2022.

<sup>x</sup> Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/mobilidade/2022/10/15111281-passe-livre-eleicoes-demanda-de-passageiros-no-segundo-turno-aumentou-90-em-relacao-aos-domingos-no-grande-recife.html>. Acesso em 11 nov. 2022.

<sup>xi</sup> Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/em-quais-cidades-havera-transporte-publico-gratuito-no-segundo-turno-27102022> Acesso em 11 nov. 2022.

<sup>xii</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495938&ori=1> Acesso em 11 de nov. 2022.

<sup>xiii</sup> PAC foi lançado em janeiro de 2007 pelo BNDES com objetivos acelerar o crescimento econômico, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida da população brasileira. O programa consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos – ao crescimento. Em 29 de março de 2010, o Governo Federal anunciou a segunda fase do Plano de Aceleração do Crescimento 2011–2014, o PAC 2, reafirmando o objetivo de superar os gargalos de infraestrutura do país. O Programa estava estruturado em 6 eixos

denominados: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa Minha Vida; Água e Luz Para Todos; e Transportes e Energia, cada qual com sua meta específica.

<sup>xiv</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cidades-com-passe-livre-reduzem-mais-a-abstencao-no-segundo-turno/>. Acesso em 15 nov. 2022.

<sup>xv</sup> A gratuidade do transporte público foi importante para o recuo no total de eleitores faltosos no segundo turno das Eleições Gerais de 2022. Mas é importante ressaltar que a polarização entre os candidatos a presidente, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Jair Bolsonaro (PL), também foi responsável pela maior mobilização do eleitorado em 2022.

<sup>xvi</sup> Destaca-se a PEC 15/22 onde o MDR definiu os procedimentos para aporte de R\$2,5 bilhões de assistência financeira destinada a auxiliar o custeio da gratuidade das pessoas acima de 65 anos no TPC. Todavia, muitos municípios não tem o controle dos idosos que usam o TPC uma vez que, a depender do caso, eles simplesmente não passam pela catraca. Desse modo, outros critérios técnicos foram utilizados, como do número de idosos trazidos pelo DataSUS.