

A NECESSIDADE DE UM PACTO SOCIAL PARA A VIABILIZAÇÃO DOS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA

Vinicius Henter Carneiro Bastos

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Engenharia de Transporte – PET/COPPE

Renato Guimarães Ribeiro

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais / CEFET-MG

Romulo Dante Orrico Filho

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Programa de Engenharia de Transporte – PET/COPPE

RESUMO

A baixa qualidade da mobilidade urbana das cidades brasileiras exige mudanças estruturais, que invertam a lógica de priorização do transporte individual motorizado, assim como determinam a Política Nacional de Mobilidade Urbana e, conseqüentemente, os planos municipais de mobilidade urbana. Entretanto, o desafio que se coloca é como vencer a resistência de diferentes atores sociais não dispostos a arcar com os custos em prol de uma melhor mobilidade urbana para todos.

Para isso, é preciso entender a lógica da ação coletiva: o que pode fazer com que um indivíduo atue espontaneamente em prol do grupo do qual faz parte? E trazer esse debate da economia e das ciências sociais para a engenharia de transporte.

Um pacto da mobilidade urbana é uma saída para superar a resistência de determinados atores sociais, viabilizando assim os planos de mobilidade. Um pacto na lógica “ganha-ganha”, com cada ator sendo recompensado ao participar dele.

ABSTRACT

The low quality of urban mobility in Brazilian cities requires structural changes that reverse the logic of prioritizing individual motorized transport, as well as determine the National Urban Mobility Policy and, consequently, the municipal urban mobility plans. However, the challenge is how to overcome the resistance of different social actors who are not willing to bear the costs of better urban mobility for all.

For this, one must understand the logic of collective action: what can cause an individual to act spontaneously on behalf of the group of which he is a part? And bring that debate from economics and social sciences to transportation engineering.

A pact of urban mobility is an outlet to overcome the resistance of certain social actors, thus enabling mobility plans. A "win-win" logic pact, with each actor being rewarded by participating in it.

1. INTRODUÇÃO

A questão da mobilidade urbana é, neste século, tema cada vez mais urgente nos debates políticos e técnicos no Brasil, haja vista o impacto negativo cada vez maior que os congestionamentos vêm tendo sobre a qualidade de vida das pessoas e sobre a economia das cidades. Se é praticamente um consenso que algo precisa ser feito, os conflitos surgem quando são apresentadas propostas que efetivamente mudariam a estrutura da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. O problema é definir de quem se exigirá sacrifícios para que toda a sociedade possa ter uma mobilidade urbana de melhor qualidade.

A política é complexa. É ilusão acreditar que o poder de decisão sobre os rumos do transporte em uma cidade está apenas no poder público (ex.: a Prefeitura gerindo o trânsito, o Congresso Nacional legislando sobre o setor etc.). Outros atores sociais também têm poder, mesmo quando não revestidos de autoridade. A categoria dos taxistas, os comerciantes de uma determinada rua, os moradores de uma área nobre, os motociclistas e os donos de autoescolas, por exemplo, exercem um forte lobby frente a vereadores, têm uma grande capacidade de mobilização e sabem utilizar a imprensa local e outros meios para inviabilizar políticas de transporte que firam os seus interesses.

Portanto, não basta uma legislação avançada em termos de mobilidade urbana, tampouco um prefeito bem-intencionado e um secretário municipal com conhecimento técnico na área. É preciso também o envolvimento de outros atores sociais para que uma real transformação da qualidade da mobilidade urbana de uma cidade seja viável, para além de medidas superficiais de engenharia de tráfego. É preciso, portanto, um pacto. Um pacto da mobilidade urbana. Balbim *et al.* (2013b) definem bem o que seria um pacto da mobilidade urbana. São “elementos e soluções pontuais que, ao se unirem em sistema, por meio da pactuação e apoio de diversos agentes, possam efetivamente transformar o contexto social de precariedade e imobilidade”.

O Brasil conta hoje com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (lei 12.857/2012), que, entre outros pontos, determina que os municípios elaborem os seus planos de mobilidade seguindo os seus avançados princípios, objetivos e diretrizes (Brasil, 2012). Ou seja, há uma direção, um caminho interessante a ser seguido. Falta agora viabilizar que esse caminho seja seguido. E é justamente esse o objetivo deste artigo: identificar os elementos necessários para a formulação de um efetivo pacto da mobilidade urbana, que possa viabilizar os planos de mobilidade urbana, transformando, de fato, a qualidade da mobilidade nas cidades brasileiras.

Este artigo está dividido em cinco partes. Depois desta introdução, há uma breve discussão sobre a situação da mobilidade urbana no país e a exigência federal para que os municípios elaborem seus planos de mobilidade urbana. Em seguida, na terceira seção, é debatida a lógica da ação coletiva, em que são apontados os motivos que podem levar os membros de um grupo a agir em prol desse grupo. Na quarta seção, o tema é o pacto da mobilidade urbana, passando pelas manifestações de 2013, que provocaram propostas de pacto da então presidente Dilma e dos técnicos do Ipea, até um esboço do presente estudo do que pode vir a ser um efetivo pacto da mobilidade urbana que viabilize um plano de mobilidade urbana em uma cidade brasileira. Por fim, as considerações finais.

