



PACTO DA MOBILIDADE URBANA: A VIABILIZAÇÃO POLÍTICA DE UMA  
CIDADE SUSTENTÁVEL

Vinicius Henter Carneiro Bastos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Transportes.

Orientadores: Romulo Dante Orrico Filho  
Renato Guimarães Ribeiro

Rio de Janeiro  
Outubro de 2020

PACTO DA MOBILIDADE URBANA: A VIABILIZAÇÃO POLÍTICA DE UMA  
CIDADE SUSTENTÁVEL

Vinicius Henter Carneiro Bastos

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO  
LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS  
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM  
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE TRANSPORTES.

Orientadores: Romulo Dante Orrico Filho  
Renato Guimarães Ribeiro

Aprovada por: Prof. Romulo Dante Orrico Filho  
Prof. Renato Guimarães Ribeiro  
Prof. Matheus Henrique de Sousa Oliveira  
Prof. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL  
OUTUBRO DE 2020

Bastos, Vinicius Henter Carneiro

Pacto da Mobilidade Urbana: a viabilização política de uma cidade sustentável / Vinicius Henter Carneiro Bastos. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2020.

X, 83 p.: il.; 29,7 cm.

Orientadores: Romulo Dante Orrico Filho

Renato Guimarães Ribeiro

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes, 2020.

Referências Bibliográficas: p. 79-83.

1. Mobilidade urbana. 2. Viabilidade política. 3. Pacto social. I. Orrico Filho, Romulo Dante *et al.* II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Transportes. III. Título.

Dedicado ao nosso Gui (Guilherme Augusto Santos da Silva),  
cuja partida em junho deixou este 2020 ainda mais difícil.

## **AGRADECIMENTOS**

À Aline, minha parceira de luta, sempre de braços dados comigo nesta jornada.

À Códís, minha mãe querida, pelo apoio e pela torcida incondicionais em todas as fases da minha vida.

Ao Paulinho, à Nina, ao Miguel, à Alice, à Helena e à Miris.

Ao Solano, por essa bonita amizade construída. Que sigamos juntos e por muito tempo.

Aos amigos César (outra grande amizade geograficamente improvável que o mestrado me deu), Gregório, Leandro, Sérgio, Isabella, Bruno e demais companheiros da turma de 2018 do mestrado. E também aos amigos dos outros anos (Ju DeCastro, Douglas etc.).

Aos meus orientadores, Romulo e Renato, e demais professores do PET, por compartilharem conosco tanto conhecimento acumulado. Consciente da importância desta oportunidade que a vida me deu, procurei aproveitar cada momento, cada aula, cada reunião.

Ao Pudim (pela companhia durante a produção deste trabalho) e ao Cinzinha (pela ajuda celestial no processo seletivo do mestrado).

Às caronas recebidas entre o Fundão e Petrópolis (pela economia de tempo e dinheiro).

À minha amiga Janaína do Carmo, jornalista, pelas matérias na Tribuna de Petrópolis com os meus depoimentos sobre mobilidade urbana.

A quem financiou (e possibilitou) esta pesquisa: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

E à população pobre deste país (aqueles que, proporcionalmente, mais pagam impostos e que menos recebem retorno deles), por ter custeado a nossa UFRJ, este trabalho, a bolsa que recebi, o bandeirão onde comi, os ônibus internos que usei no Fundão... Enfim, por ter possibilitado que eu cursasse este mestrado. Que este trabalho possa contribuir de alguma forma para melhorar a vida dessas pessoas, por meio da viabilização política de uma mobilidade urbana de qualidade nas cidades brasileiras.

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

## PACTO DA MOBILIDADE URBANA: A VIABILIZAÇÃO POLÍTICA DE UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

Vinicius Henter Carneiro Bastos

Outubro/2020

Orientadores: Romulo Dante Orrico Filho  
Renato Guimarães Ribeiro

Programa: Engenharia de Transportes

Este trabalho buscou a construção de um pacto social que viabilize politicamente medidas pró-mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras. Parte-se da premissa de que já há um farto conhecimento construído sobre como melhorar a qualidade da mobilidade urbana. Porém, diferentes atores sociais privados impedem que tais medidas sejam implantadas, já que não estão dispostos a se sacrificar em prol da coletividade.

Como procedimentos metodológicos, este trabalho realizou uma revisão bibliográfica sobre o lobby do carro, analisou quatro propostas de pacto da mobilidade urbana apresentadas entre 2010 e 2020 no Brasil (do governo federal, de pesquisadores, de empresas de ônibus e de um governo local) e, por fim, trouxe para a engenharia de transportes o debate de Mancur Olson sobre a lógica da ação coletiva.

O resultado desta pesquisa aponta para a necessidade de um pacto social, na lógica “ganha-ganha”. É preciso um pacto social, porque uma melhora significativa da qualidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras exige o envolvimento não só do poder público, mas também de diversos atores sociais privados. E é preciso a lógica “ganha-ganha”, para fazer com que esses atores sociais queiram participar do processo. Assim, terão ganhos individuais, e não só coletivos. Por fim, este trabalho apresenta uma proposta de pacto da mobilidade urbana.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

## URBAN MOBILITY PACT: THE POLITICAL FEASIBILITY OF A SUSTAINABLE CITY

Vinicius Henter Carneiro Bastos

October/2020

Advisors: Romulo Dante Orrico Filho  
Renato Guimarães Ribeiro

Department: Transportation Engineering

This work sought to build a social pact that politically makes sustainable urban mobility measures feasible in Brazilian cities. It is based on the premise that there is already a wealth of knowledge built on how to improve the quality of urban mobility. However, different private social actors prevent such measures from being implemented, since they are not willing to sacrifice themselves for the benefit of the community.

As methodological procedures, this work carried out a bibliographic review on the car lobby, analyzed four proposals for urban mobility pact presented between 2010 and 2020 in Brazil (from the federal government, researchers, bus companies and a local government) and finally, it brought Mancur Olson's debate on the logic of collective action to transport engineering.

The result of this research points to the need for a social pact, in a “win-win” logic. A social pact is necessary, because a significant improvement in the quality of urban mobility in Brazilian cities requires the involvement not only of public authorities, but also of several private social actors. And the “win-win” logic is necessary to make these social actors want to participate in the process. Thus, they will have individual gains, not just collective ones. Finally, this paper presents a proposal for an urban mobility pact.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>x</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA.....	2
1.2. OBJETIVO.....	4
1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	4
<b>2. A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....</b>	<b>6</b>
2.1. A REALIDADE BRASILEIRA.....	6
2.2. UM NOVO CAMINHO.....	12
2.3. OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA.....	14
2.4. A DISPUTA PELA MOBILIDADE.....	15
<b>3. O LOBBY DO CARRO .....</b>	<b>19</b>
3.1. CONCEITO.....	20
3.2. REVISÃO DA LITERATURA.....	21
3.3. O DISCURSO PRÓ-CARRO .....	22
3.4. CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO .....	24
3.4.1. Uma liderança política forte .....	24
3.4.2. O lobby a favor.....	27
3.4.3. Alternativas ao usuário de carro .....	28
3.4.4. Uma política de comunicação social .....	29
3.4.5. Implantação em etapas .....	31
3.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS .....	32
<b>4. A NECESSIDADE DE UM PACTO.....</b>	<b>34</b>
4.1. AS JORNADAS DE JUNHO DE 2013 .....	34
4.2. O PACTO DE DILMA .....	36
4.3. O PACTO DO IPEA .....	37
4.4. O PACTO DE GOIÂNIA .....	40
4.5. O PACTO DA NTU.....	43
4.6. TÓPICOS CONCLUSIVOS .....	45
<b>5. A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA .....</b>	<b>47</b>
5.1. OS CONCEITOS DE OLSON.....	47
5.2. A LÓGICA DE OLSON NA MOBILIDADE URBANA .....	50
5.3. O “PACTO” DE JOANESBURGO .....	51

<b>6. UMA PROPOSTA DE PACTO .....</b>	<b>53</b>
6.1. UM PACTO À LUZ DO TRABALHO DE OLSON.....	53
6.2. OUTRAS CONDICIONANTES.....	55
6.3. PACTO DA MOBILIDADE URBANA.....	57
6.3.1. Novas centralidades.....	57
6.3.2. Táxi na última milha do TPC .....	60
6.3.3. Menos vagas para carros nas ruas .....	63
6.3.4. Pedágio urbano.....	65
6.3.5. Ruas sem saída .....	69
6.3.6. Ruas de passagem.....	72
6.3.7. Nova estrutura de cálculo tarifário .....	73
6.4. TÓPICOS CONCLUSIVOS .....	74
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
7.1. LIMITAÇÕES.....	77
7.2. PESQUISAS FUTURAS .....	78
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>79</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 2-1: Ciclo vicioso do TPC.....	7
Figura 2-2: Distribuição dos custos e benefícios da mobilidade urbana .....	8
Tabela 2-3: Objetos de conflitos urbanos na cidade do Rio (1993-2019).....	17
Tabela 4-1: Possibilidades de novas fontes de financiamento, segundo o Ipea .....	38
Tabela 4-2: Pacto de Goiânia .....	42
Tabela 5-1: Conceitos da lógica da ação coletiva, segundo Olson.....	48
Quadro 6-1: Eixo 1 do pacto.....	59
Quadro 6-2: Eixo 1 do pacto (o exemplo do RioSul).....	60
Quadro 6-3: Eixo 2 do pacto.....	63
Quadro 6-4: Eixo 3 do pacto.....	64
Quadro 6-5: Eixo 4 do pacto (benefícios coletivos).....	66
Quadro 6-6: Eixo 4 do pacto (custos individuais e benefícios não-coletivos) .....	68
Quadro 6-7: Eixo 5 do pacto (custos individuais e benefícios não-coletivos) .....	71
Quadro 6-8: Eixo 5 do pacto (benefícios coletivos) .....	72
Quadro 6-9: Eixo 6 do pacto.....	72
Quadro 6-10: Eixo 7 do pacto .....	74
Tabela 6-11: Benefícios do Pacto da Mobilidade Urbana para a coletividade.....	75
Tabela 6-12: Atores sociais envolvidos no Pacto da Mobilidade Urbana.....	76

# 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana está hoje dividida em dois mundos distintos, que em regra não conversam entre si: o mundo ideal e o mundo real. Dois mundos separados por uma barreira quase que intransponível: a barreira política.

O mundo ideal é o debatido e estudado nas universidades, por técnicos e pesquisadores da engenharia de transportes e do planejamento urbano, e está expresso na chamada Lei da Mobilidade Urbana (lei 12.587/2012). Nesse mundo, sabe-se o que fazer em prol de uma mobilidade urbana sustentável: quais medidas adotar para melhorar a qualidade dos deslocamentos das pessoas no espaço urbano; quais modos de transporte privilegiar, e para quais restringir a circulação; como distribuir de forma justa os benefícios e custos de cada modo de transporte entre os diferentes atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana; entre outras questões.

Já o mundo real é o mundo em que vivemos. As cidades brasileiras, com o crescimento das taxas de motorização e a migração cada vez maior de passageiros do transporte público coletivo para o transporte individual motorizado. Onde as externalidades negativas causadas pelos carros se tornam um problema cada vez mais urgente: congestionamentos, poluição e acidentes (RODRIGUES, 2016). Um espaço onde, mesmo com a degradação constante da qualidade dos deslocamentos das pessoas, medidas em prol de uma mobilidade urbana sustentável são praticamente inviáveis politicamente. Isso porque há uma forte resistência de diferentes atores sociais privados que não estão dispostos a se sacrificar em prol da coletividade, nem de arcar com os custos das externalidades negativas causadas pelas suas atividades econômicas ou pela sua escolha modal.

É preciso, portanto, um pacto social. Um pacto em que a coletividade se una em prol do bem comum, que atores sociais públicos e privados façam o que lhe cabem para que a mobilidade urbana nas cidades brasileiras tenha um ganho real de qualidade.

Porém, também é preciso que esse pacto não seja uma utopia. Que não seja um manual de boas práticas que desconsidere os conflitos existentes na sociedade, com a ilusão de que os diferentes atores sociais farão a sua parte espontaneamente em prol da coletividade, pensando no bem comum.

Um pacto social é urgente para a mobilidade urbana. Mas é preciso que seja um pacto que entenda a cidade como um espaço de conflito, em que os diferentes atores sociais estão em constante disputa pela cidade. Sem esse entendimento, uma proposta de pacto social já nasce fadada ao fracasso.

### **1.1. PROBLEMA DE PESQUISA**

O problema de pesquisa neste trabalho, portanto, é a inviabilidade política de medidas pró-mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras. Isso em função da resistência de diferentes atores sociais, públicos e privados, que não estão dispostos a se sacrificar em prol da coletividade. Mesmo em um cenário de degradação da qualidade dos deslocamentos da população como um todo, atores sociais prejudicados por essas medidas têm força política suficiente para impedir que elas sejam implantadas.

Em tese, o Estado tem a força da lei para obrigar esses atores sociais a fazerem a sua parte em prol da coletividade. É preciso, nesse caso, a vontade política dos tomadores de decisão e, nos órgãos de gestão de trânsito e transporte, um corpo técnico capacitado para apontar as medidas que, se tomadas, de fato melhorariam a qualidade da mobilidade urbana em determinada cidade.

No entanto, mesmo nesse cenário ideal – a força estatal (representada por uma prefeitura), um prefeito com vontade política de tomar as medidas necessárias para melhorar a qualidade da mobilidade urbana e um corpo técnico da secretaria municipal de Transportes qualificado – as mudanças na estrutura da mobilidade urbana de uma cidade tendem a ser inviáveis.

São inviáveis por conta da atuação política dos atores sociais prejudicados por tais medidas. Assim, eles impedem tais mudanças. São taxistas que não abrem mão dos seus pontos, comerciantes que não abrem mão das vagas de estacionamento público de beira de calçada em frente às suas lojas, motociclistas que ameaçam realizar protestos caso a prefeitura passe a cobrar pelo estacionamento de motos em espaços públicos, usuários de carros que reagem a qualquer cobrança pela circulação ou pelo estacionamento de seus veículos etc.

Um episódio ocorrido em 2001 em Petrópolis, cidade com cerca de 300 mil habitantes no estado do Rio de Janeiro, ilustra bem o que é essa força política. O caso foi narrado na

biografia do fundador do Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Philippe Guedon, no trecho em que conta como foram os nove meses em que esteve à frente da então CPT (Companhia Petropolitana de Trânsito), sociedade de economia mista que geria o trânsito e o transporte da cidade.

O episódio foi um conflito que travou com os taxistas. Segundo Guedon, “uma das corporações mais poderosas e barulhentas em atividade no espaço urbano das grandes e médias cidades do país”. A controvérsia era a negociação da chamada autonomia, que licencia o profissional para o exercício da atividade e, no caso de Petrópolis, está vinculada a um ponto fixo de parada, no Centro e nos bairros mais populosos:

- Eu via anúncios de venda de pontos de táxi sempre que abria o jornal. A autonomia se tornou uma coisa vitalícia e hereditária em Petrópolis, assim como nas outras cidades. Se um jovem quer ser professor público, ele faz um concurso e tem oportunidade igual aos outros. Mas, se quer ser motorista de táxi, não há concurso nem licitação: tem que comprar a licença do atual detentor. O motorista que detém uma delas, quando morre, deixa para a esposa. Sem saber guiar, a viúva aluga o ponto e vira capitalista. Chamei representantes dos motoristas e disse: “Como presidente da CPT, não posso aceitar que vocês fiquem vendendo, por R\$ 100 mil, R\$ 150 mil, dependendo do movimento, uma concessão da Prefeitura, cedida de graça. Isso é crime.”

A admoestação de Guedon soou como uma declaração de guerra. Exaltado, o presidente do Sindicato dos Motoristas de Táxi, Pedro dos Santos, bateu às portas do gabinete do prefeito, chorou as mágoas dos taxistas e lavrou o protesto da categoria contra o presidente da CPT. Às voltas com outros problemas na administração, Rubens Bomtempo pediu a Guedon que não lhe arrumasse mais um, muito menos com os motoristas de táxi. (NOEL, 2011)

Não demorou muito, e Guedon foi exonerado pelo então prefeito Rubens Bomtempo.

É justamente esse tipo de pressão política que separa os dois mundos da mobilidade urbana nas cidades brasileiras: o mundo das diretrizes da lei 12.587/2012, incorporadas (em tese) nos planos municipais de mobilidade urbana (PlanMobs); e o mundo real, onde as pessoas vivem.

## **1.2. OBJETIVO**

O objetivo deste trabalho, portanto, é viabilizar politicamente a implantação de medidas pró-mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras por meio de uma proposta de Pacto da Mobilidade Urbana. Mais especificamente: uma proposta de pacto que envolva diversos atores sociais (não só o poder público) e que possa superar as barreiras políticas, como a do lobby do carro, para de fato melhorar a qualidade da mobilidade urbana das cidades brasileiras.

Para isso, é preciso primeiro entender que a cidade é um espaço de conflito. Diferentes grupos sociais, atores sociais e classes sociais estão em constante conflito, conectados em um conflito de interesses, em que o atendimento ao interesse de um grupo esbarra no interesse de outro grupo. É impossível, por exemplo, melhorar de forma significativa a qualidade do transporte público coletivo (TPC) sem piorar a qualidade do transporte individual motorizado.

A proposta deste trabalho, portanto, não é negar esses conflitos. Mas sim entender esses conflitos, conhecer os interesses dos diferentes atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana, para então propor um pacto. Um pacto que atenda, basicamente, a três condições. A primeira: se implantado, ele deve de fato melhorar a qualidade da mobilidade. Ou seja: que beneficie a coletividade. A segunda condição: um pacto que seja na lógica ganha-ganha. Assim, os diferentes atores terão o interesse de participar, porque, caso participem, terão um ganho individual com isso – fora o ganho coletivo. Essa condição é para que o pacto seja viável politicamente. E a terceira condição é que ele redistribua de forma justa os benefícios e os custos de cada escolha modal entre os usuários, os beneficiários indiretos e a coletividade, considerando, por exemplo, as externalidades negativas produzidas por cada modo de transporte.

## **1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para a elaboração de uma proposta de Pacto da Mobilidade Urbana, este trabalho recorreu à revisão da literatura. No entanto, não à literatura sobre pactos da mobilidade urbana em si, o que traria poucas referências sobre o assunto. Foi preciso um desmembramento do tema, para entender como a literatura trata temas, como: a mobilidade urbana nas cidades brasileiras, medidas necessárias para melhorar a qualidade da mobilidade urbana, o lobby

do carro como barreira política a essas medidas e a lógica da ação coletiva, ou seja, o que faz com que um membro de um grupo aja em prol desse grupo (discussão fundamental quando se quer propor um pacto social). Por fim, tendo como principal referência o trabalho de OLSON (2015), este trabalho apresenta uma proposta de Pacto da Mobilidade Urbana, dividido em sete eixos.

Este trabalho, portanto, está dividido em sete capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo tratará da mobilidade urbana no Brasil: a realidade hoje das cidades brasileiras, um novo caminho apontado pela literatura, as diretrizes trazidas pela chamada “Lei da Mobilidade Urbana” (lei 12.587/2012) e os conflitos urbanos relacionados aos transportes. O terceiro capítulo analisará o lobby do carro, aqui tratado de forma ampla, como a pressão política em âmbito local para inviabilizar a implantação de medidas pró-mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras. O quarto capítulo mostrará como a insatisfação social com a mobilidade urbana explodiu em 2013, culminando em manifestações por todo o país. Dessas manifestações, surgiram propostas de pacto da mobilidade urbana (pelo governo federal, por técnicos da mobilidade urbana, por governos locais e pelas operadoras de ônibus), que serão aqui analisadas.

O quinto capítulo sairá do campo da engenharia de transportes e da mobilidade urbana para debater a lógica da ação coletiva. Ou seja, o que faz com que um membro de um grupo aja em prol desse grupo. Um debate fundamental para entender como fazer com que os diferentes atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana ajam em prol de uma mobilidade urbana sustentável. O sexto capítulo apresentará uma proposta de Pacto da Mobilidade Urbana. Por fim, as considerações finais.

