

## **TARIFA ZERO NO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO: REFLEXÕES NECESSÁRIAS\***

09 de maio de 2023.

Em novembro de 2021 produzi um longo artigo tratando do tema Tarifa Zero no sistema de transporte público coletivo, quando apresentei algumas experiências implementadas em cidades, tanto no Brasil como em outros países, avaliando aspectos positivos e negativos desses projetos, ao mesmo tempo em que chamava a atenção para a necessidade do debate estar integrado à outras questões que pudessem apontar de fato para a geração de uma oportunidade de qualificação desse serviço público, nos municípios onde ele é ofertado à população, além de fazer parte de uma estratégia para repensar o papel do automóvel no espaço urbano.

Nos dois últimos anos esse debate conseguiu avançar e a Tarifa Zero (TZ) entrou definitivamente na agenda como alternativa que merece ser avaliada pelas gestões públicas em contraposição à falência do modelo histórico de financiamento do transporte público. Outros municípios no país adotaram a Tarifa Zero, estabelecendo novos modelos de remuneração e contratação, o tema chegou ao governo federal após a mudança de gestão e metrópoles como São Paulo e o Distrito Federal (DF) iniciaram processo de discussão para identificar a viabilidade técnica para a sua implementação.

No último mês de abril, representando o Instituto MDT, estive em um debate promovido pela Subcomissão da Tarifa Zero, criada no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, atendendo a um convite do Vereador Paulo Frange. No DF, a participação em eventos para também tratar do assunto aconteceu na Câmara Legislativa e em debate promovido no Programa CBN Brasília.

Na abordagem do tema, uma das primeiras questões que procuro destacar é o fato de que a TZ é um instrumento poderoso de promoção da inclusão, ao garantir o direito social de acesso à cidade para camadas da população que se encontravam excluídas da vida urbana por absoluta incapacidade econômica de pagar a tarifa cobrada no sistema de transporte público. Para usuários regulares do sistema, o não pagamento da tarifa representa a possibilidade de destinação do recurso para outras finalidades, como o investimento no comércio e em serviços, e experiências implantadas em cidades brasileiras confirmaram esse papel assumido pela Tarifa Zero de indutor no desenvolvimento das economias locais.

Entretanto, em que pese a defesa que faço da proposta de Tarifa Zero, também tenho o cuidado de apresentar algumas reflexões que considero como necessárias para esse debate dentro da mobilidade urbana. Há uma percepção equivocada dentro de alguns segmentos de que a instituição da gratuidade universal, por si só, garantiria a migração automática de usuários do transporte individual motorizado para o transporte público, e isso acabou não se confirmando em muitas das cidades que experimentaram a medida, uma vez que o estabelecimento de restrições ao uso de automóveis também tem papel determinante para garantir a reversão da matriz modal, assim como fez a cidade de Bolonha/Itália, em 1972, quando enfrentava sérios problemas com o grande volume de carros que acessava a área central todos os dias, e que conseguiu a mudança de paradigma com a adoção da TZ nos horários de picos, mas

principalmente com o estabelecimento de algum tipo de restrição para a circulação de veículos em 75% das suas vias, além do investimento em infraestrutura para a circulação a pé e por bicicleta e a oferta de estacionamentos junto às estações do transporte público na periferia.

Então, no momento em que a discussão da Tarifa Zero avança nas cidades, avalio que as reflexões continuam sendo imprescindíveis para orientar e conduzir o debate de forma equilibrada. Tenho apresentado essas reflexões em todos os debates que participo e aqui, também, pretendo compartilhar essas preocupações, usando como referência a cidade de São Paulo e o DF, com o intuito de contribuir com o processo de construção, sem nenhuma intenção camuflada de refutar a possibilidade de implantação da proposta, pelo contrário, uma vez que me insiro no grupo dos que defendem a TZ.

A primeira questão envolve o alcance da proposição dentro dos territórios. Estamos falando de um projeto de TZ para ser implementado somente na cidade de São Paulo ou ele também será extensivo simultaneamente à toda região metropolitana? No caso do DF, a proposta se reduzirá ao quadrado e o serviço interestadual que atende os municípios do Entorno continuará sendo financiado precariamente e injustamente pelos seus usuários? Como as soluções devem ser vistas para o território, qualquer proposta que se reduza aos limites territoriais do ente vai aprofundar desigualdades e, nesse sentido, uma das primeiras tarefas é a articulação e a pactuação entre os entes federados para a construção de um arranjo que atenda toda a área metropolitana, nos casos em que essa seja a realidade.