2. A MOBILIDADE URBANA

Este artigo nasce da percepção de que há um abismo entre a realidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras e as direções apontadas pelos planos de mobilidade urbana. E, mais do que isso: uma dificuldade política em se viabilizar esses planos em cidades com práticas tão diferentes do que prega a teoria. Para saber como juntar esses mundos, é preciso antes conhecer cada um desses mundos.

Por isso, a presente seção está dividida em duas partes. A primeira abordará a atual situação da mobilidade urbana no Brasil. Em seguida, a segunda parte analisará a exigência federal, por meio de lei, para que os municípios formulem os planos de mobilidade urbana e o impacto dessa exigência nos rumos da mobilidade urbana nas cidades brasileiras.

2.1. A atual situação da mobilidade urbana no Brasil

A mobilidade urbana no Brasil segue a regra dos países em desenvolvimento ao redor do planeta: migração de passageiros do transporte público coletivo (TPC) para o transporte individual motorizado, aumento das taxas de motorização (principalmente de motos) e, conseqüentemente, aumento das externalidades causadas por carros e motos – congestionamentos, acidentes e poluição. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), por exemplo, entre 2003 e 2012, o total de pessoas viajando de carro passou de 2,9 milhões para 3,6 milhões, um aumento de 26% no período. Em relação às motos, o aumento foi de 70%, passando de 100 mil para 170 mil (Leal, 2015).

E esse cenário reforça e é reforçado pelo ciclo vicioso da tarifa do TPC: os passageiros migram para carros e motos; isso gera uma perda de demanda no TPC; menos demanda significa menos usuários pagantes; com menos pagantes, o custo do sistema passa a ser dividido por um número menor de passageiros, ou seja, tarifas mais caras; e, com as tarifas mais caras, mais gente fica tentada a migrar para carros e motos, gerando também o aumento da taxa de imobilidade urbana, já que uma parcela maior da sociedade passa a não ter condições de pagar a passagem. Assim está formado o ciclo vicioso no TPC, com cada vez menos passageiros e cada vez tarifas mais altas.

Um componente importante desse ciclo vicioso é modelo de financiamento do TPC. Na imensa maioria das cidades brasileiras, quem custeia o sistema são os passageiros pagantes, arcando inclusive com as gratuidades (estudantes, idosos etc.). Entre as poucas exceções a esse modelo, estão: São Paulo, que subsidia parte do sistema com recursos orçamentários; e Rio de Janeiro e o Distrito Federal, que financiam gratuidades específicas também com recursos públicos (Balbim *et al.*, 2013a). Ou seja, uma realidade de um transporte cada vez pior e cada vez mais caro justamente para uma camada da sociedade mais pobre: aquela que não tem condições de se locomover de carro ou moto.

Só que, paralelamente a esse processo, o aumento da motorização individual nos anos 2000 trouxe para a cena outro ator social, interessado na melhoria da mobilidade urbana: os ricos. Se, até então, o carro próprio era visto por quem tinha dinheiro como uma solução para a falta ou a ineficiência do transporte coletivo, agora, não mais. Com os crescentes congestionamentos, já não dá mais para usar o carro para fugir de um sistema de mobilidade urbana ruim (Rodrigues, 2016). Isso significa que atores sociais com maior poder de barganha frente a governadores e legisladores – e historicamente menos dispostos a abrir mão de privilégios – podem estar agora mais dispostos a pagar um preço (não necessariamente monetário) em troca de uma mobilidade urbana de melhor qualidade.

2.2. Os planos de mobilidade urbana

Um marco legal na mobilidade urbana do Brasil foi a lei 12.587/2012, a chamada “Lei da Mobilidade Urbana”, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, além de conceitos, objetivos e princípios importantes para a área. E, mais do que isso, trouxe prazos e especificações para os municípios com relação aos planos de mobilidade urbana (Brasil, 2012).

Com a lei, municípios com mais de 20 mil habitantes ficaram obrigados a elaborar os seus respectivos planos de mobilidade. Depois de sucessivas prorrogações de prazo, ficou definido que quem não elaborou o plano até abril de 2019 está impedido de receber recursos federais para a mobilidade até que o elabore (Brasil, 2012).

E o que é um plano de mobilidade urbana de uma cidade? Segundo o artigo 24 da lei, é “o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei” (Brasil, 2012). Ou seja, os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional serão colocados em prática, em cada município, por meio dos planos de mobilidade.

