

# Caminhos para uma nova gestão e financiamento Transporte Público Coletivo: experiências de Tarifa Zero na macrometrópole paulista



JOURNAL OF  
SUSTAINABLE  
URBAN  
MOBILITY

Paths towards a new management and financing public transportation: free-fare experiences in the macrometropolis of São Paulo

ISSN 2763-5171

v.3, n.1, 2023

Thiago Von Zeidler Gomes<sup>1</sup>, Yara Cristina Labronici Baiardi<sup>2</sup>, Silvana Maria Zioni<sup>3</sup>

<https://doi.org/10.53613/josum.2023.v3.008>

*Recebido* 31/01/2023

*Aprovado* 24/02/2023

*Publicado* 20/03/2023

*Tempo total* 48 dias

1- Universidade Federal do ABC, [thiago.gomes@ufabc.edu.br](mailto:thiago.gomes@ufabc.edu.br),

2- Universidade Federal de Pernambuco, [yara.baiardi@ufpe.br](mailto:yara.baiardi@ufpe.br),

3- Universidade Federal do ABC, [silvana.zioni@ufabc.edu.br](mailto:silvana.zioni@ufabc.edu.br),

## Resumo

O objetivo deste artigo é discutir os paradigmas de gestão e financiamento do transporte público coletivo e apontar caminhos alternativos ao modelo predominante concessionado. Há anos se observa a tendência de decréscimo dos passageiros nesse modo de transporte em toda a América Latina, porém sua degradação atingiu pico com a redução drástica de passageiros promovida pela pandemia de COVID-19. As disfunções dos contratos de concessão baseados essencialmente pela receita tarifária vinculada à quantidade de usuários pagantes ficaram evidentes. Neste artigo, analisaremos estudos de caso de adoção de Tarifa Zero ou tarifas sociais e que rompem o ciclo vicioso do transporte, combinação de precarização e aumento da tarifa para responder à redução de passageiros, se reproduzindo até sua falência. Esses novos modelos se fundamentam no princípio do transporte como direito social, reconhecido constitucionalmente desde o ano de 2015, mas distante de ser uma realidade nas cidades brasileiras. Essas cidades fogem da precarização do transporte coletivo e mostram que existem caminhos alternativos para fornecer acesso à cidade a todos.

**Palavras-chave:** macrometrópole paulista, transporte público coletivo; acesso à cidade; Tarifa Zero; subsídio ao transporte.

## Abstract

This article aims to discuss public transportation's management and financing paradigms and point out alternative paths to the predominant concession model. For years, Latin America has observed a trend of decreasing passengers. However, its degradation peaked with the drastic reduction of passengers promoted by the COVID-19 pandemic. As a result, dysfunctions in concession contracts based essentially on fare revenue linked to the number of paying users became evident. In this article, we will analyze case studies of the adoption of free fare or social fare that break the vicious cycle of transport, a combination of precariousness and a tariff increase to respond to the reduction of passengers, reproducing itself until its bankruptcy. These new models are based on the principle of transportation as a social right, constitutionally recognized since 2015, but far from being a reality in Brazilian cities. As a result, these cities escape the precariousness of public transport and show that there are alternative ways to provide access to the city for everyone.

**Keywords:** São Paulo macrometropolis, public transportation; access to the city; Free Fare; transport subsidy.

## INTRODUÇÃO

O transporte público coletivo (TPC) é fundamental para as cidades brasileiras. Ele contribui para redução dos congestionamentos, dos sinistros de trânsito e dos níveis de poluição; minimiza a dependência do uso do automóvel particular bem como proporciona o uso mais racional das vias. Esse modo favorece equidade do uso do espaço público, garantindo o acesso às cidades mais humanas e sustentáveis. Esses conceitos estão vinculados à agenda internacional e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da ONU, especificamente ao ODS 11- Cidades e comunidades sustentáveis. Contudo, por que TPC não consegue ocupar mais espaço nas ruas e na agenda política?

A Constituição de 1988 ordenou os sistemas de transportes, orientando o modelo que possuímos atualmente. No âmbito da atribuição de responsabilidade, pela primeira vez os municípios adquiriram o protagonismo na gestão e operação do transporte urbano (GOMIDE e GALINDO, 2013). O reconhecimento do transporte como direito social foi negligenciado naquele momento. Foram necessários 24 anos para regulamentação federal, através da Lei nº. 12.587 - Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU, para que o TPC fosse reconhecido legalmente como prioritário em relação ao transporte individual. Para o reconhecimento de direito social, foi ainda mais demorado, 27 anos, por meio da Emenda Constitucional 90, que o incluiu no artigo 6º.

