



JUSTIÇA DE MOBILIDADE, POLÍTICA TARIFÁRIA E FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO BRASIL

Patrícia Schipitoski Monteiro

Universidade Federal do Paraná | patismonteiro@gmail.com

José Ricardo Vargas de Faria

Universidade Federal do Paraná | jrvaria@ufpr.br

Sessão Temática 08: Mobilidade Urbana e Direito à Cidade

Resumo: As discussões sobre mobilidade urbana neste estudo abordam financiamento, justiça de mobilidade e integração entre planejamento e operação dos transportes públicos no Brasil. A PNMU (Lei nº 12.587/2012) priorizou o transporte coletivo e modos ativos, mas enfrenta críticas pela falta de integração com o uso do solo e desafios em municípios menores. Propostas como o SUM e a PEC 25/2023 reforçam universalidade, gratuidade e equidade no transporte. O SUM propõe financiamento diversificado, redistribuição do espaço viário e metas ambientais. A PEC 25/2023 foca na institucionalização de um sistema integrado, assegurando segurança jurídica para recursos e atribuindo papéis centrais a empregadores e proprietários de veículos. O objetivo deste estudo é analisar se as propostas de políticas de mobilidade consideram aspectos de justiça de mobilidade. O IDEC enfatiza qualidade e transparência, enquanto a PEC prioriza equidade para populações vulneráveis. Apesar de avanços, desafios como articulação intergovernamental, fontes de financiamento e controle de qualidade permanecem, mas as propostas sinalizam avanços rumo à mobilidade sustentável e inclusiva.

Palavras-chave: Justiça de mobilidade; Sistema Único de Mobilidade (SUM); Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU); PEC 25/2023

MOBILITY JUSTICE, FARE POLICY, AND FINANCING OF PUBLIC PASSENGER TRANSPORT IN BRAZIL

Abstract: *The discussions on urban mobility in this study address funding, mobility justice, and the integration between planning and operation of public transportation in Brazil. The National Urban Mobility Policy (PNMU - Law No. 12,587/2012) prioritized public transportation and active modes but faces criticism for its lack of integration with land use and challenges in smaller municipalities. Proposals such as the Unified Mobility System (SUM) and Constitutional Amendment Proposal (PEC) 25/2023 emphasize universality, gratuity, and equity in transportation. The SUM proposes diversified funding, redistribution of road space, and environmental targets. PEC 25/2023 focuses on institutionalizing an integrated system, ensuring legal certainty for resources, and assigning key roles to employers and vehicle owners. The objective of this study is to analyze whether mobility policy proposals consider aspects of mobility justice. IDEC emphasizes quality and transparency, while the PEC prioritizes equity for vulnerable populations. Despite advancements, challenges such as intergovernmental coordination, funding sources, and quality control remain. However, the proposals signal progress toward sustainable and inclusive mobility.*

Keywords: *Mobility Justice; Unified Mobility System (SUM); National Urban Mobility Policy (PNMU); PEC 25/2023*

JUSTICIA DE MOVILIDAD, POLÍTICA TARIFARIA Y FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO DE PASAJEROS EN BRASIL

Resumen: *Las discusiones sobre movilidad urbana en este estudio abordan el financiamiento, la justicia de movilidad y la integración entre la planificación y la operación del transporte público en Brasil. La Política Nacional de Movilidad Urbana (PNMU - Ley N° 12.587/2012) priorizó el transporte colectivo y los modos activos, pero enfrenta críticas por la falta de integración con el uso del suelo y los desafíos en los municipios más pequeños. Propuestas como el Sistema Unificado de Movilidad (SUM) y la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 25/2023 refuerzan la universalidad, gratuidad y equidad en el transporte. El SUM propone un financiamiento diversificado, la redistribución del espacio vial y metas ambientales. La PEC 25/2023 se centra en la institucionalización de un sistema integrado, asegurando seguridad jurídica para los recursos y asignando roles clave a los empleadores y propietarios de vehículos. El objetivo de este estudio es analizar si las propuestas de políticas de movilidad consideran aspectos de justicia de movilidad. El IDEC enfatiza la calidad y la transparencia, mientras que la PEC prioriza la equidad para las poblaciones vulnerables. A pesar de los avances, persisten desafíos como la coordinación intergubernamental, las fuentes de financiamiento y el control de calidad. Sin embargo, las propuestas señalan avances hacia una movilidad sostenible e inclusiva.*