## **2. A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL**

A concepção de um Pacto da Mobilidade Urbana – objetivo deste trabalho – requer, obviamente, entender a mobilidade urbana. Mais do que isso: saber onde estamos, para onde estamos indo, qual caminho deveríamos trilhar (segundo especialistas, técnicos e pesquisadores da área) e o que cada ator social envolvido com a mobilidade urbana quer.

Este capítulo busca elucidar essas questões e está dividido em quatro seções. Na primeira, será analisada a atual situação da mobilidade urbana no Brasil. A segunda mostrará um caminho alternativo para a mobilidade urbana no país, com base no conhecimento já acumulado sobre o tema em universidades e ambientes técnicos. A terceira tratará da Lei 12.587/2012, a chamada “Lei da Mobilidade Urbana”, e mostrará o caminho que ela aponta para as cidades brasileiras. E a quarta tratará da mobilidade urbana como um objeto de conflito, em que diversos atores sociais, públicos e privados, estão em constante disputa por direitos, interesses e até mesmo privilégios com relação a transporte, trânsito e circulação.

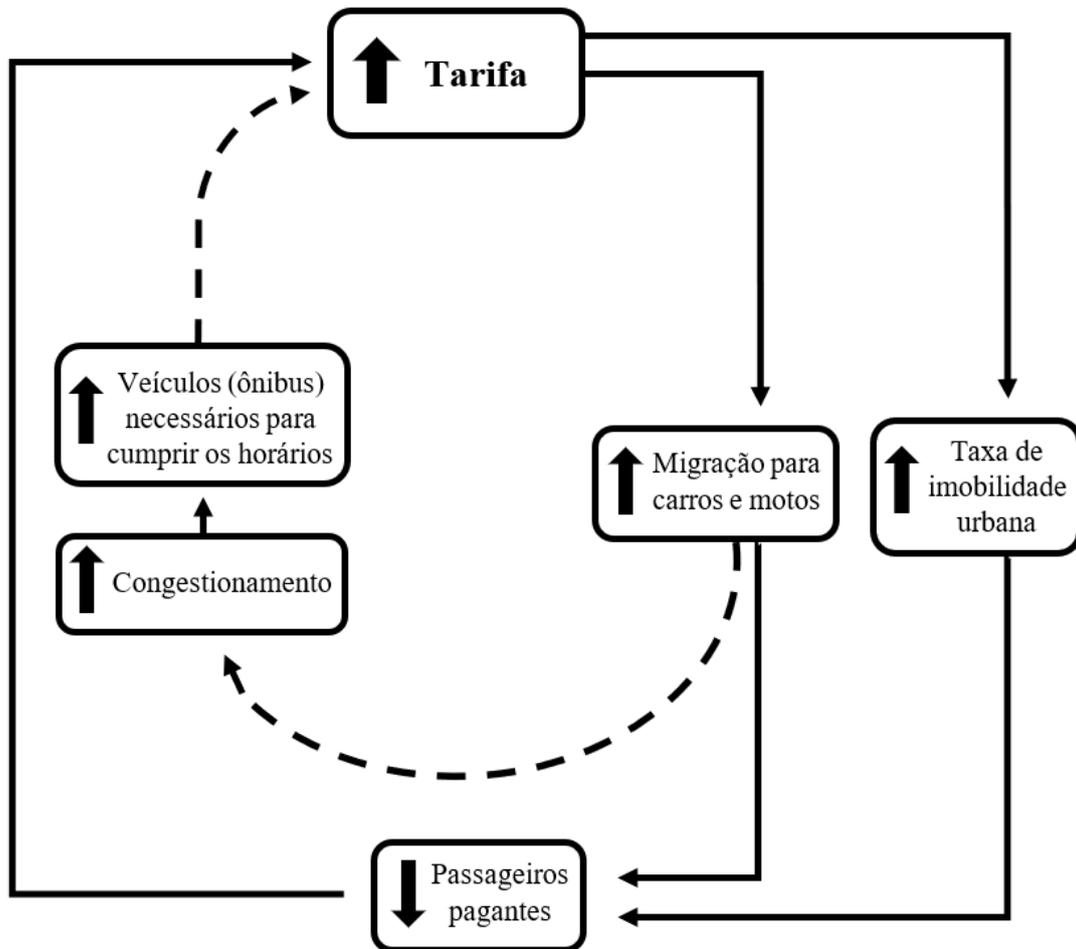
### **2.1. A REALIDADE BRASILEIRA**

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 negativas 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). Já demanda de passageiros equivalentes nos ônibus urbanos teve uma queda de 25,9% em todo o país entre 2013 e 2017 (NÉSPOLI *et al.*, 2019).

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 (ver Figura 2-1).



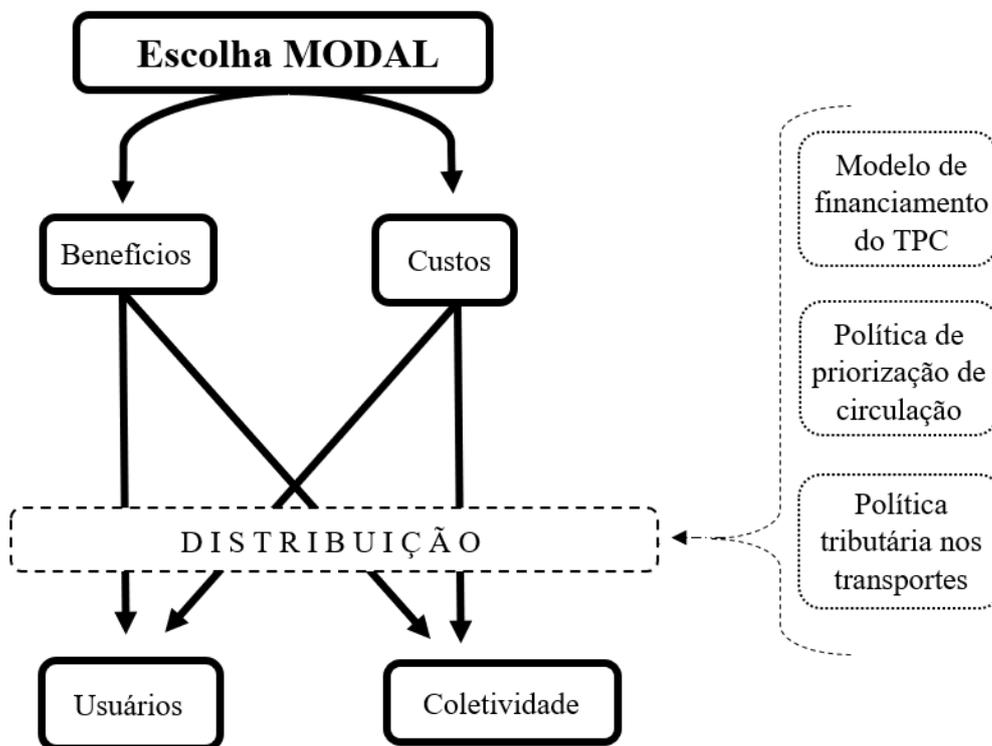
**Figura 2-1:** Ciclo vicioso do TPC

Fonte: elaboração própria

Paralelamente a esse ciclo vicioso do TPC, as cidades brasileiras vivem uma injusta distribuição dos benefícios e custos gerados por cada modo de transporte. Ou seja: quem mais gera custos para a coletividade (ex.: transporte individual motorizado) é quem tem mais benefícios, enquanto quem mais gera benefícios para a coletividade (ex.: TPC e transporte ativo) é quem tem mais custos. Entre os elementos que definem como será feita essa distribuição de custos e benefícios da mobilidade urbana em uma cidade, três deles

merecem destaque: o modelo de financiamento do TPC, a política de priorização de circulação e a política tributária nos transportes (ver Figura 2-2).

No modelo de financiamento do TPC em vigor na imensa maioria das cidades brasileiras, quem custeia o sistema são os passageiros pagantes, arcando inclusive com as gratuidades (estudantes, idosos etc.). Essa é a regra. Mas há exceções, como, por exemplo: São Paulo (cidade e região metropolitana), que subsidia parte do sistema com recursos orçamentários (municipais e estaduais); e Rio de Janeiro, Goiânia e Brasília, que financiam gratuidades específicas também com recursos públicos (BALBIM *et al.*, 2013a).



**Figura 2-2:** Distribuição dos custos e benefícios da mobilidade urbana

Fonte: elaboração própria

No TPC, os benefícios gerados não atingem apenas os passageiros, mas sim toda a coletividade. Mais pessoas nos ônibus significa menos carros nas ruas e, conseqüentemente, menos congestionamentos, acidentes e poluição. Ou seja, quem está no carro é beneficiado pelos ônibus. Além disso, o TPC tem um caráter estruturante para

a cidade, conectando as diferentes regiões e as atividades econômicas. Toda a coletividade ganha com o TPC. No entanto, os custos (não necessariamente financeiros) ficam todos (ou quase todos) com os passageiros: maiores tempos de viagem (paradas para embarque/desembarque no caminho etc.); o desconforto de estar em veículos lotados; o fato de não ser, em regra, um transporte porta-a-porta; e, como já dito, todo o custeio do sistema (nas cidades onde não haja o subsídio).

Já com os modos individuais motorizados, a lógica é inversa. O uso de carro e moto beneficia apenas os seus usuários (com conforto, praticidade e um menor tempo de viagem). Há, portanto, um ganho individual, particular. No entanto, os custos dos modos de transporte individuais motorizados são divididos com toda a coletividade: congestionamentos (quem está no ônibus fica preso no congestionamento causado pelos carros que estão à frente), acidentes (pedestres atropelados por carros e motos, o custo do Sistema Único de Saúde no atendimento a esses acidentes etc.) e poluição (os gases poluentes e o material particulado emitidos por carros e motos são inalados por todos, inclusive por quem não tem carro ou moto).

Outro elemento determinante na distribuição dos custos e benefícios da mobilidade urbana é a política de priorização de circulação. Ou seja: quais modos de transporte terão prioridade na circulação naquela cidade? Haverá faixas exclusivas para ônibus? Haverá ciclovias ou ciclofaixas? No espaço público, será dada prioridade ao estacionamento de carros em beira de calçada ou à circulação de pedestres por meio do alargamento das calçadas? Entre outras questões.

VUCHIC (2007) apresenta um raciocínio que, embora óbvio, parece ser esquecido nas políticas públicas de transporte e nas avaliações da eficiência dos sistemas de transporte: o objetivo do transporte de passageiros é movimentar pessoas. Movimentar veículos é um meio para atingir esse objetivo, e não o objetivo em si. Nesse sentido, o desejável é realizar uma dada quantidade e qualidade de transporte com o menor número possível de veículos. Se direitos iguais forem dados às pessoas, e não aos veículos, o transporte por ônibus deverá receber entre cinco e 50 vezes mais importância no sistema viário do que um carro.

Também como justificativas para dar prioridade ao transporte público coletivo na via, o autor ressalta que é um serviço que atende à toda a população, é mais econômico e tem

muito menos externalidades negativas por pessoa-quilômetro do que o transporte individual motorizado.

Sem priorização, os ônibus ficam presos nos congestionamentos causados pelos carros. Assim, para cumprir os horários, as operadoras precisam colocar mais veículos para realizar o mesmo número de viagens, o que encarece o custo do sistema e, conseqüentemente, a tarifa (onde não há subsídio), alimentando ainda mais o ciclo vicioso do TPC (ver Figura 2-1).

Onde há priorização, a lógica é diferente. Um caso emblemático no Brasil é o da avenida Nossa Senhora de Copacabana, no Rio de Janeiro. Lá foi implantado em 2011 o chamado BRS (Bus Rapid Service, ou serviço rápido de ônibus), com duas faixas exclusivas para ônibus com 7,5 km de extensão. Depois da implantação do serviço, a velocidade média de operação dos ônibus aumentou de 13 km/h para, aproximadamente, 24 km/h, o que possibilitou que a frota operante, para cumprir o mesmo número de viagens, fosse reduzida em 20%, o que reduz o custo do sistema (AYURE, 2014).

Nessa distribuição de custos e benefícios da mobilidade urbana, há ainda a questão tributária. Ao mesmo tempo em que a política tributária para os transportes no país é injusta nessa distribuição, ela estimula a migração de passageiros do TPC para carros e motos. Entre 1995 e 2018, o custo de utilização do ônibus urbano subiu 400,3 pontos percentuais acima da inflação (IPCA) do período. Já o custo de utilização do automóvel subiu 255,2 pontos percentuais abaixo da inflação do período (NÉSPOLI *et al.*, 2019). Uma política tributária que afeta diretamente o sistema de TPC.

Especialmente a partir da década de 1970 (...) o sistema passou a enfrentar a concorrência de meios privados de transporte motorizado, inicialmente o automóvel e, posteriormente, a motocicleta. Essa concorrência foi desigual, na medida em que os custos sociais e ambientais do uso desses veículos privados não foram cobrados dos seus usuários, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Europa. Adicionalmente, o custo da gasolina passou a ser subsidiado com frequência, ao passo que o custo do diesel aumentou muito mais, encarecendo a operação dos ônibus e, conseqüentemente, as tarifas cobradas dos usuários (NÉSPOLI *et al.*, 2019)

Toda essa injustiça na distribuição de benefícios e custos da mobilidade urbana passa, portanto, pelo modelo de financiamento de TPC, pela política de priorização de circulação predominante nas cidades brasileiras e pela política tributária nos transportes. São

políticas perversas principalmente com os mais pobres, aqueles que dependem do TPC, pois aprofundam a desigualdade socioeconômica e de condições de vida no país. No entanto, as consequências vão além, precarizando a mobilidade urbana como um todo. Na medida em que tornam as cidades cada vez mais convidativas ao uso do carro e cada vez menos atrativas para o uso do TPC, essas políticas ampliam as externalidades negativas causadas pelos modos individuais motorizados.

Assim, uma melhora significativa da qualidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras depende necessariamente de uma redistribuição dos benefícios e custos gerados por cada modo de transporte. Primeiro, por uma questão de justiça social. Segundo, pela urgência da sustentabilidade das cidades brasileiras, que exige um incentivo ao uso de modos sustentáveis (TPC e transporte ativo) e um desincentivo ao uso de modos individuais motorizados.

No entanto, é comum diferentes atores sociais apresentarem propostas para a mobilidade urbana que não atendem a essa condição de redistribuição de custos e benefícios.

Uma das principais bandeiras levantadas pelas empresas de ônibus, por exemplo, é a troncalização da rede. Uma “solução” para a mobilidade urbana e para o TPC que não redistribui os benefícios e os custos de cada escolha modal. Pelo contrário. Busca reestruturar a mobilidade urbana sacrificando quem já é muito sacrificado: os passageiros dos ônibus urbanos.

A grande vantagem da troncalização é combater a capacidade ociosa do sistema. Com essa medida, a demanda é concentrada em uma linha no trecho comum aos diferentes destinos. Assim, nesse trecho, serão necessários menos veículos para atender à mesma demanda. Menos veículos significa um menor custo para o sistema. Já nos trechos distintos, por conta da demanda menor, veículos menores podem operar as linhas alimentadoras, reduzindo ainda mais o custo do sistema.

No entanto, aquele passageiro que antes usava um ônibus para chegar ao seu destino terá então que usar dois. Com isso, alguns dos desgastes práticos com a viagem são duplicados: duas vezes esperando pelo ônibus no ponto, duas vezes buscando dentro do veículo um bom lugar para se acomodar (um assento ou espaço no corredor onde possa ficar minimamente confortável) etc.

Logo, um sacrifício a mais imposto aos passageiros do TPC. São eles que não usufruem do conforto de um transporte individual motorizado, geram proporcionalmente muito menos externalidades negativas que os usuários de carros e motos e, além disso, ainda sofrem com filas, longas esperas, atrasos, ônibus lotados, quebras de veículos, tarifas caras e políticas de transporte que, em regra, priorizam os carros.

(...) a superposição de linhas (...) eleva o custo operacional total do sistema. Com a criação de linhas “tronco” nos eixos viários principais, alimentadas por linhas nos bairros (capilaridade), é possível eliminar a superposição da oferta, mas exigirá transferências entre linhas (baldeações), o que é um incômodo para o usuário. (NÉSPOLI *et al.*, 2019)

Mesmo desconsiderando a injustiça com os passageiros, os benefícios trazidos pela troncalização são relativos. Se, por um lado, reduz os custos do sistema, por outro lado ela tende a diminuir a receita, pois ajudar a expulsar os usuários para os modos individuais motorizados. O TPC, troncalizado com suas baldeações, fica sem dúvida menos atrativo para a população. Há ainda outras desvantagens para a cidade e a mobilidade urbana. É uma medida que reforça o desenho radial do sistema de transporte e contribui para o espraiamento das cidades, fortalecendo a dependência dos bairros em relação ao Centro e enfraquecendo as novas centralidades e as viagens interbairros.

As cidades, portanto, necessitam de intervenções que de fato melhorem a qualidade da mobilidade urbana e que, ao mesmo, redistribuam de forma justa os benefícios e custos atrelados direta e indiretamente a cada modo de transporte e a cada atividade econômica.

## **2.2. UM NOVO CAMINHO**

A literatura mostra que uma melhora significativa da qualidade da mobilidade urbana de uma cidade passa pelo TDM (“travel demand management” ou, em tradução livre, gerenciamento de demanda de viagem). Ou seja, ao invés de investir na oferta, administrar a demanda – contrariando assim a tradição de política pública de transporte nas cidades brasileiras nas últimas décadas (RIVASPLATA, 2013).

Em uma via congestionada, os carros não estão “cabendo” naquele espaço. Ou seja, a demanda por infraestrutura viária é maior do que a oferta. Assim, no senso comum (e, em regra, na visão dos tomadores de decisão), é frequente a percepção de que a solução, portanto, seria aumentar a oferta da infraestrutura viária para atender àquela demanda por

espaço: ruas mais largas, construção de viadutos, abertura de novas ruas e vias expressas etc.

No entanto, o que a história mostra é que, quando se aumenta a oferta de infraestrutura viária, a demanda aumenta junto. E isso acontece por uma razão lógica: quando se aumenta o espaço viário, a cidade fica mais convidativa para o uso do carro. Assim, trata-se de uma política que incentiva o uso do carro. A duplicação de uma via ou a construção de uma autoestrada, por exemplo, podem minimizar o problema do congestionamento no curto prazo. Mas, no médio e longo prazo, esses congestionamentos tendem a ficar em níveis iguais ou piores aos anteriores a essas obras.

A expansão da capacidade viária provoca a chamada “tripla convergência”: transferência de usuários de outras vias (convergência espacial), de horários de partida (convergência temporal) e de outros modos (convergência modal). Por isso, para combater o efeito da tripla convergência, são necessárias medidas TDM, que provoquem uma "tripla divergência" – transferência dos deslocamentos do pico para outras vias, outros horários e outros modos (DOWNS, 1992, apud TORRES, 2007).

O TDM é um conjunto de medidas que buscam reduzir a demanda por aquele espaço reduzindo a dependência do uso do carro. Para isso, essas medidas tornam os modos de transporte sustentáveis mais atrativos e, paralelamente, os modos individuais motorizados menos atrativos, incentivando assim uma migração de usuários de carros e motos para o TPC e o transporte ativo. A lógica é dar um uso mais eficiente àquela via, com cada vez mais pessoas e cada vez menos veículos passando por ali (RIVASPLATA, 2013).

São exemplos de medidas de TDM: pedágio urbano, redução de vagas de estacionamento público de beira de calçada, encarecimento das vagas que subsistirem, redução do número de faixas para o tráfego geral (sendo substituídas por faixa exclusiva para ônibus, ciclovia, ciclofaixa ou alargamento de calçadas) etc.

Essas medidas, além de produzirem uma melhora real da qualidade da mobilidade urbana, redistribuem os benefícios e os custos gerados por cada modo de transporte. Os ônibus, como já visto, geram benefícios para a coletividade. Por isso, é justo que uma faixa exclusiva reduza os custos (não só financeiros) de seus usuários: tarifa mais baixa, tempo de viagem menor e menos desconforto para chegar ao destino. Já carros e motos produzem muitas externalidades negativas. É justo, portanto, que seus usuários tenham um custo maior por essa opção modal: valores cobrados no pedágio urbano e em

estacionamentos públicos, assim como tempos de viagem maiores (por causa da redução do número de faixas).