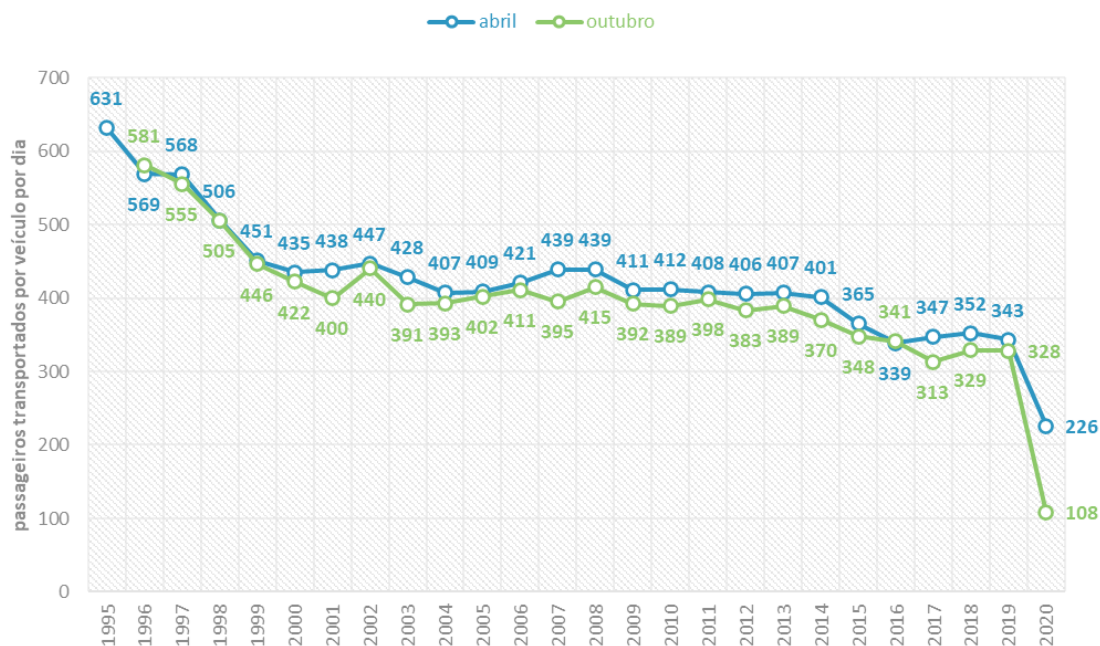
O TPC foi debilmente regulado pelo poder público, prevalecendo, na maior parte dos municípios, a precários contratos de permissão, até meados dos anos 2000. Após isso, os contratos passaram por processos de concessão, a maioria apenas mudando o instrumento jurídico, mas com deficiências nos parâmetros de desempenho, na matriz de risco e até nas atribuições entre prestador de serviço e poder público. Enquanto não se garantia à população o direito a um serviço de transporte com qualidade e preço módico, abriu-se espaço para o desenvolvimento de grandes grupos econômicos operadores de transporte organizados em redes e atuando em muitos territórios (BRASILEIRO e HENRY, 1999). Importante citar que esse não é um quadro exclusivamente brasileiro, diversas cidades latino-americanas passaram por esse processo de desregulamentação e terceirização de seus serviços, sendo Santiago, São Paulo, Buenos Aires e Cidade do México importantes exemplos (FIGUEROA, 2005).

Na PMNU, com forte lobby das empresas de ônibus, regulamentou conceitos importantes para segurança jurídica dos contratos, como: tarifa de remuneração e tarifa de operação (bases para subsídio) e o conceito de modicidade da tarifa, que permite cobranças adequadas a diferentes grupos de usuários. Porém, outros conceitos, apesar de regulamentados, não avançaram, como por exemplo a obrigatoriedade da divulgação dos dados do TPC, através de um sistema nacional participativo. Infelizmente esse sistema não existe e a participação foi parcialmente implantada em poucas cidades.

Estudos recentes do IPEA (PEREIRA *et al.*, 2021) confirmam que nas últimas duas décadas tivemos uma persistente queda da demanda por transporte público e aumento do uso do automóvel, repercutindo negativamente nos padrões de mobilidade urbana e agravando as condições de desigualdade socioespaciais das cidades. Segundo dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU (2021),

nas principais cidades do país mesmo antes da pandemia, o TCP por ônibus perdeu cerca de 40% dos seus passageiros desde 95.

Gráfico 1 - Evolução dos passageiros equivalentes transportados por dia nos sistemas de ônibus urbano (1995-2020)



Fonte: Anuário 2019-2020, NTU 2021.

A queda de passageiros é estrutural e acentuou-se durante a pandemia, resultado de 2 fatores: a desregulamentação tarifária, que levou ao seu aumento (FIGUEROA, 2005) e a redução dos serviços com a justificativa da austeridade fiscal (NIKOLAEVA *et al.*, 2019). Segundo os autores, com a escassez de recursos, o planejador é impulsionado a tomar alguma decisão. O caminho mais comum é trabalhar em uma lógica de austeridade, reduzindo oferta de transporte coletivo, seccionando serviços, diminuindo horários de partida etc. Porém, a situação tornou-se tão crítica ao ponto de não ser interessante a iniciativa privada manter a operação, fato confirmado pela rescisão de contratos de concessão antes da pandemia, como Piraju, Araçoiaba da Serra, Vargem Grande Paulista etc.

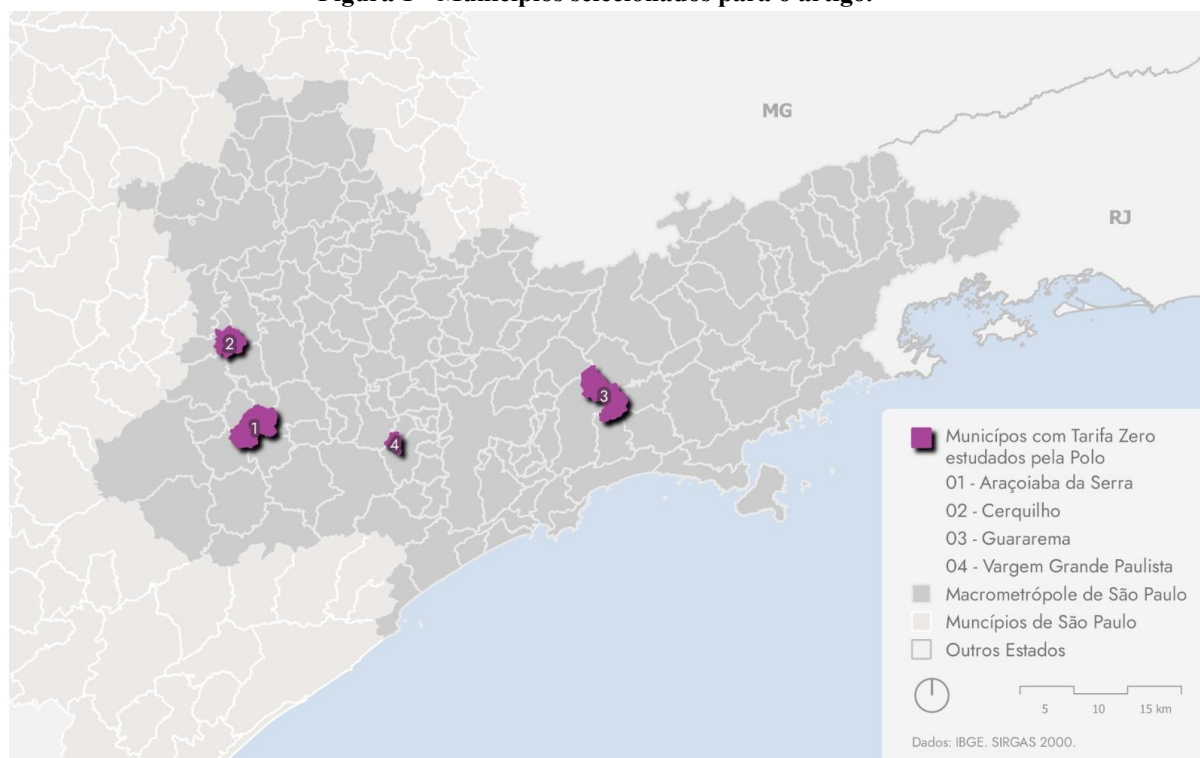
Buscando alternativa a essa situação, o artigo fará uma breve explanação sobre o apagão técnico e institucional, justificativa pela escolha do modelo de concessão de TPC remunerado por passageiros transportados. O objetivo deste trabalho é demonstrar que esse não é o único modelo e apresentar quais são os fatores fundamentais para o funcionamento de sistemas alternativos implantados na macrometrópole paulista, apresentando locais onde a gestão pública inovou com tecnologias sociais como a Tarifa Zero e formatos heterodoxos de contratação.