Palabras clave: *Justicia de Movilidad; Sistema Único de Movilidad (SUM); Política Nacional de Movilidad Urbana (PNMU); PEC 25/2023*

INTRODUÇÃO

O financiamento e o custeio do transporte público coletivo de passageiros são problemas econômicos, sociais e tecnológicos relevantes para a promoção da mobilidade urbana sustentável. Esta pesquisa tem como objetivo investigar como as alternativas de financiamento, arrecadação e custeio do transporte público urbano contribuem para a sustentabilidade, a integração e a qualidade do sistema, a modicidade tarifária, e a ampliação da participação do modal coletivo no total de viagens. Para tanto, são analisados um instrumento legal, um marco regulatório proposto pela sociedade civil e uma proposta de emenda à Constituição, com o objetivo de avaliar se os modelos de cálculo de custo e financiamento propostos para os sistemas de transporte público coletivo de passageiros se correlacionam com temas relacionados à justiça de mobilidade.

Sob a perspectiva social, Lucas (2012) investiga o conceito de exclusão relacionada ao transporte, partindo de uma definição abrangente de exclusão social para desenvolver um recorte teórico que descreve as consequências sociais do transporte. A autora justifica essa abordagem por seu caráter multidimensional, relacional e dinâmico. Ademais, essa perspectiva não apenas foca nas assimetrias, mas também nos impactos sociais e econômicos associados. Nesse sentido, o conceito é especialmente relevante na esfera política, pois vincula essas questões aos valores, processos e ações das principais agências responsáveis pela gestão e implementação dos sistemas de transporte. Essas agências são vistas como sistematicamente excluindo certos indivíduos, grupos ou comunidades dos benefícios de suas decisões e práticas políticas. A implicação central é que a resolução da exclusão relacionada ao transporte depende primordialmente das agências sociais responsáveis pelas políticas, e não dos indivíduos afetados.

Ao analisar casos no Reino Unido, Austrália e Canadá, Lucas (2012) destaca que a adesão prática à agenda que relaciona transporte e exclusão social tem sido baixa entre as autoridades locais de transporte. Ela argumenta que alcançar resultados efetivos requer a adoção de métricas que estabeleçam níveis mínimos e padrões de transporte público necessários para garantir a inclusão social. Essas métricas devem considerar variáveis como distâncias, densidades e níveis de serviço, entre outras. Para alcançar esse objetivo, a inclusão social precisa ser explicitamente mencionada nos contratos de serviço firmados com os operadores de transporte público.

O caso brasileiro, nessa perspectiva, não parece diferir. Nota-se uma desconexão entre os argumentos presentes nas justificativas políticas e as práticas de gestão. As medidas adotadas para tentar reverter a evasão de usuários e a insustentabilidade dos sistemas focam principalmente na viabilidade econômica do ponto de vista operacional, negligenciando aspectos relacionados à qualidade do serviço e à modicidade tarifária sob a perspectiva do usuário. Parece ser necessário um aprimoramento nas políticas de gestão adotadas. Isso inclui um refinamento dos indicadores de controle e fiscalização da qualidade e a adoção de

novas formas de remuneração, com o objetivo de reverter a tendência de insustentabilidade dos sistemas urbanos.

É preciso investigar se os modelos de financiamento, arrecadação e custeio do transporte público urbano utilizados no Brasil têm desempenhado seu papel na redução das assimetrias relacionadas à mobilidade (denominada como *mobility justice*), considerando aspectos de sustentabilidade, integração, qualidade do sistema, modicidade tarifária e a ampliação da participação do modal coletivo no total de viagens.

O conceito de *mobility justice* surge das reflexões de Sheller (2020) sobre a mobilidade como um problema de justiça social. Ele integra elementos como relações entre sustentabilidade na mobilidade, especialmente nas transições focadas na indústria automotiva e nas infraestruturas urbanas e de transporte, além de questões relacionadas a desigualdades globais, teoria descolonial, relações de poder e políticas de mobilidade. Neste texto, sempre que a expressão "justiça de mobilidade" for mencionada, a intenção será revisitar essa perspectiva, enfatizando a necessidade de modelos de transporte que considerem as demandas de grupos marginalizados e promovam uma distribuição equitativa dos recursos de mobilidade.

Esta investigação parte do pressuposto de que, embora os discursos associados às políticas nacionais de mobilidade incorporem progressivamente argumentos de justiça de mobilidade, na prática, há um descompasso entre essas duas dimensões. Dessa forma, uma análise de conteúdo documental permite avaliar como se dá a correlação desses aspectos em instrumentos amplos, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana, propostas da sociedade civil, como o Sistema Único de Mobilidade e a Proposta de Emenda à Constituição N° 25, de 2023.

