

Tarifação e gratuidade no transporte público urbano*

Ricardo Brinco**

Doutor em Economia pela Université de Paris X-Nanterre,
Pesquisador em Economia na Fundação de Economia e
Estatística

Resumo

A tarifação é um dos instrumentos de política a serem considerados quando se busca um deslocamento modal que beneficie o transporte público. Preços baixos e um transporte público de melhor qualidade colocam-se como os dois fatores básicos para promover melhorias no transporte urbano. Tornar mais problemático o ato de dirigir, no intuito de reduzir o uso dos automóveis e o número de seus proprietários, deve ser também levado em consideração. Os esquemas de tarifação do transporte público podem variar do totalmente mercantil à tarifa zero. Serviços de transporte coletivos subsidiados e gratuitos são encontrados em muitas cidades, servindo para aumentar a acessibilidade dos residentes de baixa renda e para criar uma mobilidade sustentável.

Palavras-chave: transporte público urbano; tarifação do transporte público; gratuidade do transporte público

Abstract

Pricing is one of the policy instruments to be considered when one tries to create a modal shift in favor of public transportation. Two basic elements to improve urban transportation are lower prices and better public transportation. Making driving less convenient should also be taken into consideration to bring about a much reduced level of car use and to discourage car ownership. Public transportation pricing policy can vary between economic market price charging and fare-free transit operations. Fully subsidized free of charge public transportation services exist in many cities and should make cities more accessible to lower-income residents, also creating sustainable mobility.

Keywords: public urban transportation; public transportation pricing; fare-free transit

1 Introdução

A demanda dos transportes coletivos está sujeita a influências de várias ordens, com ênfase nas de natureza socioeconômica e nas que remetem às questões de oferta. As primeiras, obviamente, são determinantes no acesso das populações de baixa renda aos modais públicos, porquanto, em última análise, são elas que condicionam a mobilidade de que os indivíduos podem desfrutar. As segundas, por sua vez, colocam em pauta problemas de qualidade e de eficiência dos serviços de transporte, bem como incorporam o tema das melhorias passíveis de serem implementadas. São também relevantes as alternativas em termos dos esquemas de tarifação, abrindo-se

* Artigo recebido em 17 jul. 2017.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: brinco@fee.tche.br

um leque que vai do totalmente comercial na exploração das tarifas às opções de gratuidade universal, passando por modelos intermediários que combinam serviços parcialmente subsidiados com cobrança de passagens.

Esse é o amplo pano de fundo que baliza o desenvolvimento do texto aqui apresentado, cujos desdobramentos constam das várias seções que estruturam o trabalho. Assim, a segunda seção ocupa-se do papel precipuamente relevante do transporte público. As seções 3 e 4 expõem, respectivamente, a temática dos subsídios e as fontes de financiamento. As seções 5 e 6, por sua vez, tratam da tarifação e dos impactos das altas tarifas respectivamente. As seções 7 e 8 abordam a questão da gratuidade no que concerne às suas razões e aos seus efeitos respectivamente. A seção 9 examina a experiência brasileira nessa área. As **Considerações finais**, por seu turno, retomam algumas observações relevantes.

2 Do caráter imprescindível da promoção do transporte público

Manter e fortalecer a presença do transporte coletivo nos deslocamentos em meio urbano constitui um dos grandes desafios que hoje se colocam às políticas públicas. A constante expansão do número de viagens e a participação crescente do modal privado nesse total têm sérias implicações para o meio ambiente e para as próprias condições de sobrevivência das economias urbanas. Nesse contexto, uma oferta competitiva e de qualidade dos serviços de transporte público coloca-se como um dos elementos primordiais de uma mobilidade sustentável. A ênfase no transporte coletivo justifica-se sob o ponto de vista da luta contra os muitos efeitos deletérios associados ao tráfego automotivo, como são os engarrafamentos, os acidentes viários, os gastos de energia fóssil, o consumo de espaço urbano, as emissões de poluentes na atmosfera e tantos outros efeitos. É apenas através de uma expressiva melhoria da atratividade do transporte coletivo que se pode esperar ter êxito, mesmo que circunscrito, na promoção de mudanças envolvendo as atuais preferências modais que favorecem o veículo individual.¹

Ainda que venham a ser mitigados alguns dos mais nefastos desdobramentos associados aos veículos automotivos — a partir, por exemplo, de uma conversão para o uso de carros mais limpos do ponto de vista ambiental (elétricos, híbridos e a oxigênio) —, isso não deverá significar a superação dos inúmeros outros problemas impostos às cidades pelo modelo civilizatório do automóvel.² O modal público é poupador de vultosos recursos financeiros que, em condições usuais, acabam sendo maciçamente comprometidos com a construção e a manutenção de infraestruturas viárias. Daí a necessidade da imposição de uma moratória nos investimentos direcionados à ampliação e à implantação de novas obras de infraestrutura viária nas regiões urbanas e metropolitanas, procedendo-se ao efetivo redirecionamento dos recursos tradicionalmente alocados nesse tipo de orçamentos para as imobilizações no transporte coletivo. O fortalecimento dos modos públicos de transporte, todavia, não basta para promover, por si só, a migração dos “cativos” do automóvel. Uma transferência significativa nesse campo só tem condições de ser exitosa no caso de existir, de forma concomitante, uma forte pressão dissuasiva sobre os usuários do transporte privado. O fato é que há uma extremada valorização dos autoveículos por parte de seus proprietários, basicamente em função da acessibilidade e da utilidade que lhe são próprias, ao passo que o transporte coletivo tende a ser visto como um bem inferior, o que impacta negativamente seus níveis de demanda.³

¹ “Serviços de transporte público de qualidade tendem a proporcionar múltiplos e difusos benefícios, inclusive externalidades que favorecem pessoas que não os usam normalmente, porquanto resultam beneficiadas pela diminuição do tráfego, pela conservação de energia e pela redução das emissões de poluentes, bem como pelo maior desenvolvimento econômico regional. As melhorias no transporte coletivo tendem a oferecer um leque mais amplo de benefícios do que os associados aos investimentos na expansão da rede viária [...]” (Litman, 2016, p. 33, tradução nossa).

² “Essa tendência é a da mobilidade não sustentável, marcada pela proliferação do automóvel e pelo declínio do transporte em comum, com tudo que se segue: espraiamento urbano, aumento do congestionamento, degradação do quadro e da qualidade de vida (poluição sonora e visual, cobertura asfáltica do espaço, urbanismo deficiente, aumento espetacular do consumo energético, crescimento do número de deslocamentos forçados, alongamento das distâncias percorridas, crescente insegurança, etc.). A cidade morre, sufocada por tantos veículos e a própria urbanidade acaba sendo, cada vez mais, sacrificada em prol desse objeto de culto em que se transformou o automóvel” (CSN, 2005, p. 5, tradução nossa).

³ “As externalidades comprometem a distribuição eficaz dos recursos entre os diferentes setores e atividades. Assim, se a utilização de um determinado tipo de veículo gera altos custos — em termos de poluição atmosférica e de degradação das estradas —, que não são levados em conta, a demanda por esse tipo de veículo será “excessivamente” elevada, ao passo que a demanda por veículos menos poluentes e menos destruidores será “excessivamente” baixa. Há uma utilização ineficaz de recursos [...]” (Kinnock, 1995, p. 6, tradução nossa).

3 O papel dos subsídios no transporte público

O tema dos subsídios no transporte público remete a um tópico de permanente atualidade e que dá ensejo a grandes discussões e a muitas controvérsias. Na verdade, não é um acaso o fato de eles despertarem tamanha antipatia junto a muitos *experts* e operadores de sistemas, que rejeitam esse tipo de prática, por considerá-la como sendo, essencialmente, comprometedora da eficiência econômica dos sistemas.

Por outro lado, é notório que um amplo número de redes de transporte público de países desenvolvidos e do terceiro mundo trabalham com *déficits* orçamentários. É usual, com efeito, deparar-se com um tradicional e disseminado emprego dos subsídios, sendo sua cobertura assegurada por alguma fonte externa de recursos financeiros, podendo essa ter origem nos governos locais, regionais ou nacional. O certo é que todos os grandes sistemas de transporte público da Europa são subsidiados em alguma medida, mesmo que o percentual adotado varie muito de caso para caso. Na América Latina, por outro lado, o peso relativo das subvenções acordadas costuma ser menos expressivo, assim como é menor o número de cidades beneficiadas. (Tabela 1).

Tabela 1

Subvenções ao transporte público como percentual da arrecadação total em cidades selecionadas — 2007 e 2015

CIDADES	%
Europeias (2007)	
Bruxelas	68
Amsterdã	62
Madri	60
Zurique	57
Barcelona	56
Paris	55
Berlim	51
Londres	39
Latinoamericanas (2015)	
Buenos Aires	71
Caracas	54
Santiago	29
Brasília	27
Montevideu	24
São Paulo	23
Cidade do México	13
Quito	11

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Unite the Union (2016).

Banco de Desarrollo de America Latina (2015).

Há já um razoável entendimento de que o financiamento dos gastos operacionais — assim como o dos investimentos de capital — das redes de transporte coletivo não pode ser feito apenas recorrendo-se às receitas tarifárias. Ou seja, faz todo sentido praticar tarifas baixas ou menos elevadas do que as que seriam cabíveis em uma gestão precipuamente comercial. Há óbvias razões para conceder uma complementação financeira, capaz de suprir a diferença entre as receitas arrecadadas e os custos operacionais. O nível das tarifas cobradas e a qualidade dos serviços prestados são função de uma agenda política muito específica, a qual é regrada por critérios que atendem a considerações de ordem econômica, social e de meio ambiente. Isso é o que justifica o fato de que um projeto rentável do ponto de vista socioeconômico — mas com baixa taxa de retorno interno⁴, por carecer de suficientes receitas comerciais — possa (e deva) receber o financiamento público.⁵

⁴ “Isso, é claro, não quer dizer que não seja possível realizar um cálculo econômico. Na verdade, se for feito um cálculo atualizado, ampliado de forma a considerar o conjunto dos custos e dos benefícios para a coletividade e, inclusive, levando em conta os diversos efeitos externos, pode-se estimar a taxa de rentabilidade. Ela é comumente conhecida como taxa de rentabilidade socioeconômica ou simplesmente econômica [...]” (Bonnafeous, 2002, p. 29, tradução nossa).