### Objeto de estudo

O Objeto de estudo do artigo são quatro estudos de caso, todos na macrometrópole paulista – MMP. Segundo levantamento da Fundação Rosa Luxemburgo, atualmente temos 8 casos de Tarifa Zero: Arthur Nogueira, Cerquilha, Guararema, Holambra, Piedade, Pirapora do Bom Jesus, São Lourenço da Serra e Vargem Grande Paulista.

Selecionamos três para estudo de caso: Cerquilha, Guararema e Vargem Grande Paulista. Também selecionamos Araçoiaba da Serra, município que também discutiu a implantação. Esses estudos de caso foram selecionados pela familiaridade dos autores com o objeto e todos foram desenvolvidos pela Polo Planejamento, empresa em que Thiago Gomes atua como responsável técnico. Outro caso, Araçoiaba, a pesquisadora Yara Baiardi era secretária de transporte no início dos estudos. O trabalho não pretende extrapolar esses estudos de caso como soluções aos problemas enfrentados, mas relatá-los, para contribuir com a discussão de modelos alternativos.

Figura 1 - Municípios selecionados para o artigo.



Fonte: Polo Planejamento.

## Situação atual

O planejamento de transportes atualmente passa por uma transição intensa de seus paradigmas (SHELLER e URRY, 2006; BANISTER, 2008; CRESWELL, 2010; ALDRED, 2013). Entre as principais alterações está a mudança de foco exclusivo em uma abordagem da engenharia, voltada aos aspectos físico e de tempo para uma visão sustentável, com enfoque nas pessoas e no meio ambiente. Esse paradigma coloca a mobilidade como uma atividade social importante para a vida das pessoas, ou seja, deslocar-se tem um valor social intrínseco e constitui papel fundamental nas relações, por isso não pode ser visto apenas como um problema de otimização de rotas ou custos. Além das discussões sobre oferta e demanda, devem entrar nesses debates a imobilidade a que algumas populações estão submetidas.

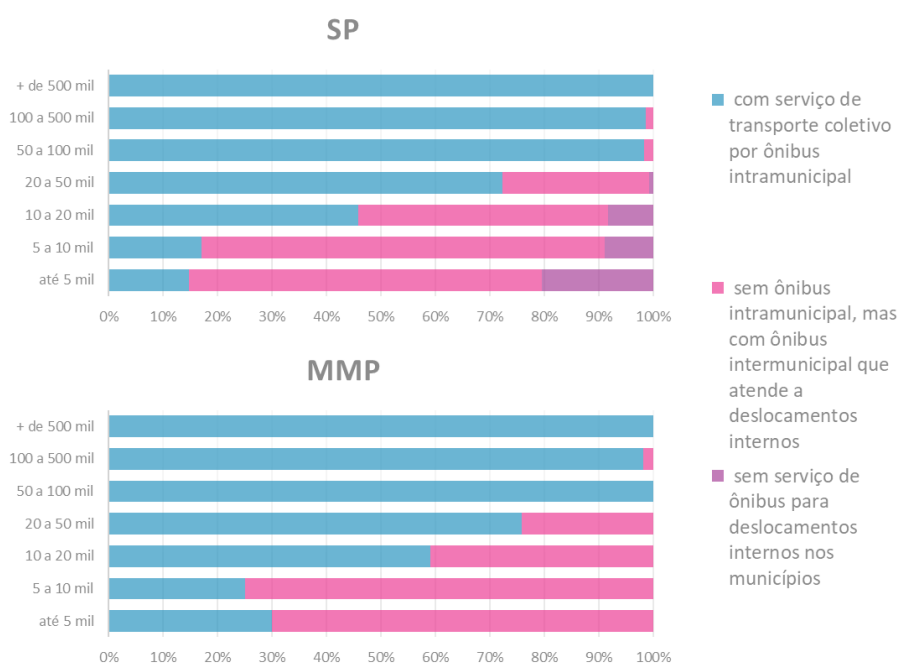
## 1 O TRANSPORTE COLETIVO NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA

A MMP contempla 174 municípios distribuídos em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e uma microrregião. Thiago Gomes (2017) demonstra como a MMP foi criada como um atrator de investimentos privados, através de uma carteira de projetos ultrapassada, integrantes do Plano de Ação da

Macrometrópole - PAM, sobretudo para o transporte. Entre 2015 e 2017, a Emplasa, órgão responsável pela elaboração do PAM, viveu um processo de esvaziamento e extinção. Isso compõe uma agenda liberal, de incentivo à iniciativa privada e redução de atuação no planejamento estatal.

