

Fundamentação da implementação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) no Brasil





INSTITUTO DO MOVIMENTO NACIONAL PELO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE PARA TODOS - MDT

O Instituto MDT é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que tem o objetivo de efetivar o transporte público de qualidade e a mobilidade ativa como estruturadores do desenvolvimento urbano sustentável e promotores do Direito à Cidade

Diretoria Executiva

Getúlio Vargas de Moura Júnior
Presidente

Juarez Bispo Mateus
1º Vice-presidente

Valeska Peres Pinto
2º Vice-presidente

Cristina Maria Baddini Lucas
3º Vice-presidente

Nazareno Stanislau Affonso
Diretor Nacional Executivo

Wesley Ferro Nogueira
Secretário Executivo

PROJETO ELABORAÇÃO DA FUNDAMENTAÇÃO, JUSTIFICATIVA TÉCNICA, POLÍTICA E JURÍDICA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE URBANA

Equipe

Renato Boareto
Coordenador
Nazareno S.S. Affonso
Wesley Ferro Nogueira

BOARETO, Renato. Fundamentação da implementação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) no Brasil. Instituto MDT. Brasília. 2023

Instituto MDT

SAUS, Quadra 5, Lote 5, Bloco F, Térreo
Asa Sul – Brasília/DF - CEP: 70070-910
Fone (61) 3202 0899 - WhatsApp: (61) 98427-0476
www.institutomdt.org.br
mdtbrasil@gmail.com
facebook.com/InstitutoMDT



Sumário

Apresentação	4
Resumo Executivo	6
1. Os Direitos Fundamentais e a organização da ação do Estado	15
1.1 Os sistemas existentes no Brasil	21
2. A natureza e os desafios da mobilidade urbana	26
2.1 A importância do Transporte Público Coletivo	37
3. Fundamentação e proposta de Estrutura do SUM	41
3.1 Base Legal	42
3.2 Definição do SUM	43
3.3 Princípios, Diretrizes e Objetivos	45
3.4 Responsabilidades e atribuições dos entes federados	47
3.5 Estratégias e Instrumentos	54
3.6 Fontes de recursos e objeto de financiamento	56
3.7 Organização, estrutura de gestão e funcionamento	69
3.8 Mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social	72
4. Considerações finais	74
5. Anexos	76
Anexo I. Relação de participantes das entrevistas	77
Anexo II. Resumo do REGIC - Regiões de Influência das Cidades	78
Anexo III. Estrutura Organizacional do Instituto MDT	79



Apresentação

A proposta de um Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) foi apresentada pelo Instituto MDT no 21º Congresso da ANTP em 2017, em um documento sobre um Pacto da Sociedade pelo Transporte como Direito Social. O documento era formado por dois eixos principais sendo (i) Estrutura do poder público com controle da sociedade e (ii) Programa de investimento permanente e Inter federativo. Desde então o Instituto fez a defesa de sua criação em várias reuniões do Fórum Nacional de Secretários de Mobilidade, Fórum Nacional da Reforma Urbana, no Congresso Popular pelo Direito a Cidade – 2022, dentre outros fóruns e reuniões das quais participou nos últimos anos¹.

A partir de 2021 a proposta do SUM passou a ser defendida na imprensa pelos prefeitos de Porto Alegre, Salvador, Belém e de Aracaju e outros integrantes da Frente Nacional de Prefeitos. A criação de um SUM passou a ser defendida também por vários parlamentares e secretários de transporte e mobilidade urbana, na esteira de discussões da crise de financiamento da operação do transporte público coletivo, como forma de evitar novos aumentos de tarifas para os usuários e combater os efeitos decorrentes da pandemia da covid-19. Recentemente, várias organizações da sociedade civil, ativistas, especialistas e professores aprofundaram as discussões sobre os componentes de um sistema único, considerando a necessidade de promoção da tarifa zero, a redução de emissões atmosféricas e vítimas no trânsito. Há também iniciativas no Congresso Nacional que tratam da criação do SUM e a efetivação do Direito ao Transporte.

Em seu planejamento para 2023, o Instituto MDT definiu trabalhar na pesquisa e produção de informações que pudessem contribuir com o aprimoramento das discussões sobre a importância da criação de um sistema que proporcione a articulação e coordenação das ações dos três entes federados para a mobilidade urbana. O trabalho foi desenvolvido a partir de cinco atividades principais, sendo que a primeira foi dedicada à identificação e análise de sistemas em funcionamento no país. Foram pesquisados seis sistemas existentes no Brasil e uma política nacional, respectivamente SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SUAS – Sistema Único de Assistência Social, SUS – Sistema Único de Saúde, SUSP – Sistema Único do Segurança Pública, SNT – Sistema Nacional de Trânsito e a Política de Educação. Esse conjunto de sistemas e a Política de Educação foram analisados em dezoito variáveis que envolveram aspectos como Princípios, Diretrizes e Objetivos, atribuições dos entes federados, fonte e objeto de financiamento, instrumentos utilizados, processo de planejamento, gestão e participação social, permitindo a identificação dos principais aspectos que devem ser abordados na proposta do SUM.

A segunda atividade foi a realização de uma “mesa redonda” com especialistas com conhecimento sobre o funcionamento dos principais sistemas analisados. A terceira atividade foi um conjunto de cinco discussões (módulos) com os associados do MDT, nas quais foram discutidos os resultados na análise comparativa dos sistemas. A quarta atividade foi a realização de um con-

1. A criação de um Sistema Único de Transporte Público (SUT) foi objeto de um breve artigo publicado em 2016: QUADROS, Meire. Sistema Único de Transportes (SUT): o ponto de vista do usuário. In ALMEIDA, Evaristo (org.). Mobilidade Urbana no Brasil. Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2016 (páginas 343-346)

junto de entrevistas com importantes atores do setor, buscando aprofundar aspectos estruturadores da proposta e detalhar o funcionamento do SUM, a partir do conteúdo discutido nas mesas redondas dos integrantes do MDT. Foram contemplados nas entrevistas segmentos como os operadores de transporte público, indústria de equipamentos de transporte público, organizações não governamentais que atuam na mobilidade urbana, movimentos sociais, pesquisadores das universidades e especialistas do setor (Anexo 1). Cabe destacar que esse documento não representa a opinião dos entrevistados, uma vez que as informações obtidas serviram de subsídio para a reflexão, juntamente com todo o processo de pesquisa e discussão realizado para sua elaboração.

Por fim, a quinta atividade foi a realização de um estudo para identificar as principais características de atuação da União Europeia para a mobilidade urbana, principalmente no transporte público coletivo. Ele teve o objetivo de identificar os principais mecanismos de formulação e aplicação das políticas apresentadas naquele conjunto de países, uma vez que apresentam uma grande diversidade de situações nacionais e diferentes exigências e metas considerando, por exemplo, população, renda média e situação da rede de transporte.

Esse processo de reflexão possibilitou a elaboração deste documento, que consolida a visão do Instituto MDT sobre a justificativa técnica, política e jurídica de criação do SUM no Brasil, bem como a proposta de seu funcionamento. Na sequência dessa apresentação, há um Resumo Executivo que traz as principais conclusões do trabalho. O Capítulo 1 “Os Direitos Fundamentais e

a organização da ação do Estado” aborda os Direitos Fundamentais estabelecidos pela Constituição federal de 1988, os elementos estruturadores de políticas públicas e informações do estudo sobre os sistemas nacionais brasileiros. O Capítulo 2 “A natureza e os desafios da mobilidade urbana” buscou apresentar a importância, as principais características e os principais desafios da mobilidade urbana, com ênfase no serviço de transporte público coletivo, que é um elemento estruturador das médias e grandes cidades. O Capítulo 3 “Fundamentação e proposta de Estrutura do SUM” traz as principais conclusões do MDT sobre a estruturação e funcionamento do SUM, a partir de seus Princípios, Diretrizes, Objetivos, fontes de financiamento e estrutura de gestão. Por fim, no Capítulo 4 “Considerações Finais” são apresentados os desafios e as recomendações do MDT para a continuidade do trabalho de defesa e mobilização pela criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana no Brasil.

Com esse trabalho o MDT busca aprimorar a discussão sobre o papel e a reorganização do Estado na mobilidade urbana, bem como na provisão do Direito ao Transporte Público Coletivo e o cumprimento do que dispõe a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esse será o principal desafio do setor nos próximos anos, sendo fundamental que as propostas sejam subsidiadas por discussões embasadas por informações e reflexões qualificadas. Somente dessa forma será possível sensibilizar os tomadores de decisão no poder público e a sociedade em geral sobre a realidade da mobilidade urbana, os riscos e desafios existentes, bem como a importância de criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana.



Resumo Executivo

Esse documento tem o objetivo de apresentar as conclusões do trabalho realizado pelo Instituto do MDT visando a defesa da criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM), como forma do Estado brasileiro reorganizar sua atuação para prover o Direito ao Transporte previsto na Constituição Federal de 1988. Em seu Artigo 6º foi estabelecido um conjunto de 11 Direitos Sociais, atualmente compreendidos como Direitos Fundamentais, dentre os quais foi incluído o transporte, por meio da Emenda Constitucional nº90/2015. Apesar do esforço realizado pelo país desde a promulgação da CF, **há um desafio histórico concreto para a efetivação dos direitos fundamentais** que precisa ser superado, que vale para o transporte público coletivo.

Na reflexão sobre a estruturação do SUM é importante considerar inicialmente que o **Estado organiza sua atuação por meio de políticas públicas**, compreendidas como a forma pelo qual são coordenados esforços e investimentos dos entes federados para atingir determinados objetivos. Podem ser usados também **instrumen-**

tos específicos na sua implementação, como “comando e controle, “econômicos e fiscais” e “construção de capacidades”, que podem ser voltados para as diferentes esferas de governo, bem como como segmentos econômicos, sinalizando rumos e orientando caminhos para a solução de vários problemas que afetam a sociedade.

O conhecimento sobre a forma de atuação do Estado é fundamental, pois **a mobilidade urbana é resultado de política pública**, ou seja, a realidade observada é resultado da atuação ou omissão do poder público, apesar de ser fortemente influenciada pela condição socioeconômica das pessoas. Além de ser uma política pública, a mobilidade urbana é **formada por diferentes modos de transporte de passageiros e um serviço público estruturador, que é o transporte público coletivo (TPC)**. A reflexão sobre a natureza de uma política pública, os instrumentos disponíveis e os objetivos que o Estado quer alcançar é fundamental para o delineamento de um sistema que se proponha reorganizar a atuação dos entes federados na mobilidade urbana.

Os sistemas existentes no Brasil

Desde a CF de 1988, **o Estado brasileiro organizou vários sistemas nacionais como forma de prover Direitos Sociais**, que possuem características que podem se aplicar na mobilidade urbana e no transporte público. Cabe destacar o SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SUAS – Sistema Único de Assistência Social, SUS – Sistema Único de Saúde, SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, SNT – Sistema Nacional de Trânsito e a Política de Educação. Apesar da Educação não ser organizada em um sistema único, essa política possui elementos importantes na divisão de responsabilidade entre os entes federados e formas de financiamento que podem ser úteis na discussão do SUM.

Os sistemas únicos mais complexos associados aos Direitos Sociais possuem alguns elementos de organização que se repetem e refletem uma visão política de como o estado deve atuar. Nesses sistemas é possível identificar uma Base Legal consistente, definição de responsabilidades e forma de participação dos entes federados, realização de Conferências Nacionais periódicas, existência de Conselhos de gestão e participação social; políticas e planos municipais, estaduais e federal; fundos e fonte de financiamento específicos e investimento obrigatório. Cabe destacar que a aprovação da base legal e a consequente organização de cada um dos sistemas tiveram prazos diferentes, se considerarmos como início a CF de 1988. O primeiro sistema que teve

uma lei federal aprovada foi o SUS (Lei nº 8080/1990), dois anos após a promulgação da Constituição Federal, e última lei (Lei Complementar nº 141/2012) foi aprovada 24 anos após a CF. O último sistema instituído foi o SUSP (Lei nº 13.675/2018) que foi aprovado 30 anos

após a Constituição federal. Há outras características identificadas na análise comparativa realizada para subsidiar a reflexão sobre o Sistema Único de Mobilidade Urbana, que podem ser observadas no relatório final do estudo, disponível no site do MDT.

A natureza e os desafios da mobilidade urbana que devem ser considerados no SUM

A necessidade de criação do SUM decorre da importância da mobilidade urbana para o desenvolvimento econômico e social das cidades e do país. Segundo definição da Lei nº 12.587/2012, que instituiu as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, ela é a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. **A mobilidade urbana, por sua vez, é organizada em um sistema**, formado pelo conjunto de modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município. Dadas essas características, **a acessibilidade aos diferentes locais de interesse é considerada o resultado final da mobilidade urbana.**

A mobilidade urbana e a acessibilidade decorrente são fortemente influenciadas por dois fatores. O primeiro é o **conjunto de características socioeconômicas da população**, como renda média das famílias, idade, gênero, raça e motivos de viagem, que influenciam os critérios subjetivos usados na escolha do modo de transporte. O segundo fator refere-se às **características do sistema de mobilidade urbana**, pois a escolha do modo de transporte é influenciada pelos tipos e a qualidade de serviços existentes, preços relativos, existência de infraestrutura para o transporte público e transporte ativo, segurança e tempo de deslocamento. Juntamente com as características socioeconômicas, as características do sistema de mobilidade urbana contribuem para a escolha do modo de transporte que as pessoas usam, determinando a divisão modal que pode ser aferida em cada cidade. **Os entes federados podem influenciar direta ou indiretamente a escolha de modos de**

transporte, a partir da sinalização dada por meio da utilização dos instrumentos de política pública e os investimentos efetivamente realizados.

A mobilidade urbana possui também **relação direta com outras políticas setoriais que se materializam na cidade, como meio ambiente, saúde, desenvolvimento econômico e social, além do desenvolvimento urbano.** Essa relação decorre dos efeitos do consumo de energia (emissão de poluentes locais e gases de efeito estufa), ruído, número de mortos e feridos registrados todos os anos e a capacidade das decisões ações em mobilidade impactar a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das pessoas, principalmente nos extratos de mais baixa renda.

As discussões sobre a criação do SUM devem considerar o contexto da mobilidade urbana e a importância do transporte público coletivo. Tendo como foco a promoção da acessibilidade, **a política de mobilidade urbana deve ser aliada de uma profunda transformação no modelo de desenvolvimento urbano que predomina atualmente na quase totalidade das cidades brasileiras.** A elaboração de planos e a implementação de projetos devem ter como princípio a equidade na apropriação dos resultados dos investimentos públicos e a redução de desigualdades socioeconômicas. Deve ser buscada a diminuição dos seus impactos negativos já mencionados, considerando a abordagem de uma **Transição Energética Justa, a Visão Zero de vítimas, abordagem de Sistema Seguro e Moderação de Tráfego.** No Planejamento Urbano, a mobilidade urbana induz e é induzida pela localização das atividades de trabalho,



estudo, lazer e outras necessárias ao desenvolvimento econômico e social, sendo fundamental a adoção das abordagens do **“Não Transporte” e Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Público (DOT)**, como forma de promover a equidade na apropriação dos investimentos públicos pela sociedade.

Os modos ativos de deslocamento (andar a pé e de bicicleta) não podem ser compreendidos como alternativa residual de mobilidade urbana, mas como fatores de sustentabilidade das cidades. Demandam a implementação de uma **Rede de Caminhabilidade**, ciclovias e a moderação de tráfego para permitir o uso da bicicleta, a implantação de rotas cicláveis e o que dispõe o a lei do **“Bicicleta Brasil”**. Apesar da base legal existente, muito deve ser feito ainda para garantir a acessibilidade para as pessoas com deficiências, idosos e outras pessoas com restrição de mobilidade e dificuldade de locomoção, principalmente com a adoção do conceito de **Desenho Universal**. O transporte individual tem que ser desestimulado pelo poder público para que haja mudança modal para o transporte público coletivo e os modos ativos. Há vários instrumentos de **“Gestão de Demanda de Viagens”** (*Transport Demand Management – TDM*) que podem ser utilizados para reorganizar o sistema de mobilidade urbana, permitindo ao melhor uso do sistema

A importância do transporte público coletivo

A importância dada ao transporte público coletivo na discussão do SUM decorre de três características fundamentais que ele possui. **É um Direito Social** previsto no Artigo 6º da Constituição Federal, **é um serviço essencial**, conforme dispõe o Artigo 30 da Constituição Federal e **único serviço de mobilidade urbana que pode ser universalizado** em uma cidade. Essa última característica decorre do fato de que nem todas as distâncias podem ser percorridas a pé ou de bicicleta e a maioria da população não pode adquirir uma motocicleta ou um carro, o que tornaria as cidades insustentáveis. O transporte público organizado em rede única e integrada possibilita a universalização de atendimento e a acessibilidade a todos os locais da cidade.

viário e liberando espaço para o transporte público, o transporte ativo, materializando a abordagem de democratização da rua. Por fim, A captação e distribuição de carga urbana deve ser objeto de planejamento e gestão por parte das cidades. O SUM pode contribuir com o conhecimento sobre o planejamento e soluções de logística urbana para cidades pequenas, médias e grandes, propor diretrizes e dar exemplos para o desenvolvimento de **Plano de Mobilidade de Cargas**.

As soluções propostas devem considerar os diferentes tipos de cidades e as suas características. Além do porte populacional e os arranjos populacionais, a definição de Regiões Metropolitanas, por sua vez, atende aspectos legais de composição e delimitação específicas, possuindo cidades com diferentes características, mas problemas comuns, como a mobilidade urbana e o transporte público coletivo. Nessas regiões os problemas normalmente são mais complexos e devem ter solução compartilhada e coordenada. Portanto, é possível combinar tipos básicos e elementos qualificadores que possibilitam olhar de forma específica para cada município ou cidade; reunir cidades e municípios em grupos de acordo com características selecionadas para orientar ações programáticas e, por fim fazer a intersecção e articulação com outras políticas públicas.

As decisões sobre a política de mobilidade urbana resultam em impactos do transporte sobre a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das pessoas, principalmente nos extratos de mais baixa renda. Portanto, os investimentos para a melhoria do transporte individual e a falta de investimento no transporte público afetam as condições de acesso às oportunidades de trabalho, estudo, lazer, compras e serviços essenciais daqueles que não são usuários do transporte individual, transformando a atual política de mobilidade em uma fonte de iniquidade.

Apesar de todas suas vantagens e externalidades positivas, o transporte público está em um contexto

de crise no Brasil. Ela se expressa na elevação do custo operacional causado pela inflação setorial, no processo de queda no número de passageiros agravado pela pandemia da Covid-19, no aumento dos níveis tarifários e esgotamento do modelo de financiamento baseado no pagamento de tarifas pelos usuários. O setor enfrenta ainda a demanda pela sua descarbonização e a concorrência de novos serviços de transporte por demanda.

Para fazer frente a essa situação de crise, houve várias iniciativas que envolveram a **proposição de legislação e novas fontes de financiamento.** Houve também iniciativas dos governos municipais para resolver os problemas no transporte público coletivo, por meio de **novas formas de contratação, aquisição de frota de ônibus pelo poder público (frota pública) e subsídio orçamentário.** É possível afirmar que o **transporte público coletivo está diante de um desafio quadruplo, que é recuperar passageiros, melhorar a qualidade do serviço prestado, ampliar seu financiamento e reduzir custo para a sociedade.** Portanto, é

necessário o aprimoramento da rede de transporte, viabilizando que ela seja única, integrada, abrangente, rápida, segura e com tarifas módicas ou reduções e isenções para segmentos específicos ou tarifa zero para todos os usuários. **As soluções passam, necessariamente, pelo estabelecimento de novas fontes de financiamento, por meio das quais a sociedade como um todo e não apenas os usuários, contribuam para a disponibilidade de uma rede de transporte público coletivo.**

O Brasil está em um momento histórico que deve decidir se muda a forma de organização e financiamento do transporte público ou observa sua degradação contínua nos próximos anos, que pode levar a uma situação de perda de qualidade e desregulação. Especial atenção deve ser dada aos serviços de transporte público por ônibus, trens e metrô das cidades brasileiras, dada sua importância e seu papel decisivo no acesso ou não às oportunidades que a cidade oferece. É nesse contexto de crise e desafios que a discussão e estruturação de um SUM se reveste de importância estratégica para o Brasil.





Fundamentação e proposta de Estrutura do SUM

Essa parte do documento apresenta os principais aspectos que o Instituto MDT formulou para defender a criação do SUM no Brasil e subsidiar as discussões com a sociedade, os governos municipais, estaduais, o Con-

gresso Nacional e o Governo Federal e todos os setores econômicos envolvidos na mobilidade urbana. São abordados 8 itens considerados estratégicos para o MDT.

Base Legal

É possível perceber que o Brasil conta com uma razoável base legal que possibilita a implementação de uma política de mobilidade urbana fundamentada nas ideias apresentadas nesse documento. Esse conjunto de leis traz exigências, bem como instrumentos que podem ser utilizados no delineamento dos objetivos, instrumentos e ações que serão implementadas pelo SUM. **A legislação de criação do SUM, além de possibilitar sua própria estruturação e a coordenação das ações dos entes federados, deve resolver o modelo de financiamento para que o país mude a mobilidade urbana**

nos próximos anos. É necessário (i) o estabelecimento de uma fonte nacional de recursos, administrada pelo governo federal, (ii) a complementação financeira da União para custear as redes estruturadas de transporte público coletivo, (iii) a obrigatoriedade de investimento mínimo por parte das três esferas de governo e (iv) a permissão legal para que os estados e municípios criem fontes de financiamento para a mobilidade urbana. O SUM deve ser instituído por meio de uma PEC e uma lei de sua regulamentação (funcionamento).

Definição do SUM

O SUM é compreendido como **“um instrumento de gestão para atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos entes federados para prover o Direito ao Transporte e garantir a mobilidade e a acessibilidade urbana, considerando os diferentes modos de transporte motorizados e ativos de passageiros, no qual o transporte público coletivo tem papel estruturador”**.

O SUM deve ser estruturado para modificar radicalmente a estrutura de mobilidade urbana e a prestação de serviços de transporte público coletivo. No SUM, o Governo Federal assume maior protagonismo no financiamento, indução, coordenação de ações e

acompanhamento dos resultados obtidos. O resultado buscado deve ser a promoção da acessibilidade a partir de modos sustentáveis, o desenvolvimento econômico e a redução de desigualdades. Cabe ao SUM, principalmente por meio da ação do Governo Federal, implementar fonte de financiamento nacional, estimular novas fontes de financiamento locais e coordenar as ações para que os Princípios, as Diretrizes e os Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) sejam efetivados e haja a provisão do Direito ao Transporte. Essa ação coordenada tem como objetivo garantir o acesso universal e o Direito à cidade, a partir da integração de modos sustentáveis de transporte (multimodalidade).

Princípios, Diretrizes e Objetivos do SUM

O SUM deve contar com Princípios, Diretrizes e Objetivos claros, que orientem as ações dos entes federados. Nos “**Princípios**”, é necessário reforçar a primazia da responsabilidade do Estado no planejamento da mobilidade, a transparência e o controle social sobre a política pública, a necessidade de novo modelo de financiamento, no qual toda a sociedade contribua para custear o serviço de transporte público coletivo, que é essencial. Destaca-se ainda, o planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e climática, de forma transversal, buscando o desenvolvimento de cidades sustentáveis. Mas “**Diretrizes**”, cabe destacar o aprimoramento da capacidade instalada no Brasil para planejamento, elaboração e implementação de projetos de infraestrutura; o fortalecimento da indústria nacional de produção de veículos de transporte coletivo, bem como a promoção do acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações em mobilidade urbana por parte da população. Por fim,

nos “**Objetivos**”, cabe destacar a melhoria da qualidade dos serviços de transporte público coletivo e a assistência financeira complementar do governo federal aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios destinadas a garantir a manutenção, expansão e custeio do serviço de transporte público coletivo; principalmente para a população que está excluída do atendimento.

Os PDOs do SUM devem orientar a estruturação da gestão, o planejamento, a definição dos projetos e investimentos para promover a qualidade na mobilidade urbana e o estabelecimento de parâmetros para acesso dos entes aos recursos da União. Ao longo do tempo devem ser estruturadas rede de caminhabilidade, rede cicloviária juntamente com requalificação e expansão do transporte público (ônibus, trilhos e aquaviário) considerando a necessidade de alcance das metas nacionais e seu reatamento na realidade dos sistemas locais de mobilidade urbana.

Responsabilidades e atribuições dos entes federados

O cumprimento dos Princípios, das Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) é compulsório para todos os municípios. A PNMU é referência obrigatória para todas as cidades e a priorização do transporte público, o tratamento adequado das vias para pedestres e ciclistas e o desestímulo ao uso do automóvel são autoaplicáveis, não dependendo de nenhuma regulamentação complementar. **O SUM é orientado por metas estratégicas nacionais**, que resultam em atribuições para os entes federados. A combinação de metas e responsabilidades é apresentada na Tabela 3, na qual é possível identificar as atribuições dos governos municipais, estaduais e o federal para **(i) Ampliar o uso dos modos ativos de transporte, (ii) Reduzir vítimas do trânsito, (iii) Ampliar o uso do Transporte Público Coletivo (TPC), (iv) Realizar a Transição Energética, (v) Estruturar a Gestão Pública e (v) Atribuições comuns à todas as metas.**

O Governo Federal tem papel fundamental na estruturação do SUM e ele assume novas responsabilidades, sendo que **a principal novidade é a criação de uma fonte nacional de recursos, a arrecadação e distribuição dos valores obtidos.** Os governos estaduais devem fomentar **soluções integradoras e não intervencionistas nos municípios de uma região metropolitana** ou aglomerado urbano. A implementação do SUM deve considerar as dificuldades das administrações municipais, prevendo etapas graduais que possibilitem uma transição do modelo atual para a gestão da mobilidade urbana baseada em metas sociais, ambientais e divisão modal. **Com a implementação do SUM, a política é única, as metas são nacionais, a execução das ações é descentralizada para cada ente federado, mas coordenada pelo Governo Federal.**





Estratégias e Instrumentos

Os instrumentos para o SUM organizar suas ações para efetivar os PDOs da PNMU e o Direito ao Transporte são resultado da combinação dos tipos de instrumentos usados em políticas públicas, as especificidades da mobilidade urbana e das atribuições dos entes federados. **A diversidade de cidades e as características do sistema de mobilidade urbana também devem ser consideradas para a definição das obrigações e contrapartidas necessárias para a implementação do SUM.** Devem ser usados instrumentos de estímulo às mudanças que contribuam para a implementação das metas estratégicas, ao invés de serem criadas barreiras para que estados e municípios recebam recursos e acessem fontes de financiamento. **O SUM deve prever um “mapa do caminho”, formado por um conjunto de práticas e instrumentos que podem ser adotados pelos governos estaduais e municipais de forma incremental.**

Fontes de recursos e objeto de financiamento

Na mobilidade urbana, são necessários recursos para **investimentos em infraestrutura** (calçadas, ciclovias, faixas e corredores exclusivos de ônibus, abrigos em pontos de parada, terminais, Veículos Leves sobre Trilhos, trens e metrô) e **custeio do transporte público coletivo**. As fontes de financiamento devem contemplar **contribuições nacionais** de segmentos econômicos como combustíveis usados no transporte individual (principalmente fósseis) e automóveis (indústria e usuários), **bem como fontes estaduais e municipais** (imposto sobre propriedade de veículos, proprietários de terras urbanas, setor de incorporação de imóveis, comércio e serviços).