### **2.3. OS PLANOS DE MOBILIDADE URBANA**

Os caminhos para uma melhor qualidade nos deslocamentos da população, apontados pela literatura, estão presentes também, desde 2012, na legislação brasileira. 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. A obrigação também vale para municípios integrantes de regiões metropolitanas (ou aglomerações urbanas) com mais de um milhão de habitantes e municípios integrantes de áreas de interesse turístico. Depois de sucessivas prorrogações de prazo, ficou definido que as administrações municipais que não elaborarem o plano até abril de 2022 (municípios com mais de 250 mil habitantes) ou abril de 2023 (municípios com até 250 mil habitantes) somente poderão receber recursos federais para a mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano (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.

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?

## **2.4. A DISPUTA PELA MOBILIDADE**

A mobilidade urbana é um espaço de conflito. Ou seja, a cidade está em disputa e, mais especificamente, a forma como as pessoas se locomovem por ela está em disputa. Diferentes atores sociais, públicos e privados, possuem interesses antagônicos com relação a questões centrais do transporte de uma cidade: valores das tarifas de TPC, de pedágios, de estacionamentos; quem pode circular em uma determinada via, de quem é a prioridade; os impostos cobrados sobre o transporte individual motorizado e sobre o TPC; gratuidades no TPC; as prioridades dos investimentos públicos; entre outras.

No mundo real (aquele onde as pessoas vivem), o caminho trilhado pela mobilidade urbana de cada cidade é a resultante das várias forças políticas que agem sobre ela. O prefeito, por exemplo, com base em sua visão de cidade e em seus interesses políticos, usa a força do seu cargo e de sua eleição para que a mobilidade urbana siga em uma direção. O mesmo faz cada um dos vereadores. O corpo técnico da secretaria municipal de Transporte pressiona em outro sentido. O tratamento dado pela imprensa é outra força importante, pois faz uma pressão sobre os tomadores de decisão e influencia a opinião pública com relação a quais devem ser as prioridades daquela prefeitura nas políticas de transporte. Há ainda o lobby do carro (que será analisado no próximo capítulo), a atuação de associações, sindicatos e diversas outras forças políticas disputando a cidade e a mobilidade urbana.

Cada cidadão participa dessa disputa. E não só a cada quatro anos, quando elege prefeito e vereadores. Mas de uma forma muito mais ampla e constante: por meio de manifestações públicas coletivas: os protestos, em suas mais variadas formas

(manifestação em praça pública, fechamento de vias, passeatas, carreatas, greves, abaixo-assinados etc.). São maneiras de o cidadão exercer a democracia, exercer os seus direitos políticos e usar a sua força política para que a mobilidade urbana seja construída de modo a atender aos seus direitos e/ou interesses.

Essas manifestações públicas coletivas são registradas e mapeadas pelo Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro desde 1993. O Observatório conceitua essas manifestações como “conflitos urbanos”.

Entende-se por conflito urbano todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos, etc). Manifestação coletiva que tenha a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações. (VAINER *et al.*, 2019)

Os conflitos urbanos coletados (na imprensa, junto ao Ministério Público, in loco e em outras fontes) são classificados dentre 17 opções de objeto de conflito, como segurança pública, saúde, educação etc. O objeto “transporte, trânsito e circulação” foi o segundo a gerar mais conflitos na história do Observatório (540 casos, ou 14% do total de 3.987 conflitos registrados entre janeiro de 1993 e junho de 2019), ficando atrás apenas de “segurança pública” (1.227, ou 31% do total) e à frente de temas como saúde e educação (ver Tabela 2-3).

Esses registros ajudam a entender a cidade. O que está em disputa? Quem reivindica o quê? Quais são os atores sociais em conflito?

Entre 2018 e 2019, os conflitos de “transporte, trânsito e circulação” mostraram: passageiros cobrando melhorias no sistema de ônibus urbano (ar condicionado nos ônibus na Taquara; providências em relação aos assaltos, à desorganização e aos defeitos nos veículos articulados do BRT em Guaratiba); moradores em defesa de outros modos de TPC (a volta da operação dos teleféricos da Providência e do Alemão e dos elevadores do Cantagalo e do Santa Marta; e a redução da tarifa e a ampliação dos itinerários dos bondes de Santa Teresa); taxistas cobrando aos vereadores restrições ao Uber; “bicileatas” contra a morte de ciclistas no trânsito (um empresário na Barra da Tijuca e um professor no Centro, os dois atropelados por ônibus); moradores de favelas ou bairros pobres cobrando acessibilidade em suas regiões (faixa de pedestres, semáforos e calçadas na Estrada do Catonho, no Jardim Sulacap; um micro-ônibus entre o Vidigal e a estação

de metrô do Leblon; obras de recuperação da interditada Avenida Niemeyer, para atender às comunidades de Vidigal e Chácara do Céu); entre outras reivindicações (VAINER *et al.*, 2019).

**Tabela 2-3:** Objetos de conflitos urbanos na cidade do Rio (1993-2019)

<b>Objeto do conflito</b>	<b>Nº de casos</b>	<b>% do total</b>
Segurança pública	1227	31%
<b>Transporte, trânsito e circulação</b>	<b>540</b>	<b>14%</b>
Educação	314	8%
Acesso e uso do espaço público	302	8%
Saúde	301	8%
Moradia	257	6%
Infraestrutura urbana	232	6%
Outros	220	6%
Água, esgoto e drenagem	144	4%
Legislação urbana e uso do solo	120	3%
Parques, jardins e florestas	68	2%
Rios, lagoas e praias	58	1%
Espaço sonoro e visual	48	1%
Lixo e resíduos	46	1%
Patrimônio histórico	43	1%
Energia e gás	41	1%
Vizinhança	26	1%
<b>TOTAL</b>	<b>3987</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração própria com base em VAINER *et al.* (2019)

Entre 1993 e 2010, 20% dos conflitos relacionados a “transporte, trânsito e circulação” referiam-se a mobilizações estudantis a favor do passe-livre (gratuidade sem restrições

no número de viagens) nos ônibus municipais e estaduais. Outros 16% dos conflitos eram motoristas de vans reivindicando a legalização do transporte alternativo na cidade (VAINER *et al.*, 2011).

Esses registros mostram que a mobilidade urbana, de fato, é um espaço de conflito. Passageiros de TPC, pedestres, ciclistas, empresas de ônibus, taxistas, Uber, operadores do transporte alternativo, estudantes e outros atores sociais disputam o espaço de circulação, os investimentos públicos e as políticas públicas.

O Observatório mapeia os conflitos urbanos cujos atores sociais mobilizados querem ser vistos. Ou seja, são atores sociais mobilizados, reivindicando a cidade e que querem dar publicidade a essas reivindicações, seja por meio de uma passeata, o fechamento de uma rua, um abaixo-assinado ou outras formas de manifestação. Há o interesse daqueles grupos sociais de que a sociedade como um todo conheça aquela pauta de reivindicações. No entanto, há ainda um universo de conflitos urbanos impossível de ser mapeado: aqueles em que os reivindicantes não querem dar publicidade ou não querem assumir a autoria. É o que acontece, por exemplo, com o chamado lobby do carro, tema do próximo capítulo.

### 3. O LOBBY DO CARRO

Uma das principais barreiras à implantação de medidas pró-mobilidade urbana sustentável em uma cidade é o lobby do carro. Uma forma de atuação política que dificulta – ou até mesmo impede – que sejam colocadas em prática medidas de restrição ao transporte individual motorizado, como: pedágio urbano; redução do número de faixas para o tráfego geral (para que deem lugar a faixas exclusivas para ônibus, ciclovias, ciclofaixas ou alargamento de calçadas); redução das vagas de estacionamento público; cobrança dessas vagas (em valores que desestimulem o uso de carros e moto); etc.

Essas medidas em prol de uma mobilidade urbana sustentável já são muito conhecidas nos meios acadêmicos e técnicos, entre profissionais, pesquisadores e estudantes de engenharia de transportes e planejamento urbano. É vasto o conhecimento acumulado referente aos benefícios dessas medidas para uma cidade. Assim como também já se sabe o que justifica essas medidas do ponto de vista da justiça social, no sentido de distribuírem de forma mais justa os benefícios e os custos de cada modo de transporte entre os atores sociais direta e indiretamente envolvidos, considerando as externalidades negativas trazidas por cada modo de transporte.

No entanto, há o lobby do carro, separando o mundo ideal do mundo real. Um exemplo disso aconteceu em Paris (França):

Quando Anne Hidalgo assumiu a prefeitura em 2014, propôs a pedestrianização permanente das margens do rio, a fim de garantir a pedestres, ciclistas e outras atividades livres de carro um espaço privilegiado no coração da cidade – e que seria um símbolo da transformação urbana sob sua administração. A medida foi implementada em 2016, mas sofreu forte oposição e entraves legais impostos por grupos conservadores e que fazem lobby por carros (HIDALGO, 2020).

E o que é o lobby do carro? Qual é o conceito de lobby do carro? O que diz a literatura sobre o assunto?

Este capítulo busca responder essas e outras questões, estando dividido em cinco seções. A primeira apresentará o conceito de lobby do carro. A segunda fará uma breve revisão da literatura sobre o tema, com base nos artigos científicos produzidos nos últimos dez anos. A terceira analisará o discurso pró-carro. Em seguida, na quarta seção, serão

apresentados caminhos para a superação do lobby do carro, com base na literatura pesquisada. Por fim, a síntese do capítulo.

### **3.1. CONCEITO**

O lobby do carro é uma forma de atuação política que age contra as intervenções pró-mobilidade urbana sustentável (ALDRED, 2019). Mais especificamente, uma força que, ao redor do planeta, já se opôs com sucesso a: medidas de restrição à circulação e ao estacionamento de automóveis; propostas para zonas livres de carros; intervenções que beneficiam a saúde relacionadas com a melhoria da segurança no tráfego; e regulamentos de emissões de automóveis (NIEUWENHUIJSEN e KHREIS, 2016).

É uma força política poderosa e difusa, já que é exercida por diversos e inúmeros atores sociais (DOUGLAS *et al.*, 2011). E esse caráter difuso está inclusive no nível de atuação. Na literatura pesquisada, não há um consenso sobre isso. DOUGLAS *et al.* (2011), por exemplo, dão mais enfoque ao nível macro do lobby do carro, por entender que é uma atuação política que acontece em níveis nacionais ou até mesmo internacionais, por lobistas profissionais e grandes corporações. Como exemplos dos atores que personalizam o lobby do carro, os autores citam: fabricantes de automóveis, concessionários de automóveis, empresas de aluguel de automóveis, estacionamentos, organizações de automóveis, empresas petrolíferas e construtores de estradas. Já NIEUWENHUIJSEN e KHREIS (2016) destacam o caráter local do lobby do carro. Os autores mostram que o lobby do carro leva autoridades municipais a atrasar planos ou a descartá-los completamente, impedindo, por exemplo, a realização de cidades sem carros.

Já o presente trabalho adotará o conceito de lobby do carro de forma restrita ao nível local, das cidades. Isso porque este trabalho parte da premissa de que a mobilidade urbana é uma questão local: ou seja, estão no âmbito local as intervenções necessárias para a promoção de uma mobilidade urbana de qualidade. Como já dito, são exemplos dessas intervenções: políticas de priorização do TPC e do transporte ativo, medidas de restrição ao transporte individual motorizado e novas fontes de custeio do sistema de TPC urbano. Medidas essas que acontecem em nível local. Da mesma forma, também está no âmbito local a principal força política que impede a implantação dessas intervenções.

Além disso, apesar do nome, o conceito aqui adotado não se limitará ao carro propriamente dito. Aqui o lobby do carro englobará o transporte individual motorizado como um todo, incluindo carro, moto, táxi, Uber etc.

O lobby do carro é, portanto, toda pressão política exercida (em regra, nos bastidores do poder) por atores sociais privados junto a tomadores de decisão e à imprensa para impedir políticas de transporte que restrinjam o uso e a circulação do transporte individual motorizado nas cidades.

### **3.2. REVISÃO DA LITERATURA**

O lobby do carro é um tema que aparece muitas vezes de forma periférica no estudo da mobilidade urbana. Na base de dados ScienceDirect, por exemplo, com as palavras-chave “car lobby”, foram encontrados 23 artigos produzidos nos últimos dez anos. A maioria deles se concentra em alguma externalidade negativa causada pelo uso do carro, aponta uma medida para reduzir o uso do carro (e, conseqüentemente, a produção das externalidades negativas) e reconhece a dificuldade de implantação de tal medida por conta do lobby do carro.

É o caso, por exemplo, da discussão sobre os efeitos positivos do pedágio urbano com relação a congestionamento, poluição e acidentes (RIVASPLATA, 2013); sobre como os aumentos dos preços dos combustíveis geram a redução da poluição do ar (BARNETT e KNIBBS, 2014); sobre como a predominância do transporte individual motorizado em destinos turísticos acaba por afetar a sustentabilidade do turismo daquela região, já que o transporte e o meio ambiente são alguns dos principais insumos do turismo (RAMI e MARTI, 2010); ou sobre como as normas e regulamentos do uso do carro com vistas à redução de acidentes no início do século XX na Inglaterra foram constantemente suavizados devido ao lobby do carro (POOLEY, 2010).

As barreiras do lobby do carro a políticas de transporte sustentáveis foram destacadas com mais profundidade por DOUGLAS *et al.* (2011), que apontaram as muitas semelhanças entre os carros e o tabaco: os dois causam danos à saúde dos usuários e de terceiros; prejudicam a sustentabilidade global; o uso dos dois é visto como uma escolha individual; e as respostas políticas para limitá-lo enfrentam forte e poderoso lobby da indústria.

O lobby do carro, no entanto, é mais difuso do que o lobby do tabaco. O discurso daquele é incorporado e difundido com mais facilidade pela sociedade como um todo. Para DOUGLAS *et al.* (2011), há uma rejeição da população em geral às políticas de restrição ao uso do carro, e isso se deve à dependência social do carro. Mais uma vez, os autores comparam o carro ao cigarro. Porém, neste caso, marcam uma distinção entre a dependência do cigarro e a dependência do carro. A primeira é pessoal, operada por mecanismos fisiológicos e psicológicos que dificultam o funcionamento do corpo ou da psique sem aquele objeto de dependência. Já a segunda é social, operada por normas sociais e estruturas sociais e econômicas que dificultam que os indivíduos vivam em sociedade sem aquele objeto de dependência.

Já GÖSSLING e COHEN (2014) classificam as políticas de transporte que envolvam restrições aos carros como “tabus do transporte”. Recorrendo às origens do termo, eles mostram que tabu denota qualquer sorte de proibição. Tabus são assuntos banidos por constituírem um risco. No caso do tema deste trabalho, um risco político. Mexer em um tabu constitui uma violação de normas e implica um perigo para o transgressor: ele pode ser marginalizado ou morrer politicamente.

Os tabus do transporte têm relação com uma ordem neoliberal: governos, discursos, visões de mundo neoliberais. A ideia de que as liberdades individuais estão acima das liberdades sociais e coletivas. Somos livres para usar nossos carros pelas vias públicas, a qualquer hora, em qualquer lugar. Basta querer (e ter dinheiro para comprar um carro). O Estado deve ser mínimo, não cabendo ao governo criar restrições ou definir como o particular se locomove pela cidade (GÖSSLING e COHEN, 2014).

### **3.3. O DISCURSO PRÓ-CARRO**

O discurso pró-carro tende a se adaptar às novas realidades e, portanto, vai se sofisticando com o tempo. É o caso, por exemplo, da crescente preocupação da sociedade como um todo com as externalidades negativas causadas pelo uso do carro. Essa preocupação vem sendo incorporada nos discursos de apoio ao carro e também nos discursos contrários a medidas que beneficiam os modos de transporte sustentáveis. Isso acontece com relação a congestionamento, poluição e acidentes.

Isso fica claro na pesquisa realizada por ALDRED (2019) sobre a percepção que moradores de Londres têm das políticas de transporte adotadas em alguns bairros. Foi comum respondentes argumentarem que as externalidades negativas do uso do carro são agravadas ou até mesmo causadas pela restrição aos modos motorizados. Isso, na visão desses respondentes, aconteceria com ciclovias, ciclofaixas e medidas de restrição à velocidade, ao estacionamento e ao uso dos carros.

Assim, menos espaço nas ruas para carro, devido a ciclovias, ciclofaixas e faixas exclusivas para ônibus, significaria o mesmo número de carros para um espaço menor, resultando em mais congestionamento e mais poluição. Limite de velocidade forçaria motoristas a se arriscarem em manobras perigosas para ultrapassar os veículos que estivessem respeitando o limite da via, resultando em mais acidentes. Redução da oferta de vagas de estacionamento em vias públicas e cobranças elevadas por essas vagas fariam com que os motoristas circulassem mais com seus carros procurando pelas poucas vagas disponíveis (e gratuitas), resultando num aumento desnecessário do congestionamento e da poluição.

Por essa lógica, a culpa pelas externalidades negativas causadas pelos carros não é dos carros. Mas sim das intervenções viárias que priorizam o transporte ativo e o TPC, reduzindo assim o espaço para os carros nas ruas. Um malabarismo retórico que coloca ciclistas e pedestres como mais causadores de poluição e acidentes do que os usuários de carros e motos.

O lobby do carro pode ainda, no debate sobre mobilidade urbana, ganhar um outro nome, mais eufemístico: “opinião pública”. Isso porque, como mostra ALDRED (2019), a opinião pública negativa (real, percebida ou temida) representa uma importante barreira a intervenções que esbarram na conveniência, na facilidade ou no acesso ao uso do carro. A percepção de que a opinião pública será negativa pode impedir que certas medidas sejam sequer consideradas – e, muito menos, propostas.

Para a autora, o conceito de opinião pública é um tanto quanto elástico. Mesmo quando consultas públicas sugerem apoio da maioria a medidas polêmicas, isso pode ter menos importância do que outras manifestações da “opinião pública”, como a cobertura negativa da mídia local, e-mails críticos a tomadores de decisão e protestos. Intervenções percebidas como dificultadoras do uso do carro são difíceis de serem implementadas, mesmo quando contam com um apoio demonstrado.

### **3.4. CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO**

Os artigos científicos sobre o lobby do carro pesquisados nem sempre apontam caminhos para a sua superação. Quando apontam, nem sempre essas soluções parecem ter uma viabilidade prática. É o que acontece com BARNETT e KNIBBS (2014), por exemplo.

Os autores indicam uma relação entre o aumento dos preços de combustíveis com níveis mais baixos de poluição. Eles mostram que, em Brisbane (Austrália), a concentração de alguns poluentes no ar teve uma grande redução no curto prazo quando o preço dos combustíveis estava em alta, por conta da diminuição do número de veículos circulando. No entanto, como mostram os autores, reduzir a poluição do ar relacionada ao transporte diminuindo o número de carros circulando é difícil. Primeiro, porque muitas pessoas contribuem para que essa poluição ocorra. Segundo, porque políticas voltadas para a redução do uso de veículos encontram a resistência do poderoso lobby do carro.

Como solução para superar essas barreiras, os autores sugerem que, ao invés do aumento de impostos sobre os combustíveis, o poder público busque remover os mecanismos que diminuem os preços cobrados aos motoristas (ex.: subsídios, descontos oferecidos para quem compra em determinado shopping etc.). No entanto, essa tese não parece fazer muito sentido. O mais provável é que a reação negativa dos usuários de carros ao aumento do preço dos combustíveis aconteça independentemente da causa do aumento. Ou seja, pouco importaria para o motorista se esse aumento foi causado pelo aumento de impostos ou pela redução dos subsídios. Para ele, o que importa é o resultado, na prática, ou seja, o valor cobrado nas bombas.

Esta seção procurará apontar caminhos viáveis, que de fato possam contribuir para a superação do lobby do carro. Esses caminhos foram indicados, sobretudo, pela literatura sobre o lobby do carro pesquisada. Aqui, esses caminhos serão divididos em cinco pontos: uma liderança política forte, o lobby a favor, alternativas ao usuário de carro, uma política de comunicação social e implantação em etapas.