⁵ “O objetivo principal da tarifação do transporte público é gerar receitas capazes de garantir uma oferta eficiente e adequada de serviços de transporte público. Pode-se esperar também que a tarifação do transporte público contribua para a redução do congestionamento e dos impactos ambientais causados pelo tráfego de veículos, assim como para uma coordenação eficiente dos modos de transporte coletivo e para a redução da pobreza. Considera-se usualmente que, se o transporte público deve alcançar tais objetivos, não se pode esperar que ele possa cobrir seus custos totais. É por isso que ele é subsidiado em muitas das grandes cidades do mundo industrializado” (Banco Mundial, 2002, p. 175, tradução nossa).

A manutenção de tarifas em níveis reduzidos representa, dessa forma, uma maneira de motivar os indivíduos a utilizarem mais intensamente os modais públicos, bem como uma disponibilização desse tipo de serviços aos mais pobres. Nesse sentido, ao melhorar as condições de acessibilidade dos estratos de renda mais baixa, esse tipo de medida acaba funcionando como um mecanismo redistributivo, do qual decorrem seus óbvios efeitos progressivos.⁶ É, assim, viabilizado o cumprimento da função social do transporte, ao favorecer grupos vulneráveis, como as famílias carentes, os idosos e todos os que, por qualquer razão, não podem ou não querem possuir ou fazer uso de um veículo próprio. De um modo amplo, por incentivarem um melhor aproveitamento das externalidades positivas proporcionadas pelos transportes coletivos, com suas potenciais repercussões em termos do aumento da demanda desses últimos, o emprego de subvenções cria condições para que inúmeras viagens em automóvel deixem de ser realizadas.

4 As fontes de financiamento

É variado o elenco das fontes possíveis de financiamento do transporte público: rendimentos de pedágios viários, receitas de taxas incidentes sobre os combustíveis, recursos derivados do imposto sobre veículos automotores (com uma tributação progressiva para os modelos mais caros), multas de trânsito e cobranças de estacionamento, apenas para referir algumas. As duas últimas, na realidade, não são representativas como geradoras de receitas, sendo pouco usadas no custeio dos modais públicos, ainda que existam ocorrências mundiais dessa prática.⁷ Em se tratando do estacionamento pago, na verdade, é preciso ter presente que seu maior mérito reside na capacidade de induzir, ao encarecer os custos de deslocamento em automóvel, a migração para os modais coletivos.⁸

Outras fontes possíveis estão vinculadas à utilização de receitas orçamentárias diversas, promovendo-se um rearranjo dos gastos municipais a serem financiados pela cobrança de impostos com destinação vinculada ao transporte público. A elevação das alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com a adoção de uma tabela de arrecadação de incidência progressiva, representa outra alternativa, assim como é o caso da taxação sobre o faturamento das empresas. Na mesma linha, coloca-se a tributação sobre os salários pagos pelos empregadores, cujo exemplo mais notório é o da *Taxe Versement Transport*, em vigor na França desde a década de 70, cobrada de todo negócio com mais de nove empregados na sua folha de salários. A taxa varia de acordo com o tamanho da aglomeração (2,6% em Paris e entre 1,7% e 1,4% nas demais cidades) e é aplicada ao montante total da massa salarial de cada estabelecimento.

Dadas as crescentes necessidades de recursos para assegurar o bom funcionamento das redes públicas de transporte, tem sido cada vez mais comum apelar para a busca de receitas não tradicionais, a exemplo das obtidas com a cobrança das ecotaxas ou as resultantes da recuperação de mais-valias imobiliárias. Em se tratando de ecotaxas, os recursos arrecadados provêm da taxação de ocupações rotuladas como prejudiciais ao meio ambiente, cuja aplicação é contingenciada para promover atividades ambientalmente mais saudáveis, como é, precisamente, o caso do transporte coletivo urbano. Quanto às mais-valias, a intenção é buscar recuperar uma parte dos ganhos com a valorização dos preços dos imóveis, em função das melhorias nas condições de acessibilidade das redondezas onde esses imóveis estão situados, decorrentes de benfeitorias realizadas nos serviços de transporte público.⁹

⁶ “Há também aqui uma questão de equidade. Um argumento amplamente utilizado para justificar os subsídios para o transporte coletivo é o da redistribuição de renda para certos grupos menos privilegiados. Há ocorrência de uma transferência real de renda, na forma de serviços de transporte e não de dinheiro. Determinados grupos da sociedade, amplamente dependentes desse tipo de serviços, são beneficiados pelos subsídios. Entre eles, estão os pobres, os deficientes e os mais velhos [...]” (Ubbels; Nijkamp, 2002, p. 319, tradução nossa).

⁷ “Exemplos disso, no entanto, são encontrados na Inglaterra (cidade de Milton Keynes e aeroporto de Heathrow) e nos Estados Unidos (em Aspen, no Colorado, por exemplo). As receitas da cobrança do estacionamento no centro de Amsterdã foram também usadas, em parte, no financiamento à construção de uma nova linha de bondes. Uma fonte conexa de recursos é a da receita das multas de estacionamento. Na França, desde 1973, tais receitas e as multas de trânsito são canalizadas para a construção de infraestruturas públicas de transporte” (Ubbels; Nijkamp, 2002, p. 321, tradução nossa).

⁸ A esse respeito, ver Brinco (2016).

⁹ “Uma parte da lógica que sustenta a tributação da mais-valia baseia-se no conceito de que, ao serem providenciados serviços de transporte público, os proprietários dos imóveis concernidos são beneficiados. Esse benefício traduz-se por uma elevação do valor real dos imóveis, o que pode ser visto como um indicador abrangente de todas as vantagens geradas no processo, inclusive os ganhos de acessibilidade e as melhores oportunidades de negócios [...] Nesse esquema [de “recaptação do valor”], são cobradas regularmente taxas dos imóveis pelos governos locais ou regionais, ficando uma parte dos recursos comprometida com aplicações no transporte público [...] Trata-se de um esquema bastante comum e que é adotado em muitos lugares, a exemplo da Europa, Ásia e América do Norte.” (Ubbels; Nijkamp, 2002, p. 320-321, tradução nossa).

Tornou-se também corriqueiro recorrer a receitas cuja procedência está relacionada a algum tipo de cobrança pela posse ou pelo uso dos veículos privados. Isso dá origem a um esquema de subsídios cruzados, pelo qual os automobilistas passam a financiar, ainda que de modo indireto e forçado, os transportes em comum. É possível, dessa forma, trabalhar com fontes exclusivas e externas ao próprio setor, que permitem cobrir o custeio das atividades e viabilizar os gastos de capital. Esse é o caso, tipicamente, da taxa extra sobre o consumo de combustíveis ou dos pagamentos exigidos pelo direito de trafegar em determinados perímetros urbanos ou em certas vias nos esquemas de pedágio urbano.¹⁰

É essencial, todavia, que seja respeitada a destinação definida para esse tipo de arrecadação, ou seja, é indispensável que os fundos públicos assim constituídos tenham uma vinculação específica, devendo ser programados para atenderem precipuamente as necessidades dos sistemas coletivos de transporte. Em qualquer circunstância, o certo é que o futuro de tais sistemas — e a exequibilidade de ter-se uma mobilidade sustentável — está na dependência do acesso a fontes de financiamento variadas e que tenham um caráter durável no tempo.¹¹ Nesse sentido, replicando a pertinente assertiva da União Internacional dos Transportes Públicos (UITP), vale dizer que os financiamentos dessa natureza não devem ser vistos como um subsídio, representando, ao contrário, uma justa remuneração por um serviço prestado à comunidade.¹²

5 Sobre a tarifação

Preços compatíveis e qualidade dos modais públicos são dois elementos estratégicos para se obterem avanços no domínio da mobilidade urbana. O primeiro deles, mais especificamente, é capaz de afetar as preferências modais de deslocamento e é também determinante no uso do transporte público pelos usuários de menor renda, ainda que a prática de tarifas baixas não seja apenas conveniente para os mais pobres, tendo implicações bem mais amplas e capazes de influenciar a própria dinâmica da vida social e econômica das aglomerações. Na realidade, dispor de serviços eficientes de transporte está na raiz de uma multitude de benefícios indiretos, algo de que se podem beneficiar mesmo aqueles que não são clientes dos sistemas públicos. Esse é um tipo de inferência que, levada mais longe, dá margem a que se considere a hipótese da conveniência de, pura e simplesmente, eliminar a cobrança tarifária. Com isso, fica posto em evidência o tema da gratuidade universal ou parcial, ou seja, em alguma de suas variantes aplicáveis: para todos, para certas categorias, em algumas linhas, em determinados dias ou em alguns horários.

Na outra ponta, todavia, a ênfase é colocada nos aspectos de qualificação do transporte público, quando se estima que, em existindo uma oferta de melhor qualidade, os usuários não se importariam de pagar mais. Ou seja, seriam aceitas tarifas elevadas se a contrapartida fosse materializada em padrões de serviço de primeiro mundo. Esse é, obviamente, um argumento falacioso, até mesmo se considerado o contexto dos países desenvolvidos, cujas redes públicas de transporte enfrentam problemas similares de desapego aos serviços que prestam. Além do mais, há, nesse argumento, a convicção de que a prática do “realismo” em termos tarifários é geradora de efeitos altamente nocivos, porquanto depressivos nos níveis de demanda.¹³ No contexto da sofrida realidade socioeconômica brasileira, essa é uma proposição ainda mais descabida, posto que chancela a exclusão da população mais carente, e isso sem evidências de que a elitização resultante seja capaz de converter automobilistas em passageiros dos modais públicos.