Deve ser instituída uma fonte nacional para o financiamento da mobilidade urbana, principalmente do subsídio ao transporte público coletivo, sob respon-

Pode haver, portanto, uma relação direta entre o aprimoramento da ação dos governos locais para o alcance das metas estratégicas, a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o repasse de recursos e o acesso de fontes de financiamento complementares. O subsídio federal ao transporte público, por sua vez, atenderá aquelas cidades que possuem uma rede organizada de serviços e deve vir acompanhado de melhoria da qualidade geral dos serviços, de forma perceptível para a população. Dentre os instrumentos, cabe destacar (i) Plano Nacional de Mobilidade Urbana, com investimentos perenes e projetos prioritários de mobilidade urbana (transporte público, calçadas e ciclovias), (ii) Programa de desenvolvimento tecnológico de equipamentos e veículos de transporte público, (iii) instrumentos para a construção de capacidades e aprimoramento do conhecimento de equipes locais de planejamento, implementação e gestão da mobilidade urbana e (iv) instrumentos fiscais e econômicos para induzir a mudança desejada e o alcance de metas.

sabilidade de arrecadação e gestão do governo federal. À semelhança dos outros sistemas existentes no Brasil, o repasse de recursos pela União para os estados e municípios, deve ser condicionada (i) à existência e funcionamento de Conselho (municipal e estadual) com ampla participação de trabalhadores e população em geral, (ii) Fundo, com orientação e controle dos respectivos Conselhos, (iii) Planos nacional, estadual e municipal e (iv) alocação de recursos próprios dos entes. O repasse de recursos é automático, fundo a fundo, e utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos locais é declarado anualmente, com relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho e outros organismos de controle.

Devem ser considerados também critérios objetivos para a distribuição de recursos, como perfil demográ-

fico da região, características quantitativas e qualitativas da rede de equipamentos públicos, desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior ao repasse de recursos; níveis de participação do setor nos orçamentos estaduais e municipais, bem como a previsão de plano plurianual de investimentos da rede de serviços. Podem ser considerados ainda a divisão modal, a estruturação da gestão pública e resultados obtidos. A divisão de recursos pode ser realizada com percentual associado aos modos ativos, que abrange todas as cidades, e os modos coletivos, que abrange as cidades que possuam esse serviço. **O princípio estruturador da divisão de recursos deve ser a construção de capacidades e o estímulo às mudanças, não a criação de regras que se transformam em obstáculos para o acesso às fontes de financiamento.**

Organização, estrutura de gestão e funcionamento

A organização do SUM deve contemplar elementos presentes em outros sistemas analisados, como Conferências, Conselhos, fontes nacionais e locais de recursos, fundos específicos e planos de ação, visando a implementação da PNMU. A gestão por sua vez é mais próxima do SUSP e da Educação, nos quais os entes federados têm uma ação coordenada na implementação de uma política nacional, mas mantém responsabilidades e atribuições específicas, conforme prevista na base legal da mobilidade urbana. Dessa forma, **os municípios e os estados mantêm atribuição sobre o planejamento implementação e gestão do sistema de mobilidade urbana, rede cicloviária, rede de caminhabilidade, gestão de demanda de viagens, rede de transporte público coletivo, bem como a gestão dos contratos de concessão e política tarifária.**

A atuação do SUM demanda maior coordenação nas regiões metropolitanas e áreas conurbadas. Nesses casos, devem ser implementados arranjos específicos, que demandam **formalização em consórcios ou outra figura jurídica adequada para o recebimento de recursos, investimento em infraestrutura e cumprimento das demais atribuições pertinentes à mobilidade urba-**

O aspecto estruturador e transformador do financiamento é que o serviço de transporte público deixe de ser custeado exclusivamente pelos seus usuários e passe a ter um financiamento social. O argumento principal que fundamenta o financiamento social do transporte público coletivo é que toda a sociedade deve contribuir para o financiamento de uma rede de serviços disponibilizada na cidade, independentemente de quem o utiliza, uma vez que ela promove a acessibilidade de todas as pessoas, por meio de um serviço essencial e universal, trazendo vários benefícios (externalidades positivas) para a sociedade. O município deve ter um leque de alternativas de instrumentos de financiamento, que devem ser definidos conforme o interesse local. Essas fontes devem ser complementadas pelo repasse da fonte nacional de recursos.

na, especialmente no transporte público coletivo. O SUM deve trabalhar na coordenação e articulação das ações estaduais e municipais, bem como no fluxo de recursos adicionais para a mobilidade urbana, uma vez que a experiência tem mostrado que o repasse de recursos condicionado à uma pactuação de ações e investimentos são mais eficazes.

Seja por meio de um processo específico de conferência ou juntamente com outros temas urbanos, como era a Conferência nacional das Cidades, é fundamental que o SUM tenha um amplo processo de participação social que envolva e perpassa os três entes federados e aprove um **Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlaNMU)**. O Plano deve reunir as principais intervenções estratégicas nacionais em infraestrutura para a mobilidade urbana. Na gestão do SUM caberia ao Ministério das Cidades, como seu gestor nacional, normatizar, fiscalizar, monitorar e avaliar políticas e ações, em articulação com o respectivo Conselho Nacional. As Secretarias Estaduais responsáveis pela mobilidade urbana participam da formulação das políticas e ações no âmbito de suas regiões metropolitanas e áreas conurbadas, juntamente com os municípios envolvidos no arranjo específico de



gestão. As respectivas Secretarias Municipais, por sua vez, planejam, organizam, controlam, avaliam, executam ou contratam serviços, conforme o plano municipal.

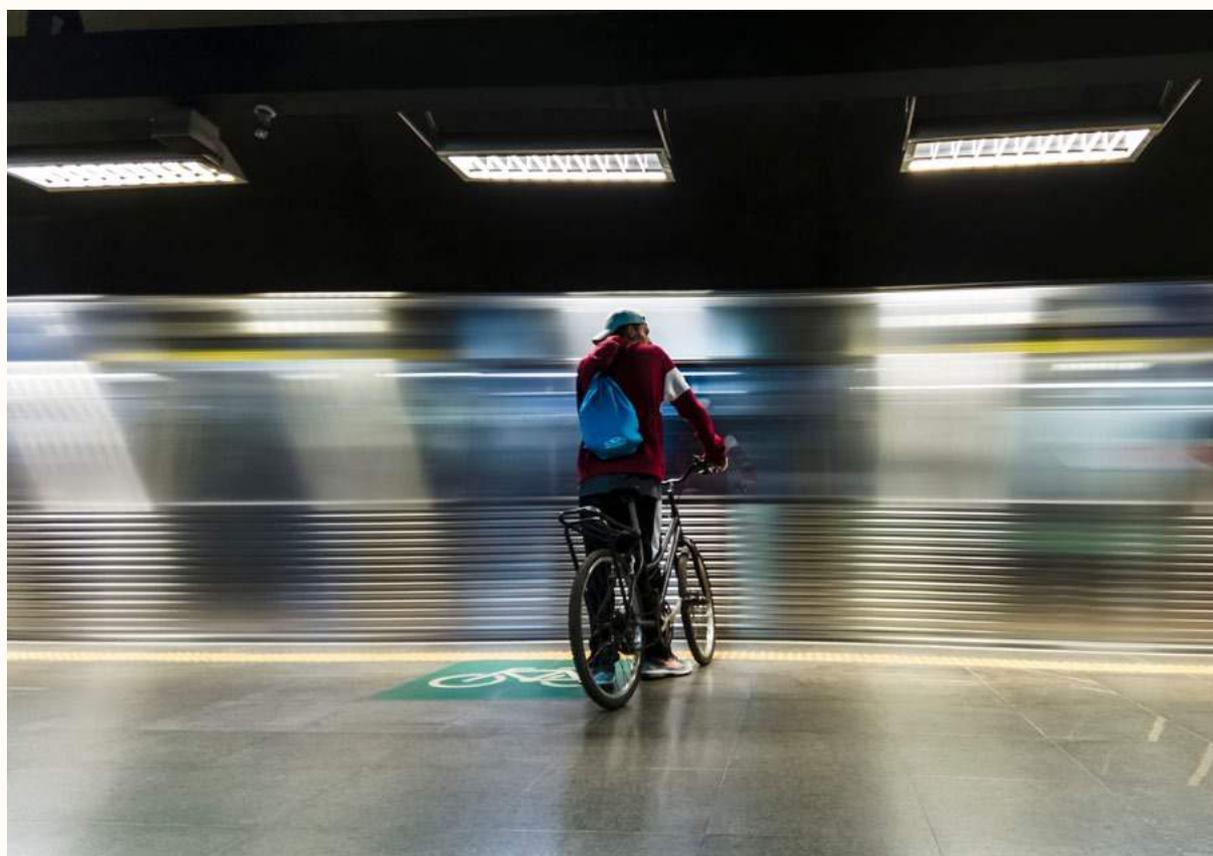
Os municípios devem ter apoio para a estruturação da gestão, por meio da qual há aprimoramento da capacidade local, condições para assumir maiores respon-

sabilidades e, dessa forma, acessar mais recursos para projetos. Esse aprimoramento pode ser avaliado por meio de um “Índice de Estruturação da Gestão”, considerando a complexidade do sistema de mobilidade urbana das cidades e os temas apresentados na Tabela 2 “Incidência provável de temas particulares por classe de cidades.”

Mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social

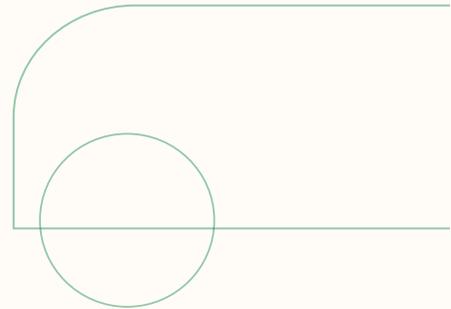
A avaliação proposta no âmbito do SUM considera o ciclo de políticas públicas, bem como a experiência existente nos outros sistemas brasileiros analisados para a realização desse trabalho. Os mecanismos de monitoramento e avaliação do SUM estão associados à (i) sua implementação e funcionamento, e (iii) avaliação de resultados das ações e projetos implementados. No caso da implementação e funcionamento, é possível destacar a avaliação de cumprimento de obrigações, principalmen-

te envolvendo o repasse de recursos da fonte nacional de financiamento entre os fundos e a obrigação de investimento mínimo pelos entes. A avaliação de resultados considera o desenvolvimento e alcance das metas estratégicas nacionais. A partir da realização periódica das conferências, implementação de conselhos nos três níveis de governo e a divulgação de resultados do monitoramento de forma clara e compreensível, será possível efetivar o controle social por parte da sociedade.





1. Os Direitos Fundamentais e a organização da ação do Estado





O objetivo central deste trabalho é apresentar uma proposta de reestruturação do Estado brasileiro para a provisão e efetivação do Direito Social ao transporte, previsto no Artigo 6º da Constituição Federal². Nesse artigo são estabelecidos 11 Direitos Sociais, respectivamente Educação, Saúde, Alimentação, Trabalho, Moradia, Transporte, Lazer, Segurança, Previdência Social, Proteção à maternidade e à infância e, por fim, Assistência aos desamparados. O Direito ao Transporte foi incluído na CF por meio da Emenda Constitucional nº 90/2015 e consolida um conjunto de direitos alinhados com o ambiente de garantia de condições básicas de vida para a população, que deu origem a atual Constituição do Brasil.

A denominação dos Direitos tem evoluído nos últimos anos, sendo fundamental o conhecimento de sua relação com a democracia. Segundo Machado³ esta denominação pode ter abordagem filosófica, por meio da qual fala-se em “direitos essenciais” que garantem a dignidade essencial do ser humano. Numa perspectiva sociopolítica, podem ser “direitos básicos” de uma sociabilidade minimamente ética. Atualmente, a locução “direitos fundamentais” tem sido utilizada para designar os direitos humanos reconhecidos pelas constituições dos Estados democráticos. Numa visão claramente política, esses direitos seriam fundamento de um Estado Democrático de Direito, da ordem normativa e fundamento da cidadania e da própria dignidade humana. Esses direitos configuram, portanto, o mínimo ético de sociabilidade, sem os quais não seria possível falar em democracia. Ainda segundo Machado, a temática dos direitos humanos surge com uma carga política intensa e passou até mesmo a ser apontada como uma teoria revolucionária, pelo fato de que a efetivação dos direitos básicos da pessoa humana exige do Estado um

papel altamente positivo e mesmo interventor, muitas vezes contrariando estruturas de poder vigentes.

Há, portanto, um desafio histórico concreto para a efetivação dos direitos fundamentais, que precisa ser compreendido para ser superado. Ainda segundo Machado, a efetividade dos direitos compreende uma eficácia jurídica, que deve se verificar no caso a caso e nas suas ocorrências a eficácia geral, que diz respeito à universalização cumulativa desses direitos no âmbito da coletividade. As dificuldades que se antepõem à efetividade dos direitos, no fundo, se resumem à três categorias de obstáculos, sendo uns de natureza teórica, outros de caráter político, e ainda outros de conteúdo essencialmente econômico. Machado cita ainda três fatores que conspiram poderosamente contra a eficácia geral e jurídica dos direitos fundamentais, como a crise fiscal do Estado moderno, a articulação dos agentes de mercado no interior desse Estado e a existência de “blocos históricos (Gramsci) que atuam determinando os papéis e os objetivos do Estado capitalista, inclusive no campo da distribuição de direitos”. Ainda segundo Machado, o fracasso dos direitos humanos fundamentais “é especialmente agudo em contextos sociopolíticos inigualitários [sic] e injustos, como são os contextos dos países periféricos ou países em desenvolvimento”.

O desafio histórico da sociedade brasileira tem sido efetivar os direitos sociais previstos principalmente no Artigo 6º da Constituição Federal. Os Direitos Sociais têm uma parte retórica, assegurados apenas no “deve ser”, com um abismo histórico entre a CF e a realidade, apesar de avanços proporcionados pelos sistemas analisados. Ao longo das últimas décadas é possível observar também uma certa resistência na ampliação dos Direitos por parte de setores da sociedade, por meio

2. TÍTULO II. DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I. DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº114, de 2021)

3. MACHADO, Antônio A. Elementos de teoria dos direitos fundamentais. 1ed. São Paulo, SP. Cultura Acadêmica Editora, 2017

de questionamentos quanto à efetividade das políticas redistributivas de renda ou equiparação de oportunidades, que fundamentam as políticas afirmativas. O estabelecimento de Direitos e sua efetivação, portanto, é um processo político, no qual a organização da sociedade é fundamental para que não haja retrocessos nos avanços obtidos ao longo da história.

A sociedade brasileira possui muitas carências, sendo importante relacionar os sistemas únicos e os serviços, coordenado as ações e instrumentos para efetivar todos os Direitos. O Direito ao transporte pode ser considerado um fim em si, na medida que está associado à liberdade, à dignidade das pessoas e ao direito à vida. Mas o Direito ao Transporte é elemento estruturante e transversal, viabilizador dos outros Direitos Sociais. Usufruir do Direito à Cidade não pode estar condicionado à capacidade de aquisição, pagamento ou depender da provisão pelo mercado. Cada política pública foi sendo estabelecida a partir de acúmulo setorial e agora é necessária uma coordenação entre elas. A atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e estruturas do Poder Executivo normalmente está focada na reparação de Direitos, após uma situação de violação. A proposta de estruturação do SUM coloca a discussão no sentido de provisão de Direitos, com papel destacado para a mobilidade urbana e o transporte público coletivo, dada as suas características estruturadoras.

Outro aspecto estruturador para compreender os desafios da implementação dos direitos fundamentais, o direito ao transporte e a estruturação de um sistema único para sua provisão é a forma de atuação do Estado e suas políticas públicas. A discussão sobre o planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas tem sido muito intensa nas últimas décadas e apresentam visões complementares ao longo do tempo. Segundo Souza⁴ não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Ela cita vários autores e abordagens, como Mead (1995), que a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões

públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Peters (1986) a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida, segundo a autora, continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Souza sintetiza os seguintes elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (página 36).

Ainda segundo Souza é possível resumir política pública como o campo do conhecimento por meio do qual é possível organizar a ação do Estado, analisar esta ação e propor mudanças no seu curso. A formulação de políticas públicas em governos democráticos é um estágio no qual seus propósitos são transformados em programas e ações, que produzirão impactos no mundo real. Portanto, a compreensão sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas é importante para

4. SOUZA, Celina “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006



a percepção da situação atual da mobilidade urbana, que deve ser entendida como resultado de uma política pública implementada pelas três esferas de governo⁵, não sendo, desta forma, resultado de casualidades, fatalidades ou da falta de planejamento⁶. Esta compreensão é fundamental para a identificação dos problemas enfrentados pela população, para a análise e proposição de projetos e outras medidas que podem constar na reorganização pela qual o Estado brasileiro deve passar para efetivar o Direito Social ao Transporte.

Além do conceito de políticas públicas, é fundamental o conhecimento sobre os instrumentos que podem ser utilizados pelo Estado na sua implementação. Os instrumentos de políticas públicas podem ser classificados, dependendo de seus objetivos e áreas de aplicação, como meio ambiente ou cultura. A partir da literatura disponível sobre gestão pública, os instrumentos podem ser classificados em (i) Comando e Controle, (ii) Econômicos, (iii) Regulação Econômica e (iv) Construção de Capacidades⁷. Basicamente, esses conjuntos contemplam:

- I. **Comando e controle:** aqueles baseados no estabelecimento de limites, obrigações e proibições por meio de legislação específica e normas legais complementares. O Estado atua na fiscalização do cumprimento do que dispõe a base legal de determinada área ou tema.
- II. **Econômicos:** aqueles que influenciam o comportamento dos agentes econômicos por meio de “sinalização de rumo” e resultado esperado, por meio de estímulo e desestímulo, obtidos pelo estabelecimento de fontes de financia-

mentos, aplicação de diferentes alíquotas de impostos, taxas e tarifas sobre atividades, bens e serviços. São conhecidos também por instrumentos econômicos e fiscais.

- III. **Regulação econômica:** Estabelece regras para entrada de agentes em mercados regulados pelo Estado. No caso da prestação de serviços de mobilidade urbana, a regulação afeta, por exemplo, a criação de serviços, número máximo de operadores, política tarifária, metodologia para fixação de tarifas, formas de reajuste e prazos de contrato.
- IV. **Construção de Capacidades:** aprimora a capacidade dos governos e subsidiam tomada de decisão por meio da disponibilização da melhor informação possível. Podem ser citados manuais e cadernos técnicos de referência, realização de cursos de aprimoramento de equipes técnicas, assistência técnica e campanhas de comunicação.

É importante destacar que a mobilidade urbana é resultado de política pública, ou seja, a realidade observada é resultado da atuação ou omissão do poder público. Temas como habitação, saneamento, saúde e educação são facilmente compreendidos como áreas de atuação do Estado, principalmente por meio de investimentos. A mobilidade urbana é compreendida, pela maioria das pessoas, como resultado da renda familiar e escolha individual, que tenderia naturalmente para o transporte individual. O Estado atuaria no transporte público coletivo para atender aqueles que ainda não compraram um carro ou uma moto. Outro

5. Sobre esse tema, Oliveira e Gouvêa (2014) afirmam que Com base em formulações especialmente cunhadas para responder o que são políticas públicas, estabeleceu-se que “política pública de mobilidade urbana é o conjunto de ações e omissões governamentais, com ou sem a participação direta da sociedade civil, que influencia e/ou regula o comportamento individual ou coletivo, comportamento esse que interfere no direito de acesso amplo e democrático ao espaço urbano”. Essa definição foi formulada com base na nossa avaliação de que as políticas públicas não são elaboradas exclusivamente por atores sociais e nem apenas com base em diretrizes estratégicas. Além disto, nossa aposta foi de que a omissão e a negligência estatais também moldam as políticas públicas. OLIVEIRA, Marcos F. e GOUVÊA, Ronaldo G. O direito à mobilidade urbana e o direito à cidade. III Simpósio de Ciências Sociais: Cidade e Democracia. Instituto de Belo Horizonte. 2014 (página 5).

6. BOARETO, Renato. A abordagem ambiental dos planos de mobilidade urbana das maiores cidades brasileiras. Dissertação de Mestrado “Estado, Governo e Políticas Públicas”. FLACSO-Costa Rica. 2018

aspecto importante é que a mobilidade urbana não pode ser compreendida como resultado de atuação de forças do mercado, atuando para oferecer serviços e veículos para consumidores.

Além de ser uma política pública, a mobilidade urbana é formada por diferentes modos de transporte de passageiros e um serviço público estruturador, que é o transporte público coletivo (TPC). O fato de ser um serviço público operado por empresas públicas ou privadas influencia a definição de instrumentos que podem ser usados na efetivação, inclusive os econômicos. Na implementação da política pública de mobilidade urbana é importante considerar a definição de quais princípios se aplicam aos diferentes modos de transporte, serviços e as pessoas que os utilizam. Segundo Marcelino (2019)⁸,

“o administrador público deverá escolher como base de sua política pública entre o Princípio da Universalização ou o Princípio da Focalização; o Princípio da Centralização ou o Princípio da Descentralização; o Princípio da Especialização ou o Princípio da Intersetorialidade; se a sua política pública terá enfoque na Presunção de legitimidade ou no Controle Social; bem como se irá adotar em sua política pública o conceito Governança Democrática.”

As possibilidades de princípios que subsidiam a tomada de decisão sobre quais os instrumentos de políticas públicas serão utilizados pela administração pública são apresentadas na Figura 1.

Figura 1. Princípios para definição de instrumentos de políticas públicas

Universalização	Focalização
<p>A política pública será igualmente acessível a todos os cidadãos, ou seja, não existem critérios para diferenciar quem tem acesso ou não. Exemplo: SUS - Saúde é um direito que tem que ser universalmente garantido.</p> <p>Renda Básica de Cidadania: independe da renda da pessoa, o governo repassa determinado valor.</p>	<p>Definição de grupos ou segmentos da população que formam o público alvo de determinado instrumento de política pública.</p> <p>O princípio da focalização pode ser dividido em três tipos:</p> <ul style="list-style-type: none">  Focalização Residualista  Focalização para Universalização  Focalização como Reparação
Centralização	Descentralização
<p>A União é o poder central que detém mais informação e mais recursos, ou seja, detém uma autoridade sobre Estados e Municípios</p>	<p>Transferência de poder do nível central para o nível local. Há uma alocação territorialidade de recursos públicos que irá depender de alguns fatores, não será necessariamente igual para todos os Estados ou Municípios. Estados e Municípios têm sua própria autoridade para implementar políticas.</p> <p>Ex. Bolsa Família</p>
Especialização	Intersetorialidade
<p>Identifica um fenômeno como uma relação de causa e efeito. Assim, se o entendimento for que a pobreza é uma questão meramente de renda e de classe social, deverá ser feita uma política que é focada especificamente/especializada nessas causas</p>	<p>Estratégia para enfrentamento de problemas cujas causas são multidimensionais e complexas. Atacam diversas causas ao mesmo tempo e entrelaçam esses setores, ao invés de individualizá-los. Demandam projetos transversais e a incorporação de múltiplos atores na elaboração e na implementação</p> <p>Ex. Combate à pobreza, que tem causas multidimensionais, como acesso ao trabalho, a formação profissional e saúde</p>

7. BOARETO, Renato. Análise das medidas de gestão da mobilidade urbana e a redução de emissões de gases de efeito estufa. Instituto de Energia e Meio Ambiente - IEMA. São Paulo. 2017

8. MARCELINO, Vinícius V. Princípios gerais das políticas públicas. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/71599/principios-gerais-das-politicas-publicas>



Presunção de legitimidade

Entendem que o próprio processo que deu origem a uma determinada legislação legitima a política. Em relação à burocracia do Estado, pressupõe que existe um núcleo decisório que é diferente daquele que implementa. (modelo top down). Existe um núcleo que são as pessoas que estão no poder ou que tomam decisões, e aqueles burocratas que estão na ponta apenas obedecem

Controle social

O controle social é um princípio que sociedade deve exercer o controle sobre o Estado. Em relação à burocracia do Estado, considera que quem implementa também interfere nos resultados e deve participar da formulação da política pública.

Vários autores defendem processos híbridos, ou seja, que absorvem características de ambos os enfoques.

São identificados 5 formas/instrumentos diferentes no Controle Social: as conferências, os conselhos, o orçamento participativo, as audiências públicas, e a participação social.



Focalização Residualista:

Quem vai prover as soluções mais importantes para a sociedade é a política econômica (Mercado). As políticas focalizadas são residuais, ou seja, apenas irão intervir naquilo que o mercado realmente não consegue resolver.



Focalização para Universalização:

Identificação de foco específico como parte de um projeto maior. Contempla todas as pessoas dentro de um recorte de renda.

Ex: Bolsa Família. É acessível para todos que estejam abaixo de determinado nível de renda



Focalização como Reparação:

É a definição de determinado grupo para reparar discriminações históricas. Contempla diretamente as ações afirmativas e incorre no Princípio da Impessoalidade, pois são grupos escolhidos por conta de discriminação histórica

Fonte: Elaboração própria a partir de MARCELINO, Vinícius V. Princípios gerais das políticas públicas.

A reflexão sobre a natureza de uma política pública, os instrumentos disponíveis e os objetivos que o Estado quer alcançar é fundamental para o delineamento de um sistema que se proponha reorganizar a atuação dos entes federados na mobilidade urbana.

Basicamente, a mobilidade urbana demanda investimentos para a implantação de infraestrutura e o custeio de serviços. O modelo tradicional de planejamento e investimento em infraestrutura tem servido para a reprodução de um modelo de mobilidade urbana que tem o transporte individual como eixo organizador do deslocamento das pessoas. Esse processo, formulado a partir de países industrializados e sede das grandes montadoras de veículos, foi disseminado por todo o planeta e traz várias consequências negativas para toda a sociedade⁹. Dessa forma, investimentos em calçadas e ciclovias são prejudicados e tratados como linha auxiliar do investimento na expansão do sistema viário, numa clara hierarquização de prioridades, ou simplesmente

são inexistentes. O custeio do transporte público, por sua vez, apresenta um esgotamento no modelo de financiamento baseado no pagamento de tarifa pelo usuário. Essa forma de obter recursos obteve relativo sucesso até a década de 1980, quando foi criado o Vale -Transporte, que arrefeceu a crise de financiamento à época.

O contexto atual da mobilidade urbana e, especialmente, do transporte público coletivo, que será tratado de forma mais abrangente no Capítulo 2, demanda a reorganização do Estado para a implementação de uma política de mobilidade urbana e de um serviço de transporte público coletivo que supere a abordagem retrógrada e ultrapassada de investimento em expansão do sistema viário como solução neutra e amplamente apropriada pela sociedade. A reflexão deve ser pautada pela viabilização e efetividade dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelecidos pela Lei federal nº 12.587/2012.

9. Segundo Vasconcellos (1998) os objetivos do planejamento da circulação e do transporte, na literatura tradicional, eram associados à fluidez e segurança no uso de veículos que, apesar de importantes, precisariam ser complementados por objetivos associados à outras condições de tráfego, que são a macro acessibilidade, a micro acessibilidade, o nível de serviço e o custo do transporte público e, por fim, a qualidade ambiental. Os objetivos de fluidez e segurança predominam, segundo Vasconcellos, por três motivos ideológicos. O primeiro “é o mito da neutralidade científica aliado a uma abordagem apolítica dos conflitos de circulação, que agrupa todas as pessoas em uma categoria genérica e enganosa de “gente usando as ruas”. Esta abordagem encobre as diferenças sociais, culturais e econômicas do uso do espaço público de circulação. O segundo motivo é que o planejamento da circulação, “em uma ótica da modernização capitalista, está compromissado com a ideologia dominante da mobilidade a qualquer custo: nada pode ficar parado”. O terceiro motivo é a manutenção compartimentada das responsabilidades do planejamento urbano, de transporte e da circulação, que demandaria uma solução para fazer o tráfego fluir, “qualquer que seja sua composição.” VASCONCELLOS, Eduardo A. de. Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. NetPress, 2ª edição. São Paulo. 1998

1.1 Os sistemas existentes no Brasil

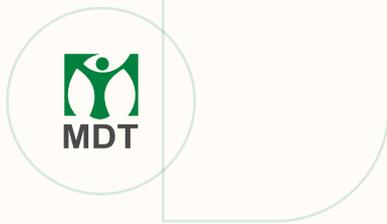
A partir da lista dos Direitos Sociais estabelecidos no Artigo 6º da Constituição Federal, buscou-se identificar os vários sistemas existentes no Brasil, compreendidos como a forma pelo qual o Estado brasileiro se organizou desde 1988 para prover os Direitos Sociais nela previstos. Foi possível identificar um conjunto de sistemas que estão associados a alguns direitos sociais, como Saúde -SUS, Alimentação – SISAN, Moradia (Habitação) – SNHIS, Segurança – SUSP e Proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados – SUAS. Foram identificados também sistemas não associados aos Direitos Sociais, como o SISNAMA – Meio Ambiente, SNUC – Unidades de Conservação e SNT – Trânsito. Por fim, há Direitos Sociais sem sistemas únicos, que são tratados de várias formas, por meio de instrumentos e legislações e instrumentos, como é o caso do Transporte, Trabalho, Lazer e Educação.