A proposta de Tarifa Zero vai ser conduzida sob a perspectiva de implementação somente dentro do modal rodoviário do transporte público ou vai incluir também o sistema metroferroviário em São Paulo? É viável a convivência com dois tipos de modelos, sendo um onde não haverá a cobrança de tarifa, mas ela existindo em outro? Considerando que a responsabilidade pelos modais está dividida entre a Prefeitura e o Governo de SP, reforça-se a necessidade da discussão de uma alternativa que atenda todo o território. A mesma lógica se aplica ao DF no caso da TZ, apesar de que aqui a responsabilidade pelos dois modais está concentrada no Governo do Distrito Federal (GDF), o que poderia garantir a extensão do benefício a todo o sistema de transporte público.

Outra reflexão deve ser feita em relação à qual deve ser a projeção de aumento da demanda com a instituição da Tarifa Zero. A literatura estrangeira ensinava que a eliminação total da cobrança de tarifa representaria um incremento de 30% no número de passageiros transportados pelo sistema. Essa referência se baseava em modelos bastante diferentes da realidade do nosso país, onde aqui os níveis de desemprego, pobreza e extrema pobreza são expressivos. Experiências de cidades brasileiras que implantaram a TZ demonstraram que havia um contingente significativo de pessoas fora do sistema de transporte público e o aumento da demanda se deu em patamares muito acima da antiga referência (vide casos de Vargem Grande Paulista/SP = 200%; Caucaia/CE = 400% e Maricá/RJ = 600%). Como não há referências de TZ implantada em metrópoles, como dimensionar o aumento da demanda em SP e no DF? Como fazer essa projeção? Como estabelecer números consistentes para toda a região metropolitana?

Também merece análise minuciosa o custo futuro do sistema de transporte público após a implantação da Tarifa Zero. Vejo muitas pessoas dizendo que, se em São Paulo e no DF ocorre o aporte de subsídio público correspondente a 50% do custo total, a efetivação da gratuidade universal exigiria a complementação de apenas a outra metade restante. Essas afirmações partem do pressuposto equivocado de que o sistema permaneceria com o mesmo custo,

desconsiderando o potencial incremento da demanda que ocorrerá dentro do novo modelo. Em um cenário de TZ, por exemplo, o sistema de ônibus na cidade de São Paulo não continuaria com os níveis atuais na faixa dos R\$ 12 bilhões/ano e nem o DF se manteria nos R\$ 3 bilhões anuais. E qual projeção de novos custos deverá ser feita, ao se considerar a implantação da Tarifa Zero incorporando a integralidade do sistema de transporte público e incluindo toda a região metropolitana? Essas reflexões precisam estar incluídas na agenda de discussão do tema.

Um dos aspectos mais relevantes na abordagem da Tarifa Zero é a identificação prévia das fontes de recursos capazes de viabilizar a sua implantação. Se uma das premissas básicas é que a receita tarifária deixará de existir, amplia-se a dimensão do volume de recursos financeiros que deve ser aportado para o financiamento do sistema de transporte público. Como garantir os recursos para financiar a TZ dentro de uma grande cidade e em uma região metropolitana? As experiências implantadas nas 3 cidades citadas anteriormente apresentam diferentes fontes de recursos para garantir a Tarifa Zero: Caucaia reservou 3% do seu orçamento público; Maricá se baseia no suporte generoso dos royalties do petróleo (que representa 70% do orçamento total do município) e Vargem Grande aprovou taxa cobrada das empresas sobre cada empregado.