¹⁰ A esse respeito, ver Brinco (2014).

¹¹ “Tradicionalmente, o transporte público é financiado por receitas fiscais genéricas [...] Isso significa que não há relação direta entre a fonte das receitas e sua aplicação. O principal problema com essa forma de financiamento do transporte coletivo é a grande concorrência que se instala pela utilização dos fundos públicos, podendo os mesmos serem direcionados para outros tipos de gastos, como os de educação e saúde. Isso é algo especialmente problemático, porque há necessidade de aplicar grandes volumes de recursos durante longos períodos, sendo essa a regra e não a exceção no caso do transporte público [...]” (Ubbels *et al.*, 2001, p. 77, tradução nossa).

¹² “De modo a permitir que o transporte público realize seu potencial como facilitador dos deslocamentos, contribua para melhorar o meio ambiente urbano e combater a exclusão social, a UITP faz as seguintes recomendações: deve ser explicitamente reconhecida a necessidade de o transporte coletivo contar, via de regra, com financiamento público; nem por isso, deve o mesmo ser visto como uma atividade ineficiente; os objetivos fixados aos prestadores dos serviços de transporte público devem levar em conta o conjunto da sua contribuição potencial à mobilidade sustentável, ao funcionamento da economia urbana, ao meio ambiente urbano e à luta contra a exclusão social; o montante de financiamento outorgado ao transporte público deve possibilitar a realização de tais objetivos estratégicos” (UITP, 2003, tradução nossa).

¹³ “O transporte coletivo é um bem público e o aumento dos preços das tarifas desencoraja os usuários. Não faz sentido, do ponto de vista econômico, explorar onerosos sistemas de transporte público para, depois, desestimular seu uso, adotando tarifas elevadas. Os benefícios sociais líquidos proporcionados por usuários adicionais nos modais coletivos tendem a ser maiores do que quaisquer outras decorências resultantes do pagamento de tarifas maiores” (Arizona Public Interest Research Group, 2009, p. 12, tradução nossa).

Como uma alternativa aos esquemas de gratuidade total, por outro lado, vem-se considerando a aplicação da chamada tarifa social ou solidária. A ideia é estabelecer parâmetros de cobrança pelo uso do transporte em comum que levem em conta a renda dos usuários ou de suas famílias, visando, assim, igualar os direitos de acessibilidade. As dificuldades maiores de implementação de uma proposta dessa ordem — que busca uma regulação do preço do transporte urbano através do subsídio a segmentos determinados de usuários — residem na adequada identificação da população-alvo, de forma a evitar tanto as exclusões como as inclusões indevidas. Na prática, não é efetivamente fácil trabalhar com uma estratégia de subsídios direcionados, ainda que o uso de metodologias que se beneficiam da incorporação dos modernos sistemas eletrônicos de cobrança tenha tornado isso uma realidade mais plausível.¹⁴ Com isso, as regras de concessão de uma tarifa reduzida, ou mesmo o direito do livre acesso, não seriam mais determinados apenas por critérios como a da idade ou o do pertencimento a alguma categoria, como a de ser estudante, por exemplo.

6 O transporte público como um direito social e as altas tarifas

Com a PEC 90, o transporte público passou a ter, a partir de 2011, o *status* de direito social no Brasil, tendo sido adicionado à lista dos já constantes no artigo 6.º da Constituição Federal. Os direitos ali definidos, como os de educação, saúde e moradia, são aqueles que todos deveriam, em tese, poder usufruir, de modo a ter um mínimo de qualidade de vida. A inclusão do transporte coletivo nesse rol procede da inequívoca razão dele constituir um serviço imprescindível para garantir o acesso a outros direitos.

Uma iniciativa dessa natureza só faz sentido, todavia, se for acompanhada de políticas públicas capazes de tornar esse direito algo efetivo. Na verdade, não só é preciso criar as condições materiais viabilizadoras de uma melhor mobilidade urbana, como é necessário fazer com que isso se dê de forma que todos possam dela se beneficiar. Ora, bem pelo contrário, a realidade do contexto brasileiro demonstra como vastas camadas da população estão desprovidas das mais elementares condições de deslocamento mediante o uso dos modais públicos, por conta da simples inviabilidade financeira de arcar com o pagamento da passagem.¹⁵

A redução do número de usuários pagantes é também agravada pelo contexto de crise econômica instalada, com seus fortes reflexos em termos de perdas do poder aquisitivo da população. Essa é uma condição que fica bem evidenciada, por exemplo, ao se examinar o comportamento da demanda no sistema de ônibus da cidade de Porto Alegre. Verifica-se, assim, que um total de 315,4 milhões de pessoas foram transportadas em 2006, com um pico de 328,7 milhões em 2012 e uma perda sistemática de passageiros desde então, chegando-se a 292,7 milhões em 2016. Cotejando-se os resultados de 2006 e os de 2016, verifica-se ter ocorrido uma queda de 7,2% na demanda ou, em termos absolutos, 22,7 milhões passageiros/ano deixaram de utilizar os coletivos municipais. Para os dados brutos, ver Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) (2017a).

O quadro desfavorável é ainda mais explícito se forem considerados os números em termos de passageiros equivalentes, isto é, dos que pagam a passagem. Consta-se que 239,8 milhões de usuários utilizaram os serviços em 2006, tendo havido um pico de 240,7 milhões em 2008 e perdas sistemáticas a partir de 2010, chegando-se a 191,3 milhões em 2016 (para os dados brutos, ver EPTC (2017)). O sistema de ônibus de Porto Alegre deixou, assim, de contabilizar 48,5 milhões de passageiros/ano equivalentes transportados na comparação dos resultados de 2006 com os de 2016, o que corresponde a uma redução de 20,2%. Verifica-se que, nesse período, a demanda em termos de passageiros pagantes decresceu a uma taxa geométrica de 2,29% a.a., a qual resulta, todavia, atenuada (-0,75 % a.a.) quando considerado o total de passageiros transportados.

Isso é explicado pela presença marcante dos usuários isentos, cuja sistemática de uso dos transportes públicos não é afetada por condições de baixa renda ou pela alta das tarifas. No sistema de ônibus de Porto Alegre, os passageiros com 100% de isenção¹⁶ constituíam 15,8% do total de passageiros transportados em 2016, enquanto

¹⁴ “De modo especial, o uso de *smart cards* abriu possibilidades de estruturar tipos de subsídios que visam a demanda e não a oferta: eles são capazes de serem personalizados, podendo o repasse dos subsídios via *smart card* assumir diferentes formas, a exemplo da gratuidade ou de descontos, conforme as características das viagens individuais, como a hora do dia ou o tipo de linha” (Mehndiratta; Rodriguez; Ochoa, [2014], p. 1, tradução nossa).

¹⁵ “Segundo estatísticas da Associação Nacional de Transportes Urbanos (NTU), tendo como base estudos do IPEA de 2010, mais de 37 milhões de brasileiros (quase 20% do total da população) não têm como pagar a tarifa do transporte público regularmente e, com isso, têm seu acesso a serviços básicos afetados” (Severo, 2013, *online*).

¹⁶ Estão incluídos os usuários dos dias de passe livre, os deficientes e seus acompanhantes, os idosos acima de 60 anos e com renda inferior a 3 SM, os idosos acima de 65 anos, os fiscais da SMT/EPTC, os rodoviários e os oficiais da Justiça e do Ministério do Trabalho.

os que se beneficiavam de algum tipo de desconto¹⁷ representavam 18,8%. É crescente o peso dessas duas categorias, as quais correspondiam, no agregado, a 34,6% do total de passageiros transportados em 2016, constituindo um aumento significativo em relação aos 23,7% de 2008 (para os dados brutos, ver EPTC (2017b)).

É certo que as modalidades de gratuidade e isenções estão muito presentes no contexto brasileiro e evidenciam a forma equivocada como se processa, no País, a outorga desse tipo de benefícios tarifários. O esquema financiador praticado é, sem dúvida, altamente injusto, na medida em que repassa, aos passageiros pagantes, a integralidade da fatura resultante das vantagens concedidas a alguns, quer pelos descontos nas tarifas, quer pela própria gratuidade. Com efeito, o preço “cheio” cobrado nas passagens traz embutido uma perversa compensação pelas *benesses* usufruídas por algumas categorias de pessoas. Sem avançar ainda mais na discussão das premissas que estão na origem das legislações que dão embasamento aos benefícios concedidos, vale observar que face ao custo elevado de manutenção e de operação dos sistemas de transporte coletivo, é justo perguntar por que, afinal de contas, são subvencionados aqueles que têm condições financeiras de arcar com as tarifas? De qualquer modo, em qualquer circunstância, medidas desse tipo deveriam ser sempre assumidas por uma fonte de recursos externa ao sistema, de forma que o “sobrepço” no custo das passagens não recaísse sobre os passageiros que não usufruem de algum tipo de vantagem tarifária.¹⁸

No cenário nacional, cerca de 25% dos usuários dos sistemas de transporte coletivo teriam direito à gratuidade, e 33% teriam esse direito ou gozariam de algum tipo de desconto nas tarifas (NTU, 2009, p. 7). Essas duas condições conjugadas impactam fortemente o preço das passagens dos usuários pagantes, sendo responsáveis por um acréscimo da ordem de 19% nessas últimas (NTU, 2014, p. 19). Veja-se que a gratuidade dos idosos acima dos 65 anos é um direito assegurado pelo parágrafo 2 do artigo 230 da Constituição Federal. São igualmente regulamentadas por leis federais a gratuidade dos carteiros, dos fiscais do trabalho e dos oficiais da Justiça Federal, existindo ainda outros tipos de benefícios concedidos a diferentes categorias segundo outras legislações.