A partir dessa análise inicial, foi definido um total de seis sistemas que seriam analisados. No caso da Educação, apesar de constatado que as ações do Estado brasileiro não estão organizadas oficialmente por meio de um sistema único, o tema foi incluído na pesquisa, dada a importância dessa política pública, as responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo e a existência do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Os sete temas/sistemas únicos analisados são:

- I. **SISAN** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- II. **SNHIS** - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- III. **SUAS** – Sistema Único de Assistência Social
- IV. **SUS** – Sistema Único de Saúde
- V. **SUSP** – Sistema Único do Segurança Pública
- VI. **SNT** – Sistema Nacional de Trânsito
- VII. **Política de Educação**

Os seis sistemas e a Política de Educação foram analisados por meio de 17 variáveis que permitiram a identificação dos principais aspectos que devem ser abordados na proposta do SUM¹⁰. A análise comparativa dos sistemas envolveu aspectos como Princípios, Diretrizes e Objetivos, atribuições dos entes federados, fonte e objeto de financiamento, instrumentos utilizados, processo de planejamento, gestão e participação social. Além da identificação dos sistemas associados ou não aos direitos sociais, outra constatação é que há sistemas nacionais, como é o caso do SISAN, SNHIS, bem como sistemas únicos, como é o caso do SUAS, SUS, SUSP e SNT e da Política Nacional de Educação. A

10. BOARETO, Renato. Análise comparativa dos principais Sistemas Únicos existentes no Brasil. Instituto do MDT. Brasília, DF. 2023.



diferença principal entre esses sistemas é que, basicamente, não há atuação do Estado fora da estrutura do sistema único, enquanto é possível aos entes federados ter atuação específica em um sistema nacional, como alimentação e habitação. Tanto os governos estaduais quanto os governos municipais podem ter políticas específicas para alimentação e habitação, sem depender ou demandar apoio do governo federal.

A aprovação da base legal e a consequente organização de cada um dos sistemas tiveram prazos diferentes. O primeiro sistema que teve uma lei federal aprovada foi o SUS (Lei nº 8080/1990), dois anos após a promulgação da Constituição Federal, e última lei (Lei Complementar nº 141/2012) foi aprovada 24 anos após

a CF, bem como o decreto de sua regulamentação (Decreto nº 7827/12). No caso do SUAS, a LOAS foi aprovada 5 anos após a CF (Lei Nº 8.742/93), a lei do SUAS, 18 anos após a LOAS (Lei nº 12.435/2011) que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 7788-2012, o que totaliza 24 anos. A política de Educação teve início 08 anos após a CF (Lei nº 9.394/96 – LDB), a última lei foi 2020 (Lei nº 14.113/2020 - Reg. Fundeb) e há o Decreto nº 10.656/21 que a regulamentou, o que totaliza um prazo de 33 anos. O último sistema instituído foi o SUSP (Lei nº 13.675/2018) que foi aprovado 30 anos após a Constituição federal. Há outras características identificadas na análise comparativa realizada para subsidiar a reflexão sobre o Sistema Único de Mobilidade Urbana, que podem ser observadas na Tabela 1.



Tabela 1. Principais elementos da análise comparativa dos sistemas existentes no Brasil

Sistema	SISAN	SNHIS	SUAS	SUS	SUSP	SNT	EDUCAÇÃO	
Base Legal	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 11.346/2006 (SISAN) Decreto nº 6.272/2007 (Consea) Decreto nº 7.272/2010 (Regulamenta Lei nº 11.346-2006) Decreto nº 11.421/2023 - alterou Decreto nº 6.272/2007: Competências, composição e o funcionamento do CONSEA Decreto nº 11.422/23 (Alterou nº 7.272/10 - Câmara Interministerial) 	<ul style="list-style-type: none"> CF Artigo 23 Lei nº 11.124/2005 Decreto nº 5.796/2006 (Regulamenta a Lei nº 11.124) Lei nº 14.118/2021 (M.P. nº 1.162/2023 (PVC/MV)) 	<ul style="list-style-type: none"> CF Artigo nº 194 e 195 Lei nº 8.742/93 - LOAS Lei nº 12.435/2011 - SUAS Decreto nº 7.788-2012 Regulamento o FNAS previsto na lei nº 8742-93 	<ul style="list-style-type: none"> CF Artigos nº 196 a nº 200 Lei nº 8.080/1990 Lei nº 8.142/1990 Decreto nº 7.508/2011 Lei Complementar nº 141/2012 Decreto nº 7.827/12 - Regulamenta LC 141/12 	<ul style="list-style-type: none"> CF Artigo nº 144 Lei nº 13.675/18 Decreto nº 9.489/18 (regulamenta na União) Lei nº 13.756/18 - FNSP Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021 	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 9.503/97 - CTB Decreto nº 4.711/2003 Resolução DENATRAN N° 514 /14 - PNT Lei nº 23.614/18 PNATTRANS Decreto nº 10.656-21 Reg. Lei nº 14.113/20 FUNDEB 	<ul style="list-style-type: none"> Constituição Federal Artigos 205 a 214 (EC 108/20) Lei nº 9.394/96 - LDB Lei nº 13.005/2014 - PNE Lei nº 14.113/2020 - Reg. Fundeb Decreto nº 10.656-21 Reg. Lei nº 14.113/20 FUNDEB 	
Tempo de aprovação da base legal desde a CF	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 18 anos após a CF e levou 4 anos desde a Lei nº 11.346/06 (22 anos) 	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 17 anos após a CF e ainda está em andamento. 	<ul style="list-style-type: none"> A LOAS foi aprovada 5 anos após a CF, o SUAS 18 anos após a LOAS e o decreto de regulamentação é de 2012 (24 anos) 	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 2 anos após a aprovação da CF. Última lei foi aprovada em 2012, 24 anos após a CF 	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 30 anos após a CF. 3 anos entre a Lei de criação e a regulamentação (33 anos) 	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 09 anos após a CF (CTB) e 30 anos até aprovação do PNATTRANS a regulamentou (33 anos) 	<ul style="list-style-type: none"> Teve início 08 anos após a CF, última lei foi 2020 e o Decreto nº 10.656/21 a regulamentou (33 anos) 	
Definição	<ul style="list-style-type: none"> O SISAN é um instrumento por meio do qual "o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (Artigo 1º da Lei nº 11.346/06) 	<ul style="list-style-type: none"> O SNHIS é instrumento para viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda (Artigo 2º, Lei nº 11.124/05) 	<ul style="list-style-type: none"> O SUAS foi definido como a organização da gestão das ações na área de assistência social sob a forma de sistema único, descentralizado e participativo (Lei nº 12.435/2011) 	<ul style="list-style-type: none"> O SUS é o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (Lei nº 8080/90) O SUS é constituído pela conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde executados pelos entes federativos, de forma direta ou indireta, mediante a participação complementar da iniciativa privada, sendo organizado de forma regionalizada e hierarquizada 	<ul style="list-style-type: none"> O SUSP é um instrumento para "atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade, "com a finalidade de preservação da ordem pública e da inculumbidade das pessoas e do patrimônio" (Lei nº 13.675/18) 	<ul style="list-style-type: none"> O SNT é o "conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades" 	<ul style="list-style-type: none"> "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino." (Artigo 211 da CF). A União deve exercer "função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios", conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996. 	
Participação dos entes federados	<ul style="list-style-type: none"> Adesão 	<ul style="list-style-type: none"> Adesão (Artigo 17, Lei nº 11.124/2005) 	<ul style="list-style-type: none"> Compulsória 	<ul style="list-style-type: none"> Compulsória 	<ul style="list-style-type: none"> Adesão 	<ul style="list-style-type: none"> Adesão (municipalização) 	<ul style="list-style-type: none"> Compulsória 	
Conferência	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional A cada 4 anos. 5ª em 2017 	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional das Cidades (CNC) cada 2 anos. Última realizada em 2015 (5ª) 	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional de Assistência Social A cada 2 anos 13ª prevista dezembro de 2023 	<ul style="list-style-type: none"> Conferência Nacional de Saúde 16ª em 2019 e 17ª prevista em 2023 	<ul style="list-style-type: none"> Não (Há previsão de consulta pública para a elaboração do Plano - Decreto nº 9.489/2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Não 	<ul style="list-style-type: none"> Compulsória 	<ul style="list-style-type: none"> CONAE a cada 4 anos - 4ª Conferência prevista para 2022

Sistema	Elemento de comparação	SISAN	SNHIS	SUAS	SUS	SUSP	SNT	EDUCAÇÃO
Conselho		<ul style="list-style-type: none"> • CONSEA Consultivo 	<ul style="list-style-type: none"> • ConCidades* • Conselho Gestor do FNHIS • 24 integrantes. • Paritário 12 GF e 12 sociedade (4 movimentos populares, 3 empresários, 3 trabalhadores, 1 academia e 1 ONG) 	<ul style="list-style-type: none"> • CNAS Lei nº 8.742/93 • 18 integrantes paritário 9 governo (7 GF, 1GE, 1GM) e 9 sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> • CNS-Lei 8.142/1990 	<ul style="list-style-type: none"> • CNSPDS - Lei nº 13.675/18 Previsão E e M 	<ul style="list-style-type: none"> • CONTRAN Lei nº 9.503 - CTB • Assessoria ao MEC 	<ul style="list-style-type: none"> • CNE - Conselho Nacional de Educação - Lei nº 9.131/95 (Cria CNE) • FNE - Fórum Nacional de Educação (Lei 13.005/14-PNE) E e M Lei nº 14.113-2020 Regulamenta o FUNDEB
Política Nacional		<ul style="list-style-type: none"> • PNSAN Decreto nº 7.272-2010 	<ul style="list-style-type: none"> • Caderno Mídias nº 04 de 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • PNAS 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • PNPS 2017 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão U, E e M Lei nº 13.675/18*** 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução DENATRAN N° 514 /14 - PNT 	<ul style="list-style-type: none"> • Não (Há LDB)
Plano		<ul style="list-style-type: none"> • II PLANSAN 2016-2019 	<ul style="list-style-type: none"> • PlanHab 2009 - 2023 Previsão de plano E e M (Lei nº 11.124/05) • PMCMV - MP nº 1.162/2023 	<ul style="list-style-type: none"> • II Plano Decenal 2016-2026** Previsão de Plano E e M 	<ul style="list-style-type: none"> • PNSPDS Decreto N° 10.822/2021 Decenal e ciclos de implementação de 2anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 23.614/18 PNATRANS E e M; Programas - Resolução DENATRAN 514/14 	<ul style="list-style-type: none"> • PNE 2014-2014 Lei nº 13.005/2014 • E e M devem elaborar 	
Fundo		<ul style="list-style-type: none"> • Não 	<ul style="list-style-type: none"> • FNHIS - Lei nº 11.124/2005 - Artigo 7º 	<ul style="list-style-type: none"> • FNAS - Lei 8.472/93 (LOAS) - Artigo 27 • Previsão E e M Artigo 30 	<ul style="list-style-type: none"> • Teve início 2 anos após a aprovação da CF. • Última lei foi aprovada 24 anos após a CF 	<ul style="list-style-type: none"> • FUNSP Lei nº 13.675/18 	<ul style="list-style-type: none"> • FUNSET - Lei nº 9.503 - CTB 	<ul style="list-style-type: none"> • FUNDEB - Lei nº 14.113/2020 - Reg. Fundeb
Fonte obrigatória de financiamento		<ul style="list-style-type: none"> • Não • Transferências Voluntárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Não • Há recursos obrigatórios para o SFH; • Lei nº 11.124, Art. 6º - FAT e FGTS. • Caderneta de Poupança • Transferências Voluntárias 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • CF nº 198 que remete ao artigo nº 195 (cofins) Transferências Obrigatórias • LC nº 141/2012: Obrigação de investimento mínimo pelos entes federados • Transferências voluntárias (Decreto nº 7.827/12) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Loterias da CEF • Lei nº 13.756/18 • 50% Transferência obrigatória • 50% Transferência voluntária 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Arrecadação de multas de trânsito • Transferências obrigatórias dos governos locais para o federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Sim • Salário educação • Transferências obrigatórias. • Obrigação de investimento mínimo pelos entes federados e complemento do GF para a educação básica. • Transferências voluntárias 	
Objeto de Financiamento		<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente a provisão de alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • I - subsídios financeiros • II - equalização de operações de crédito • III. isenção ou redução de impostos. • Há também o PMCMV 	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalização, viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios. Vários programas assistenciais e de transferência de renda (LOAS, PDAS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura e serviços. Atenção Básica; Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; Vigilância em Saúde; Assistência Farmacêutica; Gestão do SUS; e Investimentos na Rede de Serviços. • Define o que é o que não é despesa em Saúde (Lei Complementar 141/12 Art 3º e 4º) 	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos, atividades e ações. Aquisições de bens, serviços e melhoria CV dos agentes Define os investimentos. • Vedado o contingenciamento dos recursos do FNSP (Lei nº 13.756/18 - Art.5º) 	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalização da segurança e educação de Trânsito Recursos contingenciados 	

Sistema associados à Direitos Sociais

Sistema não associado à Direito Social

Direito Social sem sistema único

Fonte: BOARETO, Renato. Análise comparativa dos principais Sistemas Únicos existentes no Brasil. Instituto do MDT. Brasília, DF. 2023.

A forma de participação dos entes federados nos sistemas também não é uniforme, podendo ser de forma compulsória ou por adesão. Foi possível observar na análise comparativa que há sistemas nos quais os estados e municípios podem participar por meio de adesão, como é o caso do SISAN, SNHIS e SNT, para que acessem recursos e outros instrumentos disponíveis. Esses dois entes podem, inclusive, ter iniciativas de investimentos ou usar outros instrumentos de políticas públicas de forma concorrente com a União, ou seja, somando esforços. No SUAS, SUS e na Política de Educação a participação dos entes federados é compulsória, ou seja, os três entes federados necessariamente participam da implementação das respectivas políticas e sistemas, com clara divisão de responsabilidades e atribuições. Há um conjunto de características comuns que estruturam os sistemas únicos. Há uma clara coordenação de atuação entre os entes fe-

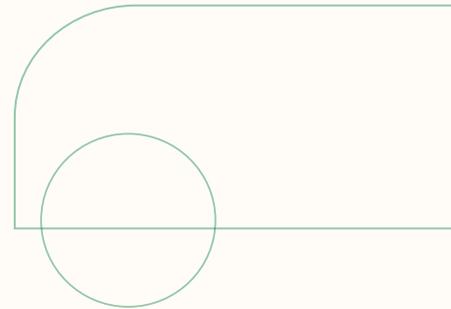
derados, chegando até a existência de fonte de recursos específicas, investimento legal mínimo, a existência de fundos e mecanismos de divisão de recursos, visando o atendimento de objetivos pactuados.

A análise da base legal dos sistemas e sua caracterização a partir das 17 variáveis propostas para o estudo permitiu a identificação de elementos que podem integrar o Sistema único de Mobilidade Urbana – SUM. A partir das características e dos desafios da mobilidade urbana, bem como das atuais atribuições dos entes federados é possível propor elementos estruturadores do SUM, permitindo que novas atribuições e responsabilidades sejam compartilhadas. **O trabalho completo “Análise comparativa dos principais Sistemas Únicos existentes no Brasil” está disponível no site do Instituto MDT www.institutomdt.org.br.**





2. A natureza e os desafios da mobilidade urbana



A mobilidade urbana, segundo definição da Lei nº 12.587/2012, que instituiu as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, é a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano. No caso das pessoas, a possibilidade e as condições nas quais se realizam os deslocamentos são determinantes para se atingir os locais de interesse para a realização das mais diversas atividades, como trabalho, estudo, lazer e compras. A mobilidade urbana, por sua vez, resulta em um sistema de mobilidade urbana, formado por um conjunto organizado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

Dadas essas características, a acessibilidade aos diferentes locais de interesse é considerada o resultado final da mobilidade urbana. Os deslocamentos derivam da necessidade de interação social e econômica das pessoas e os modos de transporte são simplesmente meios para atingir esses objetivos. Segundo documento da UN-Habitat¹¹, agência da Organização das Nações Unidas para os assentamentos humanos, o transporte de passageiros é função meio, ou seja, é insumo estruturador do desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades, pois ninguém se desloca sem motivo. A importância desta abordagem é que ela muda o foco de “movimento de veículos” para “acessibilidade das pessoas” e “acesso a lugares”. Outro aspecto que deve ser destacado é que a existência de uma rede de transporte público, infraestrutura adequada para o deslocamento a pé ou por bicicleta constitui elemento estruturador da liberdade humana de se deslocar por onde queira, de forma sustentável.

A mobilidade urbana e a acessibilidade decorrente são fortemente influenciadas por dois fatores¹².

O primeiro é o **conjunto de características socioeconômicas da população**, como renda média das famílias, idade, gênero, raça, condições físicas e intelectuais e motivos de viagem, que influenciam os critérios subjetivos usados na escolha do modo de transporte. O segundo fator refere-se às **características do sistema de mobilidade urbana**, pois a escolha do modo de transporte é influenciada pelos tipos e a qualidade de serviços existentes, preços relativos (ex. custo de usar carro X custo de usar transporte público), existência de infraestrutura para o transporte público (faixas e corredores exclusivos de ônibus, transporte sobre trilhos, infraestrutura para o transporte ativo (rede de caminhabilidade, rede de ciclovias), segurança e tempo de deslocamento. Juntamente com as características socioeconômicas, as características do sistema de mobilidade urbana contribuem para a escolha do modo de transporte que as pessoas usam, determinando a divisão modal que pode ser aferida em cada cidade¹³.

Tendo como foco a promoção da acessibilidade, é possível estabelecer novas relações entre a política de mobilidade urbana e as outras políticas setoriais que também se materializam nas cidades. Uma síntese dessas relações pode ser observada na Figura 2. A acessibilidade, resultado final da mobilidade urbana, se materializa por meio da chegada das pessoas aos locais de seu interesse para realizar as atividades desejadas. Há fatores que qualificam essa acessibilidade, como o tempo necessário de deslocamento, modo utilizado, custo, qualidade, segurança e externalidades positivas ou negativas¹⁴ geradas para a sociedade. Guardadas as diferentes características, o mesmo vale para a carga urbana, que precisa ser coletada ou distribuída nas cidades para que as atividades econômicas sejam possíveis.

11. UN-HABITAT. Planning and design for sustainable urban mobility: global report on human settlements 2013. United Nations Human Settlements Programme. Nairobi. 2013

12. Por muito tempo no Brasil a acessibilidade foi sinônimo do acesso para as pessoas com deficiência, enquanto que, internacionalmente, é entendida como resultado final da mobilidade urbana, conceito adotado nesse trabalho.

13. BOARETO, Renato. A abordagem ambiental dos planos de mobilidade urbana das maiores cidades brasileiras. Dissertação de Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas. FLACSO Costa Rica. 2018

14. Conceitualmente, as externalidades são custos ou benefícios que uma dada atividade impõe a outros agentes sem que a valoração desses custos ou benefícios esteja devidamente incorporada ao preço da atividade original. Assim, uma atividade geradora de externalidades negativas tende a ter seu preço subestimado, produzindo uma maior demanda pelo bem, ao passo que a atividade geradora de externalidades positivas teria seu preço superestimado, reduzindo sua demanda. Numa situação de externalidade negativa, o custo social é maior que o custo individual ou privado, levando à demanda e produção mais elevadas que as socialmente desejáveis ou sustentáveis para a atividade. Da mesma forma, o custo social em situação de externalidade positiva é menor que o custo privado, levando à demanda e produção da atividade abaixo do socialmente desejável. PINDYCK, R. S.; RUBENFELD, D. L. Microeconomia. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999

Figura 2. Relação da Acessibilidade, Política de Mobilidade Urbana e outras políticas públicas urbanas



Fonte: Adaptado de BOARETO, Renato. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. Revista E-Metrópolis nº 44, Ano 12, março de 2021. Rio de Janeiro.

A mobilidade urbana possui relação direta com outras políticas setoriais que também se materializam na cidade, como meio ambiente, saúde, desenvolvimento econômico e social, além do desenvolvimento urbano¹⁵. A relação entre a Política de Mobilidade Urbana e a Política de Meio Ambiente decorre da participação do sistema de mobilidade no consumo de energia, principalmente na queima de gasolina, etanol

e diesel. Como resultado há as emissões de gases de efeito estufa, que causam as mudanças climáticas, bem como de poluentes locais, que degradam a qualidade do ar e causam ou agravam os problemas de saúde da população. Além da degradação da qualidade do ar e o agravamento de doenças cardíacas e respiratórias que ela causa, a relação entre a Política de Mobilidade Urbana e a Política de Saúde decorre principalmente do número

¹⁵. BOARETO, Renato. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. Revista E-Metrópolis nº 44, Ano 12, março de 2021. Rio de Janeiro

de mortos e feridos registrados todos os anos nas vias urbanas. Há também os efeitos sobre a saúde causados pelo elevado nível de ruídos, e as doenças associadas ao stress decorrente das condições de dirigibilidade no tráfego intenso¹⁶. A relação entre a Política de Mobilidade Urbana e o Desenvolvimento Econômico e Social é direta, uma vez que as decisões sobre a política de mobilidade urbana resultam em impactos do transporte sobre a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das pessoas, principalmente nos extratos de mais baixa renda¹⁷.

A relação entre a Política de Mobilidade Urbana e o Desenvolvimento Urbano está na sua relação de causa e efeito da ocupação urbana, aos investimentos públicos em vias e à capacidade de promover a conectividade e acesso entre o local de moradia e os locais de trabalho, lazer, estudo e serviços essenciais. Os serviços e os modos de transporte possibilitam o espraiamento das cidades, criando distâncias entre os locais de moradia, trabalho, estudo, lazer e serviços essenciais que só podem ser transpostas com o uso intensivo de veículos, vias e energia. Ela está intrinsicamente associada ao uso do solo urbano determinando a sua ocupação, bem como é influenciada pela definição da localização dos grandes polos populacionais e de atividades econômicas. Sob o aspecto dos investimentos em infraestrutura viária, cabe lembrar que o contexto urbano deve ser observado como local de conflitos, principalmente entre aqueles que tem uma visão de uso da cidade, a classe trabalhadora que precisa se reproduzir, e aqueles que têm uma visão de troca, na qual a cidade tem importante papel na acumulação de capital. São interessados no valor de troca principalmente quatro tipos de capitais que atuam nas cidades, associados à incorporação imobiliária, à construção de edificações, construção pesada ou de infraestrutura e

o capital financeiro. Para esses setores, a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária seu motor central. Caberia ao Estado controlar os investimentos públicos, a produção do espaço urbano e os governos locais regulamentarem de forma adequada o uso e a ocupação do solo, como forma de intermediador da distribuição de lucro e sua apropriação¹⁸. Também é apontado a disputa pelos investimentos públicos que pode, por exemplo, privilegiar a circulação de automóveis em detrimento da priorização do transporte público, favorecendo parcelas de maior renda da população, gerando iniquidades¹⁹.

A abordagem ambiental decorre da necessidade de redução das externalidades negativas, principalmente os impactos ambientais, associadas à redução do uso dos modos individuais motorizados, principalmente dos automóveis. Esse desafio é maior nas regiões metropolitanas, onde o ordenamento territorial e a definição das atividades que determinam o uso e a ocupação do solo são de responsabilidade de vários municípios, impactando a mobilidade urbana em uma escala territorial maior. **A necessária redução do consumo de energia e emissões, deve ser pautada pela abordagem de uma Transição Energética Justa.** Considerando as características da mobilidade urbana e a importância do transporte público coletivo, a Transição Energética Justa na Mobilidade Urbana foi definida como o processo de substituição de fontes de energia poluentes que considere o papel estruturador e as externalidades positivas do transporte público, tornando o sistema de mobilidade urbana ambientalmente apropriado e socialmente mais justo. A Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo, por sua vez, foi definida como o processo de substituição de fonte de energia fóssil para renovável sem que o eventual aumento de custo recaia sobre os seus usuários²⁰. Portanto, a descarbonização da mobilidade urbana deve endereçar

16. FAJERSZTAJN, L. VERAS, M. e SALDIVA, P.H.N. Como as cidades podem favorecer ou dificultar a promoção da saúde de seus moradores? Estudos Avançados 30 (86), 2016

17. GOMIDE, Alexandre A. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Texto para Discussão nº 960. IPEA. Brasília. 2003

18. MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. Editora Expressão Popular. 1ª Edição. São Paulo 2015.

19. VASCONCELLOS, Eduardo A. de. Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. NetPress, 2ª edição. São Paulo. 1998

20. BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. "Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA. São Paulo. 2022. Disponível em:

<http://energiaambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>



os custos da substituição de fontes fósseis de energia para as parcelas de mais alta renda, por meio da utilização de instrumentos regulatórios e econômicos de políticas públicas de forma adequada.

A redução de vítimas do trânsito, associada à Saúde, deve considerar a abordagem da Visão Zero²¹, que parte do pressuposto que é inadmissível que pessoas morram ou fiquem gravemente feridas em acidentes de trânsito. O impacto da violência do trânsito traz consequências para as pessoas e para o conjunto da sociedade, por meio de mortes prematuras, a redução ou a incapacidade produtiva total que afetam as famílias, o elevado custo e sobrecarga dos serviços de saúde e o aumento de custos para a seguridade social. Segundo a Visão Zero, os projetos de infraestrutura viária e a análise de segurança devem levar em conta a falibilidade humana. A partir da “Visão Zero” foi concebido a abordagem de Sistema Seguro²², que possui quatro princípios orientadores: (i) as pessoas cometem erros que podem resultar em acidentes de trânsito; (ii) o corpo humano tem uma capacidade física limitada e conhecida de tolerar as forças dos impactos; (iii) as pessoas que projetam, constroem e gerem as vias e os veículos têm a responsabilidade compartilhada de evitar os acidentes com os usuários; e (iv) para multiplicar os efeitos do sistema é preciso fortalecer todos seus componentes pois, dessa forma, os usuários das vias são protegidos no caso de um deles falhar.

A resolução nº 831 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) regulamentou o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNA-TRANS), instituído pela Lei nº 13.614/2018. Segundo seu Artigo 4º, o PNATRANS está alinhado com as abordagens de Sistema Seguro e de Visão Zero, “baseados na premissa básica de que o erro humano é inevitável, mas as mortes e ferimentos graves no trânsito

não são, com base na compreensão mais profunda das causas das fatalidades e das lesões e com o objetivo de zerar o número de mortos e feridos graves no trânsito”. São listados ainda cinco princípios de um sistema seguro de mobilidade:

- I. nenhuma morte no trânsito é aceitável;
- II. os seres humanos cometem erros;
- III. os seres humanos são vulneráveis a lesões no trânsito;
- IV. a responsabilidade por evitar feridos e mortos no trânsito é compartilhada por quem projeta, constrói, gerencia, fiscaliza e usa as vias e os veículos e pelos agentes responsáveis pelo atendimento às vítimas, dentro de suas competências legais; e
- V. a gestão da segurança no trânsito é integrada e proativa.