A análise de conteúdo documental objetiva estabelecer comparativos entre os parâmetros quantitativos determinados a partir de tabelas elaboradas com base nos documentos de análise (unidades de análise primárias), no sentido de observar se as políticas financeiras implementadas vêm apresentando tendências de aproximação ou afastamento dos ideais de justiça de mobilidade.

Este documento está estruturado em torno de algumas discussões principais. Primeiramente, busca-se relacionar os conceitos de justiça de mobilidade e seu potencial de aplicação nas políticas tarifárias e de financiamento do transporte coletivo brasileiro. Em seguida, são abordados os aspectos financeiros ligados à operação dos sistemas de transporte coletivo, como financiamento, custeio e modelos de contratação, que servirão de base para outro grupo de categorias de análise. Por fim, é avaliada a incidência dos dois grupos de análise de maneira correlata nos três documentos teóricos mencionados: a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o "Sistema Único de Mobilidade" e a Proposta de Emenda à Constituição N° 25, de 2023.

TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO E JUSTIÇA DE MOBILIDADE

A produção do espaço urbano está intrinsicamente ligada à distinção de classes e aos conflitos em sociedades capitalistas. Para sustentar o ciclo contínuo de acumulação, conforme Harvey (2005) afirma, a teoria da acumulação requer excedentes de mão de obra, meios de produção, infraestrutura e mercado consumidor. A escassez de qualquer um desses elementos desencadeia crises capitalistas, intensificando conflitos de classe. A renovação das condições de acumulação depende de estratégias como a introdução de tecnologias mais avançadas e a redução do poder de negociação dos trabalhadores pelo desemprego, resultando em custos reduzidos de mão de obra e aumento do mais-valor. A expansão do capital em novas esferas, por meio da intensificação das trocas e da ampliação geográfica, visa criar demanda expandida e absorver produtos; no entanto, o custo do deslocamento associado à expansão reduz o mais-valor da produção (Marx, 2015).

A busca por minimizar custos de circulação promove a aglomeração urbana, concentrando mão de obra, capital, produção e desigualdade. Para manter o controle, a posse da terra é retirada dos trabalhadores e convertida em capital, enquanto o mercado imobiliário emerge como um mecanismo central da acumulação de capital. Esses processos de desenvolvimento urbano desigual refletem a ontologia da mobilidade, que aborda crises como as migrações extremas e o aquecimento global. Em escala mais específica, destacam-se diferenças de classe, gênero, raça, nacionalidade e capacidade física na mobilidade (Sheller, 2020)

A geografia dos transportes enfrenta desafios significativos ao abordar o deslocamento urbano, em parte devido à sua ênfase em aspectos quantitativos (distância, velocidade, tempo, custo), negligenciando elementos qualitativos da circulação e logística (Silveira, 2011). Mudanças socioeconômicas e novas tecnologias exigem uma abordagem mais ampla, que reconheça o impacto da circulação na evolução social. Banister (2011) salienta a complexidade das interações entre desenho urbano, distâncias de viagem e desenvolvimento sustentável, propondo uma visão de cidades que equilibrem viabilidade econômica, riqueza cultural, saúde e qualidade ambiental.

Embora a viagem devesse ser um meio para fins próximos, as distâncias têm aumentado ao longo do tempo devido à liberdade de escolha e percepções individuais do tempo como construção social. Black (2001) defende reavaliar os sistemas de transporte para torná-los mais eficientes e sustentáveis, com propostas como o uso de combustíveis alternativos e maior correlação entre transporte e desenvolvimento econômico. Goetz (2006) e Hanson (2006) identificam oportunidades em temas contemporâneos como globalização, sustentabilidade e tecnologia. Já Martens (2006) enfatiza os desafios de equilibrar crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social.

Tirachini et al. (2023) analisam o impacto dos transportes por aplicativo, destacando a tarifa dinâmica como resposta às flutuações de demanda. No transporte coletivo público, a simplificação tarifária ainda predomina, mas políticas de diferenciação e fidelização devem ganhar relevância para reequilibrar custos. Nesse contexto, Sheller (2020) questiona o foco

exclusivo na justiça nos transportes e propõe integrar aspectos de justiça espacial e mobilidade, discutindo quem tem acesso à mobilidade, quem controla os sistemas e quais práticas podem promover maior equidade.