O fato de os custos do sistema serem rateados apenas entre os pagantes implica que, quanto mais usuários viajarem gratuitamente ou tiverem algum tipo de desconto, maiores serão os ônus a serem assumidos apenas pelo pagamento das tarifas e de suas majorações. Com os impactos inflacionários nas estruturas de transporte, só há duas soluções para fazer frente aos custos adicionais assim gerados, quais sejam: a elevação das tarifas ou os repasses governamentais. Nesse último caso, se existissem fontes extratarifárias para o financiamento dos sistemas, que poderiam provir, por exemplo, de um fundo nacional de transportes urbanos —, seria possível usá-las para cobrir uma parte dos encargos que hoje recaem integralmente sobre os passageiros pagantes. Observa-se também que a prática dos subsídios já tem, na atualidade, todo amparo legal, porquanto a lei nº. 12.587/2012, a chamada lei da mobilidade, incorporou o estatuto da subvenção ao financiamento do transporte público.

Os problemas de demanda que afetam o transporte coletivo decorrem tanto do tratamento privilegiado e dos fortes estímulos outorgados ao transporte privado, como dos altos custos de uso dos modais públicos.¹⁹ Não é por acaso que a fuga de passageiros é sobremaneira reforçada quando dos reajustes tarifários, ocasião em que fica ainda mais evidenciada a relação inversa, e iníqua, mantida entre majoração das tarifas e comportamento da demanda.

Salvo raras exceções, a passagem paga pelo usuário é uma das fontes exclusivas de arrecadação para manter os serviços de transporte coletivo. A outra está a cargo dos empregadores (empresas ou pessoas físicas), que devem fornecer o vale-transporte a seus funcionários, custeando, assim, seus deslocamentos e contribuindo, no máximo, com o equivalente a 6% do salário pago a cada um. Trata-se de uma disposição instituída pela lei nº. 7418/1985, que é concedida apenas aos trabalhadores com carteira assinada. Tem o grande óbice, portanto, de beneficiar apenas os que estão formalmente ocupados. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, apenas 39,6% dos trabalhadores recebiam auxílio transporte (IPEA, 2013, p. 15).

Quanto às ocorrências de concessão de subsídios no Brasil, elas são bastante raras. Há o caso dos sistemas ferroviários metropolitanos, que são subvencionados pelo Governo Federal, como ocorre com o Trensurb na Região Metropolitana de Porto Alegre, cujo preço do bilhete é subsidiado em cerca de 50%. Em Brasília, o transporte

¹⁷ Inclui a passagem escolar (estudantes, professores e alunos cadastrados no Projeto Vou à Escola), que custa 50% da tarifa; o bilhete de integração, com a segunda passagem grátis; e a integração trem-ônibus-trem, que custa 90% da tarifa.

¹⁸ “O certo é contar com uma fonte alternativa de financiamento. Para um subsídio à tarifa dos estudantes, é lógico onerar o orçamento do setor de educação, já que se trata de uma medida complementar e fundamental para garantir o acesso a tal direito. Em se tratando de um subsídio aos idosos ou à população pobre, é o orçamento da assistência social que deveria responder pelo gasto [...]” (Díaz, 2015, *online*, tradução nossa).

¹⁹ “A redução dos gastos com transporte público entre 2003 e 2009 ocorreu em praticamente todos os intervalos de renda *per capita*, efeito das facilidades de aquisição e uso de veículos privados pelas famílias brasileiras, o que corrobora as análises anteriores sobre o processo de transferência de viagens coletivas para viagens individuais motorizadas na matriz modal de deslocamentos urbanos” (Carvalho; Pereira, 2012, p. 16).

coletivo também conta com subvenções. No Rio de Janeiro, o Governo Estadual viu-se forçado a fixar uma subvenção aos sistemas metroviários e ferroviários por ocasião das grandes manifestações de rua contra a majoração das tarifas em 2013, posteriormente eliminada em função da crise financeira do Estado.

São Paulo, por sua vez, é uma cidade que tem alguma tradição na prática dos subsídios, que respondem por algo em torno de 25% a 30% do custeio das despesas operacionais dos sistemas coletivos locais. Os recursos financeiros assim comprometidos provêm do orçamento municipal e buscam manter algum controle sobre os aumentos das tarifas. É também esse tipo de receita extratarifária que é usada para financiar as isenções de tarifa na capital paulistana, as quais, além de serem aplicadas aos beneficiados tradicionais, atendem também os estudantes de escolas públicas, os universitários de baixa renda e os desempregados (Martins, 2016).²⁰

O fato é que, como regra geral, a recomposição das tarifas impõe-se, de tempos em tempos, como a única forma de fazer face aos aumentos inflacionários incidindo nos dispêndios das operadoras. Nesse aspecto, aliás, cabe ter muito presente que os reajustes tarifários dos ônibus, nas capitais brasileiras, têm ficado, de forma sistemática, acima da inflação.²¹ Isso gera, naturalmente, uma grande insatisfação junto aos usuários, originando, com frequência, movimentos populares de protesto, senão violentas manifestações de rua.

Sabe-se que os ônibus no Brasil operam sob regime de concessão, havendo cláusulas nos contratos que garantem os lucros das empresas privadas, não importando quais sejam os reajustes dos combustíveis e dos itens de manutenção intervenientes, bem como os índices inflacionários. Ou seja, a remuneração dos empresários do setor é fixada nos contratos de concessão, correspondendo a um verdadeiro percentual de lucratividade, o que lhes dá a segurança de poder sempre trabalhar em condições de equilíbrio econômico-financeiro²².

Nessas condições, o fato de o custeio das atividades recair apenas sobre os passageiros pagantes instaura um regime tarifário injusto, porquanto de caráter regressivo. O resultado materializa-se em um preço maior da tarifa, apenas para compensar os deslocamentos dos que viajam gratuitamente. Isso representa mais um tipo de subsídio cruzado, porquanto muitos dos que pagam a passagem integral são pessoas de baixa renda, mas que acabam financiando outras que teriam condições de bancar a passagem.

Observa-se que a metodologia de cálculo adotada no Brasil para os reajustes tarifários ainda é a desenvolvida pela antiga Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), mediada por uma atualização feita pelo Ministério dos Transportes. A sua aplicação resulta em uma fórmula de cálculo definidora de um custo médio, que, conforme já observado, reflete a simples repartição dos gastos de produção do transporte entre os passageiros que pagam a passagem.

Sabe-se que os custos do setor do transporte público urbano têm aumentado sistematicamente ao longo dos anos, com destaque para as cotações do óleo diesel, que tiveram seus preços majorados em termos reais. Como os combustíveis entram com 25,0% (NTU, 2009) na composição das despesas do transporte público urbano nas capitais brasileiras, não é surpreendente constatar que um dos pleitos mais comuns dos empresários e das entidades do setor seja o da instauração de uma política de preços baixos e controlados dos combustíveis, bem como de outros insumos básicos do setor.

Há uma proposta, encampada pela Frente Nacional de Prefeitos desde 2013, que prevê converter a Contribuição e Intervenção no Domínio Econômico (Cide) em fonte de benefícios para o transporte coletivo, pelo qual seria criado um subsídio cruzado via taxação do consumo da gasolina. A Cide-Combustíveis foi criada pela lei nº. 10.336/2001, que estabeleceu a incidência de uma taxação sobre a importação e a comercialização de combustíveis (petróleo, gás natural, álcool etílico e seus derivados). Sua arrecadação era de responsabilidade da União, sendo apenas uma parcela dos recursos arrecadados repassada aos estados e aos municípios. Visava regulamentar os preços dos combustíveis produzidos no País e os dos importados, mediante ajustes nas alíquotas incidentes. Em 2012, no intento de reduzir os índices inflacionários, a taxa Cide foi zerada. Na nova proposta, sua reativação seria feita em outros moldes, agora baseada em uma municipalização do tributo, já que sua competên-

²⁰ "O caso mais emblemático é o da cidade de São Paulo, cuja subvenção pública 'ao transporte', que já existia antes das manifestações de junho de 2013, foi reforçada após o movimento nas ruas. Segundo a diretoria da SPTrans, em recente exposição pública, do total de recursos do orçamento público municipal classificado como subvenção 'ao transporte', apenas 28% referem-se especificamente à cobertura de custos de transporte. A maior parte, ou seja, 72%, é para cobrir gratuidades de idosos e estudantes" (NTU, 2015, p. 9).

²¹ "Enquanto o IPCA-IBGE teve alta de 125% no período de janeiro de 2000 a dezembro de 2012, o índice de aumento das tarifas dos ônibus foi de 192%: 67 pontos percentuais acima da inflação. Nesse mesmo período, o índice associado aos gastos com veículo próprio teve alta de apenas 44%, muito abaixo, portanto, do IPCA e do aumento da gasolina, que ficou em 122% (pouco abaixo da inflação)" (NTU, 2014, p. 18-19).

²² "A garantia do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por parte da Administração faz com que haja uma situação de 'capitalismo sem risco' por parte das empresas concessionárias, visto que a essas cabe apenas vencer a competição instituída pelo processo [...] sendo que as eventuais perdas que deveriam ser assimiladas pelas empresas privadas são assumidas pela coletividade, o que, no caso do transporte coletivo, se restringe aos seus próprios usuários, tendo em vista que a tarifa é considerada a principal fonte de remuneração do serviço" (Diehl; Rosa; Mazura, 2009, *online*).

cia passaria à esfera municipal. Com isso, uma parte da arrecadação derivada do consumo de combustíveis poderia ser posta a serviço do financiamento dos sistemas urbanos de ônibus, o que também viabilizaria financeiramente os esquemas de concessão de subsídios (NTU, 2013).