No Brasil, somente 31% dos municípios informaram possuir serviço de transporte coletivo por ônibus intramunicipal. No Estado de São Paulo, esse indicador sobe para 51%. Conforme se visualiza no Gráfico 2, na MMP, quase todos os municípios acima de 50 mil habitantes possuem transporte coletivo por ônibus intramunicipal, sendo a média 79%. Não existe município sem atendimento por um sistema de ônibus; quando não existe o sistema municipal, o intermunicipal cumpre esse papel, destacando a importância de órgãos como a EMTU e a Artesp.

**Gráfico 2 - Distribuição percentual dos municípios por existência de serviço de TPC por ônibus para deslocamentos internos segundo as faixas de população.**



Fonte: IBGE (2020).

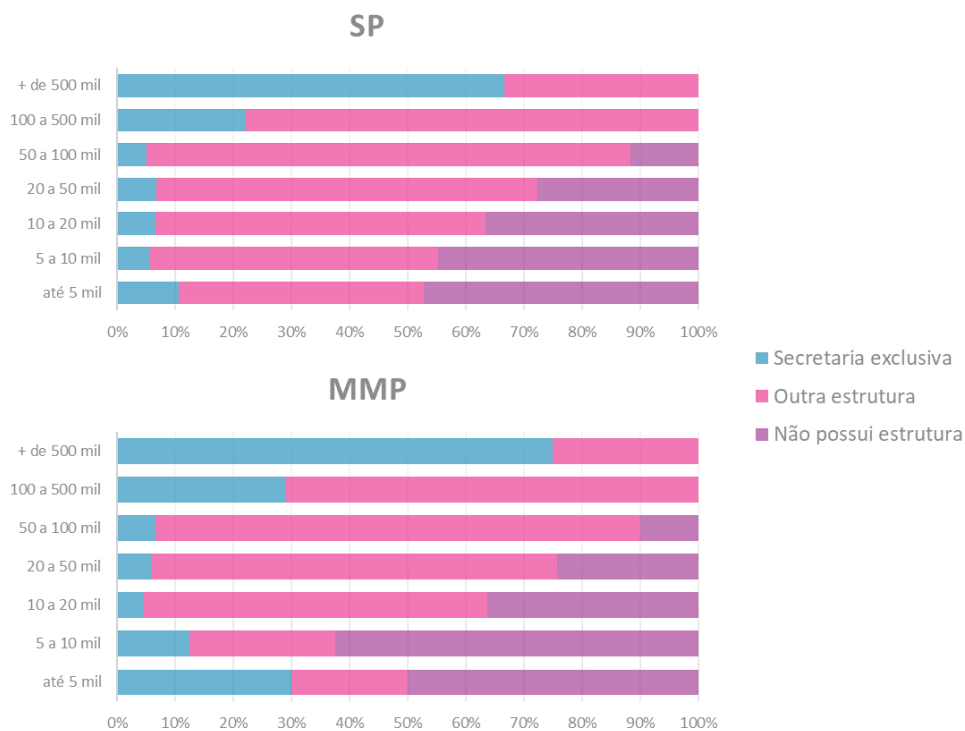
Uma nova onda de redução institucional iniciou-se em 2022, sob o discurso de controle fiscal. Entre a discussão de extinção de estatais, o Estado de São Paulo transferiu as atribuições da EMTU para a Artesp e aprovou sua extinção. Contudo, continuamos convivendo com ambos os órgãos. A relação de sobreposição e falta de clareza entre essas agências não é nova: 1. para as regiões metropolitanas criadas mais recentemente, o sistema operado pela EMTU é uma adaptação do antigo sistema da Artesp; 2. As ligações entre as regiões metropolitanas onde existem conurbações ou fortes relações urbanas, é feita por um serviço chamado de suburbano da Artesp que compete e complementa os sistemas EMTU e municipais nas margens das metrópoles.

## 2 A AUSÊNCIA INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

A Constituição de 1988 marca o fortalecimento municipal e a descentralização de políticas públicas. Contudo, isso não garantiu autonomia das prefeituras e é notável a dificuldade técnica e financeira dos municípios pequenos. No Brasil a estrutura de trânsito, transporte ou mobilidade, em 55% dos municípios

é compartilhada e 26% das cidades não possuem estrutura. À medida que as cidades possuem menos habitantes, a estrutura institucional se torna mais rarefeita. Para MMP, secretarias exclusivas são maiorias apenas para cidades com mais de 500 mil habitantes, mas todas as cidades acima de 100 mil habitantes têm algum tipo de estrutura. No entanto, o quadro geral é crítico, 20% das cidades da MMP não possuem estrutura e 62% estruturas compartilhadas, apenas 18% estruturas exclusivas.

**Gráfico 3 - Distribuição percentual dos municípios por existência de secretaria de trânsito, transporte ou mobilidade segundo as faixas de população**



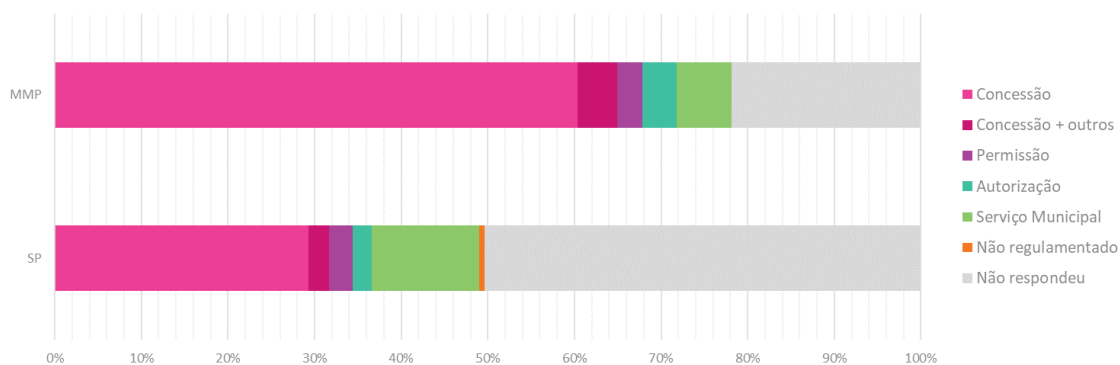
Com a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro, tornou-se necessária a integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (MInfra, 2016). Com isso, o município passa a assumir a responsabilidade pelo planejamento, o projeto, a operação e a fiscalização do trânsito em seu território. Passados 24 anos, somente 1.725 municípios são integrados ao sistema. Há também o desafio da capacitação de funcionários para realizar tanto serviço tanto de fiscalização como de planejamento. Segundo a SEMOB, até 2020 apenas 328 municípios elaboraram o Plano de Mobilidade Urbana (MDR, 2020).