#### **3.4.1. Uma liderança política forte**

A mobilidade urbana do país, como já amplamente dito aqui, segue um caminho insustentável. Na visão da NTU (Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos), isso não se dá por falta de conhecimento técnico ou de estudos no campo da

engenharia de transportes. Já se sabe o que fazer. O que falta é colocar em prática o conhecimento acumulado. Para a associação, a implantação dessas medidas necessárias depende da “conscientização” dos governos.

Todo o processo de diagnóstico, análise e planejamento já foi amplamente estudado, debatido e até pactuado na sociedade. Assim, o desafio é compilar todo o conhecimento produzido e atuar para que ele seja incorporado à prática governamental. As ações precisam seguir encaminhamentos técnicos, que se encaixem em um conjunto de políticas de governo. (NÉSPOLI *et al.*, 2019)

Para entender as barreiras que impedem a implantação de uma política de mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras, a associação das empresas desenha um cenário maniqueísta. De um lado, está a sociedade, pressionando por “ações sustentáveis e promotoras da real inclusão e justiça social”, já que constata a ineficiência e a precariedade dos sistemas de transportes. De outro lado, os governos, que ainda não se conscientizaram “da obrigação constitucional de efetivar o transporte como direito social” (NÉSPOLI *et al.*, 2019).

Por um lado, a conclusão da NTU é um tanto quanto simplista, pois ignora a correlação de forças existentes em uma sociedade ao entender a sociedade como um corpo homogêneo, em que todos têm o mesmo objetivo. Por outro lado, no entanto, é fato que os governantes, de um modo geral, precisam desempenhar um papel mais ativo e audacioso na implantação de medidas que promovam uma mobilidade urbana sustentável na cidade.

RIVASPLATA (2013) argumenta que, para a implementação de programas controversos, como um pedágio urbano, por exemplo, é essencial uma liderança política forte e obstinada. É preciso que uma ou mais figuras políticas influentes apoiem esses programas fortemente enquanto estiverem no poder. Somente com uma posição forte e inabalável a favor desses programas, convencendo o público de seus benefícios e custos, governantes e outras lideranças políticas podem fazer frente ao lobby do carro em prol de uma mobilidade urbana sustentável. Além disso, essas figuras devem assumir um compromisso político de longo prazo com o programa, estando dispostas a colocar sua reputação pessoal em risco pelo projeto. Segundo o autor, essa foi a postura adotada pelo então prefeito Ken Livingstone, quando da implantação do pedágio urbano em Londres.

Para que tais medidas não sejam interrompidas numa eventual troca de governo, elas devem fazer parte de um programa de transporte maior (como um plano diretor ou um

plano de mobilidade urbana), de longo prazo, de modo que obtenham o compromisso dos diversos atores sociais envolvidos por um longo tempo (RIVASPLATA, 2013).

ALDRED (2019) também aponta a necessidade de uma liderança política forte e obstinada para superar a barreira do lobby do carro. No entanto, como pondera a autora, tomadores de decisão, quando desafiados pelo lobby do carro, em regra não se mostram dispostos a gastar capital político em tais questões.

Um episódio na cidade de Petrópolis ilustra bem a força do lobby do carro e a pouca (ou nenhuma) disposição de diferentes atores sociais (não só o poder público) em enfrentar os interesses de quem usa carro e moto.

Em 2019, o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Petrópolis (Setranspetro), que representa as cinco operadoras de ônibus urbanos que atuam no município, lançou em seu site o “Simulador de Tarifas”. Na prática, a ferramenta consistia em seis itens em que o usuário poderia colocar ou tirar do sistema de TPC: o Imposto Sobre o Serviço (ISS) sobre as operadoras; o pagamento pelas empresas da taxa de gerenciamento da CPTrans (órgão gestor do trânsito e do transporte); integração tarifária; troncalização do sistema de TPC; cobrador nos ônibus; e subsídio público para pagar as gratuidades de estudantes. Ao fim, o usuário poderia verificar o impacto de suas escolhas no valor da tarifa (SETRANSPETRO, 2019a, 2019b e 2019c).

A “Planilha Geipot” (estrutura de cálculo de custos operacionais de largo uso no Brasil, comumente chamada assim em referência ao nome do ente público responsável por sua concepção nos anos 1980), também utilizada para o cálculo tarifário em Petrópolis, é composta por 277 itens (85 a serem preenchidos e 192 resultados de fórmulas) (GEIPOT, 1996). Já esse “Simulador de Tarifas” das empresas traz apenas seis itens, mas ainda assim foi apresentado à população como uma ferramenta para gerar mais transparência para o setor.

O preço da passagem de ônibus é um assunto polêmico. Pensando nisso, o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Petrópolis (Setranspetro) e as empresas de ônibus desenvolveram um Simulador de Tarifas. Com programa, os clientes vão ter acesso ao cálculo da passagem, conhecendo os componentes que mais impactam para o valor final da tarifa, gerando mais transparência para o setor. Baseado em dados oficiais disponibilizados para consulta pública, qualquer cidadão poderá ter acesso ao

custo, que poderia ser 36% mais barato, chegando a R\$ 2,92. (SETRANSPETRO, 2019a)

É evidente que o “Simulador” tratou-se de uma estratégia política das empresas para que o desgaste junto à sociedade pela alta tarifa ficasse com outros atores sociais, e não mais com os operadores. No entanto, chamam a atenção os “alvos” escolhidos pelas empresas para serem os responsáveis pelo valor caro cobrado aos passageiros: o poder público municipal (impostos, taxas e a falta de subsídios); os estudantes da rede municipal (gratuidades); os cobradores; os passageiros pagantes que utilizam a integração tarifária; e a rede de transporte não-troncalizada.

Foi uma opção política não entrar em conflitos com os usuários de carros e motos. O “Simulador” não aponta, por exemplo, qual seria a redução da tarifa se o estacionamento público de beira de calçada fosse mais caro, com essa diferença de valor direcionada ao custeio do TPC.

Uma declaração do então primeiro-ministro britânico Tony Blair, em 2009, exemplifica bem a falta de disposição dos governantes, de um modo geral, em enfrentar o lobby do carro. “Acho totalmente irreal dizer às pessoas ‘você não pode ter um carro’, ‘você não pode usar uma moto’. Isso simplesmente não vai acontecer” (DOUGLAS *et al.*, 2011).

Como já dito ao longo deste trabalho, ter um governante com uma visão progressista de mobilidade urbana não é uma condição suficiente para que medidas pró-mobilidade urbana sustentável sejam de fato implantadas. Mas é condição necessária.

### **3.4.2. O lobby a favor**

DOUGLAS *et al.* (2011) lembram que o lobby não é um instrumento de pressão exclusivo de bandeiras ruins para a coletividade, como a defesa do “livre” uso do carro ou do cigarro. O lobby pode (e deve) ser também uma estratégia política para a defesa do bem comum. Um instrumento de pressão junto a tomadores de decisão em prol das medidas pró-mobilidade urbana sustentável, por exemplo.

Há muitos grupos interessados em promover modos de transporte sustentáveis, mais saudáveis, como organizações relacionadas: ao desenvolvimento sustentável; ao transporte sustentável; a questões ambientais mais amplas; ao transporte ativo; a melhores

desenhos de bairros; à segurança viária; à saúde; e a interesses corporativos relevantes, como fabricantes de bicicletas e consultores ambientais (DOUGLAS *et al.*, 2011).

Esses atores sociais precisam funcionar como um contrapeso ao lobby do carro. Atuando junto a tomadores de decisão, cobrando restrições ao uso do carro e da moto. Se há, por exemplo, uma pressão na sociedade para que estacionamentos públicos de beira de calçada sejam gratuitos ou baratos, esses grupos devem atuar no sentido contrário, pressionando vereadores, na imprensa, nos conselhos municipais, para que esses estacionamentos sejam caros ou que deixem de existir.

### **3.4.3. Alternativas ao usuário de carro**

Como explica ALDRED (2019), as políticas voltadas a promover uma mobilidade sustentável, para serem mais efetivas, devem combinar intervenções “carrot” (cenoura) com intervenções “stick” (bastão). Intervenções “carrot” são aquelas que buscam deixar um modo de transporte, por exemplo, mais atrativo para a população, para que as pessoas passem a usá-lo (ex.: ciclovia, ciclofaixa, faixa exclusiva para ônibus, alargamento de calçadas). Já intervenções “stick” são, na prática, aquelas que pioram a qualidade de um modo de transporte, de modo a desincentivar o seu uso (ex.: redução do número de faixas para carros, pedágio urbano, redução de vagas de estacionamento em vias pública, cobranças de estacionamento caras).

As políticas “stick” normalmente causam mais polêmica, são vistas como medidas anticarro e, conseqüentemente, sofrem o mais feroz lobby do carro, quando comparadas com as medidas “carrot”. De fato, as intervenções “stick” são mais agressivas, mais antipáticas ao uso do transporte individual motorizado.

Como aponta ALDRED (2019), esses dois tipos de medidas costumam vir juntos, já que construir infraestrutura viária para o transporte ativo ou faixas exclusivas para ônibus, por exemplo, significa também, em regra, a redução do espaço do carro na cidade. Mas há também intervenções “stick” que não necessariamente vêm acompanhadas de intervenções “carrot”, como é o caso do pedágio urbano, por exemplo.

Para RIVASPLATA (2013), é fundamental que medidas de restrição ao uso do carro sejam acompanhadas pela oferta de alternativas de transporte de qualidade ao usuário de carro ou moto: um conjunto de serviços de transporte público integrados, para facilitar

essa migração modal e possibilitar uma viagem de qualidade, mesmo sem o uso do carro ou da moto. Fora isso, é preciso um sistema de informação eficiente, para que dados sobre preços, horários, serviços e modos de transporte cheguem à população.

São, portanto, duas condições para uma significativa migração de usuários para alternativas mais sustentáveis: qualidade e informação.

#### **3.4.4. Uma política de comunicação social**

Políticas de priorização viária para o TPC encontram, de fato, forte resistência de diferentes setores da sociedade. Isso, desde o processo de planejamento das medidas, passando pela sua implantação e mesmo após estarem em vigor – quando há pressão pelo fim/redução da priorização. E, mais do que isso: os setores da sociedade direta e indiretamente beneficiados pela priorização, em regra, não atuam politicamente em prol dessas medidas. Não fazem pressão para que elas existam ou sejam mantidas.

Para a NTU, essa resistência e essa falta de apoio têm origem no desconhecimento da sociedade em geral com relação ao papel do TPC na redução da poluição, acidentes e congestionamento.

O papel do transporte público como serviço essencial e direito social não é conhecido e compreendido pela sociedade. Ela também desconhece os processos de concessão e financiamento de benefícios, as isenções tarifárias e vantagens da priorização do transporte coletivo. Da mesma forma não se reconhece nesse meio de transporte a sua contribuição para a redução de poluentes e para uma mobilidade eficiente, base para uma cidade mais humana.

Esse desconhecimento muitas vezes dificulta a cobrança pela criação ou pelo aprimoramento de políticas públicas para o transporte e investimentos para o setor. Como decorrência, temos uma baixa adesão ou mobilização da sociedade e dos usuários em apoio ao transporte público (...). (NÉSPOLI *et al.*, 2019)

Como solução para vencer essa barreira, a NTU propõe um esforço de comunicação pelos atores envolvidos. Pela lógica dos autores, quanto mais usuários e não usuários entenderem a mobilidade urbana e o TPC, mais irão apoiar as medidas em prol de uma mobilidade urbana sustentável. Para isso, esse esforço de comunicação se daria por meio de canais tradicionais (campanhas publicitárias institucionais, espaço editorial da mídia)

e por canais online (mídias sociais, WhatsApp etc.) e englobaria temas como composição tarifária, vias exclusivas, contribuição para a sustentabilidade ambiental, papel social do TPC, entre outros.

Foi o que fez Estocolmo (Suécia) para conseguir implantar o pedágio urbano na região central da cidade. Em 2006, a cobrança foi introduzida em caráter experimental. Menos de um ano depois, foram apresentados estudos à população indicando uma redução de 20% nos níveis de congestionamento no período. Com esses dados divulgados, foi realizado então um referendo, no qual a maioria da sociedade aprovou que o pedágio urbano fosse mantido de forma definitiva (RIVASPLATA, 2013).

É necessário, portanto, uma política de comunicação social que transmita à sociedade a importância daquela medida para a mobilidade urbana, para a coletividade como um todo. É preciso que o órgão ou entidade responsável pela intervenção deixe claro à população quais são os objetivos de tal medida, quais são os resultados esperados, quem ganhará com ela, quem perderá com ela e como as pessoas deverão comportar-se nesse novo cenário urbano – pós-implantação da medida.

Um exemplo que ilustra bem a importância desses requisitos foi visto em Petrópolis em abril de 2019. Para o dia 8 daquele mês, a prefeitura anunciou um conjunto de intervenções no trânsito. A mais impactante delas era a implantação de uma faixa exclusiva para ônibus na Rua Paulino Afonso – via arterial que faz parte de um dos três principais corredores de acesso ao Centro da cidade, utilizado pelos motoristas que saem da região do Bingen.

Conforme divulgado pela prefeitura junto à imprensa e nos veículos oficiais nos dias anteriores, essas medidas tinham “como objetivo principal dar fluidez ao tráfego de veículos no horário de pico” (TRIBUNA DE PETRÓPOLIS, 2019b). Um objetivo totalmente desconectado da ferramenta escolhida, já que uma faixa exclusiva não entrega uma maior fluidez do tráfego.

O tráfego daquele corredor é composto por 82,7% de carros de passeio e apenas 9,3% de ônibus (PETRÓPOLIS, 2019). Ou seja, são aproximadamente nove carros de passeio para cada ônibus. Isso significa que, com a implantação da faixa exclusiva em uma via com duas faixas, supondo-se que não haja alteração na divisão modal com a medida, 90,7% dos veículos (carros de passeio, motos e caminhões) teriam então que disputar espaço em 50% da via – trecho reservado para o tráfego geral. Enquanto 9,3% dos veículos (ônibus)

teriam os outros 50% disponíveis para circulação – a faixa exclusiva. Naturalmente, a medida tenderia a aumentar velocidade operacional dos ônibus, reduzindo o tempo de viagem dos passageiros do TPC, enquanto aumentaria o tempo de viagem dos carros.

A mensagem transmitida pela prefeitura aos motoristas era a de que, se eles utilizassem o mesmo modo de transporte (carro), no mesmo trajeto (Rua Paulino Afonso) e no mesmo horário (horário de pico), ainda assim eles seriam beneficiados com a medida. Isso porque a faixa exclusiva daria “fluidez ao tráfego de veículos no horário de pico”, fazendo com que os motoristas ficassem menos tempo presos no congestionamento.

No entanto, como era de se esperar, a realidade foi diferente da projeção feita pela prefeitura. No dia de implantação das medidas, o jornal Tribuna de Petrópolis noticiou: “Bastaram apenas 30 minutos, no entanto, para que as equipes desistissem das alterações nas ruas Montecaseros e Paulino Afonso. Na região, motoristas ficaram irritados com a retenção provocada pelas mudanças” (TRIBUNA DE PETRÓPOLIS, 2019a).

Haveria mais chance de sucesso da faixa exclusiva na região se a prefeitura, nos dias anteriores, tivesse transmitido uma mensagem aos motoristas condizente com os resultados vistos nas cidades onde ela foi implantada. Deveria ser deixado claro, por exemplo, que a faixa exclusiva é uma medida de priorização do TPC, que tende a diminuir o tempo de viagem dos ônibus e aumentar o dos carros. Por isso, os motoristas deveriam ser orientados a mudar de modo de transporte, migrando para o TPC. Para os que preferissem não fazer essa migração, a orientação seria para que evitassem passar pela região no horário de pico, procurando rotas e horários alternativos.

#### **3.4.5. Implantação em etapas**

Outra estratégia importante é a implantação de medidas anticarro em etapas. Por dois motivos.

Primeiro, para enfraquecer a resistência a essas medidas. A implantação de um conjunto de ações significa reunir, no campo político oposto, todos os atores sociais afetados ou prejudicados por elas. Juntos, eles terão mais força para inviabilizar essas ações.

O segundo motivo é a possibilidade de os gestores dessas intervenções colherem gradativamente os frutos dessas medidas. Assim, os benefícios para a mobilidade urbana obtidos nas primeiras ações reduziriam a resistência política às ações seguintes.

Como mostra RIVASPLATA (2013), implantar uma política de forma definitiva tem suas vantagens, como a economia de escala, por exemplo. No entanto, reúne todas as dificuldades, todas as resistências, em uma única fase, o que demanda maior força política dos tomadores de decisão.

Já TORRES (2007) destaca outro ponto com relação ao momento adequado para as medidas anticarro. Por um lado, são medidas que enfrentam muita resistência de setores da sociedade fortes politicamente. Ou seja, há um custo político para os tomadores de decisão. No entanto, por outro lado, são medidas que tendem a melhorar a qualidade da mobilidade urbana como um todo, reduzindo os níveis de congestionamento e possibilitando a redução das tarifas de ônibus, por exemplo. Ou seja, há uma possibilidade de ganhos eleitorais com essas medidas. Portanto, para que esses ganhos eleitorais possam superar o custo político, os governantes que pretendem adotar essas estratégias anticarro devem fazê-lo no início do mandato, quando teriam fôlego político para enfrentar um período de rejeição até que os resultados se mostrassem bem sucedidos e pudessem ser capitalizados politicamente.

### **3.5. TÓPICOS CONCLUSIVOS**

O lobby do carro é uma força política poderosa que atua como uma barreira à implantação de medidas pró-mobilidade urbana sustentável: está nas prefeituras, nas secretarias municipais de Transporte, nas Câmaras municipais, nos conselhos municipais de transporte e na imprensa. Um lobby que traz muitas semelhanças com o lobby do cigarro. Um lobby apoiado em um discurso pró-carro que vem se aprimorando com o tempo, ao ponto de responsabilizar a infraestrutura dos modos de transporte sustentáveis (TPC e transporte ativo) pelas externalidades negativas geradas por carros e motos.

No entanto, há estratégias e caminhos para superar essa barreira – ou, ao menos, reduzi-la. Ações que podem tornar as medidas pró-mobilidade urbana sustentável menos inviáveis politicamente.

É preciso uma liderança política forte, com uma visão progressista de cidade e de mobilidade urbana, com capital político suficiente e com disposição para gastar esse capital em intervenções e embates em prol de uma política de transportes sustentável.

É preciso também que organizações da sociedade civil e demais atores sociais defensores de uma mobilidade urbana sustentável façam o “lobby a favor” junto aos tomadores de decisão. Ou seja, funcionem como um contrapeso ao lobby do carro, pressionando pela implantação dessas medidas sustentáveis, fazendo frente aos atores sociais que fazem pressão contra essas medidas.

Em terceiro lugar, se uma mobilidade urbana sustentável depende de restrições ao uso e à circulação do transporte individual motorizado, é preciso oferecer alternativas ao usuário de carros e motos. Não para que esse usuário queira fazer a migração – o que seria utópico. Mas para que a resistência da sociedade como um todo a essas restrições seja menor.

É preciso ainda uma política de comunicação social que deixe claro à população, por meio dados e indicadores de fácil compreensão: qual é o problema que se quer resolver, qual é o tamanho do problema, como tal medida resolverá esse problema, quem será afetado, quem será beneficiado e como a população deve se comportar após a implantação dessa medida.

E, por último, é preciso que a implantação das medidas seja em etapas, de modo a não fortalecer o campo político oposto.

## **4. A NECESSIDADE DE UM PACTO**

Uma mobilidade urbana ruim significa uma dificuldade de deslocamento das pessoas no espaço urbano. Na prática: viagens cada vez mais longas, demoradas e caras. Um ciclo vicioso que produz cada vez mais congestionamentos, acidentes, poluição e aumentos das tarifas de TPC. E é essa, em regra, a realidade das cidades brasileiras. Uma realidade perpetuada pela atuação política de atores sociais não dispostos a serem sacrificados em prol da coletividade, em prol de uma mobilidade urbana de melhor qualidade.

No entanto, essa mobilidade urbana ruim pode chegar a níveis insustentáveis do ponto de vista social e político. Foi o que aconteceu no Brasil em 2013. Quando isso acontece, fica ainda mais urgente uma pactuação entre os diferentes setores da sociedade para que cada um faça a sua parte em prol da mobilidade urbana. E essa pactuação nada mais seria do que um Pacto da Mobilidade Urbana.