Reivindicações como essas se juntam aos tradicionais reclamos pela alta incidência da carga tributária sobre as atividades de transporte coletivo, o que tem motivado campanhas por uma desoneração tributária e fiscal.²³ Há uma alta carga de tributos incidindo sobre os sistemas de transporte nas respectivas esferas: Governo Federal (IPI, IR, PIS e Cofins, tendo sido os dois últimos zerados em 2013), governos estaduais (IPVA e ICMS) e governos municipais (ISS e IPTU de prédios). Um projeto em tramitação, no Congresso Nacional, desde 2003, busca instituir o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano (Reitup)²⁴. O regime trata, precisamente, do tema da desoneração tributária e da concessão de benefícios fiscais para o transporte público. Ainda que o tema da desoneração tributária e fiscal tenha sido objeto de atenção em recorrentes proposições legislativas, a efetivação de uma proposição desse tipo não é uma empreitada fácil, dada a compreensível dificuldade de convencer o Estado a abrir mão de um quinhão de suas receitas, mormente em um contexto de crise econômica.

O fato é que há muito tempo já está em curso um processo de encarecimento do uso dos modais públicos no País²⁵, com amplos reflexos em termos de perda de sua competitividade e com impactos na migração forçada de uma parte do que seria sua demanda cativa para outros modos de deslocamento, sejam eles motorizados ou não. Nessas circunstâncias, muitos usuários potenciais são levados a buscar alternativas mais em conta, como bem o demonstra, por exemplo, a verdadeira invasão das ruas de nossas cidades pelas motos de baixa cilindrada.²⁶ O mesmo também explica o recurso crescente a opções não motorizadas, como a bicicleta e a marcha a pé, cuja serventia tende a se generalizar com a fuga dos modais públicos. Essas são decorrências muito reveladoras, que explicitam o caráter imprescindível de se contar com políticas sociais de maior amplitude, focadas no barateamento das tarifas e/ou na viabilização de práticas de gratuidade parcial ou universal.

7 Razões para a gratuidade universal no transporte público

A gratuidade no transporte coletivo tornou-se um assunto recorrente, voltando a figurar com destaque nas agendas dos especialistas e dos planejadores de transporte, ganhando as manchetes dos jornais e extravasando para o grande público. O que está em andamento, na verdade, vai além dos meros estudos e discussões a respeito de um tema muito atual e controverso, bastando considerar que já são várias as experiências concretas que podem ser referidas e que revelam o interesse de muitas cidades — em especial, europeias — em trabalhar com esquemas desse tipo. É certo que uma boa parte dos casos são de pouca expressividade, uma vez que muitos dos centros urbanos que adotam a gratuidade são de pequeno porte e contam com redes elementares de transporte coletivo, por vezes operando, até mesmo, com uma só linha de ônibus. De qualquer forma, o indiscutível é que o mecanismo da gratuidade tem uma profunda dimensão social, porquanto pretende assegurar a todos os cidadãos, quaisquer que sejam suas condições financeiras, o direito de se deslocar conforme suas necessidades, ou seja, visa tornar mais equitativo o direito à mobilidade. Essencialmente, o que está em jogo é a busca por uma política alternativa, capaz de superar a rigidez das abordagens mercantilistas, que são a regra em matéria de tarifação do transporte público.²⁷

²³ “Ao contrário dos países desenvolvidos, onde a sociedade transfere recursos para o transporte público para reduzir o seu custo operacional — o transporte público é reconhecido como componente importante da cesta básica do trabalhador — no Brasil, o setor de transporte coletivo urbano é o que transfere recursos para a sociedade, sob forma de tributos e, o que é pior, incidentes sobre a camada da população mais carente, que são os passageiros pagantes. Cerca de 30% do custo das tarifas urbanas atualmente são referentes a tributos federais, estaduais e municipais, além dos encargos sociais” (NTU, 2009, p. 6).

²⁴ “O Reitup prevê a redução de tributos incidentes sobre a prestação desses serviços e na aquisição de insumos neles empregados, condicionada à implantação do regime de bilhete único ou de sistema de transporte estruturado e integrado [...]” (NTU, 2013a, p. 24).

²⁵ “Se pegarmos os principais insumos do transporte individual — gasolina, preços de novos veículos, peças e pneus —, eles subiram menos que a inflação, e a tarifa do transporte público subiu mais. Isso mostra como o transporte privado fica mais barato e o público mais caro, gerando perda de competitividade entre os dois” (Mekari, 2016, *online*).

²⁶ Entre 2000 e 2016, a frota circulante de motocicletas aumentou 5,4 vezes, chegando a um total de 13,5 milhões de unidades nesse último ano, sendo que a fase de maior expansão se deu no período entre 2000 e 2011, quando cresceu 4,7 vezes (para os dados brutos, ver Sindipeças (2017, p. 60)).

²⁷ “A noção de bens públicos gratuitos refere-se à ideia de que os serviços associados a escolas, bibliotecas, estradas e parques são de livre uso por qualquer um. A aplicação do mesmo raciocínio ao transporte público implica que, como garantidor da mobilidade, ele também deveria ser grátis, ainda mais considerando que as cidades estão crescendo rapidamente e que as pessoas são obrigadas a residir cada vez

É uma proposta com uma forte orientação de natureza social, pelos seus desdobramentos favoráveis na redução do comprometimento dos gastos com o item transporte nos orçamentos familiares. Daí seus efeitos positivos em termos do favorecimento à mobilidade dos pobres, dos residentes nos subúrbios e nas periferias e que, dessa forma, têm condições de se reapropriarem de um espaço urbano do qual estariam alijados em outras condições. Nesse sentido, essa proposta facilita a procura e a manutenção dos empregos por parte das pessoas de renda mais baixa, ao suprimir os obstáculos aos deslocamentos e ao permitir às pessoas o acesso ao transporte público.²⁸

Há também, todavia, repercussões espaciais problemáticas associadas ao funcionamento de um transporte coletivo de baixo custo de uso e subsidiado. Por um lado, tem-se um forte encorajamento à expansão incontrolada da mancha urbana ocupada, por conta do barateamento dos deslocamentos no interior de seu perímetro, com a situação mais pronunciada coincidindo, naturalmente, com um contexto de custo zero do transporte. Nessas circunstâncias, são incentivadas as viagens de longa duração, porquanto se tornam acessíveis áreas afastadas e de ocupação mais barata, o que força a disponibilização de linhas de transporte que viabilizem o acesso. Por outro lado, o melhor aproveitamento da oferta de transporte coletivo proporciona novas condições de acessibilidade às zonas urbanas centrais, notoriamente comprometidas pelo intenso tráfego automotivo.

As motivações normalmente aventadas para a adoção da gratuidade são de várias ordens, sendo usuais, por exemplo, as que põem a ênfase na redução das despesas com a matriz energética e na atenuação dos problemas de poluição. Isso é o que se espera que venha a ocorrer com o favorecimento ao uso mais intenso de um meio de locomoção menos comprometedor do ponto de vista ambiental.

Na mesma linha de raciocínio, mas mais pontualmente, há ocorrências de situações de adesão provisória a esquemas de gratuidade universal. É o que se verifica quando, em contextos de alerta por incidência de episódios pontuais de picos de poluição no ambiente urbano, busca-se retirar momentaneamente das ruas uma parte dos automóveis em circulação. O mais usual, nesses casos, é a imposição de restrições ao tráfego de veículos automotores, no intuito de reduzir a emissão de poluentes. É uma medida que costuma vigor por períodos curtos (24 horas ou alguns dias), usualmente até a reversão dos maus índices acionadores dos alertas antipoluição. É o que ocorreu, por exemplo, em Santiago do Chile, em 2015, forçando a remoção, das ruas, de cerca de 40% da frota local de 1,7 milhão de veículos (Stone, 2015), evento que se reproduziu em 2016. A ação de retirar os automóveis pode ser complementada pela adoção simultânea do passe-livre no transporte público. Foi exatamente o que se deu em Paris, em dezembro de 2016, quando a cidade enfrentou a pior crise de poluição atmosférica “dos últimos dez anos” (Sharman, 2016).

8 Efeitos da implantação da gratuidade

Uma das resultantes da introdução da gratuidade universal nos sistemas de transporte em comum é a imediata cessação da arrecadação propiciada pelo pagamento das passagens. Essa é uma decorrência que, para as redes de cidades pequenas, pode não ser muito grave, dada a pouca relevância dos valores tarifários normalmente percebidos, tornando mais facilmente assimilável a consequente perda de receitas.

Já no contexto das aglomerações de maior porte, os sistemas de transporte coletivo costumam ter uma dependência bem mais aguda das tarifas para a cobertura de seus gastos. No caso de sua supressão — e sendo, evidentemente, essencial assegurar a continuidade dos serviços em boas condições —, é preciso prever aportes financeiros de cunho compensatório. Repor as receitas perdidas pode, no entanto, revelar-se uma tarefa complicada, até mesmo porque o provável é que seja ainda mister incorrer, concomitantemente, em despesas adicionais. Essas resultam da obrigação de seguir investindo, no contexto de uma demanda potencialmente muito ampliada, de forma a preservar padrões de atendimento eficientes e de qualidade. O pressuposto, portanto, é o de não só dispor de condições financeiras para cobrir os gastos e dar conta das operações correntes, como para assumir novas despesas de capital.²⁹

mais longe das zonas centrais, onde estão, precisamente, as instituições de ensino e os empregos [...]” (Cats; Susilo; Reinmail, 2017, tradução nossa).