Essas premissas são aliadas de intervenções para a moderação do trânsito. A abordagem da Moderação de Tráfego (*Traffic Calming*), tem como objetivo reduzir a velocidade e o volume do tráfego e mudar o comportamento dos motoristas de forma que passem a conduzir seus veículos de maneira mais adequada às condições locais, ao invés de adaptar o ambiente às exigências do tráfego motorizado. Os principais objetivos da moderação do tráfego são (i) Melhorar a segurança viária através da redução do número e da severidade dos acidentes; (ii) Reduzir o tráfego de passagem; (iii) Reduzir a velocidade dos veículos; (iv) Criar mais espaço para pedestres e ciclistas, sejam os moradores locais, sejam os de passagem (v) Melhorar as condições ambientais através da redução dos níveis de ruídos, vibração, da emissão de gases de efeito local e estufa e da implantação de ambientes mais apra-

21. A “Visão Zero” de vítimas foi aprovada pelo parlamento da Suécia em 1997 e adotada pelos países da União Europeia. As publicações da OPAS e da OMS sobre segurança viária podem ser obtidas no endereço <http://bit.ly/1tknQqX>

22. PAVARINO, Víctor. Os ODS e a Declaração de Brasília sobre Segurança Viária: eixos, convergências e possibilidades. III Encontro Estadual de Prevenção de Acidentes de Trânsito Goiânia-GO, 13 de abril de 2018

zíveis aos deslocamentos dos pedestres²³. Essa abordagem tem relação com o conceito de Ruas Completas, que propõe repensar o desenho viário do último século – e ainda em prática no Brasil –, baseado em soluções para o tráfego de automóveis. Ruas Completas são ruas desenhadas para dar segurança e conforto a todas as pessoas, de todas as idades, usuários de todos os modos de transporte. O conceito tem como base distribuir o espaço de maneira mais democrática, beneficiando a todos²⁴.

A mobilidade urbana é afetada pelo planejamento urbano, com destaque para o uso e a ocupação do solo que determinam a distribuição das atividades e a proximidades dos locais de interesse da população. A localização e distribuição das atividades e dos polos de atração (uso do solo) determinam a necessidade de viagem motorizada, citado anteriormente. A proximidade dos locais de moradia, trabalho, estudo e lazer, por meio da consolidação de subcentros urbanos e polos de bairro, favorece os pequenos deslocamentos a pé, em uma estratégia conhecida como conhecida como “Não Transporte”²⁵. As ações de não-transporte visam basicamente diminuir a dependência do cidadão com relação ao transporte motorizado, incentivar a circulação a pé e de bicicleta, com segurança e conforto, reduzir os tempos de deslocamento, melhorar as condições ambientais e recompor os espaços urbanos, permitindo sua utilização mais democrática²⁶. Dessa forma, os municípios podem atuar diretamente em fatores que determinam a necessidade de viagens motorizadas ou viagens por modos ativos, por meio de normas e leis associadas ao planejamento urbano e uso do solo.

A elaboração de planos e a implementação de projetos devem ter como princípio a equidade na apropriação dos resultados dos investimentos públicos e a redução de desigualdades socioeconômicas. No modelo de planejamento predominante no Brasil²⁷, o diagnóstico dos problemas de mobilidade urbana parte da necessidade dos motoristas, que resultam na proposição de ações e projetos que visam melhorar as condições de fluidez no trânsito, principalmente por meio de obras viárias, reforçando o privilégio do transporte individual. Esta premissa desconsidera a diversidade de pessoas que formam a população e as suas características, associadas ao gênero, à idade, fases da vida, como crianças, jovens, adultos e idosos que, adicionalmente, podem apresentar algum tipo de limitação ou deficiência. Há também pessoas que não podem ou não querem dirigir. Esta visão não considera também os diferentes níveis de renda, capacidade de pagamento e as diferentes participações dos modos de transporte no conjunto de deslocamentos da população. Esses planos acabam trazendo grande inequidade nos investimentos públicos, pois eles são apropriados pelas pessoas de mais alta renda. Esse modelo também é conhecido internacionalmente como “Desenvolvimento Orientado pelo Carro” (*Car Oriented Development*) e deve ser substituído pelo “Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Público” (*Transit Oriented Development - TOD*). É necessário, portanto, utilizar o princípio da equidade²⁸ na apropriação dos benefícios gerados pelas ações e investimentos do poder público por parte da sociedade, diminuindo as desigualdades existentes.

23. BRASIL. Ministério das Cidades. Moderação de tráfego: medidas para a humanização da cidade. Brasília.2009

24. <https://www.wribrasil.org.br/noticias/afinal-o-que-sao-ruas-completas>

25. Não Transporte: a reconquista do espaço tempo social foi uma tese da Comissão de Circulação e Urbanismo da ANTP apresentada no VII Congresso Brasileiro de Transporte Público em 1989.

26. AFFONSO, Nazareno S. Revisando o “não -transporte”: a tese da rua humanizada. Revista Ciência e Ambiente nº 37, página 97. Universidade de Santa maria. Julho 1990

27. VASCONCELLOS, Eduardo A. de. Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. NetPress, 2ª edição. São Paulo. 1998

28. Segundo Levin et al. (2020) “O mundo precisa de uma resposta inclusiva e equitativa às muitas crises que enfrenta agora. As soluções devem ser justas, gerando benefícios compartilhados entre todos e não impactos adversos suportados por alguns. A equidade deve ser processual, distributiva, estrutural e transgeracional. A Equidade Processual garante que todos, em todos os lugares, tenham voz, poder e capacidade de moldar os processos de tomada de decisão; programas e políticas equitativas incluem aqueles que são desenvolvidos e implementados utilizando processos inclusivos, acessíveis e representativos. A Equidade Distributiva envolve a distribuição justa de custos e benefícios em toda a sociedade. A Equidade Estrutural reconhece estruturas e relações históricas, culturais, institucionais e políticas, que existem para manter o status quo ao priorizar os privilegiados e poderosos, ao mesmo tempo em que desfavorece os marginalizados. A equidade Transgeracional considera os impactos geracionais das decisões de hoje, com foco na redução dos encargos para as gerações futuras.” Levin, K., S. Boehm, N. Singh, A. Maassen, M. Galvin, F. McRath, R. Becqué, et al. 2020. “Safeguarding Our Global Commons: A Systems Change Lab to Monitor, Learn from, and Advance Transformational Change.” Washington, DC: World Resources Institute. <https://globalcommonsalliance.org/wp-content/uploads/2020/12/Systems-Change-Paper.pdf>.



Os modos ativos de deslocamento (andar a pé e de bicicleta) não podem ser compreendidos como alternativa residual de mobilidade urbana, mas como fatores de sustentabilidade das cidades. O deslocamento a pé é um direito fundamental das pessoas e inerente ao ser humano, o que exige um tratamento mais abrangente que a sua definição como modo de transporte demanda²⁹. Para realizar um deslocamento a pé, em distâncias adequadas (até 2km), as pessoas precisam ter condições mínimas de qualidade de pavimento nas calçadas, conexão de rotas, iluminação, paisagismo e segurança, dentre outras condições, que não podem ser interrompidas por falta de visão de planejamento ou a criação de obstáculos pelo próprio poder público³⁰. Cabe destacar que toda viagem que use o transporte público ou automóvel tem início e fim com uma caminhada, mesmo de curta distância.

A caminhada para a realização de deslocamentos de curta distância deve ser incentivada, por meio da implantação de uma rede de caminhabilidade. O objetivo da melhoria das condições de deslocamento a pé em curtas distâncias é implantar uma rede de caminhabilidade ou de mobilidade a pé, da mesma forma que existe uma rede de vias destinada ao transporte motorizado³¹, uma vez que as condições físicas e sociais dos indivíduos e a existência ou não de infraestruturas impactam a decisão de caminhar. O primeiro ponto a ser observado é a possibilidade de acessar, caminhando, áreas de lazer, comércio e entretenimento, como parques, lojas, restaurantes, museus, entre outras atividades sociais e culturais que as cidades oferecem. Em um segundo momento, analisam-se as condições do caminho que precisa ser percorrido até o destino³². Os índices de caminhabili-

dade vão influenciar diretamente a predisposição que os cidadãos têm ou teriam para caminhar em determinados locais e são influenciados pela (i) Segurança Viária, sob o ponto de vista do tráfego motorizado e não motorizado, (ii) Manutenção, situação de conservação da superfície da calçada; (iii) Largura Efetiva: dimensões da calçada livre para caminhada; (iv) Segurança: sensação de segurança pessoal; (v) Atratividade Visual: condições da paisagem e uso do solo³³. Cabe destacar que o deslocamento a pé pode ser o modo de transporte predominante nas cidades menores e nas curtas distâncias nas cidades médias e grandes. Pode também ser parte de outras viagens motorizadas para o deslocamento em distâncias médias, com a combinação de dois ou mais modos de transporte³⁴.

O uso da bicicleta deve ser incentivado para viagens de curta e média distâncias. Esse modo de transporte atende de forma satisfatória alguns motivos de viagens e determinado perfil de usuários, tendo grande potencial de crescimento de uso no Brasil. É possível estimular seu uso por meio da implantação de rotas cicláveis, decorrentes de medidas de moderação de tráfego e sinalização adequada, uma vez que a velocidade dos veículos é um dos fatores que desestimulam seu uso, bem como o deslocamento a pé. A implantação de uma rede de ciclovias, ciclofaixas, bicicletários e demais infraestrutura de apoio demanda baixo investimento quando comparado com viadutos e outras intervenções destinadas ao transporte individual motorizado. A elaboração de um plano cicloviário é essencial para o desenvolvimento de uma política pró bicicleta, compreendendo um processo de planejamento, implantação e gestão de infraestrutura e serviços, de forma integrada

29. SÃO PAULO (CIDADE). Plano de Mobilidade Urbana de São Paulo - PlanMob/SP-2015 páginas 93-95. São Paulo. 2015

30. BOARETO, Renato. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. Revista E-Metrópolis nº 44, Ano 12, março de 2021. Rio de Janeiro.

31. MALATESTA, Meli. Mobilidade a pé e sua infraestrutura. Seminário Cidades a Pé. Comissão Técnica Mobilidade a Pé e Acessibilidade da ANTP. São Paulo. 2015

32. CACCIA, Lara e PACHECO, Priscila. 5 exemplos de caminhabilidade. WRI. 2019. Disponível em <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/10/5-exemplos-de-caminhabilidade>

33. MALATESTA, Meli. Oficina de metodologias para aferição da qualidade das calçadas: Nível de Serviço e Índice de Qualidade das Calçadas. 21º Congresso de Trânsito e Transporte - ANTP

34. Mais informações podem ser obtidas em BRASIL. Mobilidade a pé. MDR. Brasília. 2020 Disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/CTR_Mobilidadeap_compressed.pdf

com o transporte público coletivo³⁵, que deve contar com a participação da população usuária. Recentemente houve a aprovação da Lei nº 13.724/2018 que instituiu o Programa Bicicleta Brasil (PBB) “para incentivar o uso da bicicleta visando à melhoria das condições de mobilidade urbana”, que traz importantes diretrizes para uma política que incorpore a bicicleta na cidade. **O processo de destinação de espaços para a circulação de pedestres, por meio do alargamento de calçadas e implantação de ciclovias materializam a democratização das vias.** Essas medidas representam a reconquista dos espaços públicos para as pessoas e não para os veículos, melhorando os espaços públicos e a qualidade de vida nas cidades, conforme preconiza a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Um aspecto estrutural é a compreensão de que há condições mínimas para pessoa realizar uma viagem. Ela envolve compreensão de funcionamento da rede de transporte, com as opções de conexão e integração, o que demanda acesso à informações e um razoável conhecimento da cidade. Envolve também o deslocamento entre a localização do usuário o acesso à rede de transporte, que se dá por meio de um ponto de parada, um terminal ou estação. Dessa forma, deve haver acessibilidade física, ou seja, não deve haver obstáculos físicos que impeçam o deslocamento até um ponto de embarque ou desembarque, bem como o acesso e permanência na infraestrutura (abrigos, terminais e estações) e veículos (ônibus, trens e barcas). Dessa forma, especial atenção deve ser dada às necessidades das pessoas com deficiência que incluem a capacidade

de receber informações para planejamento da viagem e permanência nas instalações. Outro aspecto é o acesso econômico, no qual estão associados os níveis de tarifa e a integração tarifária.

Apesar da base legal existente, muito deve ser feito ainda para garantir a acessibilidade para as pessoas com deficiências, idosos e outras pessoas com restrição de mobilidade e dificuldade de locomoção. O Brasil teve um avanço no arcabouço legal para a garantia de direitos das pessoas com deficiência, principalmente a partir das leis nº 10.048/2000³⁶ e 10.098/2000³⁷, com impacto na definição da acessibilidade física aos espaços de circulação e modos de transporte para as pessoas com deficiência (PCD) e mobilidade reduzida. Houve também a aprovação do Estatuto da Pessoa Idosa, instituído pela Lei nº 10.741/03³⁸. No caso da mobilidade urbana, essas leis resultaram em conteúdo do Decreto nº 5.296/2004³⁹ e na criação do Programa Brasil Acessível do Ministério das Cidades em 2004. Os documentos de lançamento do programa já apontavam uma mudança de abordagem, expressa na frase “da eliminação das barreiras arquitetônicas à política de mobilidade urbana e inclusão social”. Houve também a aprovação da Norma ABNT nº 9050, sobre “Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”. Todas as iniciativas tinham como premissa o **desenho universal**, que basicamente possibilita que ambientes e objetos sejam projetos para serem usados por todas as pessoas, independentemente de suas características, como estatura, idade, ou a presença de deficiências físicas ou mobilidade reduzida. Mais recentemente, houve

35. Informações complementares podem ser obtidas no livro “A bicicleta e as cidades: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana”. IEMA. 2009 disponível em https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2010/01/a_bicicleta_e_as_cidades.pdf e BRASIL. Ministério das Cidades. Caderno Técnico para Projetos de Mobilidade Urbana: Transporte ativo. Brasília. 2017. Disponível em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/publicacoes> e BRASIL. Mobilidade por Bicicleta. MDR 2021. disponível em https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/copy_of_CTR_Bicicleta.pdf

36. BRASIL; Lei nº 10.048, de 08 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.

37. BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

38. BRASIL. Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências.

39. BRASIL. Decreto Federal nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004.

Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências



a aprovação da Lei nº 13.146/2015⁴⁰, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, que complementa a base legal específica sobre o tema. Porém persiste nas cidades um passivo de espaços e serviços não acessíveis, cuja mudança deve ser considerada no âmbito de um Sistema Único de Mobilidade Urbana.

O transporte individual tem que ser desestimulado pelo poder público para que haja mudança modal para o transporte público coletivo e os modos ativos. A experiência internacional demonstra que apenas a existência de uma boa rede de transporte público coletivo é insuficiente para promover a mudança de viagens provenientes do transporte por automóvel. Há vários instrumentos de **“Gestão de Demanda de Viagens”** (*Transport Demand Management – TDM*) que podem ser utilizados para reorganizar o sistema de mobilidade urbana, permitindo ao melhor uso do sistema viário e liberando espaço para o transporte público, o transporte ativo, materializando a abordagem de democratização da rua. Medidas de desestímulo ao uso do automóvel⁴¹, como gestão de estacionamento, cobrança das externalidades negativas, restrição de circulação em áreas e horários específicos são fundamentais. É necessário também baratear o uso do transporte público em relação ao uso do transporte individual, pois se for mais barato, rápido, confortável usar o transporte individual, dificilmente haverá mudança para os modos ativos e coletivos. A reorganização dos espaços de circulação para favorecer os modos sustentáveis de transporte, associados ao paisagismo, produzem também a requalificação das áreas urbanas.

A captação e distribuição de carga urbana deve ser objeto de planejamento e gestão por parte das cidades. A Lei nº 12.587/12 incorpora a carga urbana no

conceito de mobilidade, o que demanda tratamento específico para esse tema. A movimentação de cargas faz parte das práticas comerciais de cada setor econômico na cidade e cada um possui diferentes necessidades de movimentação de cargas e práticas logísticas. Os problemas envolvendo a logística urbana podem ser considerados entraves para o desenvolvimento local, gerando perdas na competitividade das cadeias logísticas e impactos negativos na qualidade de vida da população local provocado pelo aumento dos níveis de poluição do ar e sonora e queda da produtividade devido aos altos níveis de congestionamento e risco de acidentes. É necessário aprimorar o conhecimento sobre o planejamento e soluções de logística urbana para cidades pequenas, médias e grandes, propor diretrizes e dar exemplos para o desenvolvimento de Planos de Mobilidade de Cargas⁴².

Ao promover uma Transição Energética Justa, contribuir para a efetivação dos outros Direitos Sociais e promover a equidade, a mobilidade urbana contribui para o desenvolvimento de uma cidade sustentável. O acesso à educação, trabalho, lazer, assistência social e outros Direitos Sociais previstos na Constituição Federal dependem fortemente de um sistema de mobilidade urbana estruturado. A estruturação de uma rede de transporte público abrangente, com serviços disponíveis que atendam toda a população e integrados com modos ativos (deslocamento a pé e por bicicleta) é elemento de efetivação dos outros direitos sociais e devem **considerar aspectos de gênero e raça**. Além disso, esses serviços viabilizam o alcance de vários dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, uma vez que eles dependem da acessibilidade de grupos específicos da população aos diferentes locais e oportunidades.

40. BRASIL. LEI Nº 13.146, DE 6 de julho 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

41. Maiores informações podem ser obtidas em Instrumentos de desestímulo ao uso do transporte individual motorizado: lições e recomendações. IEMA. São Paulo. 2011. Disponível em <https://energiaambiente.org.br/produto/instrumentos-de-desestimulo-ao-uso-do-transporte-individual-motorizado-licoes-e-recomendacoes>

42. BID. Distribuição urbana de mercadorias e planos de mobilidade de carga: oportunidades para municípios brasileiros. Brasília. 2018. Disponível em <https://publications.iadb.org/pt/distribuicao-urbana-de-mercadorias-e-planos-de-mobilidade-de-carga-oportunidades-para-municipios>



O diagnóstico dos problemas e as soluções propostas devem considerar os diferentes tipos de cidades e as suas características Além do tamanho do território e da população. Há vários fatores que afetam a mobilidade urbana e a escolha modal, dentre os quais podem ser citados população, localização das cidades e a configuração urbana. Quando se observa a população, há 673 cidades com mais de 50 mil habitantes. Dentre elas, 326 têm mais de 100 mil habitantes, 155 mais de 200 mil habitantes, 49 mais de 500 mil habitantes e 18 têm população maior que 1 milhão de habitantes. Além da população, há Tipos Básicos definidos a partir de elementos estruturantes do território, considerando porte das cidades, dinâmica de integração urbana dos municípios e das cidades, em “arranjos populacionais” ou “municípios isolados”, bem como hierarquia das cidades na rede urbana. Segundo essa classificação, há no

Brasil 4.610 municípios isolados/ não integrados, que são municípios que não participam de arranjos populacionais. Há 289 Arranjos Populacionais (AP), compostos por 960 Municípios que formam agrupamento de dois ou mais Municípios, com forte integração populacional (movimentos pendulares para trabalho ou estudo e contiguidade entre as manchas urbanizadas principais).⁴³ Segundo o REGIC-IBGE⁴⁴ (Regiões de Influência das Cidades), a rede urbana do Brasil é formada por 5 níveis de hierarquia, sendo Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais (ver resumo do REGIC no Anexo 2).

O porte das cidades influencia diretamente a existência e a escolha de modos de transporte. Nas cidades menores as distâncias entre os locais de interesse das pessoas na área urbana são menores, facilmente

⁴³. BRUNO, Ana P. Tipologias de Cidades para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano. Apresentação no Seminário Internacional sobre Plano de Mobilidade Urbana. Brasília. 2023

⁴⁴. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>





acessados por meio do deslocamento a pé, por bicicleta, charretes ou motos. Nas cidades maiores há mais complexidade nos deslocamentos e aumento das distâncias, tornando necessária a existência do transporte público coletivo, ainda que em linhas singelas e serviços simplificados. Esse serviço aumenta de volume e complexidade de modos, tarifas e integração, conforme o porte das cidades. O transporte público coletivo não pode ficar restrito às ilhas de excelência, com corredores específicos que possuem qualidade, enquanto o restante das linhas tem problemas e há pessoas excluídas do atendimento.

Cabe destacar que nenhuma tipologia de cidade ou divisão responde a todas as questões das políticas públicas com incidência no território, sendo necessário fazer escolhas a partir do que é mais relevante para a mobilidade urbana. Além do porte populacional e os arranjos populacionais, a definição de Regiões Metropolitanas, por sua vez, atende aspectos legais de composição e delimitação específicas, possuindo cidades com diferentes características, mas problemas comuns, como a mobilidade urbana e o transporte público coletivo. Nessas regiões os problemas normalmente são mais complexos e devem ter solução compartilhada e coordenada. Portanto, é possível combinar tipos básicos e elementos qualificadores que possibilitam olhar de forma específica para cada município ou cidade; reunir cidades e municípios em grupos de acordo com características selecionadas para orientar ações programáticas e, por fim fazer a intersecção e articulação com outras políticas públicas.⁴⁵

Como é possível observar, há vários elementos que se relacionam com a acessibilidade, seja na sua promoção, resultados socioeconômicos de seu alcance ou aos efeitos inerentes aos modos de transporte usados. Portanto, os entes federados podem influenciar direta ou indiretamente a escolha de mo-

dos de transporte, a partir da sinalização dada por meio da utilização dos instrumentos de política pública. Se for mais barato, rápido e seguro usar o transporte individual em detrimento do transporte público coletivo, dificilmente uma pessoa que puder escolher vai preferir o modo coletivo. Se houver calçadas e percorrer pequenas distâncias a pé for seguro e agradável, maior é a chance das pessoas caminharem. Da mesma forma, a existência de ciclovias ou a possibilidade de usar bicicletas em vias compartilhadas com segurança aumenta o uso desse modo de transporte. A combinação dos critérios usados pelas pessoas, a realidade dos serviços disponíveis e a sinalização dada pelo Estado, por meio dos instrumentos de políticas públicas, determinam a realidade observada nas cidades brasileiras. Portanto, a política de mobilidade urbana deve ser aliada de uma profunda transformação no modelo de desenvolvimento urbano que predomina atualmente na quase totalidade das cidades brasileiras. Ela deve buscar garantir o Direito à Cidade, por meio do qual as pessoas devem ter oportunidade de usufruir das facilidades e benefícios que a vida nas cidades proporciona⁴⁶.

Países em desenvolvimento como o Brasil estão diante do desafio de promover aumento da acessibilidade e melhores condições de mobilidade urbana para uma parte da população que está excluída do processo de desenvolvimento econômico. A inclusão leva a um maior número de viagens, seja por meio transporte individual, transporte público ou não motorizado, que passa necessariamente pela expansão de infraestrutura. Um dos desafios é fazer com que esse aumento de acessibilidade se dê em outras bases, com maior crescimento do TPC e transporte ativo. Visto de outra forma, o desafio é identificar e implementar medidas que sejam formadoras de uma política pública que estimule uma divisão modal com maior participação do TPC e modos ativos conjunto de deslocamentos da população.

⁴⁵. Idem 21.

⁴⁶. LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Centauro Editora, 3ª reimpressão. São Paulo, 2011

2.1 A importância do Transporte Público Coletivo

O serviço de transporte público coletivo demanda especial atenção em um Sistema Único de Mobilidade Urbana. Dentre os principais motivos da necessária abordagem especial, é possível destacar que ele é um Direito Social previsto no Artigo 6º da Constituição Federal, é um serviço essencial, conforme dispõe o Artigo 30 da Constituição Federal e único serviço de mobilidade urbana que pode ser universalizado em uma cidade. Essa última característica decorre do fato de que nem todas as distâncias podem ser percorridas a pé e não são todas as pessoas que andam de bicicleta ou possuem habilidades e recursos para usar motocicleta ou automóveis⁴⁷. A oferta de transporte público também é condição para a promoção da inclusão social, aqui entendida como um conjunto de iniciativas governamentais que visam garantir os direitos sociais.

As decisões sobre a política de mobilidade urbana resultam em impactos do transporte sobre a renda familiar, as oportunidades de trabalho e as decisões de moradia das pessoas, principalmente nos extratos de mais baixa renda⁴⁸. Portanto, os investimentos para a melhoria do transporte individual e a falta de investimento no transporte público afetam as condições de acesso às oportunidades de trabalho, estudo, lazer, compras e serviços essenciais daqueles que não são usuários do transporte individual, transformando a atual política de mobilidade, baseada na promoção das melhores condições possíveis para a circulação do carro, em uma fonte de iniquidade⁴⁹.

Os benefícios do transporte público podem ser abordados a partir de três principais dimensões. A “Social e Econômica” considera principalmente sua essencialidade, universalidade e a contribuição transversal para a implementação dos direitos sociais, a “Ambiental” considera a redução do consumo de energia e emissões atmosféricas, especialmente aquelas que prejudicam a qualidade do ar e as que causam efeito estufa. Por fim, a dimensão “Saúde e Redução de vítimas do trânsito”, considera a redução de doenças associadas ao trânsito intenso de veículos, bem como a redução de mortos e feridos resultante das colisões e atropelamento⁵⁰. De modo geral, os estudos apontam que o transporte público é parte da solução dos problemas ambientais, sociais, de saúde e de segurança no trânsito, justificando investimentos na implantação de infraestrutura e na sua priorização nas vias, quando ofertado em sistemas operados por ônibus.

A análise dos benefícios proporcionados pelos investimentos em transporte público na sua expansão e melhoria, tanto nas cidades quanto no transporte regional e metropolitano, contempla, ao menos, três aspectos principais⁵¹. O primeiro é o transporte público como uma fonte de aprimoramento da eficiência multimodal de transporte, o segundo é como acesso a oportunidades e o terceiro aspecto seu uso como ferramenta estratégica de planejamento e desenvolvimento.

⁴⁷. BOARETO, Renato. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. Revista E-Metrópolis nº 44, Ano 12, março de 2021. Rio de Janeiro...

⁴⁸. GOMIDE, Alexandre A. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Texto para Discussão nº 960. IPEA. Brasília. 2003

⁴⁹. VASCONCELLOS, Eduardo A. Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. NetPress. São Paulo. 1998

⁵⁰. OPAS. Pela defesa do transporte público seguro e saudável. Washington, 2010.

⁵¹. Transportation Research Board. Practices for evaluating the economic impacts and benefits of transit: synthesis of transit practice. National Academy of Sciences. USA. 2017. Adaptado da Tabela 1. Página 7. Disponível em <https://nap.nationalacademies.org/download/24768>



A. Transporte público como uma fonte de aprimoramento da eficiência multimodal de transporte

- Para usuários de transporte público: reduz o tempo de viagem, o tempo de espera e as despesas relacionadas à mobilidade urbana (em comparação com cenários “nada fazer” ou outras alternativas modais).
- Para os outros usuários das vias: reduz o crescimento do congestionamento, apresenta efeitos positivos sobre o tempo de viagem, a confiabilidade, a segurança e redução de custo. Fornece opções de viagem que reduzem o crescimento do tráfego de carros e sua intensidade de uso (Vkm).
- Para o governo: reduz os custos de investimento na expansão de novas vias/rodovias existentes, áreas de estacionamento e induz a redução do crescimento do número de veículos nas vias/estradas.
- Para os viajantes interurbanos: melhora o acesso e promove conectividade intermodal para aeroportos e trens interurbanos, inclusive de alta velocidade.

B. Transporte público como acesso a oportunidades

- Acesso às necessidades básicas e serviços essenciais: fornece mobilidade para aqueles que não podem ou não querem dirigir, moram em bairros onde atualmente há acesso limitado aos serviços de saúde, educação, lazer, comércio e trabalho.

- Acessibilidade: oferece mais opções de mobilidade que podem exigir menos gastos com transporte, permitindo assim mais investimentos em outras necessidades.