O conceito de Pacto da Mobilidade Urbana é bem descrito por BALBIM *et al.* (2013a e 2013b), que mostram que “na ideia de pacto há a noção de que agentes distintos trabalhem juntos por interesses similares”. E esses “interesses similares” seriam justamente uma mobilidade urbana de qualidade. Os autores também apontam que um pacto da mobilidade urbana seria um caminho para coordenar leis e programas em prol da efetivação da Política Nacional da Mobilidade Urbana, com todos os seus princípios, objetivos e diretrizes já expostos aqui neste trabalho: priorização dos modos ativos e públicos coletivos, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços etc.

Este capítulo abordará brevemente as manifestações de 2013 no país para, em seguida, analisar quatro propostas de pacto da mobilidade urbana apresentadas na última década no Brasil: um pacto nacional (apresentado então pela presidente Dilma Rousseff), um pacto local (o da região metropolitana de Goiânia), um pacto proposto por técnicos e acadêmicos da engenharia de transportes e da mobilidade urbana (o do Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e um proposto pelos operadores privados (o da NTU).

### **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 CHAUI (2013), entre as características comuns a todas essas cidades, estava o ponto de partida das manifestações: a questão da tarifa do transporte coletivo. Mais especificamente: os aumentos dessas tarifas.

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 (CHAUI, 2013).

O caráter de grande acontecimento político e social das manifestações de 2013 ficou claro no Observatório dos Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro. Ali, o que era padrão em relação à média de registros por objeto de conflito foi alterado. 2013 foi o ano com mais conflitos até então. Além disso, o único ano em que o objeto “transporte, trânsito e circulação” foi o mais conflituoso. Em todos os outros anos da série histórica (1993-2019), “segurança pública” foi o objeto de conflito com mais registros, mas, em 2013, ficou em quarto lugar, atrás também de “outros” (em função da diversidade de pautas que as manifestações passaram a levantar após a questão inicial das tarifas) e de “infraestrutura urbana” (VAINER *et al.*, 2019).

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.

As manifestações (pelo menos em sua primeira fase) haviam dado um recado claro às autoridades: a sociedade estava insatisfeita com a qualidade e com os valores cobrados no transporte público coletivo urbano. Ou seja, a população entendia que o serviço de TPC nas cidades brasileiras era, em regra, ruim e caro.

#### **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 se limitava 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. O PACTO 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” (CARVALHO *et al.*, 2013), 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 (ver Tabela 4-1.) 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. Logo, os usuários desse modo de transporte são os que 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).

**Tabela 4-1:** Possibilidades de novas fontes de financiamento, segundo o Ipea

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

Fonte: elaboração própria com base em 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.).

Já a segunda nota do Ipea foi publicada em agosto, com o título “Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano – Propostas em Tramitação no Congresso Nacional” (BALBIM *et al.*, 2013a). 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.

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, como o 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” (BALBIM *et al.*, 2013b), 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, se limitam 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. O PACTO DE GOIÂNIA**

A região metropolitana de Goiânia (formada por 18 municípios) é um bom exemplo dos pontos levantados neste trabalho. Os acontecimentos de 2013 e dos anos seguintes naquela região ilustram bem três aspectos discutidos aqui: o que foram as manifestações daquele ano no país; a pauta inicial dos movimentos de rua voltada para as tarifas de ônibus; e a necessidade de as cidades firmarem um pacto entre os atores envolvidos com a mobilidade urbana para atender às demandas sociais relacionadas ao TPC.

Lá, assim como no restante do país, as manifestações tiveram inicialmente uma pauta bem definida: a redução da tarifa dos ônibus. E, também de forma similar ao visto em muitas cidades brasileiras, os protestos tiveram efeito, provocando a suspensão do então último reajuste da tarifa, de R\$ 2,70 para R\$ 3. Do ponto de vista do órgão gestor do transporte na região, a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC), o congelamento do valor anterior da tarifa resultou na “insustentabilidade do transporte público” (AFONSO, 2015).

Assim, o diagnóstico do TPC na região também expressava o que acontecia em regra nas demais cidades e regiões metropolitanas brasileiras:

Tarifas elevadas para os usuários, porém insuficientes para financiar serviços de qualidade; sem subsídios públicos ou outras fontes significativas de receitas os custos são repassados para os preços das tarifas que constituem fator de exclusão de uma parcela crescente da população (AFONSO, 2015).

Tendo em vista essa realidade, em abril de 2014, a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos da região metropolitana (órgão colegiado formado por representantes das prefeituras e do governo do estado e que constitui o poder concedente responsável pela

formulação das políticas públicas de setor) instituiu o “Pacote de Melhorias para a Qualidade do Transporte Coletivo da RMTC” (rede metropolitana de transporte coletivo). Na prática, um pacto da mobilidade urbana, porém limitado ao poder público e às operadoras privadas de TPC. Os objetivos desse pacote/pacto eram: retomar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema; melhorar a qualidade do TPC; e tornar o preço da passagem o mais módico possível. Com outras palavras: tornar o TPC melhor, mais barato e mais produtivo.

Para atingir esses objetivos, o pacote/pacto previa 22 ações de curto, médio e longo prazo, como visto de forma resumida na Tabela 4-2.

Três características desse pacto evidenciam a impossibilidade de ele atingir os seus objetivos: engloba poucos atores (poder público e operadoras), deixando de fora, por exemplo, os usuários de carros; não enfrenta a grande questão da mobilidade urbana das cidades brasileiras, que é o crescimento acelerado do uso do transporte individual motorizado; e não prevê novas fontes de receita para os investimentos públicos previstos em transporte, ou seja, limita-se ao orçamento público já existente, sem a criação de impostos ou taxas.

Se as duas primeiras características citadas (poucos atores envolvidos e não enfrentamento do aumento da taxa de motorização) deixam clara a incapacidade de o plano, se executado, alterar substancialmente a qualidade da mobilidade urbana na região, a terceira (não previsão de novas receitas) mostra a impossibilidade de o plano ser posto em prática. E foi o que aconteceu. As 22 ações estavam previstas para serem colocadas em prática até 2017. Em 2019, as principais delas, como o custeio de 100% das gratuidades pelo poder público e a construção do corredor de BRT Norte-Sul, não haviam sido realizadas.

Isso se explica pelo fato de que o pacto quase que se resumia a gerar despesas para o poder público. E despesas de grande porte – por exemplo, os R\$ 550 milhões do governo federal via PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Ainda mais tendo em vista o cenário econômico no período seguinte ao pacto. O país assistiu a uma grave crise econômica, caracterizada, entre outros pontos, pelo rombo das contas públicas e pela queda da capacidade de investimentos públicos.

**Tabela 4-2: Pacto de Goiânia**

<b>Ator social</b>	<b>Obrigações</b>
Governo federal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zerar o PIS/Cofins (3,65%) sobre a tarifa</li><li>• Investimento de R\$ 550 milhões (corredor BRT, corredores BRS, ciclovias, terminais de integração e estação de conexão)</li></ul>
Governo estadual	<ul style="list-style-type: none"><li>• Isenção do ICMS no óleo diesel para as empresas</li><li>• Custeio de 50% das gratuidades (R\$ 4,5 milhões/mês)</li><li>• Extensão do BRT, em vias compartilhadas, até os municípios de Senador Canedo, Trindade e Goianira: com a construção de estações de conexão e a requalificação de terminais</li></ul>
Prefeituras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Custeio de 50% das gratuidades (R\$ 4,5 milhões/mês)</li></ul>
Operadores privados	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nº de viagens: retomada das 1 mil viagens/dia suprimidas com o congelamento da tarifa de 2013; e mais 1 mil viagens/dia (total: mais de 12 mil viagens/dia)</li><li>• Trabalhadores: reajuste de 9% nos salários; vale-refeição de R\$ 450; e contratação de 275 motoristas e 100 organizadores de fila</li><li>• Ônibus: compra de 300 convencionais novos e 74 seminovos; e troca dos convencionais por articulados nos corredores preferenciais à medida que esses forem implantados</li><li>• Monitoramento: 6 mil câmeras (em todos os ônibus); acesso pela sociedade via internet; e link direto do CCO das concessionárias para as centrais do poder público</li><li>• Retorno da integração temporal</li><li>• Campanhas para valorizar o TPC</li></ul>

Fonte: elaboração própria com base em AFONSO (2015)

Do ponto de vista conceitual, o pacto também era muito limitado. A perspectiva de ter o poder público custeando as gratuidades (50% pelas prefeituras e 50% pelo governo do estado) até seria um avanço, frente a uma realidade onde esses benefícios são arcados exclusivamente pelos passageiros pagantes. No entanto, um avanço limitado. Uma política que não enfrenta a questão do financiamento do TPC como um todo, mas só de uma parte – estudantes, idosos, pessoas com deficiência etc.

#### 4.5. O PACTO DA NTU

A NTU, em 2019, foi outra entidade a elaborar e propor uma espécie de pacto da mobilidade urbana: “Construindo hoje o amanhã: propostas para o transporte público e a mobilidade urbana sustentável no Brasil” (NÉSPOLI *et al.*, 2019).

De fato, o documento não é apresentado como um “pacto” e nem, em momento algum, utiliza esse termo. No entanto, pode ser considerado neste trabalho como tal, na medida em que busca repactuar na sociedade os custos e benefícios do TPC entre os diferentes atores sociais envolvidos direta e indiretamente com ele. Uma repactuação em prol de uma mobilidade urbana de melhor qualidade.

Para isso, propõe cinco programas para serem implantados nas cidades brasileiras. São medidas que tornariam o TPC mais atrativo, mais barato e de melhor qualidade para a população, o que geraria uma nova divisão modal na sociedade, com usuários de carros e motos migrando para o TPC e, conseqüentemente, melhorando a qualidade da mobilidade urbana.

Também assinam o documento a ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), a FNP (Frente Nacional de Prefeitos) e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos da Mobilidade Urbana.

O fato de, das quatro entidades responsáveis pelo documento, uma representar as empresas de ônibus e duas, prefeitos e secretários municipais de Transporte, parece ser determinante na responsabilização pelos problemas e pelas soluções da mobilidade urbana no país.

Isso porque há um esforço, em todo o texto, em inocentar as empresas pela má qualidade do TPC por ônibus nas cidades brasileiras (“É um equívoco atribuir unicamente ao operador o ônus pela baixa qualidade dos serviços de transporte público por ônibus, quando o Poder Público tem uma importante responsabilidade”) e em apontar a impossibilidade orçamentária das prefeituras em fazer grandes investimentos na área (NÉSPOLI *et al.*, 2019). Assim, todo (ou quase todo) o ônus das soluções propostas caberia à União.

O primeiro dos cinco programas consiste em medidas de priorização viária para os ônibus nas 111 cidades brasileiras com mais de 250 mil habitantes. Mais especificamente: faixas

exclusivas, corredores centrais e corredores BRT. Ao todo, entre esses três níveis de prioridade, seriam investidos R\$ 18,7 bilhões da União em 8.899 km de corredores.

O segundo programa propõe uma nova forma de custeio do TPC. Na prática: R\$ 30 bilhões de recursos públicos (principalmente da União) por ano para pagar 50% dos custos totais do sistema. No entanto, no texto esses valores não são apresentados como recursos públicos. Mas sim como originados em outras fontes (como o transporte individual motorizado, por exemplo). Há, portanto, um malabarismo retórico por parte dos autores para indicar uma contribuição de usuários de carros e motos para o sistema de TPC, mas sem muito sentido prático, já que esses não teriam novas despesas.

Na lógica dos autores, como os carros contribuem para o aumento dos custos do TPC (reduzindo a produtividade dos ônibus nos congestionamentos, reduzindo a demanda de passageiros pagantes etc.), seria justo que os usuários do transporte individual motorizado também contribuíssem para a manutenção do sistema. E, para isso, deveria ser utilizada uma parte dos impostos já existentes que incidem sobre carros e motos. O mesmo acontecendo com os fundos para custear gratuidades (por exemplo, recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para pagar as gratuidades dos idosos).

Porém, o documento não propõe novos impostos ou taxas, nem o aumento dos já existentes, mas sim que parte do que é arrecadado tenha um novo destino: o TPC urbano. O que, na prática, significa uma nova despesa do poder público sem que haja novas receitas. Fora isso, a NTU ainda propõe desonerações, ou seja, a redução das receitas públicas.

Como argumento da viabilidade da proposta, o documento aponta que os R\$ 30 bilhões (valores de 2016) correspondem a apenas 5,95% da arrecadação dos principais tributos elegíveis para a constituição do fundo para financiar o TPC (Receita Federal e CONFAZ).

Já os outros três programas não têm o mesmo peso que os dois primeiros: não exigiriam muitos recursos e tampouco modificariam a estrutura da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Tratam-se, basicamente, da implantação de índices de qualidade do serviço, de uma nova política de comunicação no setor (entre gestor público, operadoras, usuários e não-usuários) e do aumento da transparência no sistema de TPC.

No entanto, é curioso notar o viés dado ao tema “transparência” pela NTU. Ao contrário do que poderia se esperar quando se depara com esse termo, o documento não foca, por

exemplo, em medidas que promovam o controle social sobre as planilhas de custos, de modo a evitar lucros das empresas maiores do que os previstos em contrato. Ali, o termo é entendido como uma forma de fazer a população entender as responsabilidades do poder público na qualidade do sistema. Parte-se da premissa de que a sociedade, de uma maneira geral, tem uma percepção negativa das operadoras por desconhecer as regras e os mecanismos do TPC. Por esse raciocínio, se as pessoas entendessem o impacto das gratuidades nas tarifas, iriam se opor às concessões das gratuidades, ao invés de ter rejeição às empresas por conta dos altos valores cobrados aos passageiros.

#### **4.6. TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Os quatro pactos aqui analisados se resumem à criação de despesas para o poder público. Os de Dilma, de Goiânia e do Ipea são basicamente pactos federativos, que buscam redividir a responsabilidade pelos investimentos em mobilidade urbana entre União, estados e municípios. Já o Pacto da NTU é ainda mais limitado, uma vez que cria despesas quase que exclusivamente para a União, livrando os estados e os municípios de gastos significativos.

Há, portanto, nessas quatro propostas de pacto uma falsa premissa subentendida: a de que a mobilidade urbana nas cidades brasileiras é ruim por falta de investimentos. Ou seja, tendo dinheiro, a situação tende a melhorar para a sociedade como um todo em seus deslocamentos diários, nas viagens a trabalho, estudo, lazer etc. É um raciocínio que limita o entendimento da mobilidade urbana a basicamente dois atores envolvidos: o poder público e a sociedade como um todo. O poder público, apresentado como responsável por garantir uma mobilidade urbana de qualidade à população por meio de seus investimentos. E a sociedade, vítima da má qualidade da mobilidade urbana.

Na primeira das três notas técnicas do Ipea aqui analisadas, o problema da mobilidade urbana é, de fato, tratado de forma mais profunda. Os autores do texto trazem outros atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana para o debate sobre novas formas de financiamento do TPC. Ali são apontados, por exemplo, os usuários e os proprietários de carros e motos como possíveis novas fontes de custeio do TPC, por meio de novas taxas e tributos. A lógica utilizada é a da punição pelas externalidades negativas causadas. Embora, do ponto de vista da justiça social, essa lógica faça sentido, já que buscaria redistribuir os ônus e os bônus de cada modo de transporte de forma mais justa, a nota

não leva em consideração os conflitos existentes na sociedade. Ignora o lobby do carro e a pressão política que esses atores penalizados fariam junto a tomadores de decisão para impedir a implantação dessas novas taxas e tributos.

## **5. A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA**

Os objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana podem ser colocados em prática em uma cidade brasileira 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 a Lei da 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 trabalho, a priorização do transporte público coletivo e a redução das tarifas, por exemplo, 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 da Política Nacional 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.

### **5.1. OS CONCEITOS DE OLSON**

Para entender o debate de Olson (2015), é preciso antes conhecer alguns de seus conceitos (ver Tabela 5-1).

“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).

**Tabela 5-1:** Conceitos da lógica da ação coletiva, segundo Olson

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>
Grupo	Um conjunto de indivíduos com um interesse comum
Interesse comum	É um interesse de todos os membros do grupo, sem exceção
Custo individual	Contribuição de cada membro à causa coletiva
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
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
Grupo grande	Grupo em que a contribuição (ou a falta dela) de um único membro para a causa coletiva não é perceptível aos demais membros

Fonte: elaboração própria com base em OLSON (2015)

“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.

“Custo individual” é a contribuição de cada membro à causa coletiva, para que o benefício coletivo fosse conquistado.

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 o “custo individual”, a contribuição 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? 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 particular 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 muita diferença para a 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 contribuísse com a causa coletiva.

## **5.2. A LÓGICA DE OLSON NA MOBILIDADE URBANA**

Esse debate trazido por OLSON (2015) é fundamental para o presente trabalho. 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 se sabe 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 contribuirão para ela quanto os que não contribuirão.

Também já se sabe 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.

### 5.3. O “PACTO” DE JOANESBURGO

A cidade de Joanesburgo, na África do Sul, viveu uma experiência que pode ilustrar como o trabalho de Olson pode ser aplicado para a construção de um efetivo pacto da mobilidade urbana. Um pacto: que de fato melhore a qualidade da mobilidade urbana de uma cidade; que exija sacrifícios de atores sociais de forma proporcional aos benefícios individuais e às externalidades negativas de seus modos de transporte ou atividades econômicas; e que seja viável politicamente.

O caso de Joanesburgo citado não foi um “pacto”, no sentido de abranger diversos atores sociais. Foi uma ação isolada, mas que mostra uma forma eficaz de viabilizar politicamente medidas de transporte que enfrentam forte resistência de atores sociais não dispostos a serem sacrificados em prol da coletividade. Uma ação que, por coincidência ou não, segue a lógica de Olson: a necessidade de conceder benefícios não-coletivos para que membros de grupos grandes ajam em prol desse grupo, em prol de um benefício coletivo.

A medida foi a implantação do BRT em 2009. O benefício coletivo pretendido pelo governo local era a melhoria da mobilidade urbana. Mais especificamente: resolver, ao mesmo tempo, o severo congestionamento e os persistentes problemas de mobilidade dos 1,5 milhão de usuários do transporte público coletivo. O primeiro corredor do BRT consistia em uma linha troncal de 25 km, com 27 estações e linhas alimentadoras, para conectar o CBD de Joanesburgo ao distrito de Soweto. Aquele era um dos mais movimentados corredores pendulares da região (VENTER, 2013).

No entanto, essa medida esbarrava em um forte ator social: a indústria do “minibus-taxi”, uma espécie de van com 16 assentos, que era o principal modo de transporte público informal em todo o país desde os anos 1970. Com uma frota superior a 140 mil veículos em toda a África do Sul, o setor não estava disposto a perder mercado para o BRT. Da mesma forma, o sucesso do BRT dependia da retirada de “minibus-taxi” de rotas concorrentes (VENTER, 2013).

Para resolver o problema, o governo de Joanesburgo costurou um arranjo com a categoria: 313 operadores de “minibus-taxi” abririam mão de seu negócio e, em troca, se tornariam coproprietários (alguns, empregados) da empresa que seria criada para operar o BRT: um contrato de 12 anos com o poder público para a operação das rotas troncais e alimentadoras do sistema. Para isso, cada operador concordava em descartar o seu veículo

sob um programa de recapitalização do governo e a investir esse subsídio na nova empresa como capital de giro. A empresa seria remunerada por quilômetro viajado. Os operadores teriam ainda direito a uma compensação adicional nos primeiros anos para garantir um rendimento mensal proporcional às rendas que possuíam quando operavam os táxis. A cidade, portanto, assumia todos os riscos de demanda (VENTER, 2013).

Ou seja, o governo local costurou um arranjo com base na concessão de benefícios não-coletivos (a participação na empresa operadora do BRT, condicionada a quem arcasse com o custo individual de abrir mão de seu negócio). Assim, convencia aqueles atores sociais (operadores de “minibus-taxi”) a agirem em prol da coletividade, a fazerem o que cabia a eles na busca pelo benefício coletivo (uma mobilidade urbana de melhor qualidade para todos).