²⁸ “O termo técnico para o segundo argumento chama-se ‘bem público’. É bom para todos que os custos de transporte sejam reduzidos: os trabalhadores têm acesso a um número maior de empregos, as empresas têm maiores opções de escolha de seus funcionários e de seus fornecedores, as pessoas podem decidir, no impulso, uma ida ao *shopping*, etc. [...] Todavia ocorre que, sob certas condições, tornar o transporte coletivo gratuito para algumas pessoas resulta, efetivamente, em fazer com que todos, coletivamente, fiquem melhores [...]” (Johnson, 2015, *online*, tradução nossa).

²⁹ “A premissa básica da proposta é descolar os custos fixos e variáveis do setor da necessidade de tarifas pagas pelo usuário, tal como comumente ocorre em outros serviços urbanos públicos de remuneração indireta (saúde, educação pública, etc.). [...] O fato contundente é

Em termos de ganhos a contabilizar, deve-se ter presente o impacto da supressão dos dispêndios com pessoal e com determinados equipamentos, até então comprometidos com a cobrança de passagens e com as atividades de fiscalização. Essa é uma decorrência que se pode revelar vantajosa, uma vez que parte substancial dos recursos obtidos com as receitas tarifárias são, via de regra, consumidos nas próprias atividades de arrecadação.

Pode também ser o caso, por outro lado, de se ter de incorrer, ainda, em outras despesas adicionais, sempre que seja preciso reforçar as atividades de manutenção e de segurança, em função da maior ou menor incidência das chamadas incivilidades. Esse é um aspecto negativo — por vezes aludido, mas nem sempre presente — que decorre do fato de a gratuidade poder favorecer o ingresso de indivíduos com comportamentos incivilizados nos veículos. Isso levaria a uma eventual degradação dos equipamentos por atos de vandalismo ou ao afastamento da clientela tradicional, afugentada pelo convívio com passageiros problemáticos.

Ainda há outros tipos de ganhos possíveis a partir da adoção da gratuidade, agora em termos de tempo e associados ao fato de, com a eliminação das atividades de cobrança ou de validação das passagens, resultarem facilitadas muitas das operações correntes nas redes de transporte. Há, assim, vantagens no embarque e no desembarque dos passageiros dos veículos, já que seu acesso passa a se dar por qualquer porta. Deve ser levado em conta, todavia, a contrapartida negativa que representa o grande aumento esperado no total de passageiros que buscam entrar nos veículos e o provável maior tempo perdido nas paradas.

Em qualquer circunstância, há uma ocorrência sistematicamente reproduzida em todas as redes que implantam a gratuidade e que se reporta à imediata e significativa ampliação da afluência de usuários³⁰. Na ausência de medidas preventivas, há o risco efetivo de sobrecarga, a curto prazo, no funcionamento dos sistemas. Isso talvez não traga problemas para as pequenas redes de transporte, que operam com uma oferta subutilizada e em que há margem de manobra para absorver o afluxo dos novos passageiros motivados pela gratuidade.

Em se tratando das aglomerações maiores, cujas redes costumam funcionar em estado próximo à saturação, as circunstâncias são completamente distintas. O passe livre ali atua, sem dúvida, de forma a promover uma forte convergência de usuários, tanto de fidelizados como de novos passageiros e, dessa forma, é razoável esperar que os sistemas fiquem sobrecarregados³¹. Por isso, no caso dos grandes sistemas de transporte, dada a complexidade, o tamanho das redes e os pesados investimentos que se fazem indispensáveis, a implementação da gratuidade pode-se revelar problemática.

Coloca-se, muito provavelmente, a necessidade de se ter de incorporar novos equipamentos, de forma a garantir a capacidade de transporte instalada e a manter as frequências de atendimento. Em caso de deterioração da qualidade dos serviços oferecidos, os ganhos esperados em termos do ingresso de novos usuários podem ser simplesmente anulados pela fuga de passageiros insatisfeitos, que têm outras opções de deslocamento. De qualquer modo, isso leva a despesas adicionais, que precisam ser consideradas nos cálculos de custo-benefício quando da tomada de decisão em relação à adoção da gratuidade.

Além do forte estímulo, em geral, ao ingresso de novos usuários nos sistemas públicos, os impactos do passe-livre fazem-se igualmente sentir, de forma específica, junto a ciclistas e pedestres, que costumam alterar seus padrões de comportamento nos deslocamentos. Assim, muitos trajetos de curta distância (menos de um quilômetro), normalmente vencidos a pé, passam a ser feitos por um meio de transporte motorizado, o que contribui igualmente para o excesso de lotação.

Deve também crescer muito a demanda fora das horas de pico, quando a oferta de transporte costuma ser, normalmente, menos solicitada e há alguma capacidade ociosa. O mesmo tende a ocorrer nos feriados e nos fins de semana, com o aumento das viagens ligadas ao lazer e, agora, feitas sem custo, o que também pressupõe a necessidade de reforço da frota em circulação e maiores frequências de atendimento. Em suma, como regra geral, deve-se esperar uma grande expansão da demanda no curto prazo, por efeito dos estímulos da tarifa zero, mas também como resultado da maior qualificação das condições de oferta dos serviços de transporte coletivo.

Em termos da relação gratuidade e deslocamento modal, são bastante controversas as estimativas a respeito do conseqüente abandono das viagens feitas em veículos privados e da correlata migração para os modos públi-

que o modelo não garante a eficácia operacional do sistema, que exige paulatinas inversões em novas infraestruturas, renovação e expansão de automotrizes, aplicação e desenvolvimento de tecnologia do estado da arte, etc. [...]” (Silveira; Cocco, 2013, p. 45-46).

³⁰ “Os aumentos desproporcionais na afluência de usuários — para além do que seria de esperar, considerando as típicas fórmulas de elasticidade —, podem ser atribuídos às barreiras psicológicas que deixam de existir quando não é mais feita a cobrança das tarifas. As agências de transporte que optam pelos serviços grátis devem estar preparadas para reagir rapidamente face a uma tal expansão da demanda, de forma a evitar a degradação da qualidade dos serviços, a cobertura negativa da *mídia* e a perda potencial da clientela fidelizada” (Mason Transit Authority, 2015, *online*, tradução nossa).

³¹ “A adoção da gratuidade no transporte público deve resultar, quase que forçosamente, no aumento do número de passageiros transportados, não importando onde ela venha a ser implantada. Evidências da literatura e de pesquisas indicam que a frequência cresce de 20% a 60% em poucos meses e ainda mais em certos casos [...]. Ainda que os subsídios públicos e os custos totais possam aumentar, o subsídio por usuário transportado diminui de forma significativa” (Volinski, 2012, p. 2, tradução nossa).

cos. Na verdade, não há confirmação de que isso ocorra de maneira substancial, havendo mesmo os que consideram serem mínimas as transferências modais daí resultantes. Aplicada de forma isolada, a gratuidade parece ser, com efeito, uma medida relativamente inócua quando se trata de provocar mudanças nas preferências de deslocamento. O fato é que não basta ter um preço baixo de tarifa para que se induzam alterações modais de grande monta. Isso se explica pelo desmesurado apreço que os automobilistas têm por seus veículos e, também, pelas efetivas qualidades desses últimos em termos de velocidade, regularidade e acessibilidade. Não haveria, assim, maior correlação entre o preço do transporte público e as influências sobre o uso disseminado do automóvel.

A troca em favor dos modais públicos ocorreria, muito mais provavelmente, em havendo também um aumento significativo dos custos de uso dos veículos privados. Ou seja, teriam mais efetividade as medidas que incidissem na redução do tráfego automotivo, como seria o caso de uma política de restrições do estacionamento e de sua cobrança em níveis elevados. Outras alternativas no campo das ações restritivas incluiriam: a simples interdição de trafegar em certas áreas, a diminuição dos espaços de circulação viária ou, até mesmo, a estratégia de reduzir as velocidades máximas permitidas em zona urbana.³²

O exemplo da cidade de Genebra, a propósito, serve para ilustrar o ceticismo com que muitas autoridades encaram a questão da influência do preço do transporte na determinação da escolha modal. Assim, em 2007, ao rejeitar a proposta de tornar gratuito o sistema de transportes públicos da cidade, o *Grand Conseil Genevois* declarou que “o preço não é decisivo para deixar seu carro na garagem”. O relevante seria, isso sim, contar com uma eficiente rede de transportes públicos, o que poderia ser colocado em risco pela implantação da gratuidade e levar a uma eventual desestruturação do sistema, em função de uma previsível insuficiência de fontes de financiamento (Alibeu, 2007).

9 A experiência brasileira com a gratuidade

Há 15 casos inventariados de municípios praticando a gratuidade no Brasil, sendo que o mais longo remonta a 1994, sete ao período pós 2010 e o último, a 2015. É um conjunto geograficamente bastante concentrado: quatro no Paraná, três em Minas Gerais, em São Paulo e no Rio de Janeiro e um em Goiás e no Ceará respectivamente. Trata-se, essencialmente, de municípios de pequeno porte, quatro deles tendo uma população entre 10 mil e 20 mil habitantes, dois entre 20 e 30 mil, sete entre 30 mil e 50 mil, um com 100 mil habitantes e o maior com 150 mil habitantes. Contam com pequenas — senão minúsculas — redes de transporte público: as duas menores têm uma frota de apenas dois ônibus e as duas maiores dispõem de 23 e 46 ônibus respectivamente.

As despesas operacionais e os gastos de capital dessas redes de transporte coletivo são financiados pelas municipalidades, com base em recursos orçamentários próprios. As administrações municipais são também as operadoras dos sistemas, salvo em uma situação (Monte Carmelo, em Minas Gerais), em que é terceirizada a exploração de uma parte das linhas. Se é certo que os recursos financeiros assim implicados são relativamente modestos, também o são os orçamentos municipais de onde os mesmos se originam. Dessa maneira, manter a prática da gratuidade costuma colocar um alto preço para essas pequenas comunidades, mas, de maneira geral, são bastante positivas as avaliações sobre a efetividade desse tipo de medida, tanto da parte dos administradores dos sistemas, quanto dos usuários.