### 3 CONCESSÃO: UM MODELO ÚNICO PARA QUALQUER SITUAÇÃO

Segundo a PMNU, o serviço de transporte coletivo pode ser ofertado diretamente pelo poder público 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 a qualquer tempo pelo poder público. Ainda existe um quarto tipo de modelo não previsto em nossa legislação, a autorização, que é um instrumento precário, mas encontrado em alguns municípios.

O quadro brasileiro (IBGE, 2020) é muito precarizado, aproximadamente 70% dos municípios não responderam ou não regulamentaram o transporte coletivo no município e 5% possuem o formato mais crítico de contrato, a autorização. Muito diferente da MMP, onde 118 municípios possuem contratos de concessão e/ou permissão e 11 municípios com prestação de serviços de transporte coletivo municipal. Apenas 38 municípios não responderam, 7 operam com autorização e nenhum município respondeu que não regulamentou o transporte.

**Gráfico 4 - Distribuição percentual dos municípios por modelo de contratação do TPC municipal**



Fonte: IBGE (2020)

Comumente, os contratos de concessão são supercontratos, com duração entre 20 e 30 anos, com possibilidade de uma prorrogação, tratando de múltiplos temas, desde a operação do serviço, aquisição de veículos, aquisição de espaço para guardar e limpar os veículos, comercialização de passagens, controle dos sistemas de GPS, controle do sistema de bilhetagem e arrecadação e em alguns casos até infraestrutura de corredores, pontos de ônibus e terminais.

A PMNU direciona para um modelo terceirizado com cobrança de tarifa quando trata da política tarifária, definindo *tarifa pública* como o preço público cobrado do usuário e a *tarifa de remuneração* o valor da tarifa para a cobrir os reais custos do serviço prestado, além da remuneração do prestador. Essa diferença de tarifas é o que permite outras fontes de receitas, contudo a legislação denomina isso como déficit ou subsídio tarifário. Essas palavras escolhidas são absurdas do ponto de vista de política pública, a complementação do custeio de um serviço público não pode ser chamada de déficit, pois não é um prejuízo aos cofres públicos.

Esse histórico da composição das tarifas inicia-se em 1965 com a planilha do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes - Geipot – amplamente utilizada por municípios até hoje. Esse documento tem sido gradualmente substituído pela planilha da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2017). De modo muito simplificado, as planilhas somam os custos fixos as variáveis e dividem a soma pelo número de passageiros. Essa orientação histórica por um sistema que remunera as operadoras privadas por passageiros é uma política federal, que incentiva os municípios a adotá-la através da padronização de procedimentos.

O modelo de regulação é frágil, pois é dependente de uma gestão pública insuficiente, que responde inabilmente as solicitações das empresas para adequação à inflação e variações nos custos. Uma prática comum de cidades médias e pequenas é adotar as tarifas fixadas em grandes cidades. Como explicar tarifas

de um sistema de 15 mil ônibus como São Paulo ser idêntico ao de sistemas de algumas dezenas de ônibus na MMP?

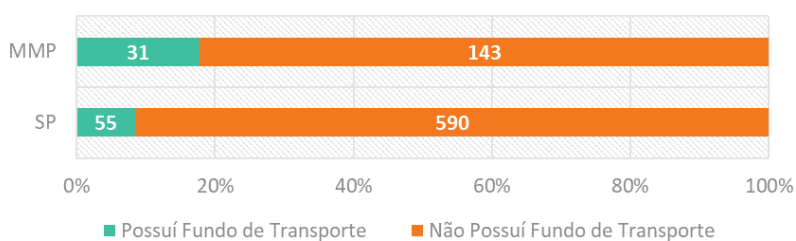
#### 4 A MUDANÇA DE PARADIGMA

Estamos em um momento de mudança de paradigma. Sheller (2018) discorre sobre o que seria uma mobilidade mais justa, estendendo o conceito para além do deslocamento e abordando questões de formulação de políticas públicas, em que, obrigatoriamente, temos que pensar sobre as desigualdades sociais, de raça, de gênero, sobre a capacidade de acesso de cada população aos sistemas de mobilidade. Alguns autores vão defender (NIKOLAEVA *et al.*, 2019) que a saída para isso são iniciativas locais que consigam causar impacto real na vida da população, a ponto de influenciar outras escalas de políticas públicas. No caso do transporte por ônibus, as políticas que mais têm conseguido ampliar a capacidade de acesso aos sistemas de mobilidade são os casos de subsídio em larga escala e gratuidades ao transporte público.

Nesse contexto, é relevante falarmos do pioneirismo do projeto de Lei denominado de Tarifa Zero, criado durante a gestão da prefeita Erundina (1989-1992) em São Paulo. Os técnicos propuseram uma separação entre o preço da tarifa e o custo do serviço. Considerando essa nova forma de pensar, influenciado por outras formas de cobrança de políticas públicas como a taxa da coleta de lixo, entenderam que era possível eliminar a cobrança por passageiro, transferindo o ônus do pagamento para o contribuinte. por meio do IPTU ou ITBI (GREGORI *et al.*, 2020). Vasconcellos (2012) salienta que a União poderia ajudar com esse financiamento, através de recursos do FUNSET, DPVAT e CIDE que poderiam ser repassados aos municípios.