Entre esses princípios, objetivos e diretrizes, estão: o transporte não motorizado deve ter prioridade sobre o transporte motorizado; o TPC deve ter prioridade sobre o transporte

individual motorizado; o TPC deve ser custeado não só pelos beneficiários diretos, mas também pelos indiretos; os benefícios e os ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços devem ser distribuídos de forma justa pela sociedade; e as políticas de mobilidade urbana devem buscar reduzir as desigualdades e promover a inclusão social (Brasil, 2012). Nota-se que a lei 12.587/2012 aponta para um caminho que pode ser considerado até mesmo ousado, tendo em vista o que é praticado hoje em termos de política de transporte nas cidades brasileiras.

Ou seja, a União, por força da lei (no caso, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, lei 12.587/2012), determina que os municípios elaborem seus respectivos Planos de Mobilidade Urbana. E esses planos devem seguir as diretrizes, os princípios e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, entre eles a priorização do TPC em relação ao transporte individual motorizado, com o TPC sendo custeado não só pelos passageiros, mas também pelos beneficiários indiretos dele.

Partindo-se agora da premissa que os municípios elaboraram – ou ainda vão elaborar – planos de mobilidade urbana nesses moldes, surge um novo desafio: como colocar em prática, em uma cidade, um plano de mobilidade urbana com princípios, objetivos e diretrizes tão distintos dos padrões de mobilidade verificados na realidade urbana brasileira?

3. A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA

Um plano de mobilidade urbana pode ser colocado em prática por meio de leis, portarias, regulamentos e outras políticas municipais que venham a executar o que, até então, era teoria. No entanto, se de um lado está o Estado com a força da lei, do outro podem estar diferentes atores sociais com o poder de pressão para impedir que uma determinada lei seja aprovada, para revogar uma lei já aprovada ou para alterar de modo substancial o teor de uma norma ou política pública. Há ainda a possibilidade de uma lei não ser cumprida, haja vista a limitada capacidade de fiscalização do poder público.

Por isso, para que um plano de mobilidade urbana transforme, de fato, a realidade de uma cidade, é preciso que diferentes atores sociais, e não só o Estado, tenham esse objetivo. Como já dito ao longo deste artigo, a priorização do transporte público coletivo e a redução das tarifas podem trazer ganhos consideráveis para a mobilidade urbana, já que menos carros e motos nas ruas significariam menos externalidades negativas causadas pelo transporte individual motorizado – acidentes, poluição e congestionamentos. Ou seja, haveria um ganho coletivo, para a sociedade como um todo. Mas o fato de o coletivo ganhar com essas medidas não quer dizer necessariamente que os membros desse coletivo tenham interesse em contribuir para essas medidas.

Antes, para entender o que motivaria os diferentes atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana a atuar em prol de um Plano de Mobilidade Urbana, é preciso recorrer a Olson (2015) para conhecer melhor “a lógica da atuação coletiva”. Isso porque o autor debate, no campo da economia e das ciências sociais, o que pode levar um membro de um grupo a agir em prol do seu grupo. Para entrar nesse debate, é preciso antes conhecer alguns conceitos básicos de Olson (2015): “grupo”, “interesse comum”, “benefício coletivo” e “benefício não-coletivo”.

3.1. Os conceitos de Olson

Grupo é um conjunto de indivíduos com um interesse comum. Esse grupo pode ser formalizado (ex.: um sindicato, uma associação etc.) ou não (ex.: uma categoria econômica ou profissional).

Interesse comum é um interesse de todos os membros do grupo, sem exceção. É o que justifica a existência do grupo em si. E o interesse do grupo é justamente gerar benefícios coletivos para o grupo.

Benefício coletivo é aquele que pode ser desfrutado por todos os membros do grupo, independentemente se um determinado membro contribuiu ou não para a conquista desse benefício coletivo.

E benefício não coletivo é aquele que pode ser discriminado. Diferentemente do que ocorre com o benefício coletivo, um membro de um grupo somente desfrutará do benefício não-coletivo se contribuir para a causa coletiva. É a lógica do “ganha-ganha”: o membro ganha se participar, e o grupo ganha com a participação dele.

Um exemplo ajuda a clarear esses conceitos: uma categoria profissional quer um aumento salarial, e esse aumento salarial é alcançado por meio da luta do sindicato da categoria. O “grupo” é a categoria profissional. O “interesse comum” é o aumento salarial. Sindicalizar-se é a contribuição individual que um membro dá para a causa coletiva. E o “benefício coletivo” é o aumento salarial conquistado, que será desfrutado por todos os trabalhadores daquela categoria, inclusive pelos que não são sindicalizados.

Mas se um membro do grupo vai usufruir do benefício coletivo mesmo que não contribua para a conquista dele, por que iria contribuir então? Bom, isso vai depender do tamanho do grupo.