C. Transporte público como ferramenta estratégica de planejamento e desenvolvimento

- Desenvolvimento econômico regional: acesso a mercados de trabalho mais amplos com vagas mais qualificadas, maiores facilidades para a circulação e confiabilidade no abastecimento de mercadorias, por meio da diminuição do congestionamento nas rotas de caminhões, com efeitos no emprego no longo prazo e aumento do PIB regional.
- Redução da pobreza e desenvolvimento da comunidade: incentiva o investimento em bairros, comunidades e áreas rurais que são economicamente deprimidas e sofrem com a falta de investimento privado devido à falta de acessibilidade, reduzindo assim a pobreza e a criminalidade por meio do desenvolvimento econômico.
- Meio ambiente e comunidades com qualidade de vida: apoia o estabelecimento de metas de políticas públicas associadas à redução do consumo de energia, emissão de poluentes atmosféricos (melhoria da qualidade do ar), redução de gases de efeito estufa e redução do efeito barreira decorrente da construção novas obras viárias.

As características estruturantes do transporte público, a necessidade da organização em um serviço em rede e as suas externalidades positivas são moti-

vos⁵² que levam o Estado a regular o transporte público coletivo.⁵³ A regulação condiciona, basicamente, o nível da oferta (quantidade), a qualidade e as tarifas dos serviços públicos. Sob a perspectiva econômica, a regulação se justifica porque o transporte público tem um importante papel na viabilização do conjunto de atividades econômicas e suas necessárias interações espaciais, possibilita a produção de grandes impactos na estruturação espacial, no meio ambiente e no consumo de recursos naturais e energéticos. Dessa forma, o transporte público coletivo não pode ser entendido como resultado de forças de mercado que organizam diferentes serviços concorrentes e que disputem passageiros nas ruas.

Apesar de todas suas vantagens e externalidades positivas, o transporte público está em um contexto de crise no Brasil. Ela se expressa na elevação do custo operacional causado pela inflação setorial, no qual o aumento do preço do diesel foi expressivo, no processo de queda no número de passageiros agravado pela pandemia da Covid-19, no aumento dos níveis tarifários e esgotamento do modelo de financiamento baseado no pagamento de tarifas pelos usuários. O setor enfrenta ainda a demanda pela sua descarbonização, no caso do serviço operado por ônibus, e a concorrência de novos serviços de transporte por demanda. As soluções para o transporte público coletivo devem contemplar os serviços operados por ônibus (rodoviário), trens, metrô e VLTs (trilhos) e aquele operado por meio de barcas e outros tipos de embarcações. (aquaviário). A operação por ônibus está presente em quase 100% das cidades que possuem transporte público organizado, com exceção daquelas menores, que são atendidas basicamente por

meio de embarcações na região norte do país. Os sistemas sobre trilhos estão presentes nas médias e grandes cidades, principalmente em regiões metropolitanas, e contam com maior participação dos governos estaduais na implementação de projetos.

Para fazer frente a essa situação de crise, houve várias iniciativas que envolveram a proposição de legislação e novas fontes de financiamento. Foi aprovado o projeto de Lei Federal 3364/2020, que proporcionava um auxílio emergencial para as cidades enfrentarem a crise causada pela pandemia da Covid-19, que foi vetado pela presidência da República. Houve também o início de discussão sobre um novo marco legal para o transporte público, que envolveu o Projeto de Lei nº 3278/2021 no Senado Federal, que está em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 4392/2021 que institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI), bem como a proposta de lei elaborada no âmbito do Conselho Consultivo de Mobilidade Urbana do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional, atual Ministério das Cidades. Quanto ao financiamento da operação, mais de 110 cidades⁵⁴ iniciaram o subsídio aos sistemas de transporte público, como forma de manter a operação dos serviços e amenizar os efeitos da queda de demanda verificada desde o início da pandemia da Covid-19. Por meio da Emenda Constitucional nº 123/2022, aprovada para disponibilizar instrumentos de subsídios e o “Auxílio Brasil” foi dado ao setor uma “assistência financeira em caráter emergencial” de R\$ 2,5 bilhões para os governos estaduais e municipais cobrirem os custos do transporte decorrentes da gratuidade de tarifa das pessoas idosas. Recentemente foi

52. GOMIDE, A. A. Regulação econômica nos serviços públicos de transporte urbano no Brasil. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. GOMIDE, A. A.; ORRICO FILHO, R. D. Concessões de serviços de ônibus urbanos: a necessária introdução da competição: o papel das licitações. In: SANTOS, E.; ARAGÃO, J. (Eds.). Transporte em tempos de reforma: ensaios sobre a problemática. Brasília: LGE, 2000. p. 139-162.

53. Na teoria econômica, a justificativa para a regulação dos serviços públicos encontra-se na existência das “falhas de mercado”, ou seja, nas situações em que a oferta dos serviços públicos, se deixada responder apenas aos incentivos de mercado, ficaria abaixo da oferta socialmente ótima. As principais falhas de mercado a que os serviços públicos estão sujeitos são: a) não exclusividade em seu consumo; b) não-rivalidade entre consumidores; c) produção de externalidades positivas; d) presença de custos de capital irrecuperáveis; e d) monopólio natural. Os serviços de transporte coletivo devem ser regulados pelos governos locais pelo fato de acarretarem externalidades positivas (Gomide, 1998, apud Gomide, A.A e Carvalho, C.H. R. estruturas regulatórias dos serviços de ônibus urbanos no Brasil 2015

54. Setor de transporte público urbano acumula perdas de R\$ 25,7 bi em dois anos de pandemia. NTU. 04 de abril de 2022. Disponível em <https://www.ntu.org.br/novo/NoticiaCompleta.aspx?idArea=10&idNoticia=1567>



apresentada a PEC nº 25/2023, que trata da implantação do SUM e do estabelecimento da contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano⁵⁵.

Nos anos recentes houve também iniciativas dos governos municipais para resolver os problemas no transporte público coletivo. Cabe destacar a proposta desenvolvida em Goiânia (GO), com mudanças no arranjo para o financiamento da operação do sistema metropolitano, Ribeirão Preto (SP) na implantação de infraestrutura de corredores e faixas exclusivas de ônibus, Rio de Janeiro (RJ) no financiamento da operação do serviço de ônibus e compra de frota pública, São José dos Campos (SP) com frota pública elétrica, implantação de infraestrutura e proposta de gestão pública e transporte sob demanda, São Paulo (SP) com subsídio à operação e metas de redução de emissões nos contratos de concessão e, por fim Vargem Grande Paulista (SP) no financiamento da tarifa zero por meio da Taxa Transporte⁵⁶.

É possível afirmar que o transporte público coletivo está diante de um desafio quadruplo, que é recuperar passageiros, melhorar a qualidade do serviço

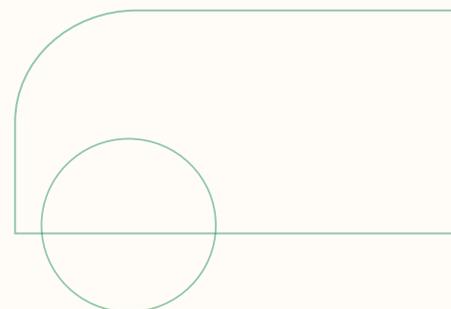
prestado, ampliar seu financiamento e reduzir custo para a sociedade. É necessário o aprimoramento da rede de transporte, viabilizando que ela seja única, integrada, abrangente, rápida, segura e com tarifas módicas ou reduções e isenções para segmentos específicos ou tarifa zero para todos os usuários. Mas o Brasil está em um momento histórico que deve decidir se muda a forma de organização e financiamento do transporte público ou observa sua degradação contínua nos próximos anos, que pode levar a uma situação de degradação, e desregulação. Essa situação, se concretizada, traz graves consequências sobre a perda de direitos, reduções e isenções tarifárias de usuários e áreas da cidade que não atendam à lógica de mercado desatendidas de transporte público, à mercê de transporte informal. A organização do SUM deve considerar uma abordagem abrangente de mobilidade urbana, com a adoção dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da PNMU. Mas especial atenção deve ser dada aos serviços de transporte público por ônibus, trens e metrô das cidades brasileiras, dada sua importância e seu papel decisivo no acesso ou não às oportunidades que a cidade oferece. É nesse contexto de crise e desafios que a discussão e estruturação de um SUM se reveste de importância estratégica para o Brasil.

⁵⁵. PEC nº 25, de 16 de maio de 2023, “Acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a instituírem contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano”. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362526>

⁵⁶. BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. “Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA. São Paulo. 2022. Disponível em <http://energiaeambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>



3. Fundamentação e proposta de Estrutura do SUM





As duas primeiras partes desse documento buscaram apresentar o desafio da efetivação dos Direitos Sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal, os desafios e a necessidade de estruturação da mobilidade urbana como uma política pública e a definição de instrumentos mais adequados para sua implementação. Foi apresentado também a relação da mobilidade urbana com o planejamento, uso e ocupação do solo urbano, bem como sua relação com outras políticas setoriais que têm na cidade sua materialização, com destaque para a viabilização dos ODS, principalmente por meio do transporte público coletivo. Esse serviço está pas-

sando por uma crise estrutural, que coloca a sociedade e o Estado brasileiro diante de desafios e decisões que determinarão sua existência como um serviço público nos próximos anos.

A terceira parte desse documento apresenta os principais aspectos que o Instituto MDT formulou para defender a criação do SUM no Brasil e subsidiar as discussões com a sociedade, os governos municipais, estaduais, o Congresso Nacional e o Governo Federal e todos os setores econômicos envolvidos na mobilidade urbana. São abordados 8 itens considerados estratégicos para o MDT.

3.1 Base Legal

A base legal para o início das discussões são as leis brasileiras que tratam do planejamento urbano, da mobilidade urbana e meio ambiente, uma vez que elas possuem interseções no espaço urbano. Dentre as leis existente, podem ser destacadas:

- **Lei nº 10.257/2001** - Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (Estatuto da Cidade)
- **Lei 10.741, de 01/10/2003** - Estatuto da Pessoa Idosa
- **Lei nº 11.107/2005** - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- **Lei 12.527, de 18/11/2011** - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências.
- **Lei 12.587/2012** - Institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU);
- **Lei nº 13.089/2015** - Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

- **Lei nº 13.146.2015** - Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
- **Lei 13.460, de 26/06/2017** - Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
- **Lei nº 13.724/2018** - Institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB) para incentivar o uso da bicicleta visando à melhoria das condições de mobilidade urbana.

Há também incidência de outras leis de políticas ambientais, como a Lei nº 12.187/2009 que Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e Resoluções CONAMA sobre Qualidade do Ar.

É possível perceber que o Brasil conta com uma razoável base legal que possibilita a implementação de uma política de mobilidade urbana fundamentada nas ideias apresentadas nesse documento. Esse conjunto de leis traz exigências, bem como instrumentos que podem ser utilizados no delineamento dos objetivos, instrumentos e ações que serão implementadas pelo SUM. O Estatuto da Cidade traz um conjunto de instrumentos de intervenção e regulação urbanística, que podem contribuir no planejamento e no financiamento da mobilidade urbana. A Lei de Consórcios Pú-

blicos possibilita a estruturação da gestão metropolitana de serviços públicos de interesse comum, como é o caso do transporte público coletivo. O Estatuto da Metrópole, por sua vez, traz avanços importantes no planejamento e gestão de serviços metropolitanos. A base legal existente permite também que os governos estaduais e municipais subsidiem os serviços de transporte público coletivo sob sua responsabilidade.

A legislação de criação do SUM, além de possibilitar sua própria estruturação e a coordenação das ações dos entes federados, deve resolver o modelo de financiamento para que o país mude a mobilidade urbana nos próximos anos. É necessário (i) o

estabelecimento de uma fonte nacional de recursos, administrada pelo governo federal, (ii) a complementação financeira da União para custear as redes estruturadas de transporte público coletivo, (iii) a obrigatoriedade de investimento mínimo por parte das três esferas de governo e (iv) a permissão legal para que os estados e municípios criem fontes de financiamento para a mobilidade urbana. **Dessa forma, o SUM deve ser instituído por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que traga seus Princípios, Diretrizes e Objetivos, em como sua fonte de financiamento. Na sequência deve ser aprovada uma lei que faça sua regulamentação, estabelecendo sua operacionalização e regras de funcionamento.**

3.2 Definição do SUM

A proposta de estruturação do SUM tem o objetivo de apresentar uma forma de organização do Estado para a provisão do Direito ao Transporte, considerando uma nova divisão de responsabilidades entre os governos municipais, estaduais e o federal. A ação do Estado é organizada para implementar uma política pública de mobilidade urbana, considerando os vários instrumentos disponíveis para os governos. Considera

também os vários modos de transporte, mas adota o transporte público coletivo como eixo estruturador da organização da política, dada a sua importância para a acessibilidade de todas as pessoas, como serviço essencial e único que pode ser universalizado. Seu planejamento deve ser articulado com os modos ativos, subordinando o deslocamento por meio do transporte individual para aquelas viagens onde ele é imprescindível.

Definição do SUM

O SUM é um instrumento de gestão para atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos entes federados para prover o Direito ao Transporte e garantir a mobilidade, a acessibilidade urbana e o Direito à cidade, considerando os diferentes modos de transporte motorizados e ativos de passageiros, no qual o transporte público coletivo tem papel estruturador.

O SUM deve ser estruturado para modificar radicalmente a estrutura de mobilidade urbana e a prestação de serviços de transporte público coletivo. Diferentemente de outras políticas públicas como a Saúde, que tem protocolos claros e procedimentos específicos

para a prevenção, atendimento emergencial e tratamento, a mobilidade possui um conjunto de Princípios, Diretrizes e Objetivos (PDOs) que devem ser aplicados pelos entes federados, no âmbito de sua competência. Como apresentado anteriormente, as cidades possuem diferentes características que influenciam e impactam a mobilidade urbana, mas elas devem aplicar os PDOs no planejamento e implementação de ações e projetos. O resultado buscado deve ser a promoção da acessibilidade a partir de modos sustentáveis, o desenvolvimento econômico e a redução de desigualdades. Cabe ao SUM, principalmente por meio da ação do Governo Federal, implementar fonte de financiamento nacional, estimu-



lar novas fontes de financiamento locais e coordenar as ações para que os PDOs da PNMU sejam efetivados e haja a provisão do Direito ao Transporte.

Essa ação coordenada tem como objetivo garantir o acesso universal e o Direito à cidade, a partir da integração de modos sustentáveis de transporte (multimodalidade). O planejamento da mobilidade urbana deve considerar também o princípio da justiça na mobilidade, articulando a necessidade de uma transição dupla em direção à mobilidade ambientalmente sustentável e à justiça. O conceito de justiça de mobilidade pode destacar as desigualdades de classe, raciais, de gênero e outras estruturalmente distribuídas no potencial de mobilidade. Uma transição completa do sistema de mobilidade baseado no automóvel, atualmente dominante, só ocorrerá quando forem abordadas simultaneamente as questões de desigualdade social que sustentam o

sistema atual e tiver início a promoção da justiça da mobilidade como parte integrante da sustentabilidade⁵⁷.

No SUM o Governo Federal assume maior protagonismo no financiamento, indução, coordenação de ações e acompanhamento dos resultados obtidos.

Sua atuação deve ser estruturada para mudar o processo de planejamento urbano, contribuindo para as cidades alterarem os fatores que geram necessidades de viagens motorizadas, estabelecer fontes de financiamento que capturem a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos, disponibilizar recursos para infraestrutura de mobilidade urbana, além de disponibilizar recursos complementares para o custeio do transporte público coletivo. O repasse de recursos deve ser acompanhado da avaliação dos resultados obtidos, por meio de avaliação ex-ante e ex-post dos projetos e intervenções.



⁵⁷. SHELLER, Mimi Theorising mobility justice. 2018. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 30, n. 2. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ts/a/wv4Pj5n9HJqNv7J7R3RpyWP/?lang=en>

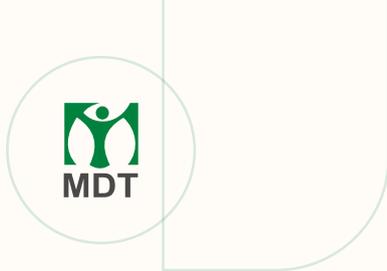
3.3 Princípios, Diretrizes e Objetivos

O SUM deve contar com Princípios, Diretrizes e Objetivos (PDOs) claros, que contribuam com a implementação da PNMU e orientem as ações dos entes federados. É necessário reforçar a responsabilidade do Estado no planejamento da mobilidade, a transparência e o controle social sobre a política pública e a necessidade de novo modelo de financiamento, no qual toda a

sociedade contribua para custear o serviço de transporte público coletivo, que é essencial. Os PDOs, naquilo que for pertinente, se aplicam também na carga urbana. A partir do que dispõe a base legal incidente na mobilidade urbana e as melhores práticas internacionais, é proposto o seguinte conjunto de Princípios orientadores da estruturação do SUM.

Princípios do SUM

- I. Primazia da responsabilidade do Estado no planejamento e condução da política de mobilidade urbana, envolvendo todos os modos de transporte de passageiros e carga urbana
- II. Descentralização da administração, com direção única em cada ente federado e gestão coordenada;
- III. Universalidade da cobertura e do atendimento do transporte público coletivo;
- IV. Diversidade das fontes de financiamento;
- V. Caráter democrático com participação social, transparência, publicidade e facilidade de acesso às informações /controle social
- VI. Monitoramento, avaliação de impacto e resultados sociais e ambientais da política de mobilidade urbana, planos e programas dos entes federados;
- VII. Incentivo à pesquisa e incorporação de desenvolvimento tecnológico;
- VIII. Planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e climática, de forma transversal, buscando o desenvolvimento de cidades sustentáveis
- IX. Integração com as políticas de desenvolvimento econômico e social visando a redução das desigualdades e promoção da inclusão social
- X. Disseminação de nova cultura urbana associada à mobilidade urbana sustentável, baseada nos modos ativos e coletivos, bem como na reconquista dos espaços públicos para as pessoas.



Diretrizes do SUM

- I. Disseminação e apoio a ações e projetos que busquem o desenvolvimento urbano orientado e estruturado pelo transporte público coletivo e os modos ativos, buscando a reconstrução e requalificação dos espaços urbanos
- II. Financiamento do transporte público por toda a sociedade, de forma direta e indireta.
- III. Estabelecimento de fontes contínuas de recursos para investimento em infraestrutura de modos sustentáveis de transporte e mudança de matriz energética, considerando os princípios de uma Transição Energética Justa
- IV. Aprimoramento da capacidade instalada no Brasil para planejamento, elaboração e implementação de projetos de infraestrutura
- V. Fortalecimento da indústria nacional para a produção de veículos de transporte público coletivo e de carga com tecnologia limpa
- VI. Promoção de serviços públicos de qualidade e sua aferição contínua
- VII. Compartilhamento do custeio de serviços essenciais pelos entes federados
- VIII. Promoção da integração e coordenação de ações e projetos
- IX. Promoção do acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos resultados das ações em mobilidade urbana por parte da população

Objetivos do SUM

- I. Criar as condições para implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) por parte dos entes federados;
- II. Apoiar a estruturação, o aprimoramento da gestão pública e o planejamento da mobilidade urbana por parte dos estados e municípios;
- III. Articular e coordenar a implementação de soluções Inter federativas e metropolitanas
- IV. Ampliar a participação do transporte ativo e do transporte público coletivo no conjunto de deslocamentos da população, de forma integrada
- V. Estabelecer critérios e parâmetros técnicos para elaboração e implementação de projetos
- VI. Estabelecer fontes adequadas de recursos e justiça tributária na mobilidade urbana
- VII. Estabelecer assistência financeira complementar do governo federal aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios destinadas a garantir a manutenção, expansão e custeio do serviço de transporte público coletivo; principalmente para a população que está excluída do atendimento.
- VIII. Melhorar a qualidade do serviço de transporte público coletivo por meio do estabelecimento de padrão de qualidade e instrumentos adequados que garantam sua efetividade
- IX. Reduzir o consumo de energia e a emissão de poluentes locais e gases de efeito estufa dos sistemas de mobilidade urbana,
- X. Reduzir o número de mortos e feridos no trânsito, por meio de projetos de moderação de tráfego e fiscalização.

- XI.** Estabelecer mecanismos e instrumentos que garantam a transparência das decisões e informações sobre a mobilidade urbana, garantindo o controle social sobre a política pública
- XII.** Promover o planejamento e ação de longo prazo por meio de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, contemplando infraestrutura de mobilidade urbana sustentável.

Os PDOs do SUM devem orientar a estruturação da gestão, o planejamento, a definição dos projetos e in-

vestimentos para promover a qualidade na mobilidade urbana e o estabelecimento de parâmetros para acesso dos entes aos recursos da União. Ao longo do tempo devem ser estruturadas rede de caminhabilidade, rede cicloviária juntamente com requalificação e expansão do transporte público (ônibus, trilhos e aquaviário), a instituição de espaços de participação e controle social e a redução de emissões. Os planos, projetos e ações devem considerar a necessidade de alcance das metas nacionais e sua incidência na realidade dos sistemas locais de mobilidade urbana.

3.4 Responsabilidades e atribuições dos entes federados

A PNMU sujeitou os entes federados ao cumprimento dos Princípios, as Diretrizes e os Objetivos estabelecidos na Lei. Nº 12.587/2. Conforme o Artigo 24 da PNMU as cidades com população superior a 20 mil habitantes devem organizar sua ação em um plano de mobilidade urbana, que deve contemplar o deslocamento de pessoas e cargas, apesar do transporte e a circulação de pessoas e bens também estarem presentes nas cidades menores. A lei estabeleceu ainda no Artigo 24 os temas que devem ser tratados em um plano de mobilidade urbana, que são I - os serviços de transporte público coletivo; II - a circulação viária; III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens; VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados,

gratuitos ou onerosos; IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

O caderno PlanMob do Ministério das Cidades⁵⁸, em suas edições de 2007 e 2015, trouxe uma tabela de temas que estão presentes nas cidades ou deveriam ser tratados, conforme seu porte populacional. Quando se observa as tabelas, é possível identificar uma divisão de cidades em seis grupos populacionais, sendo (i) de 20 a 60 mil habitantes, (ii) entre 60 e 100 mil, (iii) entre 100 mil e 250 mil, (iv) entre 250 mil e 500 mil, (v) entre 500 mil e 1 milhão e (vi) acima de 1 milhão de habitantes. A partir dessas tabelas, foi produzida uma nova proposta de temas que podem incidir nas cidades, conforme seu porte, que pode ser observada na Tabela 2.

⁵⁸. São duas edições de caderno de orientação para a elaboração de planos de mobilidade urbana pelos municípios, respectivamente Caderno PlanMob. Construindo a cidade sustentável. Ministério das Cidades. Brasília. 2007 e PlanMob. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Ministério das Cidades. Brasília. 2015.



Tabela 2. Incidência provável de temas particulares por classe de cidades

Porte da Cidade	de 20 a 60 mil	60 a 100 mil	100 a 250 mil	250 a 500 mil	de 500 mil a 1 milhão	Mais de 1 milhão
Temas						
Integração da mobilidade com o planejamento e ordenação do solo urbano	0	0	0	0	0	0
Acessibilidade, transporte coletivo e escolar na área rural	0	0	0	0	0	0
Implantação e qualificação de calçadas e áreas de circulação a pé	0	0	0	0	0	0
Criação de condições adequadas à circulação de bicicletas	0	0	0	0	0	0
Promoção do desenho universal (atende também as pessoas com deficiência)	0	0	0	0	0	0
Classificação e hierarquização do sistema viário; organização da circulação		0	0	0	0	0
Implantação de sistema de transporte público coletivo e modelo de financiamento		0	0	0	0	0
Organização da circulação em áreas centrais e polos locais			0	0	0	0
Planejamento Urbano Orientado pelo Transporte Público e Modos Ativos			0	0	0	0
Integração do transporte coletivo e os modos ativos			0	0	0	0
Avaliação permanente da qualidade do transporte coletivo e do trânsito			0	0	0	0
Sistemas integrados de transporte coletivo				0	0	0
Tratamento viário para priorizar o transporte coletivo				0	0	0
Modelo tarifário para o transporte coletivo urbano (integração)*				0	0	0
Regulamentação da circulação do transporte de carga urbana				0	0	0
Instrumentos para o controle e o desestímulo ao transporte individual motorizado				0	0	0
Estrutura de Gestão específica para a mobilidade urbana				0	0	0
Consolidação de subcentros urbanos e soluções regionais de mobilidade					0	0
Sistemas estruturais de transporte coletivo de média capacidade					0	0
Tratamento de polos geradores de viagens					0	0
Modelo institucional em regiões metropolitanas e áreas conurbadas**					0	0
Sistemas estruturais de transporte coletivo de alta capacidade						0
Controle de demanda e tráfego urbano						0

*Em cidades com tarifa zero esse item não se aplica

** Depende do porte de cidades e localização

Fonte: Adaptado de Caderno PlanMob. Construindo a cidade sustentável. Ministério das Cidades. Brasília, 2007. Página 170 e PlanMob. Caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana. Ministério das Cidades. Brasília, 2015. Página 225

O cumprimento dos Princípios, das Diretrizes e Objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana é compulsório para todos os municípios. A PNMU é referência obrigatória para todas as cidades e a priorização do transporte público, o tratamento adequado das vias para pedestres e ciclistas e o desestímulo ao uso do automóvel são autoaplicáveis, não dependendo de nenhuma regulamentação complementar. Dessa forma, o Estado usaria instrumentos de comando e controle para estimular a mudança necessária na mobilidade urbana, a partir do cumprimento da lei. Nas cidades menores, dedicação maior será destinada a promover as condições de caminhabilidade e uso da bicicleta e melhoria dos espaços públicos para a circulação de pessoas, conforme estabelece a PNMU. Nas cidades maiores é adicionado o tratamento dos modos coletivos de transporte público, serviços de transporte por demanda e gestão do trânsito, conforme a complexidade de seus sistemas de mobilidade urbana.

É possível depreender do corte populacional adotado nos Cadernos do PlanMob e dos temas listados no Artigo 24 da PNMU, uma escala na abordagem da mobilidade urbana. Há uma combinação entre temas iniciais e de tratamento obrigatório por todas as cidades, até temas específicos inerentes às cidades maiores e que possuem sistemas mais complexos, cuja ação deve estar organizada em um plano de mobilidade urbana. Observa-se que, conforme o porte das cidades, os sistemas de mobilidade urbana tornam-se mais complexos, exigindo a reflexão sobre uma lista maior de temas.

Desde 2012 muitas cidades elaboraram, adicionalmente ao plano de mobilidade, planos específicos, conhecidos como planos de ação ou planos estratégicos, abordando redes de caminhabilidade, ou sistema cicloviário ou rede de corredores e faixas exclusivas de ônibus.

Mas as atribuições e responsabilidades dos entes federados podem ser organizadas pelas metas desejadas para transformar a mobilidade urbana. A partir dos PDOs da PNMU, dos problemas observados na mobilidade urbana, dos PDOs propostos para o SUM, **a proposta é que o Sistema seja orientado por metas estratégicas nacionais**, que já vêm sendo discutidas no país para ampliar a participação do transporte público coletivo e dos modos ativos no conjunto de deslocamentos da população; fomentar ações para a redução do consumo de energia dos sistemas de mobilidade urbana e reduzir o número de vítimas do trânsito. A partir dessas metas estratégicas de uma política transformadora da mobilidade urbana, é possível identificar uma nova lista de atribuições para os entes federados, que envolve também a estruturação da gestão pública para a implementação do SUM. Basicamente, elas são organizadas em seis blocos, sendo (i) Ampliar o uso dos modos ativos de transporte, (ii) Reduzir as vítimas do trânsito, (iii) Ampliar o uso do transporte público coletivo, (iv) Realizar a transição energética, (v) Estruturar a Gestão Pública e (vi) Atribuições comuns para todas as metas. A proposta da divisão de atribuições e responsabilidades em função das metas estratégicas para a mobilidade urbana pode ser observado na Tabela 3.