Os fundos podem ser um formato em que os municípios e estado podem reservar recursos específicos para políticas públicas, pois associado à identificação de ações relevantes no contexto da administração pública e permite que uma série de receitas fiquem a ele vinculadas. Contudo, segundo IBGE (2020) os fundos de transporte ainda são pouquíssimos utilizados, não chegando nem a 20% na MMP.

**Gráfico 5 - Distribuição percentual dos municípios por existência de Fundo de Transporte**



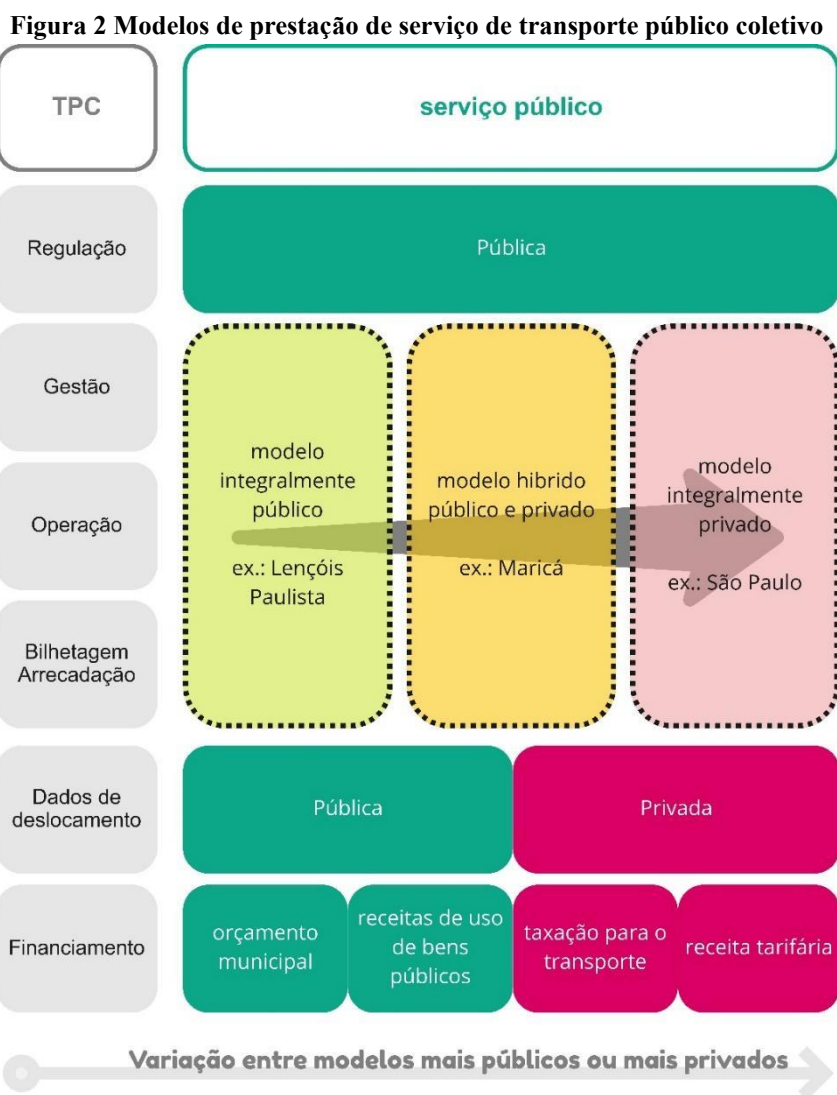
Fonte: IBGE (2020)

Outro ponto importante são novos arranjos institucionais, que permitem aos gestores inovarem na maneira de contratar e reduzirem os custos do setor pela terceirização de todas as obrigações da agenda do transporte. Conforme debatido por Gregori *et al.* (2020), mudanças no modelo de contratação devem ser realizadas, olhando para outras experiências do setor público. Como experiências interessantes podemos



citar os modelos mais complexos com separação clara de custos de operação e investimentos em veículos e sistemas, como São José dos Campos, ou modelos mais simples, como de contratação por locação ou fretamento, amplamente utilizado para transporte escolar e de saúde.

O certo é que os investimentos precisam ser separados dos custos de operação e ambos separados do modelo de remuneração. A operação deve levar em conta a disponibilidade do serviço e não a demanda, sob risco de excluirmos parcelas importantes que precisam desse transporte como meio de acesso à cidadania. Cada um desses setores pode assumir contornos mais público ou privado, a depender da necessidade do gestor.



Fonte: Elaboração própria.

### Estudos de Caso

Para ilustrarmos alguns arranjos diferentes que estão em experimentação, apresentaremos os casos: Cerquilha, Guararema e Vargem Grande Paulista e Araçoiaba da Serra.

**Cerquilha** é um município da RM de Sorocaba, com uma população de 50 mil habitantes, em uma área de 128 km<sup>2</sup> (13 km<sup>2</sup> de áreas urbanas). Possui uma área de ocupação de alto padrão, ao sul, com melhor conectividade, malha cicloviária e mais equipamentos públicos, incluindo o parque da cidade e equipamentos culturais. O centro da cidade se divide, parte para a porção sul e parte para porção nordeste.

Essa área a nordeste está apresentando maior expansão urbana com ocupação de classe média, pressionando uma conurbação com a cidade de Tietê. A porção oeste é a mais extensa e mais pobre, faz limites com uma área de indústria agrária e é marcada por alguns locais de assentamentos informais precários. Essa região é segregada do resto município pela SP 127, com apenas dois acessos na área urbana. Em 2021 a prefeitura iniciou uma obra de implantação de pontos de parada em locais onde circulavam linhas da EMTU e de transporte fretado. O Ministério Público acionou o município, pois entendeu que esse recurso estava sendo mal-empregado, uma vez que não existia sistema municipal de transporte coletivo. Assim a prefeitura resolveu estudar um sistema que minimamente atendesse a cidade. Cerquilha não possuía sistema municipal de ônibus, o transporte era realizado por fretados e ônibus intermunicipais da EMTU, legado da ARTESP após a criação da RM de Sorocaba.