Em um grupo pequeno, um membro poderia contribuir para a causa coletiva em duas situações. Primeira situação: o membro obtém sozinho um ganho tão grande com o benefício coletivo, o que faz com que ele fique incentivado a trabalhar em prol desse benefício coletivo, mesmo que tenha que arcar com todos os custos sozinho. Segunda situação: no grupo, nenhum membro obtém sozinho uma parte do ganho suficientemente grande para incentivá-lo a prover o benefício sozinho. Mas, por outro lado, não há tantos integrantes a ponto de um membro não perceber se outro está ou não ajudando a prover o benefício coletivo. Esse controle mútuo cria uma pressão interna, e todos se sentem obrigados a ajudar.

Já em um grupo grande, não há possibilidade alguma de os membros contribuírem para a busca do benefício coletivo por livre e espontânea vontade. Isso por dois motivos: por uma questão egoísta, já que cada membro saberá que desfrutará do benefício coletivo (caso conquistado) independentemente de ter contribuído ou não para a conquista dele; e, por uma questão racional, já que cada membro saberá que a sua contribuição (ou a falta dela) não fará uma diferença perceptível aos demais membros na busca do benefício coletivo, tendo em vista que cada membro é uma fração muito pequena do total de membros do grupo.

Nesse cenário, se os membros não contribuem para a busca do benefício coletivo, ele não será conquistado. Para mudar isso, há duas medidas possíveis – que, preferencialmente, devem ser adotadas conjuntamente. A primeira é a coerção. Como mostra Olson (2015), a história do sindicalismo no planeta, por exemplo, é uma história de coerção. Em diversos momentos da história, um trabalhador que não se sindicalizasse não conseguiria um emprego. Outro exemplo da coerção em grupos grandes são os impostos: mesmo em países com uma forte cultura nacionalista, onde os cidadãos têm um forte desejo pelo progresso da nação, é necessário o

instrumento do imposto, obrigatório, já que as pessoas não dariam dinheiro espontaneamente ao poder público.

Outra medida possível para fazer com que membros de um grupo grande contribuam para a causa coletiva é o uso de benefícios não-coletivos. Como mostra Olson (2015), benefício não-coletivo é aquele que pode ser discriminado. Diferentemente do que ocorre com o benefício coletivo, um membro de um grupo somente desfrutará do benefício não-coletivo se contribuir para a causa coletiva. É a lógica do “ganha-ganha”: o membro ganha se participar, e o grupo ganha com a participação dele.

No exemplo do sindicato, um benefício não-coletivo seria a disponibilização de um cartão de crédito ou de um clube aos sindicalizados. Ou seja, somente ganharia quem contribui com a causa coletiva.

3.2. A lógica de Olson na busca por uma mobilidade urbana de melhor qualidade

Esse debate trazido por Olson (2015) é fundamental para o presente artigo. Isso porque, se o objetivo é fazer com que diferentes atores sociais ajam em prol de um interesse comum, que é uma mobilidade urbana de melhor qualidade para todos, é preciso identificar como os outros conceitos do autor se encaixam no tema deste trabalho.

Já sabemos qual é o interesse comum (melhorar a qualidade da mobilidade urbana) e que o benefício coletivo é a concretização desse interesse comum, qual seja: uma mobilidade urbana, de fato, melhor para todos. Até mesmo porque, como o conceito de benefício coletivo mostra, uma mobilidade urbana de melhor qualidade não pode ser discriminada, ou seja, usufruirão dela tanto os que contribuíram para ela quanto os que não contribuíram.

Também já sabemos que a coerção, por meio da força da lei, pode não ser o suficiente no tema tratado neste estudo. Como já dito, o lobby contrário ou até mesmo o não cumprimento da lei podem inviabilizar essa coerção legal em prol de uma melhor mobilidade urbana. Por isso, a necessidade de benefícios não-coletivos que convençam diferentes atores sociais a atuar por essa causa coletiva.

Resta agora saber quem fará parte do grupo, qual o custo individual que cada membro terá na busca por esse benefício coletivo e qual benefício não-coletivo que cada membro receberá se contribuir com a causa coletiva.

4. UM PACTO DA MOBILIDADE URBANA

O grupo, tratado na seção anterior, será formado por diferentes atores sociais. Cada um disposto a arcar com um custo em prol do interesse comum, que é uma mobilidade urbana de melhor qualidade. Assim, esses diferentes atores sociais firmarão um pacto, dividindo bônus e ônus entres os membros, em função de um interesse comum. Assim, será um pacto da mobilidade urbana.

A ideia de pacto da mobilidade urbana não é nova, mas ganhou destaque no Brasil nesta década. Em 2013, os aumentos das tarifas dos ônibus urbanos no Rio e em São Paulo geraram protestos populares, que, com o passar das semanas, foram ganhando cada vez mais tamanho, outras cidades como palco e outras bandeiras para além das tarifas. Foram as chamadas “Manifestações de 2013” – ou “Jornadas de Junho” ou “Primavera Brasileira”. Esse

acontecimento na história do Brasil fez com que políticos e técnicos da engenharia de transporte debatessem uma proposta de um pacto da mobilidade urbana, que representasse uma resposta efetiva ao clamor popular, insatisfeito com o alto custo e a baixa qualidade do TPC nas cidades brasileiras.