São Paulo e o Distrito Federal utilizarão os instrumentos de gestão preconizados na Política Nacional de Mobilidade Urbana desde 2012 (Lei nº 12.587) para garantir os recursos complementares necessários ao financiamento da Tarifa Zero, como o pedágio urbano, a política de estacionamento, a taxa sobre emissões, a captura de valorização imobiliária e etc? Haverá disposição da Prefeitura de SP em utilizar os recursos do Fundurb, por exemplo, para gerar dinheiro que ajude a viabilizar esse projeto? O GDF e SP se animarão a promover um profundo debate com a sociedade visando construir uma ambiência política favorável à implementação de medidas que ajudem tanto a romper com os atuais paradigmas dentro da mobilidade urbana, como a produzir fontes novas de recursos, ou recorrerão ao seu próprio orçamento? Tratando do território, o pacto federativo será celebrado entre os entes públicos envolvidos para a fixação de corresponsabilidades e cofinanciamento dentro da TZ?

Se há consenso de que a Tarifa Zero irá promover um incremento significativo na demanda do transporte público, qual o nível necessário de ampliação da frota de ônibus e trens para o atendimento da nova realidade? As condições atuais e a capacidade viária vigente comportam, por exemplo, o aumento da frota de ônibus em São Paulo dos atuais quase 14 mil veículos para números bem acima disso? E em relação ao sistema metroferroviário, qual o nível de exigência de ampliação necessário para um novo cenário e se essas mudanças são viáveis tecnicamente? Qual o impacto no sistema viário do DF se a frota saltasse dos 2.800 ônibus para 3.500, por exemplo? E em se tratando de região metropolitana, como dimensionar essas mudanças?

Uma reflexão necessária se fundamenta na identificação de quem seriam os novos usuários inseridos no sistema de transporte público após a implementação da Tarifa Zero. Os atuais modelos atenderiam de forma efetiva esse novo contingente? Quais mudanças seriam exigidas em relação à temas como a capilaridade da rede, frequência, intervalos, itinerários, linhas, etc.? Quais seriam as expectativas e os desejos desse novo público?

Os contratos das concessionárias que operam nos sistemas rodoviários de SP e do DF têm regras definidas baseadas em licitações que já aconteceram. Em São Paulo, os contratos foram celebrados em 2019 e contam com prazo de vigência de 15 anos. No DF, a Secretaria de Transporte e Mobilidade acaba de prorrogar os contratos de 3 das 5 operadoras por mais 10 anos. A instituição da Tarifa Zero não exigiria a pactuação de novas condições contratuais, como

a revisão dos modelos de remuneração? O modelo baseado na separação entre as tarifas técnica e pública seria substituído no DF, por exemplo, por outro amparado na remuneração baseada nos custos dos serviços, produção, km produzida, oferta de frota ou algum misto, em vez do adotado atualmente, que remunera por número de passageiros pagantes transportados? Esse processo de mudança se concretizaria por meio de aditivos contratuais ou haveria a necessidade de novos procedimentos licitatórios para adequação à nova realidade com TZ?

Reflexão também se faz necessária para a abordagem do tema relacionado à substituição da matriz energética dentro do sistema de transporte público e a redução de emissões. Em São Paulo, a Política Municipal de Mudança do Clima (Lei nº 14.933/2009 e alterações posteriores) fixa metas de reduções progressivas de CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> e material particulado para as concessionárias. Esse processo de transição exige investimentos. Com o aporte de volumosos recursos financeiros necessários para a implantação da Tarifa Zero, haveria algum tipo de comprometimento ao andamento das etapas de substituição de combustíveis fósseis por energia limpa? Esses dois institutos podem ser viabilizados ao mesmo tempo? Há algum risco?

As gestões investirão para garantir a ampliação da infraestrutura exclusiva destinada aos ônibus que operam no transporte público? A Tarifa Zero vai estimular o aumento da demanda e uma das principais tarefas dos entes será promover a qualificação do sistema, fortalecendo também os modais ativos e, ao mesmo tempo, introduzindo restrições ao uso do transporte individual motorizado dentro do sistema viário, como fizeram cidades que conseguiram estabelecer externalidades positivas. Essa deve ser a lógica que orienta a gestão. Ou vai se incorrer no grave erro de ampliar o acesso ao transporte público, mas abandonando os seus usuários dentro de congestionamentos, com ônibus sem priorização e disputando espaço com automóveis? A TZ vai ser parte integrante desse processo de qualificação do sistema?