É verdade que, muitas vezes, há carência de equipamentos. Nem todas as linhas que seriam necessárias existem. As frequências de atendimento são insuficientes e há excesso de lotação nas horas de pico. Em algumas circunstâncias, a introdução da gratuidade coincide com a própria instauração dos serviços de transporte coletivo no município ou com o reforço e a melhoria da frota em circulação e do número de linhas servidas. Mas o fato é que, apesar de algumas serem experiências relativamente recentes, muitas já passaram por mais de uma gestão municipal e permanecem ativas. Há apenas um exemplo (Potirendaba, em São Paulo) de descontinuidade na prestação dos serviços gratuitos, ainda que posteriormente retomados.

A gratuidade praticada é, majoritariamente, de caráter universal, havendo somente duas situações que fogem à regra: Eusébio, no Ceará (exclusiva para moradores, servidores públicos e funcionários de empresas instaladas no Município), e Paulínia, em São Paulo (válida para os com renda até dois salários mínimos). Nas justificativas da adoção da tarifa zero, são abundantes as referências à necessidade de garantir os deslocamentos no território

³² “O exame da literatura também mostrou que os viajantes pendulares que usam o transporte privado não são atraídos, em grande número, por uma oferta de transporte coletivo gratuito. Na ausência de outro tipo de medidas de apoio aos modais públicos, como as restrições de estacionamento, a grande maioria dos usuários pendulares vai continuar preferindo andar de automóvel. Ou seja, sem desincentivos ao veículo privado, são poucos os ganhos a se esperar no combate ao congestionamento e à poluição atmosférica” (Volinski, 2012, p. 16, tradução nossa).

municipal, assegurando-se, em especial, a mobilidade dos mais pobres. Acessoriamente, busca-se incentivar os empresários locais a empregarem mais pessoas, aproveitando-se do fato de estarem dispensados dos encargos do vale-transporte.

Quadro 1

Municípios com gratuidade no transporte público, no Brasil — 2017

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO (estimativa)	INÍCIO DE OPERAÇÃO	FROTA (veículos/linhas)	OPERADORA
1. Agudos-SP	36704	2003	16 ônibus	Prefeitura
2. Anicuns-GO	48096	-	-	Prefeitura
3. Eusébio-CE	51913	2010	nove linhas	Prefeitura (somente para moradores, servidores públicos e funcionários de empresas que operam no município mediante inscrição em cadastro).
4. Faxinal-PR	17233	2001	dois ônibus	Prefeitura
5. Itatiaçu-MG	10882	2015	quatro micro-ônibus	Prefeitura. O município não contava com transporte público.
6. Ivaiporã-PR	32715	2001	oito ônibus	Prefeitura
7. Maricá-RJ	149876	2013	23 ônibus e 10 linhas	Prefeitura. Suspenso em 2016 por ordem judicial.
8. Monte Carmelo-MG	48096	1994	46 ônibus	Prefeitura e linhas terceirizadas. Pioneira no Brasil.
9. Muzambinho-MG	21021	2011	-	Prefeitura
10. Paulínia-SP	100128	2013	-	Prefeitura. Só vale para os que têm renda de até dois salários mínimos.
11. Pitanga-PR	32215	2012	dois ônibus	Prefeitura
12. Porto Real-RJ	18552	2011	-	Prefeitura
13. Potirendaba-SP	16 857	1998	-	Prefeitura. Foi suspensa durante uma gestão municipal, sendo retomada na seguinte.
14. Silva Jardim-RJ	21279	2014	10 ônibus/oito linhas	Prefeitura
15. Wenceslau Braz-PR	19852	2008	três ônibus	Prefeitura

FONTE: IBGE (2016).

Fare Free Public Transport (2016).

Barbosa (2015).

Itatiaçu (2016).

Eusébio (2016).

Mobilize (2013).

Senkovski (2015).

Schiaffino *et al.* (2015).

Deve ser feito também o registro da tentativa de implantação da tarifa zero em uma grande metrópole brasileira, mais precisamente, a cidade de São Paulo. Isso ocorreu em 1990, na gestão da Prefeita Luiza Erundina. Ela encaminhou um projeto nesses moldes à Câmara Municipal, que encontrou forte oposição e não pôde ser implementado. Nos termos da proposta então formulada, a gratuidade seria garantida por um fundo de transporte, a ser constituído com parte dos recursos do IPTU, o que exigiria a adoção de um esquema de tributos progressivos.³³

9.1 O exemplo de Maricá

Dos municípios que optaram pela gratuidade, Maricá é o que tem a maior população, próxima aos 150 mil habitantes. Em setembro de 2013, a Prefeitura fundou a Empresa Pública de Transportes (EPT), oferecendo a gratuidade para todos e tendo, para tanto, criado o serviço público de transporte coletivo por ônibus. O sistema municipal passou a operar em conjunto com as concessionárias que já serviam tradicionalmente à região. Na rea-

³³ “1.º de outubro de 1990. A então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina (PT) anuncia uma nova proposta de governo: a tarifa zero. De autoria do secretário de transportes, Lúcio Gregori, o projeto pretendia garantir a gratuidade total do transporte coletivo entre 1.º de julho e 31 de dezembro de 1991. O projeto, definido por Lúcio como político e não técnico, visava garantir o direito de ir e vir para toda a população que gastava, em 1986, cerca de 22% do seu salário em transporte [...]” (Projeto..., 2009).

lidade, a criação da EPT visava, precisamente, constituir uma alternativa aos serviços insatisfatórios oferecidos pelas empresas particulares.

Para financiar o seu sistema de ônibus e manter a tarifa zero, a administração local recorreu a recursos financeiros oriundos dos *royalties* do petróleo. Foram implantadas 10 linhas — servidas por uma frota de 23 veículos, cobrindo todas as regiões do Município, sete dias por semana, 24 horas por dia — que não concorrem com a malha das concessionárias privadas. Observe-se que Maricá tem uma enorme população carente, com 75% dos moradores ganhando entre um e três salários mínimos, pelo que a gratuidade deu-lhes uma mobilidade até então desconhecida, com impactos positivos na economia local (Maricá, 2016).

Logo que o serviço gratuito foi implantado, os empresários locais de ônibus entraram com ações liminares visando a suspensão de funcionamento da EPT, as quais não prosperaram de imediato. Mais recentemente, em outubro de 2016, novas decisões judiciais forçaram a Prefeitura a suspender o funcionamento das linhas gratuitas.³⁴ De qualquer forma, os méritos do projeto têm sido reconhecidos, como bem o demonstra o prêmio InovaCidade 2017 concedido à Administração Municipal de Maricá.³⁵

Considerações finais

Para se ter mudanças nas atuais preferências modais, que favorecem abertamente o transporte privado, e reverter algumas das mais notórias desvantagens que penalizam o transporte público, é vital atuar em três frentes a serem levadas avante de forma conjugada. A primeira delas remete às óbvias vantagens de contar com serviços de transporte coletivo de qualidade, suficientemente competitivos e atrativos, o que pressupõe superar a contumaz indigência que tem caracterizado entre nós o porte e o padrão dos investimentos nesse domínio.

Uma segunda frente passa, de forma associada, por uma moratória nas intervenções voltadas à melhoria e expansão das infraestruturas viárias, que são os elementos que dão suporte ao incontido aumento das frotas de veículos individuais. Trata-se de uma orientação a ser, forçosamente, acompanhada da adoção de medidas capazes de exercer uma pressão dissuasiva sobre os usuários, no sentido de complicar sua vida de automobilistas e de encarecer as condições de uso de seus veículos. O bordão a ser aqui repetido é o de que não basta fortalecer os modais públicos de transporte para promover a migração dos “cativos” do automóvel. É tendo isso presente que se pode estimar a importância de adoção de algum esquema de subsídios cruzados, pelos quais o transporte privado passaria a servir de financiador do transporte público. Com isso, seria possível ter avanços no domínio da mobilidade urbana, capitalizando-se os benefícios associados às muitas externalidades positivas associadas ao transporte público, algo conveniente não só para os usuários mais pobres, mas também propiciador de impactos capazes de dinamizar a vida social e econômica das aglomerações.

Uma terceira frente, enfim, deve ser estruturada em torno de uma tarifação que não ignore os limites impostos pela realidade socioeconômica do País. Para tanto, é vital trabalhar com tarifas baixas, de modo a motivar uma maior utilização dos modais públicos, além de ser essa a única maneira de garantir aos usuários com pouca renda o acesso ao transporte coletivo. Essa é, obviamente, uma condição muito comprometida, já que uma parte considerável da população brasileira não tem a menor condição de arcar, no seu dia a dia, com o preço da passagem. É uma situação que resulta seriamente agravada pelo encarecimento do uso dos modais públicos, com reflexos em sua perda de competitividade e com notórios efeitos depressivos nos níveis de sua demanda.

Deveria ser pacífico o entendimento — e, com certeza, não é assim que as coisas ocorrem — de que não é possível depender apenas das receitas tarifárias para financiar os gastos operacionais dos sistemas de transporte coletivo e, muito menos, usá-las para bancar investimentos de capital. A exequibilidade de ter-se uma mobilidade sustentável depende, muito pelo contrário, da existência de fontes de financiamento variadas, com destinação vinculada ao transporte em comum e com caráter perene. Nessa mesma linha, a entronização da figura dos subsídios como um dos fundamentos das políticas de mobilidade pública urbana deveria virar rotina. Em suma, tarifas baixas e subsidiadas parecem ser a receita correta para assegurar o cumprimento da função social do transporte.