Esta seção está dividida em quatro partes: na primeira, será traçado um panorama do que foram as manifestações de junho de 2013; na segunda, será abordada a proposta de pacto da mobilidade urbana apresentada pela então presidente Dilma Rousseff, em resposta aos protestos; na terceira parte, a análise é sobre a proposta de pacto elaborada pelos técnicos em transporte e mobilidade do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); e, na última subseção, será apresentado um esboço do que pode vir a ser um efetivo pacto da mobilidade urbana.

4.1. As Jornadas de Junho de 2013

Junho de 2013 ficou marcado, no Brasil, pelas manifestações populares que reuniram centenas de milhares de pessoas por todo o país. Um fenômeno político e social de difícil compreensão (até mesmo para cientistas políticos, jornalistas e, principalmente, governantes e legisladores), muito por conta das pautas difusas, da heterogeneidade socioeconômica dos participantes, das proporções gigantescas dos atos, da falta de lideranças e das convocações via redes sociais. Em resumo: era difícil entender quem estava reivindicando o quê, e, mais que isso, quem ganharia com esse então fato novo no cenário político nacional.

Na verdade, os protestos tiveram início antes de junho e terminaram depois disso. Mas junho ficou marcado por ser o auge das manifestações. O palco foram centenas de cidades grandes e médias por todo o Brasil, com destaque para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Como observou Marilena Chauí (2013), entre as características comuns a todas essas cidades, estava o ponto de partida das manifestações: a questão da tarifa do transporte coletivo.

“O estopim das manifestações paulistanas foi o aumento da tarifa do transporte público e a ação contestatória da esquerda com o Movimento Passe Livre (MPL), cuja existência data de 2005 e é composto por militantes de partidos de esquerda. Em sua reivindicação específica, o movimento foi vitorioso sob dois aspectos. Conseguiu a redução da tarifa e definiu a questão do transporte público no plano dos direitos dos cidadãos, e portanto afirmou o núcleo da prática democrática, qual seja, a criação e defesa de direitos por intermédio da explicitação (e não do ocultamento) dos conflitos sociais e políticos” (Chauí, 2013).

A primeira grande resposta das autoridades aos protestos, com relação à pauta das tarifas, ocorreu no dia 31 de maio. A então presidente Dilma Rousseff assinou a medida provisória 617, que, na prática, extinguiu os tributos federais incidentes sobre o faturamento das empresas de transporte público coletivo municipais. Mais precisamente, a MP reduziu a zero as alíquotas do PIS e do Cofins que incidiam sobre o setor. A medida significou a diminuição da tarifa em dezenas de cidades pelo país já em junho, incluindo Rio de Janeiro e São Paulo, que retomaram os valores anteriores aos reajustes de 20 centavos que haviam motivado os protestos.

4.2. O pacto de Dilma

No dia 24 de junho, Dilma buscou dar uma nova resposta às manifestações que, àquela altura, já movimentavam milhões de pessoas pelas ruas do país. A então presidente reuniu governadores e prefeitos das capitais e propôs cinco pactos nacionais: responsabilidade fiscal,

reforma política, saúde, transporte público e educação. O pacto do transporte, pela proposta de Dilma, teria três eixos: a desoneração fiscal no setor, com vistas à redução das tarifas; investimentos de R\$ 50 bilhões em mobilidade urbana, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços de transporte; e a criação do Conselho Nacional do Transporte Público, para aumentar a transparência do setor.

No entanto, com o passar do tempo, e a não adesão de governadores e prefeitos, o pacto do transporte público se resumiu a investimentos federais na área, não atendendo, conseqüentemente, ao objetivo proposto inicialmente. Como mostraram Balbim *et al.* (2013b), o pacto, quatro meses após o anúncio, se resumia ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a mobilidade, por meio do qual o governo federal vinha investindo cerca de R\$ 50 bilhões no TPC. “Mas acerca de uma pactuação com os vários setores da sociedade, que busque transformações no cenário da mobilidade urbana, não há notícias de que se esteja avançando”.

Só que, mesmo pela proposta original, o pacto do transporte público se mostrava insuficiente para atender aos seus objetivos, pois limitava-se aos investimentos do poder público e ao controle social por meio de conselhos de transporte. Assim, o pacto do transporte público seria, na prática, um pacto do poder público, mais especificamente os Executivos municipais, estaduais e federal. Ou seja, um pacto federativo no setor, com os três entes da federação fazendo uma nova divisão dos custos tributários e orçamentários do transporte público coletivo urbano, de modo a reduzir as tarifas.