**Vargem Grande Paulista** é um município da RM de São Paulo, com uma população de 54 mil habitantes em uma área de 43 km<sup>2</sup> (14 km<sup>2</sup> de áreas urbanas). Caracterizado por ter todo seu território como área urbana e com uma grande ocupação por condomínios e loteamentos fechados. Inclusive condomínios industriais fechados. O centro histórico, comercial e administrativo fica na porção norte, próximo a SP 270. Os dois bairros mais populosos ficam nos dois extremos, a norte o Jardim São Marcos e a sul o Parque do Agreste. A rodovia é uma grande barreira, com apenas três transposições. Para alguns locais da cidade é mais rápido acessar a cidade de Cotia que a própria cidade. Em 2019 a prefeitura iniciou um estudo para atender a cidade que estava com um contrato emergencial desde 2018. Neste ano a concessão foi devolvida por desequilíbrio do contrato (alegação de falta de passageiros), sem acordo para o reequilíbrio. Quando do rompimento do contrato, a prefeitura utilizou veículos e funcionários próprios em um serviço gratuito, enquanto desenvolvia o edital de contratação emergencial. Além de mais pessoas utilizarem o sistema durante esse período, o comércio local relatou um aumento significativo em suas vendas. Por isso, em 2019 uma das premissas para o estudo era um cenário com transporte gratuito. O sistema emergencial possuía 4 linhas e transportava aproximadamente 30 mil pass./mês.

**Guararema** é um município da RM de São Paulo, com uma população de 30 mil habitantes em uma área de 271 km<sup>2</sup> (11 km<sup>2</sup> de áreas urbanas). A cidade é dispersa e polinucleada. Além da região central, que fica a sul da SP 070, o bairro do Parateí e os bairros vizinhos são os mais populosos do município, localizados ao norte da BR 116. Por conta dessa dispersão, a prefeitura tentou minimizar os deslocamentos colocando escolas e equipamentos de saúde espalhados no município. Com isso o comércio, apesar de uma maior concentração no centro, também se dispersou e ficou limitado a um comércio local. Grandes lojas varejistas e supermercados são utilizados nas cidades vizinhas. As indústrias concentram-se principalmente na parte centro/norte, com proximidade aos eixos rodoviários. Assim como a maior parte das cidades brasileiras, o TPC de Guararema sofreu com a redução de passageiros com o início da pandemia em 2020. A retomada das atividades em meados de 2020 não foi suficiente e o sistema precisou realizar ajustes como redução nos horários de partidas. Com um pouco mais de um ano para terminar o atual contrato, a prefeitura de Guararema se antecipou à nova contratação e lançou um edital para realizar um estudo para um novo

projeto básico levando em conta a possibilidade de implantação de um sistema gratuito. O sistema de ônibus possuía 13 linhas e transportava 100 mil pass./mês.

**Araçoiaba** é um município da RM de Sorocaba, com uma população de 35 mil habitantes em uma área de 255 km (19 km<sup>2</sup> de áreas urbanas). Caracterizado pelo espraiamento de lotes e residências ao longo de todo seu território, e pelo alto crescimento na região de conurbação com Sorocaba. Suas manchas urbanas são distantes entre si, e afastadas da área central. Os vetores de crescimento atuais acompanham esta dinâmica, pelas regiões nordeste e sudeste. A dificuldade ligada ao acesso viário para a área central fomentou uma dinâmica interna nos bairros, que desenvolveram regiões de comércio local para atender estas necessidades. Araçoiaba possuía uma concessão iniciada em 2000, mas que passou por processos de troca de operadoras por locação e venda do contrato de concessão, tornando o contrato bem precarizado. Em 2019 a empresa operadora solicitou um reequilíbrio econômico-financeiro com ampliação da tarifa em 70%. Não houve acordo e em fevereiro de 2020 a prefeitura iniciou uma intervenção municipal no serviço, após diversas ameaças de paralisação. Durante a intervenção, pré-pandemia, o sistema de ônibus operava com 6 linhas e transportava 35 mil pass./mês.

O estado deve atuar diretamente na gestão da mobilidade urbana, não mais utilizando a terceirização por completo em um serviço essencial como forma de repassar sua responsabilidade à iniciativa privada. É preciso que o município assuma protagonismo na definição das diretrizes da mobilidade. É urgente repensar o papel do Estado sob o conceito do comum, além da sua responsabilidade sobre o financiamento dos serviços e infraestruturas de transportes. Para cada uma dessas cidades a solução encontrada foi diferente. Na Figura 3 foi sintetizada as características dos sistemas de TPC de modo a facilitar a comparação, adicionamos também o modelo de concessão comum para que essa figura demonstre onde os municípios estão inovando.

Pelos estudos de caso, evidenciou-se a relevância do corpo técnico das prefeituras em questionar o paradigma vigente e buscar alternativas. A contratação de consultorias contribuiu para o entendimento do problema, levantamento de dados, do planejamento da rede, alternativas de gestão bem como da operação das linhas. Porém, a vontade política de empreendedores como secretários e prefeitos engajados em mudar a condição do município foram fundamentais para êxito ou falha destas experiências.

Figura 3 - Variações de formatos alternativos de TPC (estudos de caso) versus o modelo de concessão comum.



Fonte: Elaboração própria.

Conseguimos romper com o ciclo de perda de passageiros quando tratamos o TPC como um serviço que deve ser ofertado para melhorar o bem-estar da população e não como uma mercadoria comercializável. A proposição de novas alternativas para a diversificação das fontes de financiamento para promover a sustentação do TPC é o maior desafio. A pandemia confirmou que não existem condições para a manutenção de um modelo de financiamento sustentado por recursos oriundos exclusivamente da receita tarifária, ainda assim, ela acelerou o colapso desse modelo excludente. Os dados trazidos da NTU evidenciam que a ausência da modernização dos modelos vigentes resultará na regressão do sistema para um modelo informal, de baixíssima qualidade, sobretudo pela redução constante do número de passageiros transportados. Cobrar apenas de quem utiliza gera um encarecimento do serviço e uma redução na arrecadação.