## **6. UMA PROPOSTA DE PACTO**

Este capítulo apresentará uma proposta de Pacto da Mobilidade Urbana. Uma proposta de pacto baseada em tudo o que foi discutido aqui até o momento: a situação da mobilidade urbana das cidades brasileiras; os caminhos apontados por pesquisadores e técnicos e pela Lei da Mobilidade Urbana; a barreira política imposta pelo lobby do carro às medidas pró-mobilidade urbana sustentável; as manifestações de 2013; as quatro propostas de pacto apresentadas no país na última década (e os seus erros); e a lógica da ação coletiva. Uma proposta de pacto construída à luz do trabalho de Olson.

Para isso, este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, será indicado como foi construída esta proposta de pacto, dentro da lógica de Olson. Na segunda, serão apresentadas as outras condicionantes levadas em consideração na construção da proposta. Na terceira, o pacto em si, dividido em sete eixos – cada um apresentado em sua respectiva subseção. Por fim, os tópicos conclusivos do capítulo.

### **6.1. UM PACTO À LUZ DO TRABALHO DE OLSON**

A proposta de Pacto da Mobilidade Urbana que será apresentada neste trabalho foi construída à luz da teoria de Olson. Ou seja: parte-se da premissa de que, em grupos grandes, os diferentes atores sociais envolvidos não irão contribuir espontaneamente para a causa coletiva, para o interesse comum, para a mobilidade urbana de qualidade para todos.

Primeiro, por uma questão egoísta. Por exemplo, os usuários de carros. Em regra, eles não vão espontaneamente deixar os seus veículos em casa para que a coletividade tenha uma mobilidade urbana de melhor qualidade. Em um cenário utópico como esse, em que muitos motoristas deixem o carro em casa por pensar no bem comum, a qualidade da mobilidade urbana de fato melhoraria. No entanto, cada motorista sabe que, nesse cenário, esse benefício coletivo (uma melhor mobilidade urbana para todos) poderia ser usufruído tanto por quem contribuiu para ele (deixando o carro em casa) como por quem não contribuiu (quem seguiu usando o carro). Assim, por uma questão egoísta, cada motorista vai querer usufruir do benefício coletivo (mobilidade urbana de qualidade) sem arcar com o custo individual (deixar o carro em casa). Da mesma forma, cada motorista não vai

querer contribuir com uma causa coletiva que, caso conquistada, poderá ser desfrutada também por quem está ao lado dele e não contribuiu para ela.

O segundo motivo para que os diferentes atores sociais não ajam em prol da causa coletiva é uma questão racional. Ainda dentro do mesmo exemplo, cada motorista tem consciência que representa uma fração muito pequena daquele coletivo, daquela sociedade. Assim, ele igualmente tem consciência que aquela decisão particular de deixar ou não o carro em casa tem um impacto insignificante na busca pelo benefício coletivo. Isso faz com que ele não se motive a deixar o carro em casa.

Dos dois caminhos apontados por Olson para resolver essa questão em grupos grandes, a coerção já foi aqui amplamente debatida. No que se refere à mobilidade urbana, a força do Estado não é uma solução viável. Há o lobby do carro, que impede que os governos usem o seu poder para implantar medidas pró-mobilidade urbana sustentável. Ou seja, a pressão de grupos privados para que leis, regulamentos e políticas não sejam implantados. Caso implantados, que sejam revogados. Caso não revogados, que sejam substancialmente alterados ou até mesmo descumpridos.

Por isso, com relação ao Pacto da Mobilidade Urbana, o caminho adotado por este trabalho é a outra alternativa apontada por Olson: a concessão de benefícios não-coletivos. Ou seja, os benefícios que podem ser discriminados, concedidos somente para quem contribuir com a causa coletiva.

Um caminho para viabilizar medidas impopulares ou antipáticas a determinados setores ou atores sociais, já que oferece uma contrapartida aos prejudicados por tais intervenções na mobilidade urbana, dentro da lógica ganha-ganha. Esses atores ganham se participar, e a coletividade ganha com a participação deles.

Como já dito ao longo deste trabalho, já há um amplo conhecimento acumulado sobre as medidas necessárias para melhorar a qualidade da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. No entanto, é preciso viabilizar politicamente essas medidas. E os benefícios não-coletivos são uma importante estratégia para isso.

Este trabalho, portanto, procurou identificar medidas que pudessem de fato melhorar a qualidade da mobilidade urbana das cidades brasileiras. Dessas medidas, identificou-se então quais seriam os atores sociais prejudicados por elas. O passo seguinte foi entender os interesses desses atores para, assim, apontar quais benefícios não-coletivos poderiam

ser oferecidos a eles, de modo que ficassem dispostos a serem sacrificados em prol da coletividade.

Com isso, foi construída aqui uma proposta de pacto com sete eixos. Para cada eixo, serão apresentados: o custo individual (do ator social mobilizado para o pacto), o benefício não-coletivo (o ganho que o ator social terá somente se arcar com o seu custo individual) e os benefícios coletivos (os ganhos da coletividade, mesmo entre os atores que não tiverem custos individuais).

## **6.2. OUTRAS CONDICIONANTES**

A lógica de Olson é, portanto, sem dúvida o principal norte utilizado na construção deste pacto. No entanto, outras condicionantes foram utilizadas para a construção desta proposta. A lógica de Olson é fundamental para que o pacto seja viável politicamente. Mas, além disso, é preciso que o pacto: seja viável economicamente; de fato melhore a qualidade da mobilidade urbana de uma cidade (com base no que diz a literatura e nos caminhos apontados pela Lei da Mobilidade Urbana); seja justo do ponto de vista social, exigindo sacrifícios de atores sociais de modo proporcional aos benefícios que esses recebem e às externalidades negativas que eles geram; e que seja de âmbito local (assim como o são os principais problemas da mobilidade urbana nas cidades brasileiras e as respectivas soluções).

Os quatro pactos da mobilidade urbana analisados no Capítulo 4 não seguiam a lógica de Olson. Não levavam em consideração a lógica da ação coletiva e o que é preciso para fazer com que um membro de um grupo aja em prol desse grupo. Tratava-se de pactos federativos, resumindo-se à divisão dos custos com a mobilidade urbana entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Como se os problemas de mobilidade das cidades brasileiras fossem causados por falta de recursos. E como se esses recursos públicos fossem infinitos. Os pactos propostos tendiam então a ser interrompidos na primeira crise econômica que surgisse ou quando fosse necessário um alto investimento em outra área da administração pública.

E, mesmo se não fossem interrompidos, esses pactos não atingiriam o seu principal objetivo: uma melhoria significativa da qualidade da mobilidade urbana das cidades brasileiras. Isso porque manteriam intacta a estrutura da mobilidade urbana dessas

idades, já que fogem de questões fundamentais, como: a urgência de uma nova divisão dos benefícios e custos de cada modo de transporte e de cada atividade econômica; e a necessidade de se implantar políticas de restrição ao uso do transporte individual motorizado.

É preciso, portanto, que cada intervenção a ser adotada, de fato, traga melhorias na qualidade da mobilidade urbana. Ou seja, é preciso que a medida gere um benefício coletivo para a sociedade, de modo que todos tenham um ganho (uma melhor mobilidade urbana para todos). E, para isso, é preciso que o instrumento escolhido encontre respaldo na Lei da Mobilidade Urbana e na literatura (que indique, por exemplo, os resultados positivos obtidos onde foi aplicado).

O presente pacto também parte da premissa de que a mobilidade urbana é uma questão local. É no âmbito do município que as principais decisões relacionadas à qualidade da mobilidade urbana ocorrem: se haverá priorização viária para o TPC ou não; qual a oferta de estacionamentos públicos de beira de calçada (e quais valores cobrados aos motoristas); a área e o local dos pontos de táxi; qual tratamento dado à circulação de bicicletas; com que rigidez as irregularidades no trânsito cometidas por usuários de carros e motos são fiscalizadas e punidas; se haverá ou não pedágios urbanos etc.

São escolhas políticas. Feitas cotidianamente por prefeitos e secretarias municipais de Transporte. E cada uma dessas decisões – de adotar ou não um determinado instrumento, de cobrar muito, pouco ou nada pelo uso do espaço público por modos individuais motorizados, de definir o espaço que cada modo de transporte terá na via – impacta diretamente na tarifa do TPC, no tempo que a população passa no trânsito entre casa e trabalho/estudo, nos índices de acidentes e poluição, nos congestionamentos, na divisão modal daquela sociedade etc.

De fato, as prefeituras enfrentam, em regra, uma limitação financeira que impede investimentos significativos na área. Com base nisso, é comum governos municipais argumentarem, por exemplo, que a diminuição das tarifas do TPC urbano dependeria de subsídios do governo federal. No entanto, uma redistribuição dos custos e benefícios entre os diferentes atores sociais envolvidos com a mobilidade urbana, viabilizada por um pacto social, pode ser feita mesmo sem recursos. E mais do que isso: um pacto da mobilidade urbana, na medida em que redistribui esses custos e benefícios, pode gerar recursos para

os cofres públicos, ao instituir novas taxas, por exemplo. O custo, portanto, não é financeiro. É político.

Outro ponto importante: a NTU, em seu pacto, defende, para o financiamento do TPC urbano, a criação de um fundo da mobilidade no âmbito da União, que faria os repasses para os municípios. A NTU entende que “a arrecadação de recursos oriundos de diversas fontes das três esferas do Executivo e sua distribuição para os sistemas de transporte coletivo espalhados por muitos municípios requer a constituição de um mecanismo próprio”. No entanto, o presente trabalho entende que uma cidade pode ter o seu Fundo de Mobilidade próprio, com os recursos arrecadados no âmbito do município. Assim, aqui partir-se-á da premissa de que a cidade a implantar este pacto já tenha criado, no âmbito do município, um Fundo de Mobilidade Urbana. As fontes de financiamento desse fundo estão descritas nos eixos deste pacto. E o destino desses recursos é o custeio do TPC.

### **6.3. PACTO DA MOBILIDADE URBANA**

Esta seção apresenta, então, o Pacto da Mobilidade Urbana, dividido em sete eixos: linhas interbairros pagas pelo comércio local; táxi na última milha do TPC; menos vagas para carros nas ruas; pedágio urbano; ruas sem saída; ruas de passagem; e nova estrutura de cálculo tarifário. Em seguida, na sessão seguinte, uma síntese do capítulo para expor qual seria o impacto do pacto como um todo para a mobilidade urbana de uma cidade.

Em função de seu caráter local, o Pacto da Mobilidade Urbana terá como órgão gestor a prefeitura de cada cidade.

#### **6.3.1. Novas centralidades**

Planejar o transporte de uma cidade tendo como principal diretriz a redução dos tempos e dos custos de viagem pode ser uma armadilha. Isso porque viagens mais rápidas e baratas podem estimular as pessoas a morar cada vez mais longe de seus locais de trabalho ou estudo, espalhando cada vez mais as cidades.

Uma diretriz mais interessante do ponto de vista da sustentabilidade das cidades é a redução das distâncias. Se as pessoas morarem próximo às suas atividades cotidianas

(trabalho, estudo, lazer, saúde etc.), os tempos de viagem tendem a diminuir, assim como os custos de viagem. Já o contrário, como visto no parágrafo anterior, não acontece.

Um dos caminhos para encurtar essas distâncias é fortalecer centralidades selecionadas de uma cidade – aquelas potenciais centralidades, para além do Centro da cidade, que poderiam concentrar as atividades realizadas pelos moradores dos bairros do entorno, de modo que eles não precisassem mais percorrer grandes distâncias para trabalhar, estudar, fazer compras etc. Para isso, é preciso que as linhas de TPC ajudem a enraizar essas atividades econômicas e sociais em cada centralidade: fazendo com que os moradores do entorno tenham facilidade de acesso àqueles pontos, e não só ao Centro da cidade. Ou seja, que haja linhas diretas dos bairros-satélite a essas centralidades e também entre as centralidades, todas a uma tarifa mais baixa do que a cobrada nas linhas radiais e de longa distância.

O custo dessa medida é o de financiar uma oferta de TPC onde, a princípio, não há uma demanda que a justifique. Caso um município opte por esse caminho, a “solução” óbvia (tendo em vista a tradição das cidades brasileiras) é fazer com que os passageiros pagantes custeiem essas linhas – os passageiros das próprias linhas e, por meio do subsídio cruzado, os das linhas mais rentáveis.

No entanto, como já visto, é uma solução que, na verdade, aprofunda os problemas da mobilidade urbana nas cidades brasileiras, ao contribuir para o ciclo vicioso do TPC: o município aumenta a tarifa para financiar essas novas linhas; esse aumento torna o TPC cada vez menos atrativo para a população e expulsa ainda mais os passageiros para modos individuais motorizados (principalmente as motos) e para a imobilidade urbana (devido à dificuldade de pagamento da tarifa pela população mais pobre); tem-se então uma diminuição da quantidade de passageiros pagantes; com isso, gera-se novos aumentos da tarifa; e assim por diante.

Para não alimentar esse ciclo vicioso, este trabalho propõe, dentro da lógica de um pacto, outra fonte de financiamento: o comércio diretamente beneficiado com o fortalecimento das novas centralidades. Assim, esse ator social terá o custo individual de financiar essas linhas de ônibus (uma parte ou o total das despesas).

O ganho individual para esses empresários será um movimento maior de pessoas/consumidores em seu comércio, propiciado pelo fortalecimento da centralidade, pela maior acessibilidade àquele local e pelo barateamento do TPC naquela região. Esse

ganho individual, dentro da conceituação de Olson, seria um benefício não-coletivo: somente poderá ser usufruído pelo membro do pacto caso ele faça o que lhe cabe no pacto. Ou seja, o município somente tocará um programa de fortalecimento dessas novas centralidades onde o comércio local aceitar financiar aquelas linhas de TPC.

De forma paralela a esse ganho individual, o município poderá condicionar a licença de operação na região ao financiamento das linhas de ônibus. Na lógica das legislações urbanísticas, esse financiamento seria uma ação mitigadora dos impactos negativos à circulação causados pela instalação de um determinado empreendimento naquele local. Na lógica de Olson, a licença seria mais um benefício não-coletivo: somente concedida aos que aceitarem arcar com o custo do TPC na região.

Já o benefício coletivo deste eixo do pacto é evidente: uma cidade policêntrica, freando as tendências de espraiamento e centralização do espaço urbano, com as consequentes reduções dos congestionamentos e de distâncias, tempos e custos de viagem. Fora isso, um TPC mais barato, com uma nova fonte de custeio, para além dos passageiros pagantes. Uma cidade mais sustentável, que incentivará o uso de TPC (com as tarifas mais baratas) e do transporte ativo (com as distâncias mais curtas). O arranjo de custos e benefícios do Eixo 1 do pacto pode ser visto no Quadro 6-1.

**Quadro 6-1:** Eixo 1 do pacto

<b>Comércio local</b>		<b>Benefícios coletivos</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custear as linhas de TPC da centralidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento maior em suas lojas</li> <li>• Licença de operação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma cidade policêntrica (com distâncias mais curtas)</li> <li>• TPC mais barato (ou gratuito) naquela região</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Um exemplo concreto deste eixo do pacto foi visto na cidade do Rio de Janeiro. O shopping Rio Sul, em Botafogo, adaptou de forma irregular um dos andares do prédio originalmente destinados à garagem para que fossem instaladas lojas naquele espaço. Para não ter que demolir as lojas e refazer o espaço de garagem, o shopping chegou a um

acordo com o Ministério Público: como contrapartida, o empreendimento passaria então a custear um ônibus entre o shopping e o bairro de Copacabana, sem cobrança de tarifa aos passageiros.

Assim, o Rio Sul foi duplamente beneficiado. Além de não ter que demolir suas construções, o empreendimento passou a ter um “custo” que, na verdade, leva mais pessoas às suas lojas, aumentando a procura pelo seu negócio. A linha “Riosul X Cardeal Arcoverde (Copacabana)” opera com intervalos de 30 minutos (de segunda a sábado, das 10h às 22h; e domingos e feriados, das 12h às 21h) (RIOSUL, 2020a e 2020b).

O Quadro 6-2 ilustra o arranjo feito com o shopping. O benefício coletivo foi uma linha de ônibus gratuita, paga pela iniciativa privada. Os benefícios não-coletivos do empreendimento foram: a possibilidade de não demolição das lojas do andar originalmente destinado à garagem; e a chegada de moradores/consumidores de Copacabana à porta do shopping a cada 30 minutos. E o custo individual desse ator social foi custear a linha de ônibus.

**Quadro 6-2:** Eixo 1 do pacto (o exemplo do RioSul)

	<b>Rio Sul</b>	<b>Benefício coletivo</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefícios não-coletivos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custear a linha de TPC RioSul-Copacabana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A não demolição das lojas construídas no andar destinado à garagem</li> <li>• A chegada de moradores/consumidores de Copacabana à porta do shopping a cada 30 minutos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma linha de ônibus gratuita (paga pela iniciativa privada)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

### 6.3.2. Táxi na última milha do TPC

O segundo eixo deste pacto tem como principal ator social os taxistas. O táxi é um modo de transporte que, do ponto de vista da disputa política que envolve a mobilidade urbana,

vive nos últimos anos uma situação contraditória. De um lado, vem perdendo força no mercado junto aos usuários, por conta da perda de demanda para o Uber. Por outro lado, o táxi ainda é um ator social com muita força política, com grande capacidade de mobilização e de pressão junto a tomadores de decisão (prefeitos, vereadores, órgãos de gestão de trânsito e transporte, conselhos municipais) e imprensa.

Assim, com essa força política, os taxistas conseguem conservar privilégios, como, por exemplo, pontos em locais estratégicos da cidade que, do ponto de vista de uma mobilidade urbana sustentável, poderiam ser utilizados para outros fins, como ampliação de calçadas ou instalação de ciclovias, ciclofaixas ou faixas exclusivas para ônibus. Além disso: os taxistas conseguem expandir os seus privilégios. Como é o caso do direito de circulação em faixas exclusivas para ônibus em cidades como Rio de Janeiro e Petrópolis, desvirtuando o sentido da faixa exclusiva, que é fortalecer e priorizar o TPC, e não modos motorizados individuais, como o táxi.

Nesse cenário, há o interesse da coletividade, representado pelo poder público, em dar fim aos privilégios do táxi na mobilidade urbana. Enquanto os taxistas têm o interesse em voltar a ter a demanda perdida para o Uber. Porém, para se fazer um arranjo na lógica ganha-ganha, esses dois interesses não são o suficiente, já que não faria sentido (e não seria viável do ponto de vista orçamentário) um município simplesmente pagar os taxistas em troca dos espaços dos pontos de táxi, por exemplo. É necessário, portanto, mais um componente neste arranjo para que se possa viabilizar um benefício não-coletivo para os taxistas.

Neste caso, entrariam as operadoras de ônibus urbano. Um dos maiores desafios dessas empresas é combater a capacidade ociosa do sistema, materializada pelos assentos e espaços vazios dos veículos em viagem. Por contrato, as operadoras são obrigadas a garantir a oferta de transporte mesmo quando há baixa demanda – até mesmo porque, desde 2015, o transporte é um direito social constitucional (BRASIL, 1988).

Assim, uma forma de, ao mesmo tempo, manter a garantia a esse direito constitucional, reduzir o custo do sistema na oferta desse transporte urbano por ônibus, gerar uma nova fonte de recursos para os taxistas e reduzir os privilégios dos taxistas no espaço urbano é: os táxis substituírem os ônibus na última milha nos horários de baixa demanda (em especial, noites e madrugadas).

O custo do sistema de TPC seria menor principalmente por conta de combustível e pessoal. Devido à baixa demanda, o veículo de passeio utilizado pelos táxis é suficiente para atender os usuários de TPC nesses horários. No entanto, esses veículos gastam muito menos combustível do que os ônibus e, dependendo da cidade, utilizam menos mão de obra (tendo em vista a existência de cobradores nos ônibus urbanos na maioria das cidades brasileiras, principalmente as pequenas e médias). Não são raros, por exemplo, ônibus rodando em madrugadas com motorista, cobrador e um, dois ou até mesmo nenhum passageiro. Essa economia no custo do sistema, caso não incorporada nos lucros dos operadores, possibilitaria uma redução na tarifa, gerando portanto um benefício coletivo.