Tabela 3. Responsabilidades dos entes federados em função das metas de mobilidade urbana

Ente Federado	União	Estados	Municípios
Metas			
Ampliar o uso dos modos ativos de transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar, de forma complementar, a implantação de infraestrutura nos municípios • Estabelecer as referências técnicas de projetos • Prestar assistência técnica e contribuir para a capacitação aos Estados, Distrito Federal e Municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar projetos cicloviários metropolitanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover condições adequadas e implantar rede de caminhabilidade • Implantar melhorias nas calçadas (paisagismo, iluminação, reformas) • Adotar padrão de calçada • Implementar ações que garantam o uso da bicicleta como meio de transporte • Implantar rede cicloviária e vias cicláveis • Realizar manutenção e expansão da infraestrutura para transporte ativo
Reduzir vítimas do trânsito	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalizar o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS), organizar sua revisão e avaliação periódica e garantir a aplicação dos recursos do FUNSET 	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalizar o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS) • Implantar projetos de moderação de tráfego nas regiões metropolitanas, em acordo com municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Operacionalizar o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS) • Implantar Zonas 30km • Implantar vias sem tráfego motorizado e vias para pedestres • Implantar Medidas de Moderação de Tráfego (alargamento de calçadas, implantação de travessias seguras para pedestres, reduzir a velocidade máxima em vias urbanas)
Ampliar o uso do Transporte Público Coletivo (TPC)	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer, arrecadar e distribuir fonte nacional de financiamento da operação • Estabelecer critérios e periodicidade para a atualização de valores repassados para subsidiar o custeio do serviço de transporte público coletivo, observados os valores arrecadados pelos instrumentos específicos, a disponibilidade orçamentária e financeira; • Subsidiar, de forma complementar, a operação do TPC • Apoiar implantação de projetos de infraestrutura (BRTs, Trens e Metrô) por meio de repasses de recursos, empréstimos ou aval a empréstimos internacionais • Prestar assistência técnica e contribuir para a capacitação aos Estados, Distrito Federal e Municípios • Definir parâmetros de projeto de TPC (modos adequados à demanda) • Definir padrão de qualidade nacional e método de avaliação do TPC • Realizar avaliação nacional do TPC • Organizar e disponibilizar informações sobre a mobilidade urbana • Fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico • Gerenciar o transporte interestadual e internacional de passageiros de caráter urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar a implantação de BRTs, Trens e Metrô • Estabelecer, arrecadar e distribuir fontes estaduais de financiamento da operação • Subsidiar a operação do TPC Metropolitano e estabelecer política tarifária • Realizar investimento mínimo de 2% do orçamento público no TPC • Propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da PNMU • Estabelecer as Diretrizes da Política Metropolitana de Mobilidade Urbana • Organizar a Conferência Estadual • Definir os modos de transporte para projetos metropolitanos, em acordo com os governos municipais • Implantar projetos, principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas • Coordenar o processo de elaboração dos planos metropolitanos • Gerenciar o transporte público de passageiros intermunicipal de caráter urbano • Adotar novas formas de contratação e remuneração, associando cumprimento de padrão de qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar e gerenciar o transporte público no âmbito local • Definir a rede de transporte público e os modos de transporte coletivo adequados à demanda (BRT, VLT, Metrô) • Implantar rede de Faixas Exclusivas e BRTs • Melhorar a infraestrutura de uso (abrigos, terminais, sinalização e informações) • Disponibilizar informações para facilitar o uso do TPC • Estabelecer fontes locais de financiamento e subsídio da operação do TPC • Realizar investimento mínimo de 2% do orçamento público no TPC • Reduzir gradativamente custo da tarifa para o usuário, mediante subsídio. • Adotar novas formas de contratação e remuneração, associando cumprimento de padrão de qualidade • Implantar medidas de desestímulo ao uso do transporte individual (GDV) • Implantar projetos com recursos próprios e/ou, provenientes do governo federal, empréstimos junto à bancos públicos ou privados nacionais, bem como organismos multilaterais de financiamento ou bancos de fomento

Ente Federado	União	Estados	Municípios
Metas			
Realizar a Transição Energética	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer política industrial que favoreça desenvolvimento tecnológico de veículos limpos (motos, carros, ônibus e veículos urbanos de carga (VUCs)) • Estabelecer critérios de aquisição de ônibus Zero - Emissões nas compras públicas • Estabelecer programa nacional de aquisição subsidiada de Ônibus de Emissão Zero. • Incentivo ao uso de energias renováveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir prazos para incorporação de frota de emissão Zero no TPC e outras frotas públicas • Definir ações para a incorporação de frota limpa para o transporte urbano e metropolitano de carga • Incentivar o uso de energias renováveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar Zona de Emissões Zero (transporte de passageiros e carga urbana) • Definir prazos para incorporação de frota de emissão Zero no TPC e outras frotas públicas. • Implantar medidas de redução do consumo de energia no sistema de mobilidade urbana (desestímulo ao uso do automóvel, instrumentos de gestão de demanda de viagens) • Incentivar o uso de energias renováveis
Estruturar a Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Financiar e exigir a elaboração de PlanMob • Apoiar os programas de estruturação e modernização dos órgãos gestores • Organizar manuais e cadernos técnicos de referência • Promover programa de qualificação e aprimoramento dos profissionais de planejamento e gestão da mobilidade urbana • Fomentar o arranjo metropolitano mais adequado à realidade local 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar e aprimorar órgão gestor metropolitano • Elaborar Planos Metropolitanos • Estabelecer Conselhos Metropolitanos • Criar Fundo Estadual de Mobilidade Urbana • Estabelecer, juntamente com os municípios, arranjo metropolitano para a mobilidade urbana e transporte público coletivo (Consórcio ou empresa pública) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar PlanMob • Estabelecer Conselho Municipal • Criar Fundo Municipal de Mobilidade Urbana • Integrar arranjo metropolitano, onde for aplicável
Atribuições comuns à todas as metas	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer o Conselho Nacional • Criar e operacionalizar o Fundo Nacional de Mobilidade Urbana; • Estabelecer as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e suas e Metas específicas • Organizar e realizar periodicamente a Conferência Nacional • Elaborar o Plano Nacional de Mobilidade Urbana para 10 anos com metas nacionais • Prestar assistência técnica para elaboração de planos e projetos estaduais e municipais • Financiar a implementação de infraestrutura • Elaborar metodologias de cálculo da disponibilidade e repasses de recursos vinculados à mobilidade urbana • Acompanhar a efetivação do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado • Prover apoio para a criação dos Conselhos locais com atribuições específicas relativas à mobilidade urbana e capacitar seus integrantes • Desenvolver estudos e pesquisas 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar o Fundo Estadual de Mobilidade Urbana • Elaborar os planos metropolitanos com metas adequadas às nacionais • Desenvolver estudos e pesquisas 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar o Fundo Municipal de Mobilidade Urbana • Adotar o modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Público Coletivo (Transit Oriented Development); • Promover a integração intermodal (transporte ativo e coletivo), subordinando o transporte individual • Planejar e gerenciar a mobilidade urbana (todos os serviços) • Adequar os planos locais ao Plano e as Metas Nacionais • Difundir o conceito de mobilidade urbana sustentável e desenvolver nova cultura urbana • Desenvolver estudos e pesquisas

Fonte: Adaptado de BOARETO, Renato. A elaboração de planos de mobilidade urbana. II Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável: desafio dos novos governantes locais. Brasília 2013.



As atribuições foram estabelecidas para o atendimento das metas nacionais estratégicas, sendo aplicadas onde os modos estão presentes. Dessa forma, o SUM deve considerar a diversidade de cidades e as características do sistema de mobilidade urbana. As atribuições sobre o deslocamento a pé e por bicicleta se aplicam à todas as cidades. Aquelas atribuições inerentes à planejamento, implantação, contratação e gestão do transporte público coletivo, por sua vez, se aplicam nas cidades onde esse serviço está organizado. O desestímulo transporte individual tem início nas cidades médias, tendo maior relevância nas grandes cidades, onde o sistema de mobilidade urbana é mais complexo e o sistema viário apresenta maior congestionamento. O bloco 6, que trata das atribuições comuns a todas as metas, também está relacionado à atuação dos entes para a estruturação do SUM ao longo dos próximos anos, uma vez que precisamos organizar estrutura mínima para seu funcionamento.

O Governo federal assume novas responsabilidades, sendo que a principal novidade é a criação de uma fonte nacional de recursos, a arrecadação e distribuição dos valores obtidos. Além disso, o GF passa a fazer a complementação de recursos, conforme critérios estabelecidos, visando o custeio dos serviços de transporte público coletivo. Há uma assistência financeira complementar aos entes federados, por meio da qual o GF exerce sua função redistributiva e supletiva de recursos, como acontece na Educação. As transferências de recursos, tanto da fonte nacional arrecadada quanto do complemento federal, se dão por meio de transferência automática, fundo a fundo. Cabe destacar que não se trata de repassar a responsabilidade sobre o TPC para o GF, pois a atribuição sobre planejamento de rede, definição de modos, contratação, gestão e remuneração de serviços continua com os governos estaduais e municipais. Além de operacionalizar a fonte nacional de recursos, o GF continua com a atribuição de financiar os projetos de infraestrutura específicos para os modos ativos (deslocamento a pé e por bicicleta), bem como o transporte público coletivo de média e alta capacidades, como é hoje.

O Governo Federal tem papel fundamental na estruturação do SUM. Dadas as mudanças Constitucionais e de reorganização da gestão da mobilidade urbana, que passa a ser um tema nacional, o GF deve trabalhar para a implementação das etapas necessárias para a estruturação do Sistema, que contempla a realização de conferências (municipais, estaduais e nacional), a criação dos

Conselhos locais com atribuições específicas relativas às questões de mobilidade urbana e a capacitação de seus integrantes.

O governo federal passa a atuar na coordenação da ação dos governos estaduais e municipais, preservando as atribuições estabelecidas atualmente sobre implementação, gestão e financiamento. O GF assume papel ativo de coordenador e articulador dos entes para a implementação de ações e projetos em mobilidade urbana visando o alcance das metas nacionais estratégicas. Ele permanece responsável pelas Diretrizes da PNMU, assume a elaboração de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlaNMU), que deverá ser aprovado na Conferência Nacional. O PlaNMU deve contemplar investimentos em infraestrutura prioritária, estratégias e instrumentos para a implementação da PNMU e seus programas.

A mobilidade urbana demanda a atuação compartilhada dos entes federados principalmente nas regiões metropolitanas e áreas conturbadas. O planejamento e uso do solo, que têm forte impacto na geração de viagens motorizadas e já são um problema em escala municipal, são ainda mais desafiadores na escala metropolitana. As soluções são mais complexas e há o desafio da formulação e implementação de ações coordenadas de moderação de tráfego, desestímulo ao uso do transporte individual motorizado, implantação de rede cicloviária de abrangências metropolitanas. No caso do transporte público há os maiores problemas de sobreposição de redes e necessidade de financiamento e política tarifária integradas.

O governo federal deve fomentar que governos estaduais e municipais implementem soluções integradoras e não intervencionistas em uma região metropolitana ou aglomerado urbano. O objetivo é promover arranjo federativo, no qual os municípios exerçam sua autonomia na solução de problemas comuns com outras cidades, juntamente com o governo do estado. Não se trata, portanto, de uma “autoridade metropolitana” com papel intervencionista ou que subordine as cidades ou o governo do estado à uma estrutura de decisão que despreze seus papéis políticos. Os governos estaduais, por sua vez, devem assumir maior responsabilidade na coordenação de ações nas regiões metropolitanas e nas cidades que possuem relação econômica mais estreita, como acontece em Goiânia, Recife e Vitória (Ver Box 1).



Gestão Metropolitana

Em Goiânia (GO) o transporte público coletivo está organizado em uma rede de serviços denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), constituída pela capital do Estado e 18 municípios do entorno. A RMTC atua a partir da dimensão físico-espacial (vias, terminais, corredores); logística (linhas, trajetos, horários, meios e forma de integração); de modelo de operação e de acesso dos passageiros ao serviço (tarifas, forma de pagamento, forma de controle).

Em Recife foi organizado em 2008 o Grande Recife Consórcio de Transporte, que é uma empresa pública multifederativa, composta pelo Estado e municípios do Grande Recife, sendo Recife e Olinda os primeiros a aderirem. O Consórcio tem o objetivo de planejar e gerir o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), contratar os serviços de transportes por meio de licitação pública, regulamentar as atividades concedidas e fiscalizar e atualizar os contratos de concessão.

Em Vitória houve uma evolução na gestão, que levou vários anos. Em meados da década de 80 foi criado o Projeto Transcol com o objetivo de reformular e reestruturar o serviço de transporte coletivo da Região Metropolitana de Vitória. Em 1984 o projeto foi incorporado ao Programa de Aglomerados Urbanos – AGLURB, coordenado pela Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos – EBTU, que o financiou através do Banco Mundial, complementado com a participação do BNDES. A gestão do transporte público é feita atualmente pela Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb-ES) e o sistema é operado por empresas privadas divididas em consórcios operadores. Em 2017, a prefeitura de Vitória enviou uma proposta de emenda na lei orgânica para a Câmara Municipal, para permitir a integração do sistema de transporte público municipal com o sistema metropolitano. A unificação é a última fase deste processo e foi realizada em 2021.

A implementação do SUM deve considerar as dificuldades das administrações municipais, prevendo etapas graduais que possibilitem uma transição do modelo atual para a gestão da mobilidade urbana baseada em metas sociais, ambientais e divisão modal. Essa transição passa por compromissos que adquirem maior complexidade ao longo do tempo, demandando a construção de capacidades locais (equipe), a elaboração de plano de ação, o estabelecimento de estrutura de gestão (conselho e fundo específico) e criação de fontes locais de recursos. Cabe ao Governo Federal criar as condições e apoiar a estruturação da gestão local para que a ação dos governos seja possível.

É necessário o estabelecimento de metas incrementais anuais, quinquenais e decenais, como há em outras políticas públicas. Haverá, portanto, responsabilidades compulsórias, a partir dos Princípios, Diretrizes e Objetivos estabelecidos na PNMU e as obrigações assumidas por adesão e contrapartida, principalmen-

te aquelas voltadas para o transporte público coletivo, que possibilitam o acesso à novas fontes de recursos. O governo federal deve apoiar a construção de capacidades locais para que as cidades possam aprimorar sua atuação, dentro um processo de melhoria contínua, e possam implementar contrapartidas, permitindo o recebimento de mais recursos e o acesso à novas fontes de financiamento mais vantajosas. Esse apoio envolveria a formação de pessoal, a elaboração de plano de mobilidade urbana, bem como plano de ação para o transporte ativo (deslocamento a pé e por bicicleta), moderação de tráfego, acessibilidade para pessoas com deficiência, desestímulo ao uso do automóvel, melhoria do transporte público coletivo e descarbonização do sistema de mobilidade urbana.

Com a implementação do SUM, a política é única, as metas são nacionais, a execução das ações é descentralizada para cada ente federado, mas coordenada pelo Governo Federal.



3.5 Estratégias e Instrumentos

Os instrumentos para o SUM organizar suas ações para efetivar os PDOs da PNMU e o Direito ao Transporte são resultado da combinação dos tipos de instrumentos usados em políticas públicas, as especificidades da mobilidade urbana e das atribuições dos entes federados.

A diversidade de cidades e as características do sistema de mobilidade urbana também devem ser consideradas para definir as obrigações e contrapartidas necessárias para a implementação do SUM.

Devem ser usados instrumentos de estímulo às mudanças que contribuam para a implementação das metas estratégicas, ao invés de serem criadas barreiras para que estados e municípios recebam recursos e acessem fontes de financiamento. Especial atenção deve ser dada aos instrumentos de políticas públicas associadas à construção de capacidades apresentados anteriormente. É possível adotar fontes incrementais de financiamento, conforme haja aprimoramento da capacidade e estrutura de gestão local

O SUM deve prever um “mapa do caminho”, formado por um conjunto de práticas e instrumentos que podem ser adotados pelos governos estaduais e municipais de forma incremental.

Essa metodologia de aprimoramento local possibilita a ampliação, por exemplo, de responsabilidades na gestão e implementação de instrumentos de arrecadação e gestão de demanda, ao mesmo tempo que pode haver aumento do repasse de recursos por parte do governo federal. Quanto maior a ação destinada à restrição do transporte individual por parte das cidades, maior pode ser o repasse de recursos para subsidiar o transporte público ou financiar outras intervenções na mobilidade urbana. Pode haver, portanto, uma relação direta entre o aprimoramento da ação dos governos locais para o alcance das metas estratégicas, a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o repasse de recursos e o acesso de fontes de financiamento complementares.

O subsídio do transporte público, por sua vez, atenderá aquelas cidades que possuem uma rede organizada de serviços.

O acesso ao subsídio federal, deve ser condicionado à implementação de medidas incrementais de reorganização da mobilidade urbana e melhoria do serviço de transporte público coletivo, envolvendo aquelas cidades que estão dispostas a mudar a forma de organização, contratação, financiamento e remuneração de operadores. O subsídio ao transporte público deve vir acompanhado de melhoria da qualidade geral dos serviços, de forma perceptível para a população. Assim, os recursos produzirão efeitos diretos, na melhoria dos serviços, e indiretos, dada a melhoria sistêmica que será promovida na cidade como um todo. Dessa forma, o Estado usaria os instrumentos fiscais e econômicos para induzir a mudança de realidade preconizada para a garantia do Direito ao Transporte.

A partir da análise de outras políticas públicas, da tabela de atribuições apresentada anteriormente e dos instrumentos previstos na PNMU, é possível elaborar uma lista de possíveis instrumentos que podem ser operados na implementação do SUM:

- **Plano Nacional de Mobilidade Urbana**, com investimentos perenes e projetos prioritários de mobilidade urbana (transporte público, calçadas e ciclovias)
- **Programa de desenvolvimento tecnológico** de equipamentos e veículos de transporte público
- **Elaboração e publicação de estudos e diagnósticos**, promovendo a padronização da informação disponibilizada sobre mobilidade urbana
- **Financiamento e assistência técnica na formulação de planos de mobilidade urbana**

- **Elaboração de Cadernos de Referências Técnicas (CRT)**
- Desenvolvimento de ação de capacitação para planejamento da mobilidade e redes de transporte associadas ao desenvolvimento urbano (**formação de pessoal**)
- **Implementação de programa de financiamento para estruturação da gestão pública local para controlar serviços, empresas e contratos**
- **Financiamento de estudos e simulações de financiamento de projetos e identificar contrapartidas**
- **Fomento para a estruturação de redes regionais** (multimodal, única, integrada e racionalizada) condicionando o acesso a determinados tipos de investimentos para o transporte público.
- Estabelecimento de **padrão de qualidade para o serviço de transporte público**
- **Financiamento para a implantação de Centro de Controle Operacional** – CCO pelas prefeituras
- **Estabelecimento de rotinas de controle da operação e aferição dos resultados** e da qualidade do transporte público (Índice de Qualidade do Transporte)
- Estabelecimento de padrão construtivo para faixas exclusivas, corredores de ônibus e BRTs
- Estabelecimento/revisão de padrões construtivos para o transporte ativo (calçadas e bicicletas)
- Estabelecimento de padrões técnicos para as intervenções de moderação de tráfego
- Estabelecimento de padrão de projeto de infraestrutura para evitar **intrusão urbana e indução de trânsito de passagem** (externalidades negativas no planejamento de infraestrutura viária)
- Aprimoramento de norma para elaboração de (Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), avaliação ex-ante e ex-post de projetos
- Estratégia de descarbonização para o país e programa de financiamento
- Consolidação de um Sistema de Informações da Mobilidade Urbana
- **Assistência financeira complementar** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na implantação de infraestrutura de mobilidade urbana, considerando os modos ativos e coletivos de passageiros;
- **Assistência financeira complementar** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no custeio do transporte público coletivo
- **Definição e regulamentação de novos instrumentos locais de arrecadação** de recursos para financiar o transporte público coletivo^{3.6} Fontes de recursos e objeto de financiamento





3.6 Fontes de recursos e objeto de financiamento

Conforme demonstrou a análise comparativa dos sistemas nacionais existentes, o financiamento do SUAS, SUS e da Educação apresentam características semelhantes. Toda a sociedade contribui com o financiamento das respectivas políticas públicas, com participação dos três entes federados. O repasse de recursos pela União para os estados e municípios são condicionados à existência e funcionamento de Conselho (municipal e estadual) com ampla participação de trabalhadores e população em geral, (ii) Fundo, com orientação e controle dos respectivos Conselhos, (iii) Planos nacional, estadual e municipal e (iv) alocação de recursos próprios. O repasse de recursos é automático, fundo a fundo, e utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos locais é declarado anualmente, com relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho e outros organismos de controle.

Há também critérios objetivos para a distribuição de recursos, que consideram algumas variáveis. É possível identificar critérios como perfil demográfico da região, características quantitativas e qualitativas da rede de equipamentos públicos, desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior ao repasse de recursos; níveis de participação do setor nos orçamentos estaduais e municipais, bem como a previsão de plano plurianual de investimentos da rede de serviços. Além do repasse de recursos arrecadados, à União cabe a assistência financeira complementar no caso do SUS e da Educação. Há também obrigatoriedade de percentual mí-

nimo de investimento no orçamento por parte de estados e municípios e da própria União em Saúde e Educação⁵⁹.

Um aspecto importante na definição dos recursos para a Educação é o “potencial de arrecadação tributária” de cada ente federado, que foi considerado na Emenda Constitucional nº 108/2020, que criou o FUNDEB. No Artigo 212-A, que trata do repasse de recursos complementares por parte do governo federal, foi definido que a lei estabelecerá outros critérios baseados no “nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação. Segundo o texto legal, o “indicador de utilização do potencial de arrecadação tributária terá como finalidade incentivar que entes federados se esforcem para arrecadar adequadamente os tributos de sua competência”. A verificação desse potencial é um importante instrumento para a mobilidade urbana, uma vez que a superação dos atuais problemas depende também do estabelecimento de novas fontes de financiamento. A PNMU estabeleceu em seu Artigo 23 um conjunto de “instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana” e o Estatuto da Cidade também possui instrumentos que permitem arrecadação para investimento na mobilidade urbana. É possível, portanto, estabelecer um potencial de arrecadação para o setor, a partir dos instrumentos já previstos em lei, além daqueles que podem ser instituídos na legislação do SUM.

⁵⁹. No caso da Saúde, a Lei Complementar nº 141/2012 estabeleceu que a União aplicará, anualmente o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB), os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos e os municípios 15%. No caso da Educação, os percentuais foram tratados no Artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.



Na mobilidade urbana, são necessários recursos para investimentos em infraestrutura e custeio dos serviços. A implantação de infraestrutura contempla calçadas, ciclovias, faixas e corredores exclusivos de ônibus, abrigos em pontos de parada, terminais, investimentos em linhas de Veículos Leves sobre Trilhos (VLT, trens e metrô). Todos os investimentos em corredores exclusivos de ônibus e BRTs realizado nas cidades dependeram de apoio do governo federal, seja por meio de repasse de recursos não reembolsáveis, provenientes do Orçamento geral da União (OGU) ou de empréstimos. No caso dos sistemas sobre trilhos (trens e metrô), os investimentos ficam normalmente sob responsabilidade dos governos estaduais, que apresentam maior capacidade de investimento quando comparados às cidades. Nesses casos, o governo federal atua por meio do BNDES e como avalista de empréstimos, incluindo organismos multilaterais de financiamento, como Ban-

co Interamericano de Desenvolvimento (BID) Banco Mundial (BIRD), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e, mais recentemente, o Novo Banco de Desenvolvimento, conhecido como Banco dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Na infraestrutura há uma crise de financiamento, uma vez que o governo federal reduziu drasticamente os aportes para essa finalidade. Nos últimos anos o orçamento do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional basicamente foi resultado de emendas parlamentares para recapeamento ou asfaltamento de vias, com volumes de recursos dispersos em pequenas intervenções⁶⁰.

No caso do custeio, é o transporte público coletivo que demanda maior atenção dado o esgotamento do modelo de financiamento baseado no pagamento de tarifa pelos usuários, abordado anteriormente. Nos anos de 1970 e inícios dos anos 1980 os sistemas

⁶⁰. Uma análise dos programas e ações do governo federal nos últimos anos pode ser obtida em BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. "Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA. São Paulo. 2022. Disponível em: <http://energiaeambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>



de transporte público concedidos à operação privada observavam aumentos contínuos de demanda, dado o processo de urbanização e o crescimento da atividade econômica. A crise de financiamento observado na década de 1980 foi solucionada, em parte, pela criação do Vale-Transporte em 1985⁶¹. Recentemente, várias cidades iniciaram o subsídio público aos serviços como forma de não elevar a tarifa paga pelos usuários, principalmente após a crise de financiamento agravada pela pandemia da Covid-19. Essa situação tem demandado do setor a proposição de novo modelo de financiamento que estabeleça novas fontes de recursos para o custeio do serviço. Esse aspecto deve, inclusive, ser observado nas propostas de reforma fiscal e tributária atualmente em discussão no Congresso Nacional. O setor deve contribuir com as discussões, buscando viabilizar novas fontes e um novo modelo de financiamento da mobilidade urbana.

O aspecto estruturador e transformador do financiamento é que o serviço de transporte público deixe de ser custeado exclusivamente pelos seus usuários e passe a ter um financiamento social. O Brasil pode se inspirar em exemplos de outros países. O transporte público é um insumo para que o desenvolvimento econômico aconteça. Por isso vários países estabeleceram um modelo de financiamento no qual o custeio não recai sobre quem usa, mas sobre os setores econômicos que se beneficiam da existência de uma rede de transporte público, conforme a capacidade de pagamento e tamanho do benefício. As fontes devem contemplar **contribuições de nacionais** de segmentos econômicos como combustíveis usados no transporte individual (principalmente fósseis) e automóveis (indústria e usuários), **bem como fontes estaduais e municipais** (imposto sobre propriedade de veículos, proprietários de terras urbanas, setor de incorporação de imóveis, comércio e serviços). Nesse último caso, a premissa é que há setores que se beneficiam dos investimentos públicos em infra-

estrutura de mobilidade urbana, por meio da valorização de terrenos e maior lucratividades da incorporação de empreendimentos imobiliários na área de influência dos investimentos realizados pelo poder público, complementados por fontes estaduais e federais.

É possível desenvolver também uma proposta de “Contribuição para a Manutenção da Rede de Transporte Público Coletivo”, como foi feito para a iluminação pública. Essa contribuição foi instituída pela Emenda Constitucional nº 39/2002⁶² e permite que o município tenha uma fonte de recursos para o custeio do serviço de iluminação pública. O argumento principal que fundamenta o financiamento social do transporte público coletivo é que toda a sociedade deve contribuir para o financiamento de uma rede de serviços disponibilizada na cidade, independentemente de quem o utiliza, uma vez que ela promove a acessibilidade de todas as pessoas, por meio de um serviço essencial e universal, trazendo vários benefícios (externalidades positivas) para a sociedade.

Não haverá mudanças significativas na mobilidade urbana sem novas fontes de financiamento. O sucesso do SUM também está estruturalmente ligado à existência de **uma fonte nacional específica de financiamento**, à semelhança do SUAS e do SUS que têm na COFINS a principal fonte de recursos. Cabe destacar que a Saúde e Educação têm, adicionalmente, **obrigatoriedade de investimento mínimo da arrecadação líquida de impostos** por parte dos governos estaduais e municipais. O setor deve apontar, ainda que de forma inicialmente conceitual, **fontes de recursos estaduais e municipais** para investimento em infraestrutura de mobilidade urbana (calçadas, cicloviárias e transporte público), bem como para o custeio dos serviços de transporte público coletivo. Podem ser buscados **também novos modelos de investimentos** partilhados entre o público e empresas concessionárias de serviços.