Observa-se que a remuneração dissociada dos passageiros vinculadas a criação de um fundo, pode ser vantajosa em muitos casos, gerando diversos ganhos. O social em função do aumento do número de viagens sociabilizando o acesso a cidade e aos serviços, o econômico pelo incremento no comércio, o ambiental pela redução do número de poluentes aéreos. É fundamental uma mudança significativa na governança das administrações públicas que possam embasar políticas voltadas a uma mobilidade integradora, sustentável, humana, sobretudo inovadora. O desestímulo às ações hegemônicas voltadas aos automóveis particulares e motociclistas é um imperativo e deve obrigatoriamente ser conjugado as ações de promoção do TPC. Apenas assim conseguiremos chegar mais próximos da cidade e sociedade que queremos.

## CONCLUSÃO

Por fim, este artigo demonstra que é possível a construção de modelos contra hegemônicos de sistemas de TPC. As experiências de Cerquilho, Guararema e Vargem Grande Paulista e Araçoiaba da Serra demonstram que é possível implementar políticas públicas de transporte baseadas na disponibilidade do sistema, quebrando a lógica da escassez. Esses casos são de situações únicas e não podem ser facilmente reproduzidos, contudo podem servir de inspiração para práticas similares de modelos alternativos a concessão com remuneração por passageiro. Essas e as outras mais de 50 experiências de Tarifa Zero no país devem ser acompanhadas e estudadas para que estes modelos possam ser aprimorados. Também é preciso acompanhamento para que essas frágeis experiências possam encontrar apoio ao longo de sua operação. Conforme demonstrado, elas ocorrem em municípios médios e pequenos, com problemas de estrutura institucional e de financiamento, e enfrentam inúmeros problemas regulatórios e políticos. A implementação é um passo importante, mas serão muitos interesses que poderão desvirtuar essa experiência e desacreditar essa agenda. É preciso estar atento e forte.

## CRediT

**Thiago Von Zeidler Gomes:** Universidade Federal do ABC – UFABC, thiago.gomes@ufabc.edu.br, ORCID ID 0000-0001-5526-6656  
Conceptualization, Formal Analysis, Investigation, Methodology, Visualization, Writing – review & editing

**Yara Cristina Labronici Baiardi:** Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, yara.baiardi@ufpe.br, ORCID ID 0000-0002-1185-4939  
Conceptualization, Formal Analysis, Investigation, Methodology, Writing – original draft

**Silvana Maria Zioni:** Universidade Federal do ABC – UFABC, silvana.zioni@ufabc.edu.br, ORCID ID 0000-0002-0668-6408  
Conceptualization, Investigation, Methodology, Supervision

## REFERÊNCIAS

- ALDRED, R. The New Mobilities paradigm and Sustainable Transport: Finding Synergies and Creating New Methods. In: **Routledge Handbook of Social and Environmental Change**. Londres: Routledge, 2013.
- ANTP. **Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo**. Associação Nacional dos Transportes Públicos. São Paulo, p. 191. 2017.
- BANISTER, D. The sustainable mobility paradigm. **Transport Policy**, v. 15, p. 73-80, 2008.
- BRASILEIRO, A.; HENRY, E. **Viação Ilimitada: ônibus das cidades brasileiras**. São Paulo: Cultura, 1999.
- CRESWELL, T. Towards a Politics of Mobility. **Environment and Planning D Society and Space**, 28, n. 1, 2010. 17-31.
- FIGUEROA, O. **Transporte urbano y globalización: políticas y efectos em America Latina**. Revista EURE, Santiago, v. XXXI, n. 94, p. 41-55, 2005.
- GOMES, T. **Plano de Ação de Macrometrópole Paulista: Formação e implementação de uma agenda seletiva de venda de uma região – caso dos projetos de transporte**. UFABC - Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, p. 123. 2017.
- GOMIDE, A. D. Á.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 79, p. 27-39, 2013.
- GREGORI, L. *et al.* **Tarifa Zero – A cidade sem catracas**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro. 2020.
- IDEC. ONGs propõem ao governo federal alugar ônibus elétricos para os municípios. **Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**, 2022. Disponível em: <[idec.org.br/noticia/ongs-propoem-ao-governo-federal-alugar-onibus-eletricos-para-os-municipios](http://idec.org.br/noticia/ongs-propoem-ao-governo-federal-alugar-onibus-eletricos-para-os-municipios)>. Acesso em: 20 mai. 2022.
- MINIST. DA INFRAESTRUTURA. Municipalização-Denatran. **Portal do Governo Federal**, 2016. Disponível em: <[www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-20/05/22.denatran/municipalizacao-denatran](http://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-20/05/22.denatran/municipalizacao-denatran)>. Acesso em: 14 mai. 2022.
- MINIST. DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana. **Portal do Governo Federal**, 2020. Disponível em: <[www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana](http://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana)>. Acesso em: 14 mai. 2022.
- NIKOLAEVA, A. *et al.* Commoning mobility: Towards a new politics of mobility transitions. **Transactions (Institute of British Geographers)**. 2019.

NTU. **Anuário NTU: 2020-2021**. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Brasília, p. 62. 2021.

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. Brasília. 2021.

SHELLER, M. Theorising mobility justice. **Tempo Social**, 30, 2018. 17-34.

SHELLER, M.; URRY, J. The new mobilities paradigm. **Environmental and Planning A**, 38, 2006. 207-226.

VASCONCELLOS, E. O transporte urbano no Brasil. **Diplomatique**, São Paulo, 2012. Disponível em: <[diplomatique.org.br/o-transporte-urbano-no-brasil/](http://diplomatique.org.br/o-transporte-urbano-no-brasil/)>. Acesso em: 15 jun. 2021.