Em relação à perda dos pontos dos taxistas em regiões centrais da cidade (custo individual), é possível fazer mais um arranjo, dentro ainda deste eixo do pacto, de modo a reduzir o custo individual desse ator social e aumentar os benefícios coletivos. Para compensar a perda daqueles pontos, o município pode ceder aos taxistas espaços onde a presença deles traga benefícios para a coletividade. É o caso, por exemplo, de áreas estratégicas para a segurança pública, como o entorno de escolas, por exemplo, onde haja o interesse público na redução de crimes praticados contra pedestres, como roubos e furtos.

Como mostra GEHL (2013), o movimento de pessoas leva vida para as ruas. E a vida nas ruas, por sua vez, tem um impacto direto sobre a sensação de segurança. São mais “olhos”, “rondas” feitas por pessoas comuns. Uma rua deserta é mais propícia aos crimes contra o pedestre que eventualmente passar por lá. Nesse sentido, a simples presença de taxistas em locais estratégicos, conversando entre uma corrida e outra no ponto, daria mais segurança àquela região.

Se reforçarmos a vida na cidade de modo que mais pessoas caminhem e passem um tempo nos espaços comuns, em quase todas as situações, haverá aumento da segurança, tanto da real quanto da percebida. A presença de “outros” indica que um lugar é considerado bom e seguro. Há “olhos nas ruas” e frequentemente, também “olhos sobre as ruas” (GEHL, 2013)

Portanto, os taxistas perderiam pontos em regiões centrais, mas ganhariam outros. A troca em si não seria de interesse desses profissionais, mas é o benefício não-coletivo (uma nova fonte de renda) que faria com que eles quisessem fazer parte do pacto. Se a tendência atual é de perda cada vez maior de demanda para o Uber, por conta da praticidade, dos preços menores e da modernidade do transporte por aplicativo, a atuação junto ao TPC

representaria um novo mercado para os taxistas, sem concorrentes e com uma renda garantida.

A distribuição de custos e benefícios do eixo 2 do pacto pode ser vista no Quadro 6-3.

Do ponto de vista operacional, os táxis poderiam ter validadores menores do que os utilizados nos ônibus, de modo que o passageiro pudesse usar o seu cartão (possibilitando, inclusive, a integração entre um ônibus na via troncal e o táxi na última milha). Esses validadores seriam automaticamente desativados quando o veículo saísse da área ou do horário estipulados para o serviço. A remuneração do taxista seria a de uma corrida normal. Como o passageiro pagaria apenas a tarifa normal de TPC, a empresa operadora complementaria o valor. No caso de beneficiários de gratuidades, a operadora pagaria toda a corrida.

**Quadro 6-3:** Eixo 2 do pacto

<b>Táxi</b>		<b>Benefícios coletivos</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perda de privilégios (pontos em regiões centrais, direito de circulação em faixas exclusivas para ônibus etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma nova fonte de renda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso mais sustentável de pontos de táxi e faixas exclusivas para ônibus</li> <li>• Redução do custo do sistema de TPC (e a consequente redução da tarifa)</li> <li>• Maior segurança pública em pontos estratégicos, com os novos pontos de táxi</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

### 6.3.3. Menos vagas para carros nas ruas

O terceiro eixo do pacto envolve os estacionamentos particulares. Para esses estabelecimentos, a lógica é a do mercado: quanto maior a demanda, melhor. Maiores os lucros. E o que pode diminuir a demanda é a concorrência, com produtos melhores e/ou

preços menores. No caso dos estacionamentos privados, um forte concorrente é o estacionamento público de beira de calçada: nas cidades brasileiras, em regra, é gratuito ou a preços baixos. Em geral, o estacionamento público também é mais prático para o motorista (não precisa deixar a chave, pode parar na porta do estabelecimento de destino, perde-se menos tempo por não ter que entrar em estacionamento privado etc.). Portanto, é de muito interesse dos estacionamentos privados que esse concorrente fique menos atrativo: ou mais caro ou que deixe de existir.

E é esse o benefício não-coletivo proposto neste eixo do pacto para os estacionamentos particulares: a extinção de vagas de beira de calçada em áreas centrais e, nas vagas que sobrarem (em áreas menos centrais), o aumento dos valores cobrados aos motoristas. Com isso, os estabelecimentos privados terão um aumento da procura pelo seu negócio.

O Quadro 6-4 ilustra o arranjo construído no Eixo 3 do pacto.

**Quadro 6-4:** Eixo 3 do pacto

<b>Estacionamentos privados</b>		<b>Benefícios coletivos</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxa por vaga ofertada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da demanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhor uso dos espaços das vagas de beira de calçada</li> <li>• Menos carros e motos nas ruas</li> <li>• Recursos para o Fundo de Mobilidade (TPC)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Seguindo a lógica do pacto, o poder público somente tomará essas medidas, beneficiando esses empreendimentos, caso fique acordada a contrapartida dessas empresas. Ou seja, o custo individual desses estabelecimentos privados: para cada vaga privada, será cobrada uma taxa direcionada a um fundo de mobilidade para custear o TPC. Nesse caso, os estabelecimentos privados não usariam sua força política para inviabilizar essa cobrança, porque essa despesa a mais seria mais que compensada pelo aumento de arrecadação com

o aumento da demanda. E esse aumento da arrecadação estaria condicionado à nova despesa (dentro da lógica do benefício não-coletivo).

Já os benefícios coletivos deste eixo são vários: os recursos obtidos junto aos estacionamentos privados para o Fundo de Mobilidade; um melhor uso dado aos espaços das vagas públicas de beira de calçada que forem extintas (faixa exclusiva para ônibus, ciclovia, ciclofaixa, alargamento de calçadas); os recursos obtidos pelo aumento dos valores cobrados aos motoristas nas vagas públicas que subsistirem, sendo também direcionadas ao Fundo de Mobilidade; e menos carros e motos nas ruas, já que a oferta total de vagas na cidade (estacionamentos públicos e privados) será menor, atraindo, portanto, menos carros.

O ator social que pode se opor a este eixo do pacto são os usuários de carros e motos. No entanto, neste caso, o poder público não estará mais sozinho neste embate. Terá ao seu lado os estacionamentos particulares, que poderão usar sua força política para viabilizar este eixo (junto a vereadores, por exemplo), já que têm interesse no aumento da demanda.

#### **6.3.4. Pedágio urbano**

O pedágio urbano (ou taxa de congestionamento ou pedágio de regulação) é uma efetiva forma para desencorajar o uso de veículos privados, especialmente onde há outras opções de transporte. Quando um pedágio urbano é implantado, quem circulava de carro/moto gratuitamente por aquela região passa, então, a ter quatro alternativas: continuar se locomovendo de carro/moto e, conseqüentemente, pagar por isso; migrar para modos de transporte mais sustentáveis (TPC ou transporte ativo); continuar usando o carro/moto, mas buscando rotas alternativas para fugir do pedágio; ou continuar usando o carro/moto, mas fugir do horário de incidência do pedágio (no caso de uma cobrança temporal).

MIGUEL e RODRIGUEZ (2019) entrevistaram cerca de 1,3 mil moradores de Madri (Espanha) para avaliar qual seria o comportamento da população caso um pedágio urbano fosse implantado no Centro da cidade. A pesquisa mostrou que 25% dos automobilistas migrariam para modos sustentáveis (TPC, caminhada ou bicicleta), 18% pagariam o pedágio para continuar usando carro, 8% mudariam de rota e 22% mudariam de horário para fugir da cobrança. Como a pesquisa mostrou, há ainda duas situações para além das quatro alternativas citadas: 11% não seriam afetados pelo pedágio (por já não passarem

na área onde haveria a cobrança) e 17% enquadrar-se-iam em algum tipo de isenção (ex.: moradores da área).

As quatro alternativas (entre os afetados pelo pedágio) são positivas para a coletividade em termos de mobilidade urbana. Se o motorista migrar para o TPC ou para o transporte ativo, a sociedade ganha com menos carros/motos nas ruas. Se ele fugir da área ou do horário de cobrança do pedágio, o congestionamento dos trechos carregados ou dos horários de pico é dissolvido. E se esse motorista continuar usando o carro, sem fugir do pedágio, a coletividade ganhará do ponto de vista orçamentário, já que o produto daquela arrecadação poderá trazer ganhos sociais, principalmente se esses recursos forem encaminhados para o TPC.

Essas quatro alternativas de ganhos são formas de benefícios coletivos. Todos ganharão com eles, independentemente de terem contribuído ou não para a conquista deles. O pedágio urbano traz, portanto, claros ganhos para a mobilidade urbana (ver Quadro 6-5).

**Quadro 6-5:** Eixo 4 do pacto (benefícios coletivos)

<b>Benefícios coletivos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menos carros/motos nas ruas</li><li>• Menos congestionamento nos horários de pico e nos trechos mais carregados</li><li>• Recursos para o Fundo de Mobilidade (TPC)</li><li>• Aumento da demanda do TPC</li></ul>
-----------------------------	---

Fonte: elaboração própria

E quem é sacrificado com essa medida é o motorista de carro e moto, que passa a ter que pagar para poder circular por onde e quando ele até então o fazia gratuitamente. Ou seja, com relação a justiça social, a medida é correta, já que busca construir uma mobilidade urbana sustentável cobrando um preço daquele ator social que, proporcionalmente, mais gera externalidades negativas e que menos paga por elas. Como já visto ao longo deste trabalho, quem usa carro e moto é beneficiado pelo TPC, mesmo sem usá-lo, mas, em regra, nada paga por ele nas cidades brasileiras. E um pedágio urbano com o produto da arrecadação direcionado ao financiamento do TPC viria para mudar essa realidade.

No entanto, a questão é outra: como viabilizar essa medida. Para isso, este eixo também usará a lógica de Olson, mas com uma diferença. Nos eixos anteriores, cabe ao poder público, gestor do pacto, oferecer uma contrapartida ao ator social, dentro da lógica ganha-ganha, para que esse aceite o custo individual que lhe é imposto. Ou seja, há ali um arranjo entre pelo menos duas medidas a princípio independentes (ex.: o fim de vagas de estacionamento público e a criação de uma taxa para os estacionamentos privados; a extinção de pontos de táxi no Centro da cidade e a formação de uma parceria entre taxistas e operadoras de TPC; uma política urbana de promoção e desenvolvimento de novas centralidades e o custeio pelo comércio local das linhas interbairros). Uma medida apresentada como condição da outra.

Já neste eixo, não há essa combinação. Não há um arranjo. Há apenas uma medida: o pedágio urbano. E os benefícios não-coletivos oferecidos estão embutidos nessa medida. Por exemplo: os usuários de carro e moto que continuarem usando aquele modo de transporte naquele local e naquele horário terão o benefício não-coletivo de vias livres para circular. Trata-se de um benefício que somente será desfrutado por quem estiver disposto a arcar com o seu custo individual, qual seja: pagar por circular por onde até então circulava de graça. Essa troca pode ser convidativa para a camada mais rica da população das cidades grandes e médias brasileiras. Uma camada que não está disposta a abrir mão do conforto do transporte individual motorizado e que não teria dificuldade para pagar uma tarifa de pedágio.

Por isso, caso fique claro quais são os benefícios não-coletivos em jogo, os ricos (e super-ricos) podem se tornar um importante aliado na viabilização política do pedágio urbano. Hoje, ter muito dinheiro não livra a pessoa dos congestionamentos nas viagens urbanas (salvo casos extremos, como o uso de helicópteros particulares, e mesmo assim em viagens restritas à existência de helipontos na origem e no destino). Na lógica deste eixo do pacto, o dinheiro de fato livraria os usuários de carros e motos do congestionamento.

O uso do carro seria, assim, elitizado, para que, como visto, o acesso à cidade fosse democratizado: uma melhor mobilidade urbana, concretizada para a maior parte da população por meio de um ganho de qualidade em outros modos de transporte, que não o individual motorizado.

Os custos individuais do pedágio urbano seriam, portanto, mais intensos na classe média baixa, por exemplo. Usuários de carros e motos que não teriam condições financeiras de

arcar com o pedágio. Esses teriam então que migrar para o TPC ou para o transporte ativo. Ou teriam que mudar de horário ou rota para fugir do pedágio. Nesses casos, ainda assim, haveria benefícios não-coletivos para esses atores sociais (ver Quadro 6-6).

Esse eixo do pacto, por não envolver mais de uma medida, está calcado fortemente na interpretação que os diferentes atores sociais envolvidos darão aos efeitos do pedágio urbano em suas vidas. Ou melhor: como este trabalho é sobre a viabilização política de medidas que promovam uma mobilidade urbana de qualidade, o que importa aqui são os efeitos que as pessoas imaginam que o pedágio urbano terá em suas vidas. Por isso, é fundamental que o poder público, ao apresentar essa proposta à população por meio de audiências públicas e pelos meios de comunicação, deixe claro o que se espera do pedágio urbano. Ou seja, apresentar projeções de arrecadação (e do impacto dela na tarifa de TPC) e da redução do congestionamento na região.

**Quadro 6-6:** Eixo 4 do pacto (custos individuais e benefícios não-coletivos)

	<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>
<b>Quem continuar usando carro/moto</b>	• Pagar pedágio por onde antes circulava de graça	• Vias livres para circular de carro/moto
<b>Quem migrar para o TPC ou transporte ativo</b>	• Perder o conforto do carro/moto	• Um transporte mais barato (parte da tarifa custeada por quem paga o pedágio)
<b>Quem mudar de horário/rota</b>	• Não usar o horário/rota preferido(a)	• Seguir usando carro/moto, não pagar pedágio e, ainda assim, usufruir dos benefícios coletivos gerados

Fonte: elaboração própria

Essa questão foi abordada por MIGUEL e RODRIGUEZ (2019). Ao analisar a viabilidade do pedágio urbano na cidade de Madri (Espanha), os autores apontaram os três fatores determinantes na aceitabilidade social da medida: a percepção da eficácia da medida, a avaliação das vantagens e desvantagens esperadas e a análise da equidade social que o pedágio traria.

Por fim, é importante destacar que, em um cenário de pedágio urbano custeando o TPC, o ônibus urbano tende a ser uma opção cada vez mais atraente para os usuários de carros e motos. Não só pela questão financeira (redução da tarifa frente ao novo custo para usar carro ou moto), mas também pelo tempo de viagem, pela pontualidade e pela qualidade do serviço como um todo. Com menos carros nas ruas, haverá menos congestionamento. Conseqüentemente: as viagens de ônibus serão mais rápidas; o sistema de ônibus urbano terá mais capacidade de planejamento, podendo, por exemplo, garantir a pontualidade do serviço; e, por fim, o custo do sistema será menor (menos veículos necessários para a mesma quantidade de viagens), e a receita será maior (mais passageiros pagantes), o que significa uma maior capacidade de investimento no serviço.

No caso da cobrança do pedágio, a tarifa poderia ser diferenciada em casos específicos, para determinadas categorias profissionais ou moradores, assim como em horários de baixa demanda. A melhor solução, no entanto, seria buscar criar linhas de TPC que pudessem contemplar os interesses daqueles que usam carro ou moto. Assim, para essas pessoas, haverá menor custo em pagar a tarifa de TPC do que em usar o automóvel.

### **6.3.5. Ruas sem saída**

Nas cidades brasileiras, em ruas residenciais de classes alta e média-alta em áreas nobres (centrais ou de importância para o tráfego urbano de veículos), são comuns dois tipos de reivindicações coletivas dos moradores junto ao poder público municipal.

O primeiro ocorre em ruas sem saída. Os que moram ali pleiteiam – ou fazem por conta própria, à margem da legislação urbana – uma cancela e uma guarita na entrada da via limitando o acesso aos moradores e às pessoas autorizadas por eles. Isso porque eles se incomodam com a via sendo utilizada como estacionamento por quem mora em outras regiões da cidade e trabalha ou realiza alguma atividade em ruas próximas dali.

A princípio, o incômodo se deve a uma questão subjetiva: mesmo a via sendo pública, há uma percepção por parte dos moradores de que a rua pertence a eles. Fora isso, há questões práticas envolvidas: o movimento dos carros e as conseqüentes poluições sonoras, visuais e do ar em uma rua que tinha tudo para ser tranquila e silenciosa; e o problema de veículos mal estacionados atrapalhando o acesso a garagens particulares.

O segundo tipo de reivindicação ocorre em ruas de passagem. Os moradores reivindicam restrições ao tráfego pesado de caminhões e ônibus. Muitas vezes, sob o pretexto da necessidade de preservar a estrutura dos imóveis frente ao tremor da via causado por esses veículos. Mas, na verdade, o objetivo tende a ser dar à via o sossego característico de bairros nobres mais afastados do Centro, mesmo tratando-se de um bairro localizado em área central da cidade.

Nos dois casos, são reivindicações que, se atendidas, não trazem ganhos para a coletividade. Pelo contrário: são espaços públicos, construídos e mantidos com recursos públicos, que passariam a atender apenas a fins privados, representados por uma parcela da sociedade já privilegiada do ponto de vista socioeconômico.

No entanto, pensando no bem comum, o poder público poderia, seguindo a lógica do ganha-ganha, utilizar essas reivindicações como moeda de troca. Ou melhor: dentro da lógica de Olson, transformar o atendimento a esses pleitos em benefícios não-coletivos, que somente seriam concedidos aos moradores que estivessem dispostos a arcar com um custo individual em prol do bem comum, qual seja: o benefício coletivo, que, neste trabalho, é uma mobilidade urbana de qualidade.

A questão, então, é: qual seria o custo individual desses atores sociais?

No caso das ruas sem saída, o poder público, gestor do pacto, pode apresentar três alternativas aos moradores. Na primeira opção, os moradores ficariam autorizados a instalar a cancela e a guarita na via, com a condição de pagar uma taxa por isso (direcionada ao Fundo de Mobilidade). Esse valor deverá ser calculado multiplicando-se o valor do metro quadrado daquela região pela área da via pública a ser destinada ao uso privado. Esse montante deverá então ser dividido entre os moradores da rua.

Na segunda alternativa, a via não seria fechada. No entanto, para pôr fim ao intenso movimento de carros na rua, seriam realizadas obras de duplicação das calçadas e de construção de espaços de convivência, acabando assim com o estacionamento público na via. O custo dessa medida (ou seja, as despesas com as obras) ficaria a cargo dos moradores. O benefício não-coletivo seria o fim do movimento intenso de carros na rua – benefício somente obtido se os moradores concordassem em arcar com o custo individual da medida.

Uma terceira alternativa seria necessária no caso de o poder público entender que, para a coletividade, não basta a arrecadação de recursos para o Fundo de Mobilidade: é importante também a redução do número de vagas do estacionamento público ali, para que a rua deixe de incentivar o uso de carros pelos moradores e seus convidados. Então, nesse caso, haveria o fechamento da via, com guarita e cancela, e os moradores pagariam a taxa para o Fundo de Mobilidade. Só que, além disso, deveriam arcar com as obras para a duplicação das calçadas em alguns pontos e/ou para a construção de espaços de convivência. Esses valores com as obras seriam abatidos das taxas a serem pagas para o Fundo de Mobilidade.

A relação dos custos e benefícios não-coletivos dessas três alternativas está expressa no Quadro 6-7.

**Quadro 6-7:** Eixo 5 do pacto (custos individuais e benefícios não-coletivos)

	<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>
<b>Via fechada (cancela e guarita)</b>	• Pagamento de uma taxa (Fundo de Mobilidade)	• Via pública reservada para os moradores
<b>Via aberta (sem estacionamento público)</b>	• Custear as obras (duplicação da calçada)	• Fim do movimento intenso de carros na rua
<b>Via fechada (mas com obras)</b>	• Pagamento de uma taxa (Fundo de Mobilidade), abatendo-se as despesas com as obras na via	• Via pública reservada para os moradores

Fonte: elaboração própria

Do ponto de vista prático, a ideia de que o benefício não-coletivo somente pode ser desfrutado por quem arca com o seu custo individual naquela causa coletiva funcionaria muito bem nas três alternativas. Isso porque, se os moradores pararem de pagar a taxa do Fundo de Mobilidade, por exemplo, o poder público pode retirar a cancela e a guarita que foram instaladas ali, e o benefício não-coletivo deixa de existir. Já no caso da via continuar aberta, mas sem o estacionamento público, essa lógica é ainda mais clara: o benefício não-coletivo (fim do movimento de carros de fora) somente será desfrutado se

os moradores arcarem com o custo individual (pagarem pelas obras de duplicação das calçadas e pela construção dos espaços de convivência).