Com o fim da cobrança de tarifas, torna-se desnecessária a existência de estruturas relacionadas especificamente com essa finalidade, como é o caso dos cobradores, por exemplo, dentro do sistema operado por ônibus. Como o debate da Tarifa Zero vai abordar esse tema? Há mesmo viabilidade para a recolocação integral dos profissionais em outras funções? Há algum risco de prejuízo para o sistema de transporte público com a saída desses profissionais? A percepção de usuários em relação ao sistema pode sofrer alguma influência negativa?

Uma outra reflexão importante deve ser feita em relação à questão da segurança. O tema, quando abordado, costuma ter a sua importância relativizada dentro de alguns segmentos, mas a sua abordagem deve ser feita com o devido cuidado. Muitas cidades americanas que haviam introduzido a gratuidade universal dentro dos seus sistemas de transporte público, foram obrigadas a recuar e até mesmo em desistir da Tarifa Zero em função do aumento da escalada de violência promovida por grupos desordeiros no interior de ônibus e trens, ameaçando a integridade dos usuários. Esses problemas geraram gastos crescentes com uma estrutura de segurança que, posteriormente, inviabilizaram a manutenção da TZ. A violência urbana não é uma preocupação inerente à área de mobilidade. Porém, a mitigação desse problema deve estar dentro da matriz de riscos quando se discutir o projeto de implantação da Tarifa Zero.

O projeto Tarifa Zero não pode ser conduzido sob a perspectiva de se transformar em um instrumento voltado exclusivamente para o proselitismo eleitoral mirando o pleito municipal do próximo ano. É necessário estruturar as bases para que se torne um programa permanente, consolidado, com fontes perenes de financiamento, cobertura territorial e sendo compromisso institucionalizado dos entes federados envolvidos.

Avalio que a instituição do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), proposta que o Instituto MDT lançou e defende desde 2017, criará as condições necessárias e uma ambiência favorável à implementação de um pacto interfederativo que deve contribuir para a discussão da TZ em todo o país, mas que também vai fortalecer o conceito de sustentabilidade, garantindo a necessária priorização de modais ativos e do transporte público, consolidando a universalidade do direito de acesso à cidade e construindo cidades melhores com a participação da sociedade. Antes que isso aconteça, os entes devem iniciar a discussão e envolver o conjunto dos segmentos representativos para apontar possíveis caminhos, assim como está sendo feito com a TZ.

Por fim, chamo a atenção para um último ponto. É amplamente reconhecida a incapacidade dos entes em estabelecer uma gestão plena e eficiente sobre os sistemas de transporte público, seja no planejamento da operação, na fiscalização dos serviços, na transparência dos dados e informações e na promoção de canais efetivos para garantir a participação permanente da sociedade dentro da política pública de mobilidade urbana.

Avalia-se que a implantação de um projeto de Tarifa Zero vai produzir grandes transformações dentro do espaço urbano, atribuindo novas responsabilidades e exigindo uma capacidade maior de articulação, pactuação, acompanhamento e resposta por parte do poder público. A partir da TZ será necessária a reestruturação e ampliação dos órgãos gestores? Vai se exigir o investimento na qualificação do corpo técnico para adequação ao novo cenário?

Acho que temos mais questionamentos do que respostas quando tratamos do tema Tarifa Zero. A falta de um referencial de metrópole que tenha implementado a experiência não nos permite ter parâmetros para nos oferecer possíveis cenários. As experiências das pequenas e médias cidades que introduziram a gratuidade universal no transporte público nos oferece alguns elementos importantes, mas não são instrumentos determinantes para estabelecermos projeções do que viria a ocorrer em cidades que possuem sistemas mais complexos. Mesmo assim, é preciso destacar a corajosa decisão política de vários gestores que garantiram a TZ em seus municípios, criando uma ambiência favorável e implantando essa política pública que promove significativas transformações.

**\* Wesley Ferro Nogueira é economista, atualmente é Secretário Executivo do Instituto MDT, colabora no Projeto "Pensar o transporte público na cidade planejada para o automóvel", integra a Rede Urbanidade e é membro titular do Conselho de Transporte Público Coletivo do DF e do Conselho de Trânsito do Distrito Federal.**