A aplicação das chamadas tarifas sociais ou solidárias faz parte de uma estratégia de subsídios direcionados. Esse recurso busca trabalhar com parâmetros de cobrança que levem em conta a renda dos usuários ou de suas

³⁴ “O município reitera que continuará recorrendo em todas as instâncias para defender os interesses da população carente, a maior prejudicada caso o interesse das empresas que monopolizam o transporte público na cidade há décadas continue prevalecendo sobre o do cidadão” (Maricá, 2016, *online*).

³⁵ “Avaliado pelos critérios de mérito, relevância e impacto na sociedade, o Programa de Mobilidade Urbana (Vermelhinho) recebeu o ‘Prêmio InovaCidade’ com outras 14 cidades brasileiras — algumas bem maiores, como Londrina (PR), Campina Grande (PB), Piracicaba (SP) e Ribeirão Preto (SP)” (Maricá, 2017, *online*).

famílias, algo bem mais equitativo do que as atuais isenções baseadas apenas em critérios de idade ou de pertencimento a alguma categoria de indivíduos, e que são incapazes de diferenciar entre ricos e pobres. Isso é parte do injusto esquema financiador hoje imperante, em que são repassados aos usuários pagantes a totalidade da fatura resultante das *benesses* concedidas a alguns.

Quanto aos esquemas de gratuidade universal nos sistemas de transporte público, sua entrada em cena nos cenários nacional e mundial é algo que merece toda atenção. É verdade que sua adoção parece ser de conveniência mais óbvia no contexto de cidades de menor porte e quando aplicada a pequenas redes de transporte. Mesmo nesses casos, resta sempre colocado o desafio de conseguir prover as fontes de recursos estáveis e sustentados para manter a tarifa zero no tempo, nas presumíveis condições de um grande fluxo de novos usuários. Já em se tratando de aglomerações maiores e, mais ainda, das grandes metrópoles, os préstimos da gratuidade são, certamente, desejáveis, mas muito mais dificilmente aplicáveis, tendo em conta o tamanho dos problemas econômico-financeiros e operacionais envolvidos.

Referências

- ALIBEU, S. **Genève**: refus de la gratuité des transports publics. 23 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.caradisiac.com/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ARIZONA PUBLIC INTEREST RESEARCH GROUP. Education Fund. **Why and how to fund public transportation**. [Arizona], 2009. Disponível em: <<http://www.uspirgedfund.org/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (Brasil) (NTU). **Anuário NTU 2014-2015**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (Brasil) (NTU). **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (Brasil) (NTU). Estudo da FGV propõe financiamento do transporte público pela CIDE. **Revista NTU Urbano**, Brasília, DF, ano 1, n. 5, p. 24-25, set./out. 2013. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (Brasil) (NTU). Quem paga a conta do transporte público adotado no Brasil? **Revista NTU Urbano**, Brasília, DF, ano 2, n. 7, p. 17-19, jan./fev. 2014. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS (Brasil) (NTU). Reduzir tarifa ou qualificar o transporte coletivo? **Revista NTU Urbano**, Brasília, DF, ano 1, n. 3, p. 4, maio/jun. 2013a. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA (CAF). **Base de dados por ciudades**. 2015. Disponível em: <<https://www.caf.com/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Ciudades en movimiento**: revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial. [S.l.], 2002. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/>>. Acesso em: 1 jun. 2016.
- BARBOSA, C. **Transporte como direito humano**: tarifa zero. 15 maio 2015. Disponível em: <<http://www.canalibae.org.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- BONNAFOUS, A. Crise des transports publics: des issues possibles. **Économie et Humanisme**, [L'Arbresle], n. 359, p. 27-31, 2002. Disponível em: <<http://www.revue-economie-et-humanisme.eu/>>. Acesso em: 1 jun. 2016.
- BRINCO, R. **Pedágio urbano e gerenciamento do tráfego urbano**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2014.
- BRINCO, R. Políticas de estacionamento e efeitos na mobilidade urbana. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 109-124, 2016. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3839/>>. Acesso em: 1 mar. 2017.

CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009**. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, 1803). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

CATS, O.; SUSILO, Y. O.; REINMAIL, T. The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn. **Transportation**, [S.l.], v. 44, n. 5, p. 1083-1104, 2017. Disponível em: <<https://link.springer.com/>>. Acesso em: 4 set. 2017.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN). **Pour un financement responsable du transport en commun**. [Montréal], 2005. Disponível em: <<https://archives.csn.info/>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

DÍAZ, R. **Subsidiar o no subsidiar el transporte público, esa es la pregunta**. 16 jun 2015. Disponível em: <<https://ciudadpedestre.wordpress.com/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

DIEHL, D. A.; ROSA, G.; MAZURA, V. A. **Direito à cidade: mobilidade urbana e tarifa zero**. 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO (EPTC). **Passageiros equivalentes**. 2017. Disponível em: <<http://proweb.procempa.com.br/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO (EPTC). **Total de passageiros transportados**. 2017a. Disponível em: <<http://proweb.procempa.com.br/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO (EPTC). **Total de passageiros transportados por tipo e por ano**. 2017b. Disponível em: <<http://proweb.procempa.com.br/>>. Acesso em: 10 maio 2017.

EUSÉBIO (CE). Prefeitura. **Transporte coletivo 100% gratuito**. 2016. Disponível em: <<http://www.eusebio.ce.gov.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

FARE FREE PUBLIC TRANSPORT. **Cities**. 2016. Disponível em: <<https://freetransport.info/>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativa da população residente no Brasil e em unidades da Federação com data de referência em 1.º de junho de 2016**. 2016. Disponível em: <<ftp://ftp.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores de mobilidade urbana da PNAD 2012**. [Brasília, DF], 24 out. 2013. (Comunicados do IPEA, n. 161). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

ITATIAIÇU (GO). Prefeitura. **Transporte coletivo gratuito**. 2016. Disponível em: <<http://www.itatiaicu.mg.gov.br/>>. Acesso em: 3 nov 2016.

JOHNSON, D. **What are the arguments against and for making public transportation free?** 9 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.quora.com/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

KINNOCK, N. **Vers une tarification équitable et efficace dans les transports**. Bruxelles: Commission Européenne, 1995. Disponível em: <http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_691_fr.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016.

LITMAN, T. **Local options for public transportation**. Victoria, BC: Victoria Transport Policy Institute, 2016. Disponível em: <<http://www.vtpi.org/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

MARICÁ (RJ). Prefeitura. **Justiça suspende circulação dos vermelhinhos**. 25 out. 2016. Disponível em: <<http://www.marica.rj.gov.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

MARICÁ (RJ). Prefeitura. **Prefeitura de Maricá recebe o prêmio InovaCidade 2017**. 23 maio 2017. Disponível em: <<http://www.marica.rj.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MARTINS, R. É justo aumentar o preço das tarifas de transporte público? **Exame**, São Paulo, 9 mar. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

MASON TRANSIT AUTHORITY. **Why fare free**. Shelton, WA, 2015. Disponível em: <<http://www.masontransit.org/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

- MEHNDIRATTA, S.; RODRIGUEZ, C.; OCHOA, C. **Targeted subsidies in public transport: combining affordability with financial sustainability**. [2014]. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/340136-1152550025185/Targeted-Subsidies-Public-Transport-Note-04-23-2014.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- MEKARI, D. **Aumento da tarifa do transporte gera imobilidade e exclusão social nas cidades brasileiras**. 10 jan. 2016. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- MOBILIZE. **Conheça quatro cidades brasileiras que não cobram passagens de ônibus**. 18 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/>>. Acesso em: 3 nov 2016.
- PROJETO Tarifa Zero / municipalização. 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://tarifazero.org/2009/07/23/projeto-tarifa-zero/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.
- SCHIAFFINO, D. P. de L. *et al.* **Tarifa zero: uma reflexão sobre a proposta**. 2015. <<http://files-server.antp.org.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2016.
- SENKOVSKI, A. Tarifa zero é viável, mas não há milagre. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2016.
- SEVERO, F. Tarifa zero e PEC 90: o transporte público como direito. **Revista o Viés**, [S.l.], 24 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaovies.com/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- SHARMAN, J. Paris makes all public transport free in battle against worst air pollution for 10 years. **Independent**, London, 7 Dec. 2016. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/>>. Acesso em: 14 jul. 2017.
- SILVEIRA, M. R.; COCCO, R. G. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 41-53, 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES (Brasil) (SINDIPEÇAS). **Desempenho do setor de autopeças 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.sindipecas.org.br/>>. Acesso em: 4 maio 2017.
- STONE, J. Chilean capital suspends heavy industry and takes cars off road to deal with smog crisis. **Independent**, London, 22 June 2015. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/>>. Acesso em: 14 jul. 2017.
- UBBELS, B. *et al.* Alternative ways of funding public transport: a case study assessment. **European Journal of Transport and Infrastructure Research**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 73–89, 2001. Disponível em: <<http://www.ejtir.tudelft.nl/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- UBBELS, B.; NIJKAMP, P. Unconventional funding of urban public transport. **Transportation Research Part D: transport and environment**, Oxford, v. 7, n. 5, p. 317-329, Sept. 2002. Disponível em: <<https://www.csun.edu/>>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- UNION INTERNATIONALE DES TRANSPORTS PUBLICS (UITP). **Le financement de l'exploitation des transports publics: prise de position de l'UITP**. [Bruxelles], avril 2003. Disponível em: <<http://www.uitp.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- UNITE THE UNION. **The public transport crisis in Dublin**. [Belfast], 2016. Disponível em: <<https://unitetheunionireland.files.wordpress.com/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.
- VOLINSKI, J. **Implementation and outcomes of fare-free transit systems**. Washington, DC: Transportation Research Board, 2012. Disponível em: <<http://www.masontransit.org/>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