4.3. As notas técnicas do Ipea

Além do poder público, técnicos da engenharia do transporte e do planejamento urbano também buscaram, na esteira das manifestações de 2013, construir um formato de pacto da mobilidade urbana que atendesse aos pedidos das ruas. Foi o caso do Ipea. Ao longo daquele ano, o instituto publicou três notas técnicas com o objetivo de contribuir com o debate fomentado pelos protestos, culminando numa proposta de pacto.

A primeira nota técnica, com o título “Tarifação e financiamento do transporte público urbano”, foi publicada em julho, ou seja, ainda em meio aos protestos pelo país. Como o próprio título indica, o objetivo da nota foi apontar soluções de financiamento do transporte público coletivo nas cidades brasileiras para além das tarifas, de modo que todo o custo do sistema – incluindo as gratuidades – não continuasse caindo apenas sobre os passageiros pagantes, como é a regra no país.

Para isso, os autores recorreram à literatura e a exemplos brasileiros e estrangeiros para apresentar 11 possibilidades de novas fontes de financiamento do TPC, como mostra a Tabela 1. Dessas 11 fontes propostas, cinco seriam, na prática, custeadas por usuários ou proprietários de carros e motos. A lógica dos autores é que é justamente o transporte individual motorizado quem mais gera externalidades negativas para a sociedade – acidentes, poluição e congestionamentos. Por isso, os usuários desse modo de transporte é quem deveriam pagar mais por isso (Carvalho *et al.*, 2013).

As 11 novas fontes propostas viriam de seis atores sociais: sociedade; usuário do automóvel; proprietário do automóvel; setor produtivo; proprietários de imóveis beneficiados pelos investimentos em transporte; e comércio e serviços relacionados ao transporte. Por essa proposta do Ipea, cada um desses seis atores não ganharia nada com esse novo modelo de

financiamento do TPC. Pelo contrário: só participariam com novos custos. A lógica dos autores é que esses atores, na verdade, já são beneficiados com o TPC sem que, no atual modelo de financiamento, paguem de fato pelo retorno que obtêm dele (Carvalho *et al.*, 2013).

Um modelo como o proposto pelo Ipea pode ser correto do ponto de vista da justiça social e tributária – e também quando considerados os efeitos positivos que traria para a mobilidade urbana, caso implantado. No entanto, é pouco provável que, da forma como apresentado, seja posto em prática em alguma cidade brasileira. Isso pelos motivos já apresentados ao longo deste trabalho: forte lobby contrário e possibilidade de descumprimento do que ficar determinado (inadimplência, sonegação etc.).

Tabela 1: Possibilidades de novas fontes de financiamento, segundo o Ipea

Ator social	Fonte
Sociedade	<ul style="list-style-type: none">• Orçamento geral• Fundos vinculados a outras políticas públicas
Usuário do automóvel	<ul style="list-style-type: none">• Taxa sobre os combustíveis• Taxa sobre o uso da via sujeita a congestionamento• Cobrança de estacionamentos em vias públicas• Cobrança de estacionamentos de uso privado
Proprietário do automóvel	<ul style="list-style-type: none">• Tributos sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais
Setor produtivo	<ul style="list-style-type: none">• Vale-transporte• Tributo com base na folha de pagamento de empresas
Proprietários de imóveis beneficiados pelos investimentos em transporte	<ul style="list-style-type: none">• Instrumentos de captura de valor
Comércio e serviços relacionados ao transporte (ex.: publicidade)	<ul style="list-style-type: none">• Atividades geradoras de renda associadas ao transporte

Fonte: elaboração própria com base em Carvalho *et al.* (2013)

Já a segunda nota foi publicada em agosto, com o título “Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano – Propostas em Tramitação no Congresso Nacional”. O objetivo dos autores foi identificar instrumentos que pudessem efetivar uma política de transporte social no país – mais especificamente uma garantia de acesso ao transporte público. O texto analisa projetos de lei (PLs) e de emenda à Constituição (PEC) referentes à mobilidade urbana apresentados no Congresso em resposta às manifestações de junho ou que tiverem o trâmite acelerado em função dos protestos (Balbim *et al.*, 2013a).

Para os autores, esses projetos em tramitação no Congresso traziam avanços importantes, relacionados a gratuidades (vale-transporte social e passe-livre estudantil) e a desonerações do transporte público coletivo (Reitup – Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros). No entanto, os PLs e a PEC pecavam por não estar articulados entre si e com os instrumentos de planejamento já existentes no país – os projetos analisados sequer citavam a Política Nacional de Mobilidade Urbana, em vigor desde o ano anterior.

Os autores defendem, ao invés de iniciativas isoladas, uma coordenação entre leis e programas para, assim, efetivar “instrumentos robustos de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana”. Isso porque “temas aparentemente independentes como desoneração, barateamento, gratuidade, tarifação, financiamento e integração devem ser tratados de forma conjunta e simbiótica, cada um potencializando o outro em prol do direito à cidade” (Balbim *et al.*, 2013a).