61. BRASIL. Lei nº 7.418 de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418compilado.htm

62. BRASIL. Constituição Federal. Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

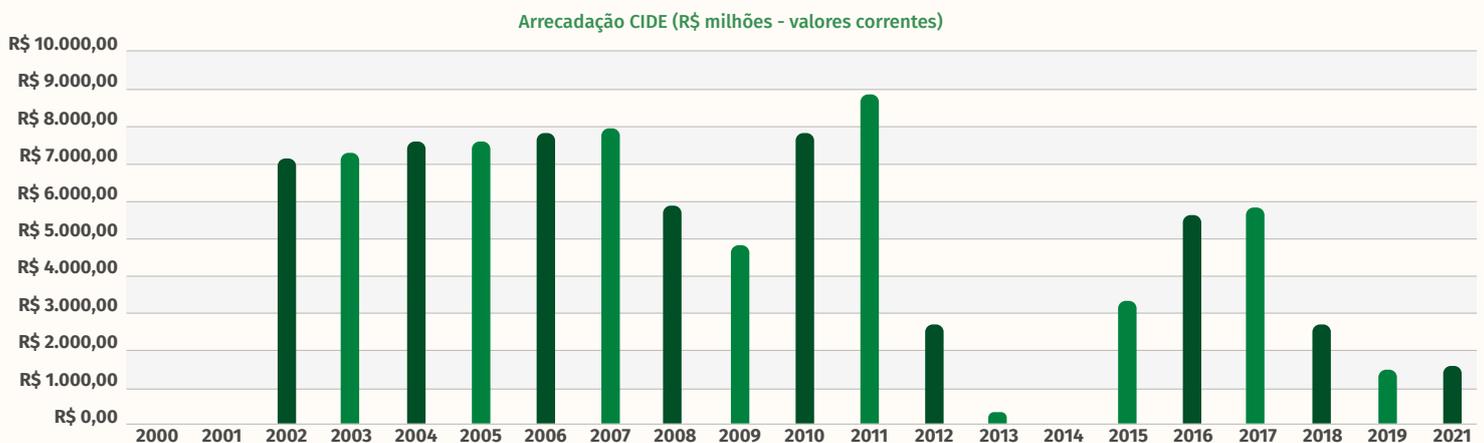
No caso do Brasil a CIDE-Combustíveis é o instrumento que apresenta hoje maior possibilidade de ser a fonte nacional para financiar a mobilidade urbana. A CIDE é um tributo do tipo contribuição especial de competência exclusiva da União previsto na Constituição Federal (Artigo nº 149), de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada⁶³. A CIDE-Combustíveis foi estabelecida pela Lei nº 10.336/2001, com o objetivo de assegurar um volume mínimo e contínuo de recursos para investimento em infraestrutura de transporte, em projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e gás, e em subsídios ao transporte de álcool combustível, de gás natural e derivados, e de petróleo e derivados. Ela é uma das fontes de recursos citadas de forma recorrente para financiar o custeio do transporte público, dadas suas características de incidência sobre os combustíveis, principalmente aqueles de uso do transporte individual, abrangência nacional e arrecadação centralizada pelo governo federal.

É importante observar a evolução de arrecadação da CIDE-Combustíveis desde sua criação para estimar seu potencial de financiamento e investimentos.

Esse aspecto é importante para que seja percebido o potencial que esse instrumento possui, para financiar a mobilidade urbana, considerando principalmente os orçamentos destinados à infraestrutura de mobilidade urbana a arrecadação dos sistemas de transporte público existentes no Brasil. Do total arrecadado, 71% são destinados à União que, nos anos de 2020 e 2021, 70% foi destinado ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Os 29% restantes são destinados obrigatoriamente para o financiamento de programas de infraestrutura de transportes dos Estados, DF e Municípios. Deste percentual, 75% são destinados para os Estados e DF, e 25% para os Municípios para serem igualmente aplicados em infraestrutura de transportes⁶⁴.

A evolução da arrecadação da CIDE-Combustíveis no período 2002 a 2021 pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Evolução da arrecadação da CIDE-Combustíveis



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Receita Federal

63. O que é a CIDE Combustíveis. Disponível em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/pt-br/assuntos/portal-da-cide-combustiveis/informacoes-gerais/o-que-e-a-cide-combustiveis>

64. Idem 59



A CIDE Combustíveis é arrecadada por meio da incidência de um valor por litro de combustível comercializado no país. Em 2002 esse valor foi de R\$ 0,86 por litro de gasolina e R\$ 0,39 sobre o preço do litro do etanol, chegando a R\$ 0,10 e R\$ 0,05 respectivamente, para o ano de 2015; e atualmente esse valor é zero. O ano de melhor arrecadação da CIDE-Combustíveis foi em 2011, quando o valor chegou a quase R\$ 9 bilhões. Convertido para o valor do dólar médio daquele ano, e assumindo o mesmo volume de comercialização de combustíveis, a arrecadação corresponderia hoje a aproximadamente US\$ 5 bilhões por ano, ou cerca de R\$ 25 bilhões. Aplicando nesse valor a atual divisão dos recursos, a União ficaria hoje com R\$ 17.750.000.000,00, os 26 estados e o DF dividiriam R\$ 7.250.000.000,00 e restariam R\$ 1.812.500.000,00 para serem divididos entre todos os municípios.

A finalidade, a atual divisão e os valores obtidos seriam insuficientes para fazer frente aos problemas da mobilidade urbana, principalmente das maiores cidades e regiões metropolitanas. É necessário, portanto, uma revisão na divisão da CIDE-Combustíveis para que ela possa financiar a mobilidade urbana, além da recomposição de valores de sua cobrança. Há no Congresso Nacional ao menos três Propostas de Emenda Constitucional sobre alíquotas, divisão e destinação da CIDE – PEC nº 129/2007, PEC nº 179/2007 e PEC nº 307/2013. Outros dois aspectos devem ser acompanhados pelo setor é o impacto do novo arcabouço fiscal na divisão de recursos orçamentários para investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana e medidas que podem ser implementadas na reforma tributária que está em pauta atualmente no país. A CIDE-Combustíveis ou outro instrumento incidente sobre o consumo de combustíveis fósseis, representa um alinhamento do país à uma prática internacional de financiar a melhoria da mobilidade urbana a partir da cobrança de impostos sobre combustíveis usados no transporte individual.

Cabe destacar que a cobrança sobre o transporte individual é motivada pelas externalidades negativas que ele causa para toda a sociedade. O uso do transporte individual melhora os indicadores individuais das pessoas, como menor tempo de deslocamento e maior

conforto. Porém o seu uso resulta em externalidades negativas, que são os efeitos perversos das atividades, que recaem sobre toda a sociedade. Podem ser listados como externalidades negativas o consumo excessivo de espaço viário, que é limitado, congestionamentos, emissões de poluentes locais e gases de efeito estufa, ruído urbano e resíduos, como pneus velhos e óleo usado. A cobrança mínima das externalidades é baseada no princípio de gestão ambiental denominado “poluidor-pagador”, por meio do qual os usuários contribuem na forma de compensação pelos problemas causados, e os recursos são direcionados para os modos sustentáveis, como calçadas, ciclovias e transporte público coletivo. Essas externalidades negativas podem ser cobradas seja por meio do uso de combustível fóssil (CIDE-Combustível) ou da taxa de congestionamento, decorrente do uso do espaço viário e congestionamento causado pela frota.

A destinação de recursos do GF deve estar associada à solução de problemas complexos de mobilidade urbana, mas também na sua prevenção, principalmente nas cidades médias. As maiores cidades e as regiões metropolitanas apresentam, geralmente, os maiores problemas e o maior contingente de pessoas impactadas pelas deseconomias e externalidades negativas da mobilidade urbana, justificando investimentos mais robustos. Porém, há um conjunto de cidades de médio porte que podem mudar o seu modelo de seu desenvolvimento urbano, caso combinem um plano de desenvolvimento orientado pelo transporte público aos investimentos em sistemas de média e alta capacidades de passageiros (Corredores BRT e Veículos Leves sobre Trilhos) e ao transporte ativo (redes de caminhabilidade e redes cicloviárias). Dessa forma, os investimentos do Governo federal podem atuar na prevenção dos problemas de mobilidade urbana de grande parte das cidades no médio e longo prazo, com resultados positivos na vida das pessoas e nos indicadores ambientais das cidades.

Os recursos provenientes da fonte nacional podem ser repassados conforme critérios que considerem, por exemplo, os modos de transporte, a população, gestão pública e resultados obtidos. Como exemplo, a divisão de recursos pode ser realizada com percentual

associado aos modos ativos, que abrange todas as cidades, e os modos coletivos, que abrange as cidades que possuam esse serviço. Outra parcela poderia ser associada à estruturação da gestão, cumprimento de etapas de aprimoramento e implantação de fontes locais de arrecadação, conforme o “potencial de arrecadação tributária” citado. Outra parte pode ser distribuída para as cidades que apresentarem os melhores resultados, como forma de prêmio. O princípio estruturador da divisão de recursos deve ser a construção de capacidades e o estímulo às mudanças, não a criação de regras que se transformam em obstáculos para o acesso às fontes de financiamento. A existência de uma fonte de financiamento que traga previsibilidade de investimentos e custeio é fundamental para a reestruturação da mobilidade urbana no Brasil.

Além do repasse de recursos, o governo federal pode subsidiar os sistemas locais por meio de programa de renovação de frota de ônibus. O custo associado a frota nos sistemas de ônibus representa hoje entre 10% e 14% do custo total do transporte público. O estabelecimento de um programa de renovação de ônibus, associando a substituição de ônibus à diesel por veículos de emissão zero pode contribuir para a redução dessa parcela de custo e a melhoria da qualidade do serviço prestado à população. Além disso, a compra anual de uma quantidade previsível de ônibus com nova tecnologia garante o desenvolvimento da indústria nacional e a ampliação da exportação de equipamentos de transporte público, principalmente para a América Latina. O modelo simplificado de financiamento da mobilidade urbana pode ser observado na Figura 3.

Figura 3. Modelo de financiamento





A operacionalização de uma fonte nacional de recursos demanda o aprimoramento do conhecimento da realidade das cidades por parte do governo federal.

Assim como a Educação que possui mecanismos de diagnóstico e avaliação dos progressos obtidos pelos estados e municípios, o governo federal deve elaborar um amplo diagnóstico que envolve a produção de análise quantitativa e qualitativa, constituindo uma linha de base da situação da mobilidade urbana do país. A partir do estabelecimento das metas, de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana (quinquenal ou decenal), dos valores arrecadados e do orçamento de cada ente, será possível estabelecer os cenários de mudanças possíveis nos próximos anos.

Além de uma fonte nacional, há instrumentos locais de financiamento que podem ser implementados pelos governos estaduais e municipais⁶⁵, com exemplos consolidados. Na infraestrutura podem ser destacados o caso de Sorocaba (SP) e da Linha de trem Rainha Elizabeth em Londres. A implantação

da rede de BRTs parte da premissa do estabelecimento de uma parceria público-privada com concessão precedida de obra. O processo que teve início em 2013 e o primeiro trecho do BRT foi inaugurado em 2020. O projeto apresenta inovações importantes, como o investimento compartilhado e clara divisão de riscos no contrato entre o poder público e o concessionário. (Ver Box 2). A cidade de Londres desenvolveu um modelo de financiamento específico para a implantação da linha Queen Elizabeth, que contou com ampla participação dos setores empresariais e imobiliários da cidade. Houve também a captura de valorização dos imóveis decorrentes dos investimentos para a construção da linha, que foram revertidos integralmente para as obras. (Ver Box 3). A composição de fontes de recursos combinou investimento público direto, do governo nacional e de Londres, captação de empréstimos lastreados na taxa BRS e no potencial de arrecadação dos outros instrumentos de captura de valor estabelecidos, bem como investimentos privados diretos. Uma síntese da composição de valores pode ser observada na Figura 4.



65. Uma fonte de informações sobre fontes municipais de recursos é “Financiamento da operação dos sistemas de transporte público coletivo nas cidades brasileiras. NTU. Brasília, 2022. Disponível em <https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637956597766938349.pdf>



O caso de Sorocaba (SP)

Sorocaba (SP) possui um sistema de transporte público coletivo integrado, com terminais de integração, áreas de transferência, sistema de bilhetagem eletrônica e faixas exclusivas para os ônibus. A cidade está implementando uma rede de BRTs (corredores exclusivos de ônibus) com projeto de implantação de 3 corredores típicos de BRT, com cerca de 17,1 km de extensão e cinco corredores denominados de estruturais, com cerca de 26 km de extensão, além de adequações viárias no seu entorno. Há também um CCO (Centro de Controle Operacional) do BRT que coleta informações por meio de sistema GPS e câmeras com geração de imagem em tempo real, inclusive nas estações.

O projeto tem o modelo de Parceria Público-Privada, no qual a empresa concessionária é a responsável pela elaboração dos projetos, construção da infraestrutura e implantação de Sistemas/Equipamentos Tecnológicos, Operação da Infraestrutura e Operação do Serviço de Transporte Coletivo durante um período de 20 anos. Os investimentos para implantação de infraestrutura foram divididos entre a empresa concessionária, responsável por R\$251 milhões, e a prefeitura que investiu R\$133 milhões, sendo R\$127 milhões por meio de financiamento do Governo Federal, proveniente do Programa Pró-Transporte. Cabe destacar também como ponto positivo a divisão clara de riscos associados ao projeto entre a empresa e a prefeitura que deve ser estudado, podendo servir de subsídio para os futuros contratos de concessão de transporte público no país.

O planejamento da operação é todo do poder público, que é disponibilizada para o fiscal e os operadores. O Centro de Controle Operacional (CCO), baseado em equipamentos de GPS é privado e a URBES é dotada de um sistema “espelho” para seu controle. O BRT conta com a avaliação de desempenho e a operadora pode ser penalizada em até 7% de sua remuneração. O sistema de bilhetagem é público e sua operação deve ser terceirizada. A Taxa Interna de Retorno dos investimentos é de 8%. Em função dos efeitos da pandemia da covid-19, houve uma redução dos contratos em 25% e a URBES alterou a forma de remuneração das empresas, que passou a ser de custo por km até o seu final⁶⁶. O financiamento da operação do BRT foi desenhado para ser custeado pelas tarifas pagas pelos usuários e o modelo de contrato adotado permite que haja subsídio por parte da prefeitura. Esse poderia ser um aprimoramento do caso de Sorocaba, que resultaria no pagamento do investimento em infraestrutura realizado pela iniciativa privada e o custeio da operação por parte da prefeitura, via orçamento público, não recaindo exclusivamente sobre os usuários que pagam tarifa. Dessa forma, o caso de Sorocaba reuniria dois aspectos fundamentais para o aprimoramento do transporte público coletivo, que são a modernização de contratos e o subsídio público.

66. BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. “Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA. São Paulo. 2022. Disponível em

<http://energiaeambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>



Caso de Londres – Linha Rainha Elizabeth

Há uma gestão integrada da política de transporte em toda a região metropolitana de Londres, sob autoridade da *Transport for London (TfL)*, que contempla bilhetagem eletrônica e integração dos serviços de ônibus, ferrovia e metrô, além de políticas complementares como valores de estacionamento mais altos e a introdução de da taxa de congestionamento (*Congestion Charge*) para carros particulares acessarem a área central da cidade. O sistema de ônibus é operado por empresas privadas, mas planejado e regulamentado por meio de *London Bus Services*, braço da TfL. Na remuneração dos operadores são utilizados mecanismos que combinam cobertura de custos, incentivos de desempenho de qualidade e penalidades. Os contratos podem ser prorrogados por dois anos caso a qualidade do serviço prestado pela operadora fique acima do estabelecido pela TfL.

O sucesso do modelo de financiamento das Linha Rainha Elizabeth só foi possível através de uma abordagem inovadora de repasse de recursos, financiamento, captura de valor dos beneficiários do projeto, principalmente os incorporadores imobiliários e o setor de negócios⁶⁷. As autoridades municipais e de transporte de Londres desenvolveram um consistente projeto “comercial” para investimento da comunidade empresarial em infraestrutura de transporte da cidade. Trabalhando com a *London First*, uma associação de empresários a prefeitura introduziu uma taxa de negócios suplementar com receitas destinadas exclusivamente para financiar *Crossrail*, denominada *Business Rate supplement (BRS)*. Em 2023 o BRS é aplicado apenas a imóveis comerciais e outros não residenciais com um valor tributável acima de £ 70.000 em Londres. Esse limite significa que pelo menos 85% das propriedades não domésticas da capital estão isentas. O multiplicador *Crossrail BRS* para 2023 permanece em 2p (two pence – dois centavos) por libra de valor tributável⁶⁸. De acordo com o prospecto de 2010, o *Crossrail BRS* deve terminar até março de 2041 e a quantia esperada a ser cobrada dos contribuintes é de aproximadamente £ 8,1 bilhões, de acordo com as premissas estabelecidas no prospecto final⁶⁹. Os valores arrecadados são exclusivos para investimento no projeto. O desenvolvimento de propriedades acima e ao redor das estações também contribuíram diretamente com o financiamento do projeto. Foram criados também instrumentos específicos de arrecadação indireta para investimento exclusivo na infraestrutura, incidentes sobre os valores e o tamanho dos imóveis, principalmente comerciais.

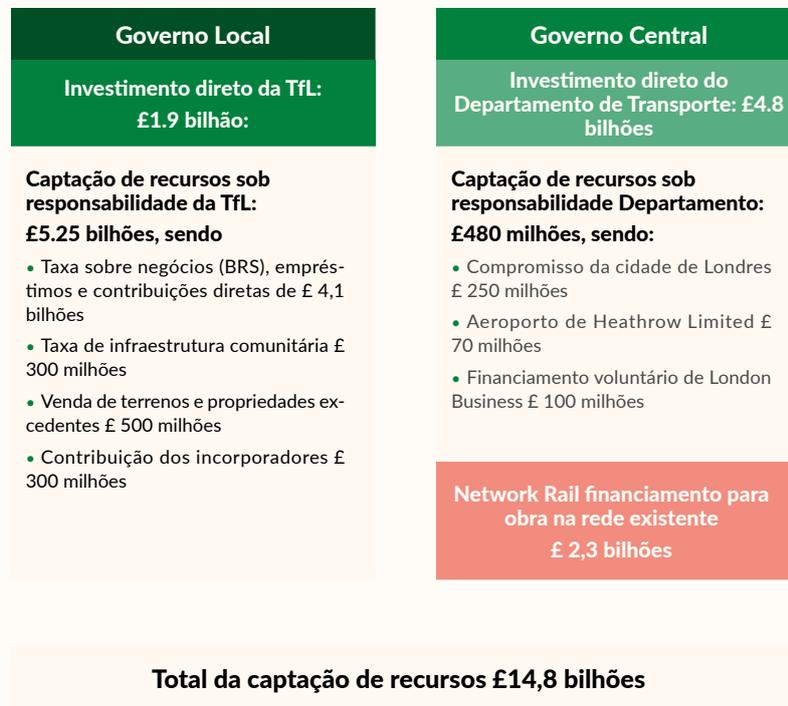
O caso da cidade de São Paulo pode exemplificar o desafio da coordenação das ações de financiamento no Brasil. A implantação do metrô é de responsabilidade do governo do Estado de São Paulo, mas sua expansão contempla a cidade de São Paulo. Não há um modelo de financiamento que capture o potencial de valorização dos imóveis que estão na área de influência das linhas do metrô, que são apropriados pelos proprietários, construtoras e incorporadoras. Quando muito, a cidade consegue arrecadar um valor adicional no IPTU, caso a planta genérica de valores seja reajustada ao longo dos anos, conforme o impacto observado na valorização dos imóveis. Dessa forma, o crescimento da cidade é fortemente impactado pelo metrô, via investimentos públicos, mas seus benefícios sobre o território e os imóveis são quase que totalmente apropriados pela iniciativa privada.

67. BUCK, Martin. Crossrail project: finance, funding and value capture for London's Elizabeth line. Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Civil Engineering. Volume 170 Issue CE6.2017. Disponível em <https://learninglegacy.crossrail.co.uk/wp-content/uploads/2017/09/1C-002-Finance-Funding-and-Value-Capture.pdf>

68. Disponível em <https://www.rbkc.gov.uk/business-and-enterprise/business-rates/crossrail-business-rate-supplement>

69. Paying for Crossrail: business rate supplement Disponível em <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/business-and-economy/promoting-london/paying-crossrail-business-rate-supplement>

Figura 4. Fontes de financiamento da Linha Queen Elizabeth



Fonte: BUCK, Martin. Crossrail project: finance, funding and value capture for London's Elizabeth line. Proceedings of the Institution of Civil Engineers. Civil Engineering, Volume 170 Issue CE6.2017

No custeio do transporte público coletivo há casos de subsídio público, como ocorre na cidade de São Paulo, e uma experiência de criação de Taxa transporte na em Vargem Grande Paulista (SP). Como caso internacional há o *Versement transport* na França. A cidade de São Paulo subsidia o transporte coletivo por ônibus sob responsabilidade da SPTrans, por meio do seu orçamento público. Em 2022 o valor repassado pela prefeitura foi da ordem⁷⁰ de “R\$ 5.263 bilhões, sendo R\$ 5.103 bilhões oriundos de recursos da PMSP e R\$ 160,5

milhões de aporte financeiro da União, para auxiliar o custeio da gratuidade dos idosos no Sistema de Transporte”, o que representou aumento de 52,5% em relação ao ano de 2021. Cabe destacar que o valor de subsídio de 2022, da ordem de R\$ 5 bilhões corresponde a cerca de 4,5% do orçamento anual da cidade. Cabe destacar que as administrações municipais têm como principal fontes próprias de recursos o IPTU, o ISS e o ITBI. Os números aproximados da arrecadação e do subsídio da cidade de São Paulo podem ser observados na Tabela 4.

70. SPTrans. Relatório de Administração 2022. Páginas 51-52



Tabela 4. Evolução da receita e desembolso do sistema ônibus - SPTrans

Ano	Custeio		
	Receita total	Desembolso total	Diferença
2020	R\$ 4.009.340,02	R\$ 7.434.082,72	R\$ 3.424.742,70
2021	R\$ 4.333.107,21	R\$ 7.811.677,61	R\$ 3.478.570,40
2022	R\$ 5.135.708,66	R\$ 10.346.789,49	R\$ 5.211.080,83

Fonte: Elaboração própria com dados de SPTrans. Relatório de Administração 2022.

A Taxa Transporte de Vargem Grande Paulista foi implantada em 2019 para custear o programa de tarifa Zero instituído pela prefeitura. Ela incide mensalmente sobre toda pessoa jurídica instalada no Município, conforme o número de funcionários, com valor de R\$ 39,20 por funcionário. O valor é repassado para um fundo municipal que é complementado por recursos públicos para custear a operação do serviço. O que merece destacar nessa experiência é que a cidade conseguiu implantar um instrumento semelhante ao *Versement Transport*, desenvolvido na França no início dos anos de 1970 para custear a operação do transporte público coletivo, cuja implantação no Brasil é defendida há muito tempo pelo setor (Ver Box 4).

O *Versement Transport* é uma cobrança instituída na França no início dos anos 1970, para fazer frente à crise de financiamento de infraestrutura e da operação⁷¹. Ele incidia sobre os empregadores públicos e privados que possuíam mais de 11 funcionários, que pagavam um valor fixo por trabalhador e, posteriormente a cobrança passou a incidir sobre o faturamento dos empregadores. Estabelecido pela primeira vez na região de Paris, em 1973 o VT foi estendido a todas as regiões urbanas de mais de 300.000 habitantes. Com o passar

dos anos foi sendo ampliado, até atingir as cidades com mais de 10 mil habitantes em 1999. Os recursos arrecadados são direcionados para a *autorité organisatrice de transport urbain* local (AOT). Por meio da entrada em vigor da *Framework Mobility Act* (LOM)⁷² o VT passou a se chamar **Versement Mobilité (VM)**.

Os empregadores da região de Ile-de-France são os principais financiadores do sistema de transporte público coletivo⁷³. Em 2018 eles fornecem 52% dos recursos operacionais, por meio do pagamento do VT, cuja receita para a Île-de-France Mobilités e pelo reembolso 50% dos cartões de viagem Navigo dos seus funcionários. A receita com passagens representa 38% dos recursos e, após o reembolso dos valores do cartão Navigo feito pelos empregadores, a participação dos usuários corresponde a 27% da receita. Atualmente, longe de restringir apenas como um instrumento de estímulo ao transporte público, o novo VM (2019) é utilizado para financiar a sua modernização, investir em meios alternativos de transporte, melhorar as integrações intermodais e até para financiar a tarifas zero algumas cidades de médio porte, como Aubagne em 2009 e Dunquerque em 2018. O VM pode ser considerado a espinha dorsal do modelo francês de financiamento da mobilidade⁷⁴.

71. Maiores informações em BRASILEIRO, Anísio. Regulamentação do transporte por ônibus: a experiência francesa de gestão pública e operação privada. Ônibus Urbano: regulação e mercados, páginas 83-98. LGE. 1996

72. Esta lei define a estratégia legal da França para o futuro do setor de transportes. Tem quatro objetivos: 1) Combater o "vício em carros" [sic], 2) Acelerar o crescimento do uso de novos modos de transporte, 3) Viabilizar a transição ecológica e 4) Possibilitar a programação de investimentos em infraestrutura de transporte. Fonte: Climate Change Laws of the World.LSE. Disponível em https://climate-laws.org/document/mobility-orientation-law-on-transport-lom_6599

73. Dados referentes à 2018.Fonte: Ile-de-France Mibilités <https://www.iledefrance-mobilites.fr/en/about-us/funding>

74. Fonte: The specific case in France: public transportation funded by employers through the versement mobilité. Disponível em <https://www.lafabriquedelacite.com/en/solutions/the-specific-case-in-france-public-transportation-funded-by-employers-through-the-versement-mobilite/>



Caso de Vargem Grande Paulista (SP)

Vargem Grande Paulista possui cerca de 54 mil habitantes, está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, e seu sistema de transporte é atendido por uma frota de 17 ônibus. Apesar de pequena, a cidade conseguiu inovar no financiamento da operação dos serviços de transporte público, por meio da implementação de uma Taxa Transporte paga pelas empresas da cidade, associada à implementação da tarifa zero em 2019.

Instituído por lei, o programa “Transporte para Todos” (Tarifa Zero)⁷⁵ objetiva universalizar a oferta de transporte público coletivo na cidade. A lei prevê o custeio pelo Fundo Municipal de Transporte⁷⁶, “fincando vedada a cobrança de tarifa ao usuário do serviço”. A Lei Complementar nº 94, de 11 de dezembro de 2019, por sua vez definiu a “hipótese de incidência, a base de cálculo e alíquota da Taxa de Transporte Público de Passageiros”, estabelecendo uma taxa que “incidirá mensalmente sobre toda pessoa jurídica instalada no Município, tendo por base o número de funcionários vinculados às pessoas jurídicas instaladas no Município, com alíquota fixa de R\$ 39,20 (trinta e nove reais e vinte centavos) por funcionário.”

Para o pagamento da taxa, as empresas devem informar mensalmente para a prefeitura o número de funcionários, por meio de formulário próprio, disponibilizado por meio de plataforma eletrônica. São isentos da taxa o microempreendedor individual, partidos políticos, entidades de crença religiosa, sindicato de trabalhadores, instituições de educação e assistência social sem fins lucrativos. Em 2020 a prefeitura de Vargem Grande Paulista isentou o setor da indústria e comércio da taxa, retomando essa cobrança apenas em 2022. Antes da política de tarifa zero, eram transportados cerca de 36 mil passageiros por mês e a tarifa era de R\$3,70. Com a gratuidade da passagem de ônibus, foram transportados cerca de 100 mil passageiros por mês no período anterior à pandemia⁷⁷.