Nas três opções, a coletividade ganha (benefícios coletivos) com o fato de ter menos carros nas ruas, já que haverá uma menor oferta de estacionamento público se a rua for fechada ou se as calçadas forem duplicadas. Há ainda o ganho com o Fundo de Mobilidade (restrito à primeira e à terceira alternativas acima descritas). Ver Quadro 6-8.

**Quadro 6-8:** Eixo 5 do pacto (benefícios coletivos)

<b>Benefícios coletivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos carros/motos nas ruas</li> <li>• Recursos para o Fundo de Mobilidade (TPC)</li> <li>• Calçadas mais largas para o transporte ativo</li> </ul>
-----------------------------	--

Fonte: elaboração própria

### 6.3.6. Ruas de passagem

Já no caso das ruas de passagem, o poder público pode atender à reivindicação dos moradores desviando o tráfego pesado. Ou seja, por meio de medidas de engenharia de tráfego, redesenhar as rotas de ônibus e caminhões para que esses veículos utilizem outras vias, estabelecendo assim a proibição da circulação dos veículos pesados naquela rua. Em troca, o poder público pode definir como condição o pagamento de uma taxa para o Fundo de Mobilidade (ver Quadro 6-9).

**Quadro 6-9:** Eixo 6 do pacto

<b>Moradores de ruas de passagem</b>		<b>Benefícios coletivos</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento de uma taxa para o Fundo de Mobilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvio do tráfego pesado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos para o Fundo de Mobilidade (TPC)</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Do ponto de vista da coletividade (representada pelo poder público), o atendimento a essa reivindicação representaria uma perda, já que os ônibus urbanos passariam a usar um caminho possivelmente menos interessante (subentende-se que aquela via era utilizada por veículos pesados por algum motivo: caminho mais curto, piso de melhor qualidade, maior acessibilidade às atividades do entorno etc.). Porém, os ganhos com esse pacto superariam essa perda, o que justificaria essa troca. Ou seja, a coletividade ganha mais com mais uma fonte de custeio do TPC do que com o uso de uma determinada via no tráfego de ônibus e caminhões.

### **6.3.7. Nova estrutura de cálculo tarifário**

O sétimo e último eixo deste pacto tem como principal ator social as operadoras de ônibus urbano. A proposta aqui é que a melhora da qualidade da mobilidade urbana e a redução do custo do sistema de TPC sejam não só do interesse da coletividade, mas também das empresas. Na disputa pela mobilidade, essas operadoras representam um ator social politicamente muito forte. Portanto, um aliado mais que desejável em uma cidade em conflito por espaço, por políticas e por investimentos.

A estrutura de cálculo de custos operacionais dominante no Brasil é a chamada “planilha Geipot” – comumente chamada assim em referência ao nome do ente público responsável por sua concepção nos anos 80. No entanto, como destacam ORRICO *et al.* (1996), a planilha Geipot 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 significa maior capital investido e, conseqüentemente, maiores retornos financeiros às empresas.

Numa lógica de pacto da mobilidade, é fundamental um modelo de cálculo tarifário que incentive a produtividade das empresas (fazer mais por menos). 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 (ver Quadro 6-10).

**Quadro 6-10:** Eixo 7 do pacto

<b>Operadores de ônibus urbanos</b>		<b>Benefícios coletivos</b>
<b>Custo individual</b>	<b>Benefício não-coletivo</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Deixar de lucrar com a ineficiência do sistema de transporte</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lucros maiores no caso de uma mobilidade urbana de melhor qualidade</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Empresas de ônibus empenhadas em melhorar a qualidade da mobilidade urbana e em reduzir os custos do sistema</li></ul>

Fonte: elaboração própria

Com isso, a coletividade ganhará (benefícios coletivos) um importante e fortíssimo ator social (as empresas de ônibus) de fato empenhado em melhorar a qualidade da mobilidade urbana da cidade e em reduzir os custos do sistema de TPC, pois isso lhe trará mais lucros. Fora isso, a tendência é que as tarifas sejam menores nesse cenário de alta produtividade: a redução do custo do sistema compensaria o aumento dos lucros dos empresários. Já num cenário como o atual, de baixa produtividade e de mobilidade urbana ruim, os lucros das empresas seriam menores, gerando tarifas menores.

#### **6.4. TÓPICOS CONCLUSIVOS**

O Pacto da Mobilidade Urbana proposto neste capítulo consiste, na verdade, em um conjunto de pactos locais. Em cada eixo discutido acima, cabe ao gestor do pacto (o poder público municipal) reunir os atores sociais envolvidos e firmar um pacto local, naquele universo. Por exemplo, no caso do eixo referente ao atendimento à reivindicação de moradores de áreas nobres centrais (rua sem saída ou rua de passagem), a prefeitura promoveria junto àqueles moradores o “Pacto da Rua X”. O mesmo acontecendo nos outros eixos (“Pacto dos Estacionamentos Privados”, “Pacto dos Taxistas”, “Pacto da Nova Centralidade X” e assim por diante).

A ideia é que a melhora significativa da qualidade de mobilidade urbana de uma cidade aconteça como resultado daqueles inúmeros pactos locais, independentes entre si. No caso específico do Pacto da Mobilidade Urbana proposto neste trabalho, a Tabela 6-11 ilustra o resultado para a mobilidade urbana desses sete pactos locais: os ganhos totais que a coletividade teria com essa multiplicidade de arranjos políticos.

**Tabela 6-11:** Benefícios do Pacto da Mobilidade Urbana para a coletividade

<b>Ganhos para a coletividade</b>	<b>Como?</b>
Tarifas de TPC mais baratas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas fontes de custeio                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◊ Estacionamentos privados</li> <li>◊ Estacionamento público mais caro</li> <li>◊ Moradores de ruas nobres sem saída (com cancela)</li> <li>◊ Moradores de ruas nobres de passagem</li> <li>◊ Pedágio urbano</li> <li>◊ Comércio nas novas centralidades</li> </ul> </li> <li>• Redução do custo do sistema                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◊ Táxi na última milha</li> <li>◊ Empenho das operadoras de ônibus</li> </ul> </li> <li>• Aumento da demanda do TPC                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◊ Restrições ao uso de carro/moto</li> </ul> </li> </ul>
Cidade policêntrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimento das novas centralidades</li> </ul>
Melhor uso dos espaços públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos vagas de estacionamento de beira de calçada                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◊ Em ruas sem saída</li> <li>◊ Perto de estacionamentos privados</li> </ul> </li> <li>• Pontos de táxi (removidos das áreas centrais)</li> <li>• Faixas exclusivas para ônibus (sem táxi)</li> </ul>
Menos carros/motos nas ruas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos vagas de estacionamento de beira de calçada                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◊ Em ruas sem saída</li> <li>◊ Perto de estacionamentos privados</li> </ul> </li> <li>• Estacionamento público mais caro</li> <li>• Pedágio urbano</li> </ul>
Mais segurança pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pontos de táxi em locais estratégicos</li> </ul>

Fonte: elaboração própria

Para que esses ganhos fossem possíveis, o Pacto da Mobilidade Urbana aqui proposto mobilizou nove atores sociais diretamente (ver Tabela 6-12). Saindo, portanto, da

tradicional lógica de pacto, que envolve apenas três figuras: o poder público, as operadoras de TPC e os usuários de TPC.

Há ainda, indiretamente, um décimo ator social envolvido em todo o pacto, mesmo sem ser citado nominalmente: os vereadores. São eles que, frequentemente nas cidades brasileiras, dão voz ao lobby do carro ou à pressão política feita por taxistas, moradores de áreas nobres, comerciantes ou donos de estacionamentos privados, por exemplo. Esses atores procuram os vereadores, que, por sua vez, repercutem em seus pronunciamentos na Câmara municipal ou em encontros com o prefeito as reivindicações deles, inviabilizando, portanto, medidas pró-mobilidade urbana sustentável na cidade. Com o pacto e os seus arranjos de benefícios não-coletivos, não há a insatisfação daqueles atores sociais, o que, indiretamente, reduz a ação contrária de vereadores às intervenções pró-mobilidade urbana sustentável.

Outra inovação do Pacto da Mobilidade Urbana foi não exigir sacrifício daqueles que são os mais sacrificados na divisão de custos e benefícios da mobilidade urbana: os passageiros do TPC.

**Tabela 6-12:** Atores sociais envolvidos no Pacto da Mobilidade Urbana

<b>Atores sociais envolvidos no Pacto da Mobilidade Urbana</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Prefeitura (gestor do pacto)</li><li>• Comércio nas novas centralidades</li><li>• Estacionamentos particulares</li><li>• Moradores de áreas nobres (ruas de passagem)</li><li>• Moradores de áreas nobres (ruas sem saída)<ul style="list-style-type: none"><li>• Operadoras de ônibus</li><li>• Usuário de carros</li><li>• Usuários de motos</li><li>• Taxistas</li></ul></li></ul>
Fonte: elaboração própria

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Pacto da Mobilidade Urbana aqui proposto é um caminho para superar a barreira política à implantação de medidas pró-mobilidade urbana sustentável nas cidades brasileiras. Um caminho para superar a resistência de determinados atores sociais não dispostos a arcar com custos em prol de uma melhor mobilidade urbana para todos. Mais do que isso: um caminho que de fato pode melhorar a qualidade da mobilidade de uma cidade. E de forma justa do ponto de vista da justiça social: redistribuindo os benefícios e os custos.

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 trabalho 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 semaforica etc.

### **7.1. LIMITAÇÕES**

É evidente que este trabalho não teve a pretensão de formular uma proposta de pacto da mobilidade urbana definitivo, aplicável a toda e qualquer cidade, independentemente de suas características ou conjuntura política. Na prática, um determinado ator social previsto neste pacto pode, por exemplo, não ficar atraído pelo benefício não-coletivo que lhe foi oferecido e, portanto, não estar disposto a arcar com o custo individual que lhe foi atribuído.

A ideia aqui foi apontar um caminho para superar as barreiras sociais e políticas que inviabilizam medidas de engenharia de transporte que, se aplicadas, de fato melhorariam a qualidade da mobilidade urbana de uma cidade.

É possível também que o medo da mudança fale mais alto. Por mais que um determinado arranjo seja vantajoso para os atores sociais envolvidos, o medo de perder o controle da situação ou de abrir mão de privilégios e vantagens competitivas (VENTER, 2013) num mercado que já não existe mais podem impedir que esses atores ingressem no pacto. Mesmo que o arranjo proposto seja mais vantajoso para eles. É o caso, por exemplo, dos taxistas – talvez o ator social envolvido com a mobilidade urbana menos disposto a sair de uma zona de conforto que, no mundo real, com o Uber e outros aplicativos de transporte, é cada vez menos confortável e rentável para eles.

## **7.2. PESQUISAS FUTURAS**

O presente trabalho buscou construir um Pacto da Mobilidade Urbana de forma ampla, que abrangesse uma cidade como um todo, que melhorasse a qualidade da mobilidade urbana daquela cidade. Assim, com base no que foi trabalhado aqui, surgem duas propostas de pesquisas futuras, dando sequência ao presente trabalho.

A primeira proposta é uma pesquisa caso a caso. Ou seja, não buscar construir um pacto que abranja uma cidade como um todo. Mas sim analisar medidas e intervenções pontuais, ações pró-mobilidade urbana sustentável que foram implantadas em cidades brasileiras de forma isolada. Para, a partir daí, responder às perguntas: quais foram as resistências encontradas em cada uma dessas medidas? Como o poder público local fez para superar a resistência política existente?

Outro trabalho futuro – possivelmente sob a forma de um artigo – é analisar como o pacto aqui construído funcionaria em uma determinada cidade. Para isso, além da escolha de uma cidade, seriam utilizados dados reais daquela cidade (ex.: tarifa de TPC, valor do metro quadrado de uma rua nobre sem saída em área central, quantidade de vagas de estacionamento privado no Centro etc.) para avaliar de forma concreta o impacto que os sete eixos deste Pacto da Mobilidade Urbana teriam naquela cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, C. M. (2015) Parcerias para a melhoria do transporte público - O exemplo de Goiânia. In: 20º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. **Anais eletrônicos...** Santos-SP: ANTP. Disponível em: <[http://files-server.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/17/BA5DBBD8-479F-4EB7-BEB2-B4023476C764.pdf](http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2015/06/17/BA5DBBD8-479F-4EB7-BEB2-B4023476C764.pdf)>. Acesso em 02 jul. 2020.

ALDRED, R. (2019) Who caused that congestion? Narrating driving and cycling in a changing policy context. **Travel Behaviour and Society**, v. 16, n. April, p. 59–69.

AYURE, D. A. M. (2014) **Uma proposta de classificação de Bus Rapid System (BRS) utilizando simulação**. Dissertação de M.Sc., Programa de Engenharia de Transportes/Coppe/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

BALBIM, R., LIMA NETO, V., GALINDO, E., *et al.* (2013a) **Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano – Propostas em Tramitação no Congresso Nacional**. Nota Técnica nº 03 DIRUR/IPEA, Brasília (DF).

BALBIM, R., LIMA NETO, V., GALINDO, E., *et al.* (2013b) **Transporte Integrado Social – uma proposta para o pacto da mobilidade urbana**. Nota Técnica nº 04 DIRUR/IPEA, Brasília (DF).

BARNETT, A. G.; KNIBBS, L. D. (2014) Higher fuel prices are associated with lower air pollution levels. **Environment International**, v. 66, p. 88–91.

BRASIL (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL (2012) **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CARVALHO, C. H. R., GOMIDE, A., PEREIRA, R. H. M., *et al.* (2013) **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Nota Técnica nº 02 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-chauis-as-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo/>> Acesso em: 5 mar. 2019.

DOUGLAS, M. J., WATKINS, S. J., GORMAN, D. R., *et al.* (2011) Are cars the new tobacco? **Journal of Public Health**, v. 33, n. 2, p. 160–169.

GEHL, J. (2013) **Cidades Para Pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. 1 ed. São Paulo, Perspectiva.

GEIPOT (1996) **Cálculo de tarifas de ônibus urbanos – Instruções práticas atualizadas**. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília, DF.

GÖSSLING, S., COHEN, S. (2014) Why sustainable transport policies will fail : EU climate policy in the light of transport taboos. **Journal of Transport Geography**, v. 39, p. 197–207.

HIDALGO, D. (2020) **Mais bicicletas, menos acidentes: os planos de Anne Hidalgo para tornar Paris humana**. WRI Brasil. Disponível em: <<https://wribrasil.org.br/pt/blog/mais-bicicletas-e-menos-acidentes-os-planos-de-anne-hidalgo-para-tornar-paris-mais-humana>>. Acesso em: 10 out. 2020.

LEAL, J. E. (2015) “A mobilidade urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. In: Pinheiro, A. C., Frischtak, C. (eds.), **Mobilidade Urbana: Desafios e Perspectivas para as Cidades Brasileiras**, 1ed, capítulo 8, Rio de Janeiro, FGV/IBRE.

MIGUEL, J. P. M., RODRIGUEZ, F. A. (2019) La tarificación vial en el marco de las políticas de transporte urbano. **Gestion Y Política Publica**, v. 28, p. 175–206.

NÉSPOLI, L. C. M., MENDONÇA, A. L. M. de, PIRES, A. B., *et al.* (2019) **Construindo hoje o amanhã: propostas para o transporte público e a mobilidade urbana sustentável no Brasil**. Série Cadernos Técnicos, 25, Brasília, ANTP.

NIEUWENHUIJSEN, M. J., KHREIS, H. (2016) Car free cities : Pathway to healthy urban living. **Environment International**, v. 94, p. 251–262.

NOEL, F. L. (2011) **Solidaristas, graças a Deus!: A caminhada do PHS e do seu militante nº 1**. 1 ed. Rio de Janeiro, Escrita Fina; Petrópolis, Instituto de Pesquisas Humanistas e Solidaristas.

OLSON, M. (2015) **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Tradução de Fabio Fernandez. 1 ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

ORRICO FILHO, R. D., BRASILEIRO, A., FORTES, J. A. A. S. (1996)  
“Produtividade e competitividade na regulamentação do transporte urbano: nove casos brasileiros”. In: **Ônibus urbano – Regulamentação e mercados**. Brasília, LGE, pp. 155-169.

PETRÓPOLIS (2019) **PlanMob Petrópolis 2019-2029**. Disponível em:  
<<http://web2.petropolis.rj.gov.br/cptrans/index.php/component/phocadownload/category/57-plano-de-mobilidade?download=268:planmob-petropolis-2019-2029>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

POOLEY, C. G. (2010) Landscapes without the car: a counterfactual historical geography of twentieth-century Britain. **Journal of Historical Geography**, v. 36, n. 3, p. 266–275.

RAMI, P. P.; MARTI, R. R. (2010) Ecological footprint analysis of road transport related to tourism activity: The case for Lanzarote Island. **Tourism Management journal**, v. 31, p. 98–103.

RIVASPLATA, R. C. (2013) Congestion pricing for Latin America: Prospects and constraints. **Research in Transportation Economics**, v. 40, p. 56–65.

RIOSUL (2020a) **Como Chegar ao RIOSUL – Shopping RIOSUL**. Disponível em:  
<[https://www.riosul.com.br/shopping\\_chegar.php](https://www.riosul.com.br/shopping_chegar.php)>. Acesso em: 12 mai. 2020.

RIOSUL (2020b) **Serviços – Shopping RIOSUL**. Disponível em:  
<<https://www.riosul.com.br/servicos.php>>. Acesso em: 12 mai. 2020.

RODRIGUES, J. M. (2016) “Qual o estado da mobilidade urbana no Brasil?”. In: Paula, M., Bartelt, D. D. (orgs.), **Mobilidade Urbana no Brasil: desafios e alternativas**. Rio de Janeiro, Fundação Heirich Boll.

SETRANSPETRO (2019a) **Empresas de ônibus lançam Simulador de Tarifas.**

Disponível em: <<http://www.setranspetro.com.br/noticias/empresas-de-onibus-lancam-simulador-de-tarifas/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.

SETRANSPETRO (2019b) **Resultados do Simulador de Tarifas.** Disponível em:

<<http://simulador.setranspetro.com.br/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.

SETRANSPETRO (2019c) **Setranspetro divulga resultados do Simulador de**

**Tarifas.** Disponível em: <<http://www.setranspetro.com.br/noticias/setranspetro-divulga-resultados-do-simulador-de-tarifas/>>. Acesso em: 13 mai. 2020.

TORRES, H. M. (2007) **Eficiência, equidade e aceitabilidade do pedágio urbano.**

Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Transportes, Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

TRIBUNA DE PETRÓPOLIS (2019a) **Prefeitura desiste de mudanças no trânsito na Montecaseros e Paulino Afonso.** Disponível em:

<<https://tribunadepetropolis.com.br/prefeitura-desiste-de-mudancas-no-transito-na-montecaseros-e-paulino-afonso>>. Acesso em: 25 set. 2019.

TRIBUNA DE PETRÓPOLIS (2019b) **CPTrans faz mudanças no trânsito a partir de 8 de abril.html.** Disponível em:

<<http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/imprensa/noticias/item/12617-cptrans-faz-mudan%C3%A7as-no-tr%C3%A2nsito-a-partir-de-8-de-abril.html>>. Acesso em: 30 set. 2019.

VAINER, C. B., ACSELRAD, H., CÂMARA, B. P. *et al.* (2011) **Relatório 2010.** In:

Observatório de Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em:

<<http://docplayer.com.br/52566106-Observatorio-permanente-dos-conflitos-urbanos-na-cidade-do-rio-de-janeiro.html>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

VAINER, C. B., OLIVEIRA, F., CÂMARA, B. P. *et al.* (2019) **Relatório 2018-2019.**

In: Observatório de Conflitos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em:

<<http://www.observaconflitosrio.ippur.ufrj.br/relatorio2019/relatorio2019.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

VENTER, C. (2013) The lurch towards formalisation: Lessons from the implementation of BRT in Johannesburg, South Africa. **Research in Transportation Economics**, v. 39, n. 1, p. 114–120.

VUCHIC, V. R. (2007) **Urban transit systems and technology**. Hoboken, New Jersey, EUA, John Wiley & Sons, Inc.