Ainda segundo os autores, essa coordenação em prol da efetivação da Política Nacional poderia se dar por meio de um pacto da mobilidade urbana capitaneado pelo Executivo, conforme anunciando na época pela então presidente Dilma, e “que poderia considerar as propostas e seus avanços e aprimorá-las no sentido programático de efetivação de cada uma delas e da Política de Mobilidade” (Balbim *et al.*, 2013a).

Na terceira nota, publicada em novembro, com o título “Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana”, o Ipea apresenta, enfim, uma proposta de pacto. Na prática, a proposta é uma solução apresentada às críticas que o próprio instituto fez, na nota anterior, à falta de articulação dos projetos em tramitação no Congresso. Ou seja, a proposta de pacto do Ipea articula esses projetos. Assim, de forma resumida, o pacto da mobilidade urbana do Ipea consiste em: ampla desoneração do TPC nos três entes federativos (União, estados e municípios); gratuidades com recorte social (trabalhadores informais, desocupados e estudantes, segundo critério de renda similar ao programa Bolsa Família) e financiadas pela União; integração tarifária; instalação de Conselho de Transportes em cada ente participante do pacto; e outros mecanismos de controle e transparência do serviço.

Os custos das empresas operadoras, ao aderir ao pacto, limitam-se a operar conforme a lei 8.987/1995 (Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos), a apresentar certidões negativas de débitos, a dar publicidade dos dados econômicos e a praticar as tarifas especificadas no laudo técnico produzido pelo poder concedente (Balbim *et al.*, 2013b). Ou seja, o pacto do Ipea pouco avança com relação à proposta de Dilma, limitando os principais sacrifícios ao poder público: desonerações e subsídios. Os usuários de carros e motos, geradores de tantas externalidades negativas, por exemplo, não fazem parte desse pacto.

4.4. Um esboço de pacto da mobilidade urbana

Este trabalho propõe então, de forma muito incipiente, uma estrutura de pacto da mobilidade urbana, conforme pode ser visto na Tabela 2, identificando alguns atores sociais que poderiam fazer parte desse pacto e os respectivos benefícios não-coletivos.

Um pedágio urbano, por exemplo, com o produto da arrecadação financiando o sistema de TPC, aumenta os custos do uso do transporte individual motorizado. E isso aumenta as chances de motoristas migrarem para o TPC. Com essa migração, haverá menos carros nas ruas e, conseqüentemente, menos externalidades causadas por eles. Com isso, há uma melhora na qualidade da mobilidade urbana daquela cidade. Mas, fora o benefício coletivo, o que ganhará com isso o motorista que migrar para o TPC e o que ganhará o motorista que optar por continuar usando carro, mesmo com a cobrança do pedágio?

Aquele que optar pela migração ganhará uma economia no seu deslocamento. Isso porque ele deixará de ter o custo do pedágio e passará a ter um TPC mais barato do que era antes da cobrança pelo uso do transporte individual motorizado. Já o que optar por continuar usando carro terá o ganho de uma via com menos carros, onde ele possa circular livremente. E a coletividade ganhará com a contribuição financeira dele no pedágio.

Em relação às empresas de ônibus, Orrico *et al.* (1996) destacam que a planilha Geipot – dominante entre as cidades brasileiras para o cálculo tarifário – apresenta diversos elementos de inconsistência metodológica. Entre eles, está o fato de que “o aumento da produtividade de uma empresa não é contemplado no cálculo tarifário, em seu benefício, ao contrário, tal

aumento poderá ser danoso à própria empresa”. Isso porque as empresas são remuneradas em função do capital investido. Em um cenário de congestionamentos cada vez maiores, os ônibus ficam presos no trânsito e não conseguem cumprir os horários. Com isso, as empresas precisam de mais veículos para fazer o mesmo número de viagens. Mais veículos significam maior capital investido e, conseqüentemente, maiores retornos financeiros às empresas.

Numa lógica de pacto da mobilidade, seria fundamental um modelo de cálculo tarifário que incentivasse a produtividade das empresas. Nesse cenário, o custo das empresas para entrar no pacto seria abrir mão de lucrar com a ineficiência do sistema. O benefício não-coletivo seria a possibilidade de aumentar os lucros em um cenário oposto, onde haja uma melhor qualidade da mobilidade urbana.