Há dificuldade em compatibilizar a redução de tarifa ou a tarifa zero em um sistema que apresenta custos crescentes, considerando apenas as atuais fontes de financiamento. Grande parte das cidades que têm tarifa zero hoje no Brasil, possuem fontes complementares de recursos. A política tarifária deve continuar sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais que gradativamente podem ampliar reduções e isenções tarifárias, rumo à uma isenção completa de pagamento, con-

forme haja aumento da sua arrecadação, complementada pelo repasse da fonte de financiamento nacional. Os governos permaneceriam com a responsabilidade de gerenciar seus contratos de operação, bem como as fontes de arrecadação, no âmbito de suas competências. O subsídio deve ser ampliado para proporcionar melhoria perceptível dos serviços por parte da população, além de equilibrar os atuais contratos, sob pena de haver resistência social e retrocesso na sua concessão.

⁷⁵. Lei Municipal N° 1.092, de 15 de outubro de 2019

⁷⁶. Criado pela Lei Municipal nº 1.068, de 25 de fevereiro de 2019

⁷⁷. BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. “Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA. São Paulo. 2022. Disponível em

<http://energiaeambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>



O estabelecimento de novas fontes de recursos e o subsídio ao transporte público só serão bem aceitos pela população se a percepção de descon- trole de custos e falta de informações do setor for superada. O chamamento de parcelas da população e segmentos econômicos para financiar o serviço de transporte público coletivo enfrenta uma barreira estrutural, que é o desconhecimento sobre o proces- so de contratação, formação de preços ou custos e remuneração das empresas operadoras. É necessária a implementação de medidas administrativas, de pla- nejamento de rede, racionalização de operação, de controle, fiscalização e transparência das informações que combinem novas formas de contratação (prazos de contrato), remuneração de operadores (combinação de custo de km, passageiros transportados e índice de qualidade), controle público sobre a operação (Centro de Controle Operacional), arrecadação (sistemas de bilhetagem eletrônica) e planejamento adequado de serviços (modo de transporte, rede de linhas e tipo de frota). Medidas concretas de redução de custos devem ser implementadas pelos estados e municípios pois, caso contrário, eventuais ineficiências locais, na prática, serão repassadas para o custeio de um fundo nacional. A adoção de novos mecanismos de controle, como auditorias externas, bem como modelo de remu- neração que considere a qualidade do serviço prestado contribuem para um maior controle do Estado sobre os serviços e criam ambiente favorável às mudanças de financiamento necessárias.

As cidades precisam ter suporte para implementar novas formas de contratação e operação dos ser- viços. Em muitas cidades predomina a visão de que a concessão de transporte público tem um equilíbrio econômico e financeiro baseado em uma demanda fixa e pagamento de tarifa pelos usuários. Uma vez conce- dido, o serviço passa a ser uma atividade gerenciada pela empresa operadora, como um negócio privado e não uma política pública que deve ser gerenciada pelo município. A crise de financiamento, agravada pela

pandemia da Covid-19, levou várias cidades a busca- rem alternativas de financiamento, novas formas de contratação e remuneração de empresas e aquisição de frota de ônibus própria. Todas as alternativas tiveram o objetivo de garantir a continuidade do serviço de trans- porte público coletivo e diminuir o impacto de custos sobre os usuários. É possível identificar várias barreiras enfrentadas pelos municípios, que demandam a revisão da base legal que incide tanto sobre a operação do transporte público, quanto no processo de compras do poder público, que facilite a adoção de novas formas de atuação pública para solução de problemas que incidem sobre serviços essenciais.

O município deve ter um leque de alternativas de instrumentos de financiamento, que devem ser definidos conforme o interesse local. O SUM deve contar com contrapartidas de financiamento dos muni- cípios, alocados no fundo específico para a mobilidade urbana. Porém, a definição de quais instrumentos serão utilizados e as diferentes alíquotas incidentes devem ser definidos após avaliação da sociedade, da Câmara Municipal e do Poder Executivo. O município é o ente que tem maior capacidade de precificar, por exemplo, o uso das vias, estacionamento, solo criado e outras fontes possíveis de financiamento. Cabe ao SUM esta- belecer a necessidade de atendimento do potencial de arrecadação e os municípios estabelecerem a melhor combinação de instrumentos e alíquotas necessárias para arrecadar recursos para a mobilidade urbana.

Todos os municípios integram o SUM, devendo cumprir o que dispõe a PNMU (Princípios, Diretrizes e Objetivos). Recebem recursos para o transporte público coletivo as cidades que têm o serviço, bem como as regiões metropolitanas, após arranjo insti- tucional implementado.

O financiamento do transporte público coletivo é social, ou seja, todos devem contribuir para que o serviço esteja disponível para todas as pessoas.

3.7 Organização, estrutura de gestão e funcionamento

A organização do SUM deve contemplar elementos presentes em outros sistemas analisados, como Conferências, Conselhos, fontes nacionais e locais de recursos, fundos específicos e planos de ação, visando a implementação da PNMU. A gestão por sua vez é mais próxima do SUSP e da Educação, nos quais os entes federados têm uma ação coordenada na implementação de uma política nacional, mas mantém responsabilidades e atribuições específicas⁷⁸. Dessa forma, os municípios mantêm atribuição sobre o planejamento implementação e gestão do sistema de mobilidade urbana, rede cicloviária, rede de caminhabilidade, gestão de demanda de viagens, rede de transporte público coletivo, bem como a gestão dos contratos de concessão e política tarifária. A atuação do SUM demanda maior coordenação nas regiões metropolitanas e áreas conurbadas. Nesses casos, devem ser implementados arranjos específicos, que demandam formalização em consórcios ou outra figura jurídica adequada para o recebimento de recursos, investimento em infraestrutura e cumprimento das demais atribuições pertinentes à mobilidade urbana, especialmente no transporte público coletivo. O SUM deve trabalhar na coordenação e articulação das ações estaduais e municipais, bem como no fluxo de recursos adicionais para a mobilidade urbana, uma vez que a experiência tem mostrado que o repasse de recursos condicionado à uma pactuação de ações e investimentos são mais eficazes.

Os municípios devem ter apoio para a estruturação da gestão local, por meio da qual há aprimoramento da capacidade local, condições para assumir maiores responsabilidades e, dessa forma, acessar mais recursos para projetos. Esse aprimoramento pode ser avaliado por meio de um “Índice de Estruturação da Gestão”, considerando a complexidade do sistema de mobilidade urbana das cidades e os temas apresentados na Tabela 2 “Incidência provável de temas particulares por classe de cidades.” A estruturação da gestão pode ser avaliada também por meio da base legal aprovada, existência de plano, fontes locais de financiamento, institucionalização de conselho, configuração do órgão gestor, existência e qualidade da rede de caminhabilidade, rede cicloviária, rede de transporte público coletivo, avaliação de qualidade e preços relativos dos serviços e divisão modal. Quanto melhor a gestão, maiores são as opções de financiamento e, conforme o estágio de desenvolvimento, a cidade acessa um novo nível de fontes de recurso. No estágio inicial, os recursos podem ser apenas para estruturação da gestão e pequenas intervenções.

Diferentemente de outros sistemas que possuem conferência específica, a política de mobilidade urbana historicamente foi discutida no processo de Conferência das Cidades. Esse processo foi previsto na Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, juntamente com

⁷⁸. O Artigo 211 da Constituição Federal estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Conforme estabelecido na LDB, há uma certa definição de prioridades, na qual o governo federal tem maior responsabilidade direta pelo ensino superior, os estados pelo ensino médio e os municípios pelo ensino fundamental. (Lei nº 9.396/2016. TÍTULO IV. Da Organização da Educação Nacional). A estruturação dos sistemas de ensino é tratada nos artigos 14 a 18 da LDB. Segundo o que dispõe essa lei, a organização da educação nacional se dá por meio dos sistemas federal, estaduais e municipais. Esses sistemas devem garantir a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.



habitação, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano. Ela “constitui-se em instrumento de garantia da gestão democrática dos assuntos referentes à promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Segundo o Decreto nº 9.076/2017, as conferências ocorreriam a cada 4 anos e a sexta edição aconteceria em 2019, mas sua realização foi suspensa pelo governo federal. As conferências são espaços deliberativos que ajudam no fortalecimento e aperfeiçoamento do SUM, na avaliação da política de mobilidade urbana e na definição das novas ações. Seja por meio de um processo específico de conferência ou juntamente com outros temas urbanos, é fundamental que o SUM tenha seu Plano Nacional de Mobilidade Urbana estabelecido e pactuado por meio de ampla participação social na conferência. Devem ser contemplados segmentos como usuários, gestores públicos, trabalhadores do setor, ativistas, professores, secretários, especialistas, operadores de transporte público, organizações do terceiro setor e indústria de transportes.

O Conselho Nacional das Cidades (CNC), coordenado pelo Ministério das Cidades, contemplava a mobilidade urbana. É fundamental que seja criado um espaço ou organização colegiada de representação nacional que possa contribuir no acompanhamento e avaliação da implementação da PNMU pelo SUM. Caberia a essa organização a formulação de estratégias, no controle da execução da política inclusive a aprovação de critérios e procedimentos de transferência de recursos para os entes federados, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados. A estrutura de conselhos deve ter rebatimento nas regiões metropolitanas e municípios e devem ser formados por representantes dos segmentos que participam da conferência.

O Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlaNMU) deve reunir as principais intervenções estratégicas nacionais em infraestrutura para a mobilidade urbana. Ele viria preencher uma lacuna histórica, uma vez que o Brasil, desde a Constituição de 1988, não teve um conjunto articulado de projetos de mobilidade urbana, apenas aqueles que integraram as versões do Programa

de Aceleração do crescimento (PAC). O plano pode ser organizado a partir dos vários planos municipais, regionais e metropolitanos de mobilidade urbana elaborados, bem como impactar na revisão desses planos, dadas as estratégias nacionais que serão definidas no processo de Conferência. O monitoramento das metas deve ocorrer periodicamente por meio das fontes de dados oficiais e deverão orientar o planejamento da política no território. Devem ser pensados pacotes de apoio, conforme porte e localização das cidades, como mencionado anteriormente, assim como o desenvolvimento institucional e aprimoramento de pessoal em escala nacional.

Dentre os temas, as diretrizes para a elaboração e execução do plano nacional de mobilidade urbana estão:

- Conter análise da situação nacional da mobilidade urbana;
- Ser decenal com desdobramentos correspondentes ao plano plurianual;
- Consolidar os programas e ações e indicar os projetos prioritários de infraestrutura de transporte público e modos ativos, sendo vedada abordagem que contemple a expansão viária para o transporte individual;
- Estabelecer metas e requisitos orçamentários para a sua execução;
- Incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais (visão das pessoas com deficiência, aspectos étnico-raciais e de equidade de gênero);
- Definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação;
- Viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das ações e projetos de mobilidade urbana;



A partir dos Princípios, das Diretrizes e Objetivos estabelecidos e no Plano Nacional de Mobilidade Urbana, deve haver estratégias associadas aos recursos e aos resultados esperados. O SUM deve garantir volume adequado de recursos de forma perene por parte dos três entes federados, coordenar fontes de recursos e regular o acesso aos recursos federais complementares, associados ao cumprimento de metas nacionais estratégicas. O repasse pode considerar diferentes critérios como número de passageiros, divisão modal, arrecadação local e volume de subsídio local. Os recursos são destinados aos fundos de mobilidade urbana estaduais e municipais que, no caso do transporte público coletivo, são os responsáveis pelas fontes de financiamento e a definição da política tarifária (quem paga quanto).

Na gestão do SUM caberia ao Ministério das Cidades, como seu gestor nacional, normatizar, fiscalizar, monitorar e avaliar políticas e ações, em articulação com o respectivo Conselho Nacional. As Secretarias Estaduais responsáveis pela mobilidade urbana participam da formulação das políticas e ações no âmbito de suas regiões metropolitanas e áreas conturbadas, juntamente com os municípios envolvidos no arranjo específico de gestão. As respectivas Secretarias Mu-

nicipais, por sua vez, planejam, organizam, controlam, avaliam, executam ou contratam serviços, conforme o plano municipal. A manutenção das responsabilidades específicas em cidades isoladas e o seu compartilhamento em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, sem uma relação de subordinação entre os entes federados, é necessária pois a mobilidade urbana deriva fortemente do uso do solo. Diferentemente da Saúde e da Educação, que possuem rede hierarquizada, regionalizada e homogênea de serviços, a diversidade de modos de transporte e a estruturação de rede de transporte público são associadas às atividades econômicas derivadas do uso do solo, demandando organização específica. Cabe ao SUM conhecer essas especificidades e estimular o arranjo institucional (ex. consórcio público) com a abrangência territorial necessária para efetivamente gerenciar os modos de transporte de determinada região, sem a definição prévia de modelo ou corte territorial. Nessa etapa de delineamento inicial do SUM, devem ser consideradas as experiências concretas de arranjo institucional para a gestão do transporte público verificadas em Recife, Goiânia e Vitória, sem prejuízo de incluir eventualmente outros arranjos decisórios, como comissões (bipartite e tripartite) e fóruns que articulem os entes federados em outras regiões.



3.8 Mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social

A avaliação proposta no âmbito do SUM considera o ciclo de políticas públicas, bem como a experiência existente nos outros sistemas brasileiros analisados para a realização desse trabalho. Os mecanismos de monitoramento e avaliação do SUM estão associados à (i) **sua implementação e funcionamento**, e (ii) **avaliação de resultados das ações e projetos implementados**.

No caso da **implementação e funcionamento**, é possível destacar a avaliação de cumprimento de obrigações, principalmente envolvendo o repasse de recursos da fonte nacional de financiamento entre os fundos e a obrigação de investimento mínimo pelos entes. O monitoramento deve acompanhar também a implementação das ações e dos instrumentos previstos para o financiamento da mobilidade urbana e custeio da operação do transporte público coletivo, como o cumprimento do potencial de arrecadação das cidades e estados. A avaliação deve acompanhar a implementação das ações e projetos previstos no PlaNMU, como a política está sendo implementada (eficiência), se as ações e projetos estão contribuindo para o atendimento de metas estabelecidas (eficácia), considerando os recortes populacionais que permitem identificar ações para públicos mais vulneráveis e a promoção da equidade. Outro aspecto importante é a avaliação da estruturação da gestão pública, que pode considerar (i) a estrutura mínima desejada, conforme o porte de cidades e unidades de gestão, bem como (ii) se os arranjos metropolitanos ou regionais estão sendo implementados.

A avaliação de resultados considera o desenvolvimento e alcance das metas estratégicas nacionais. Elas buscam a ampliação da participação do transporte público coletivo e dos modos ativos no conjunto de

deslocamentos da população; a redução do consumo de energia dos sistemas de mobilidade urbana e a redução do número de vítimas do trânsito. O sistema de monitoramento deve permitir que sejam criadas várias camadas de informações e possibilidades de análises a partir de um conjunto mínimo de indicadores pactuados entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais. Essas informações devem permitir identificar (i) se a participação dos modos sustentáveis de transporte nos sistemas de mobilidade urbana está aumentando - divisão modal (ii) nível tarifário para o usuário e nível de subsídio praticado, bem como outros indicadores de impacto das políticas, planos e programas.

Os entes federados exercerão, em seu âmbito administrativo, as atribuições de avaliação e controle de serviços, bem como a avaliação e divulgação das condições ambientais. Isso demanda a construção de capacidades para a elaboração de inventários de emissões e análise do impacto das medidas no consumo de energia fóssil não só no transporte de passageiros (modos individuais e coletivos) mas também no transporte de carga urbana. Devem ser implementadas estratégias que incorporem a **avaliação do usuário** das ações e dos serviços, como ferramenta de sua melhoria. Os resultados do monitoramento e avaliação de cada ente federado serão apresentados de forma objetiva, inclusive por meio de indicadores, e integrarão o Relatório de Gestão de cada ente, gerando recomendações e os prazos para que elas sejam atendidas. O monitoramento deve prever relatórios anuais de desempenho que contribuam para o aprimoramento do Sistema de Informações da Mobilidade Urbana (SIMU). Esse sistema está em implementação no governo federal e pode ser eventualmente aperfeiçoado e adequado para incluir novas funcionalidades.

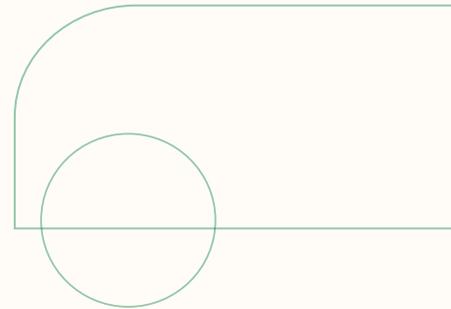
O monitoramento constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas e projetos que possibilite o controle social da sociedade civil sobre a implementação da PNMU. A

partir da realização periódica das conferências, implementação de conselhos nos três níveis de governo e a divulgação de resultados do monitoramento de forma clara e compreensível, será possível efetivar o controle social por parte da sociedade.





4. Considerações finais



O contexto da mobilidade urbana e a situação do transporte público Brasil coloca o país em um momento histórico. A sociedade e os tomadores de decisão estão sendo chamados para implementar um novo arranjo federativo por meio da organização de um Sistema único de Mobilidade Urbana, que implemente uma política transformadora. Inspirados nos sistemas existentes e na realidade do setor, é possível redividir as responsabilidades e atribuições dos entes federados sobre a mobilidade urbana preservando, contudo, a responsabilidade dos municípios e estados sobre o transporte público coletivo. As cidades precisam de uma rede multimodal sustentável, baseada no transporte ativo (rede de caminhabilidade e rede cicloviária) integrados com a rede de transporte público coletivo, que é o modo estruturador do sistema de mobilidade urbana, dada sua importância para o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e urbano. Por meio de uma rede multimodal sustentável, a acessibilidade às oportunidades que a cidade oferece, que é resultado direto da organização do sistema de mobilidade urbana, passa a ser fonte de equidade e inclusão social de parcelas da população historicamente excluídas do processo de desenvolvimento do país.

Em decorrência dos problemas apontados, o Brasil deve decidir também se muda a forma de organização e financiamento do transporte público ou se observa sua degradação contínua nos próximos anos, que pode levar a uma situação de perda de qualidade e desregulação. Especial atenção deve ser dada aos serviços de transporte público por ônibus, trens e metrô das cidades brasileiras, dada sua importância e seu papel decisivo para determinar o acesso ou não às oportunidades que a cidade oferece. A desestruturação das redes de transporte público como conhecemos (serviço público) e a provisão de serviços pelo mercado (concorrência por passageiros) resulta em perda de redução e isenções tarifárias existentes, bem como áreas de baixa densidade populacional desassistidas, uma vez que não viabilizam serviços rentáveis.

A abordagem da mobilidade urbana como uma política pública e sua organização pelo Estado constitui também uma condição para a efetivação do transporte público

como um Direito Social, conforme prevê a Constituição Federal. A estruturação de sistemas sustentáveis em rede está diretamente relacionada à capacidade do país em implementar vários dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como contribuir para a agenda ambiental, principalmente a melhoria da qualidade do ar e a mitigação das mudanças globais do clima.

O SUM pode ser implementado como um instrumento de gestão, onde a mobilidade urbana seja repensada na integralidade, como caminho para garantir o alcance do direito de acesso universal à cidade em todos os municípios, respeitando-se a diversidade de situações, população, localização características do sistema de mobilidade urbana e condicionantes do território. Nas cidades menores, especial atenção deve ser dada aos modos ativos ou não motorizados e nas maiores, o SUM deve contribuir para reestruturar, melhorar a qualidade e ampliar o acesso de pessoas excluídas do transporte público coletivo, que é o único modo que pode ser universalizado.

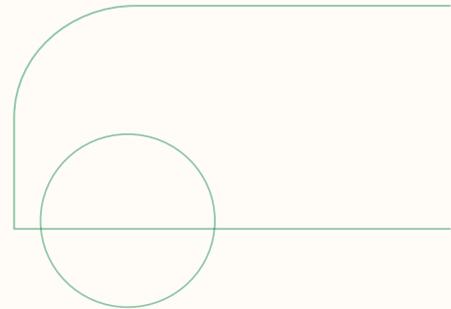
O governo federal tem papel fundamental na estruturação do SUM, por meio da coordenação de sua implementação e estabelecimento de fonte nacional de financiamento. Juntamente com as fontes locais que precisam ser estabelecidas, considerando o potencial de arrecadação tributária decorrente dos instrumentos que podem ser implementados, os governos terão recursos para implementarem o que estabelece a Política Nacional de Mobilidade Urbana e, principalmente, o financiamento social do transporte público coletivo. A composição das fontes de financiamento e o acesso aos recursos devem ser coordenados com o aprimoramento contínuo e a construção de capacidades da gestão local, considerando o alcance das metas nacionais para a mobilidade urbana.

Por fim, cabe destacar que a implementação do SUM deve contemplar os instrumentos de democracia, transparência e controle social sobre a política de mobilidade urbana, o funcionamento do sistema e a avaliação dos resultados buscados. Essas são bases estruturadoras de uma política pública que pretende alterar a realidade da mobilidade urbana.





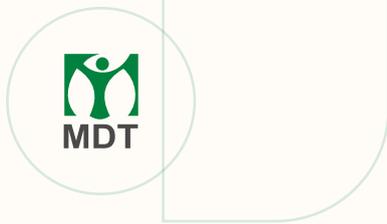
5. Anexos



Anexo I. Relação de participantes das entrevistas

- | | |
|---|--|
| I. Antônio Lindau | XII. Jurandir Fernandes |
| II. Carlo Henrique Ribeiro de Carvalho | XIII. Marcos Pimentel Bicalho |
| III. Carlos Batinga | XIV. Oswaldo Lima Neto |
| IV. Carolina Baima Cavalcanti | XV. Paulo Guimarães |
| V. Clarisse Cunha Link | XVI. Rodrigo Tortoriello |
| VI. Dimas Humberto Silva Barreira | XVII. Rômulo Dante Orrico Filho |
| VII. Edmundo Pinheiro | XVIII. Rosimar Gonçalves |
| VIII. Francisco Chirstovam | XIX. Ruben Antonio Bisi |
| IX. João Alencar de Oliveira Jr. | XX. Sérgio Avelleda |
| X. Joubert Flores F. Filho | XXI. Silmara Vieira da Silva |
| XI. Juarez Bispo Mateus | XXII. Vicente Abate |

A definição da lista de entrevistados considerou a direção eleita das organizações definidas, além de especialistas e segmentos identificados como prioritários, não sendo possível a composição de um grupo que considerasse divisão de gênero, raça e etnia desejável. O conteúdo desse documento não reflete necessariamente a opinião dos entrevistados, que gentilmente participaram da etapa de reflexão do MDT.



Anexo II. Resumo do REGIC - Regiões de Influência das Cidades

Segundo o REGIC-IBGE⁷⁹ (Regiões de Influência das Cidades), a rede urbana do Brasil é formada por 5 níveis de hierarquia, sendo **Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e Centros Locais** (ver resumo no Anexo X). No caso das **Metrópoles**, o Brasil possui 15 principais centros urbanos, dos quais todas as cidades existentes no país recebem influência direta, seja de uma ou mais Metrôpoles simultaneamente. As Metrôpoles se subdividem em três níveis, sendo Grande Metrôpole Nacional (Ex. São Paulo), Metrôpole Nacional (Ex. Brasília e Rio de Janeiro) e Metrôpole (Ex. Belém e Belo Horizonte). As **Capitais Regionais** são os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles. Ao todo, 97 cidades foram classificadas como Capitais Regionais em todo o País, com três subdivisões (i) Capital Regional A, composta por nove Cidades, (ii) Capital Regional B, que reúne 24 Cidades e (iii) Capital Regional C, que possui 64 Cidades. Os **Centros Sub-regionais**, formam o terceiro nível hierárquico, com 352 Cidades que possuem atividades

de gestão menos complexas, com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São também cidades de menor porte populacional, com média nacional de 85 mil habitantes. Este nível divide-se em dois grupos, (i) Centro Sub-regional A, composto por 96 Cidades presentes em maior número nas Regiões Sudeste, Sul e Nordeste, e média populacional de 120 mil habitantes; e (ii) Centro Sub-regional B, formado por 256 Cidades com grande participação das Regiões Sudeste e Nordeste, apresenta média nacional de 70 mil habitantes. Os **Centros de Zona** formam o quarto nível da hierarquia urbana e caracterizam-se por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de Cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. São 398 cidades com média populacional de 30 mil habitantes, subdivididas em dois conjuntos: (i) Centro de Zona A, formado por 147 cidades com cerca de 40 mil pessoas e (ii) Centro de Zona B, com 251 cidades. **Por fim, os Centros Locais** são as cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais.

79. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>

Anexo III. Estrutura Organizacional do Instituto MDT

Conselho Diretor

TITULARES:

Antonio Carlos Munhoz

Consultor Especializado em Acessibilidade

Antônio Luiz Mourão Santana

Oficina Consultores

Atílio André Pereira

Secretário de Mobilidade Urbana de Hortolândia/SP

Carlos Alberto Batinga Chaves

Consultor em Gestão de Transportes Urbanos

Cassio Taniguchi

Consultor Sênior em Gestão de Cidades

Claudio da Costa Manso

Economista – CNTU

Cristina Maria Baddini Lucas

Professora - Universidade Federal do Amapá

Dimas Humberto Silva Barreira

Sindionibus Ceará

Edmundo de Carvalho Pinheiro

HP Transportes Coletivos

Emiliano Stanislaw Affonso Neto

Engenheiro - Metrô SP

Getúlio Vargas de Moura Júnior

Conam

Joubert Fortes Flores Filho

ANPTrilhos

Juarez Bispo Mateus

Associação dos Idosos de Campinas/SP

Junior José da Silva

Ativista da Mobilidade Urbana

Klauber de Castro Teixeira

Grande Recife Consórcio de Transporte

Luiz Carlos Mantovani Néspoli

ANTP

Luiz Gonzaga da Silva

CMP

Luiza Gomide de Faria

CET/SP

Marcos Antônio Landa de Souza

MNLM

Marcos Bicalho dos Santos

NTU

Renato Boareto

Especialista em Política de Mobilidade Urbana

Roberto Cesar Sganzerla

Consultor

Ubiratan Felix Pereira Dos Santos

Senge/Bahia

Valeska Peres Pinto

FNA/UITP

Whelton Pimentel de Freitas

UNMP

SUPLENTES:

Adailton Almeida Pacheco

Associação dos Cegos do Piauí

Antonio Mauricio Ferreira Netto

Ministério de Portos e Aeroportos

Ernani da Silva Fagundes

Trensurb

Flávia Ulian

Professora – Fatec Tatuapé

Guilherme da Hora Pereira

Advogado

João Gonçalo Eugênio

Arquiteto e Urbanista

Maria Ermelina Brosch Malatesta

Consultora em Mobilidade Sustentável

Olmo Borges Xavier

Arquiteto e Urbanista

Ruth Helena Pereira da Costa

UCB

Wilson Folgozi de Brito

EMDEC

Conselho Fiscal

TITULARES:

Clístones Lívio Pedreira

FIBRA/DF

José Roberto Pañella Motta

COMAP Consultoria

Sebastião Augusto Barbosa Neto

Urbi

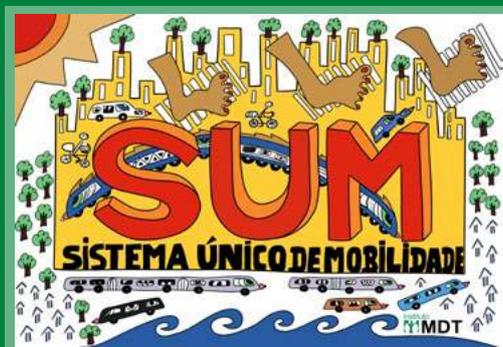
SUPLENTE:

Sandra Ramalhão

Conselheira – Conselho da Pessoa com Deficiência/SP

Instituto MDT

Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte



📍 SAUS, Quadra 5, Lote 5, Bloco F,
Térreo Asa Sul - Brasília/DF
CEP: 70070-910
www.institutomdt.org.br
☎ (61) 3202-0899
☎ (61) 98427-0476
✉ mdtbrasil@gmail.com
f facebook.com/InstitutoMDT