Tabela 2: Esboço de um efetivo pacto da mobilidade urbana

Ator social	Custo individual	Benefício não-coletivo	Benefício coletivo
Usuários de carros	Pedágio urbano e outras cobranças pelo uso do carro	Ruas mais livres para sua circulação de carro	
Usuários de carros que optem por migrar para o TPC	Perda do conforto do carro	Gastos menores com transporte	
Passageiros de TPC	Deixar de migrar para o transporte individual motorizado	Gastos menores com transporte	Uma melhor mobilidade urbana para todos
Empresas de ônibus	Ganhos menores em um cenário de ineficiência e baixa produtividade	Ganhos maiores se a qualidade da mobilidade urbana da cidade melhorar	
Poder público (Executivos municipais, estaduais e federal)	Comprometimento de recursos orçamentários com desonerações e subsídios	Ganhos eleitorais dos governantes com as tarifas de ônibus mais baixas	

Como já dito, esse é apenas um esboço do que pode vir a ser um pacto da mobilidade urbana. Cada item precisa ser esmiuçado, com uma análise dos resultados obtidos em cidades pelo mundo onde tal instrumento (ex.: pedágio urbano) foi aplicado. Além disso, outros atores precisam ser identificados e inseridos nesse processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou que um pacto da mobilidade urbana pode ser uma ferramenta eficiente para viabilizar os planos de mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Uma saída para superar a barreira das resistências de determinados atores sociais não dispostos a arcar com custos em prol de uma melhor mobilidade urbana para todos. Para isso, com base na lógica de Olson (2015), é preciso um arranjo de benefícios não-coletivos, onde cada ator participante tenha um benefício se participar. A lógica do “ganha-ganha”. Ou seja, que os custos de cada ator não sejam impostos como punição, já que isso, na prática, inviabilizaria a espontânea adesão do punido.

O pacto da mobilidade urbana apresentado neste artigo é, portanto, um instrumento factível, que pode e deve ser utilizado nas cidades brasileiras. Um estudo que pode contribuir para a viabilização de mudanças concretas na estrutura da mobilidade urbana de uma cidade, para que prefeitos e secretários municipais de Transporte, por exemplo, não limitem a gestão do setor a medidas de engenharia de tráfego – inversão de mão de rua, mudanças na programação semafórica etc.

Para os trabalhos seguintes, a ideia é transformar o esboço de pacto apresentado em uma proposta mais detalhada, com mais atores sociais envolvidos e esmiuçando a participação de cada um deles. Quando se fala em TPC – fator determinante da qualidade da mobilidade urbana de uma cidade –, o debate não pode ficar limitado à tríade poder público, empresas operadoras e usuários. Há diversos outros atores beneficiados pelo TPC e que são afetados quando o nível do serviço dos ônibus de uma cidade, por exemplo, cai. São eles: usuários de carros, empresas com grande número de empregados, escolas etc. Por isso, uma proposta de pacto deve contemplar esses atores.

Nos trabalhos futuros, será preciso identificar, por exemplo, os benefícios não-coletivos que poderão seduzir ao pacto essas empresas com grande número de empregados e as escolas, mas também os taxistas e os novos serviços de transporte, com a Uber, entre outros. Com a ponderação de que nem todo ator social envolvido com a mobilidade tem interesse em uma melhor mobilidade urbana (um serviço de mototáxi, por exemplo). Por isso, nem todo ator social poderá fazer parte do pacto.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balbim, R.; V. Lima Neto; E. Galindo e C. Krause (2013a) *Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano - Propostas em Tramitação no Congresso Nacional*. Nota Técnica nº03 DIRUR/IPEA, Brasília, DF.
- Balbim, R.; V. Lima Neto; E. Galindo e C. Krause (2013b) *Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana*. Nota Técnica nº04 DIRUR/IPEA, Brasília, DF.
- Brasil (2012) Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012 – Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências.
- Carvalho, C. H. R.; A. Gomide; R. H. M. Pereira; L. F. Mation; R. Balbim; V. C. Lima Neto; E. P. Galindo; C. Krause e E. P. Guedes (2013) *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Nota Técnica nº02 DIRUR/IPEA, Brasília, DF.
- Chauí, M. (2013) As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. Revista Teoria e Debate. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/marilena-chaui-as-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo/>> Acesso em 5 mar. 2019.
- Leal, J. E. (2015) A mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Pinheiro, A. C. e C. Frischtak (eds.) *Mobilidade Urbana: Desafios e Perspectivas para a Cidade Brasileiras*. FGV/IBRE, Rio de Janeiro.
- Olson, M. (2015) *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. [trad.: F. Fernandez], Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo. [Trabalho original publicado em 1965. Título original: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*]
- Orrico Filho, R. D., A. Brasileiro e J. A. A. S. Fortes (1996) Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros. In: Orrico Filho, R. D., A. Brasileiro, E. M. dos Santos e J. J. G. de Aragão (eds.) *Ônibus urbano – Regulamentação e mercados*. LGE, Brasília.
- Rodrigues, J. M. (2016) Qual o estado da mobilidade urbana no Brasil? In: Paula, M. e D. D. Bartelt. (eds.) *Mobilidade Urbana no Brasil: desafios e alternativas*. Fundação Heirich Boll, Rio de Janeiro.

Vinicius Henter Carneiro Bastos (viniciushenter@pet.coppe.ufrj.br)

Renato Guimarães Ribeiro (renato.ribeiro@cefetmg.br)

Romulo Dante Orrico Filho (romulo@pet.coppe.ufrj.br)