A desigualdade na mobilidade é analisada em termos de qualidade da experiência, acesso à infraestrutura, materialidades tecnológicas, sujeitos excluídos e impacto das temporalidades nos deslocamentos. Aspectos interseccionais, como gênero, raça e classe, amplificam as desigualdades, refletindo ideologias e dinâmicas sociais que moldam o transporte urbano (Hall, 2004; Jiróin & Singh, 2017). Estudos sobre o impacto estrutural do transporte demonstram como ele afeta interações sociais e a organização comunitária, indicando a necessidade de abordagens mais inclusivas e informadas pelo contexto histórico e institucional (Yago, 1983).

Por fim, Metz (2008) questiona o "mito do tempo de viagem", destacando que reduções no tempo nem sempre resultam em benefícios econômicos claros. Em sociedades institucionalizadas, como aponta Hagerstrand (1986), os sistemas de mobilidade são profundamente influenciados por estruturas espaciais e temporais predefinidas. Apesar das mudanças, a tecnologia permanece como o principal vetor de transformação.

O consenso é que a mobilidade urbana é um tema de reconhecida relevância, complexo, multifacetado, associado à vida cotidiana de milhões de pessoas, mas que, no Brasil e no mundo, continua a ser negligenciado. Para Sheller (2020), o conceito de justiça nos transportes é excessivamente focado no transporte propriamente dito, ao passo que a justiça espacial não considera os aspectos de mobilidade. Ela ainda propõe a integração da discussão acerca da justiça e, a partir de uma abordagem relacionada à capacidade de mobilidade, leva a algumas questões:

- Quem consegue exercer os direitos à mobilidade e quem não é capaz de se mover em determinadas situações? Quem tem capacidade de mobilidade e por quê?
- Quem governa ou controla os sistemas de mobilidade? Como o controle soberano e os sistemas disciplinares historicamente produziram corpos marcados de maneira diferente como sujeitos com capacidade de mobilidade desigual?
- Quais as possibilidades de contrapoder e mobilidades subversivas podem estabelecer os tipos de movimentos que podem ser feitos para resistir, derrubar, desafiar ou escapar desses regimes de mobilidade?
- Como se pode apoiar a construção de uma maior justiça de mobilidade? Como as pessoas podem reivindicar o bem comum da mobilidade?
- O que queremos dizer com "mobilidade desigual"?

Sob a perspectiva dessas questões, ela define a desigualdade na mobilidade, que pode ser caracterizada a partir das formas em que ela pode se apresentar:

- Qualidade da experiência de mobilidade, que se refere a como as pessoas percebem e vivem seus deslocamentos. Isso inclui a sensação de segurança e conforto durante o transporte, bem como a dignidade e o respeito que os usuários experimentam. Diferenças na qualidade da experiência podem refletir desigualdades sociais, onde algumas pessoas têm acesso a viagens agradáveis e seguras, enquanto outras enfrentam condições degradantes ou perigosas.
- Acesso à infraestrutura refere-se à disponibilidade e acessibilidade de infraestruturas de transporte, incluindo estradas, ciclovias e transporte público Sheller (2020). argumenta que a mobilidade justa requer que todos tenham igual acesso a essas infraestruturas, independentemente de sua localização geográfica, condição socioeconômica ou de outras barreiras, já que as desigualdades no acesso podem levar a diferenças significativas em oportunidades econômicas e sociais.
- Materialidades dizem respeito aos aspectos físicos e tecnológicos dos sistemas de mobilidade, incluindo veículos, sinais de trânsito e tecnologia de comunicação; essas materialidades podem ser inclusivas ou exclusivas, dependendo de como são projetadas e implementadas: a análise das materialidades envolve entender como os recursos físicos são distribuídos e quem se beneficia ou é prejudicado por eles.
- Sujeitos são os indivíduos e grupos que usam, são afetados por, ou são excluídos dos sistemas de mobilidade; diferentes aspectos (como raça, gênero, classe, idade) influenciam as experiências de mobilidade, de forma que a mobilidade justa requer reconhecimento e consideração das diversas necessidades, e políticas de mobilidade devem ser inclusivas e equitativas.
- Eventos ou temporalidades desiguais referem-se ao impacto do tempo nos contextos de mobilidade. Variações no tempo de viagem, na frequência e na confiabilidade dos serviços de transporte, em como eventos imprevistos (como interrupções de serviço) afetam diferentes grupos podem amplificar injustiças sociais, ao afetar o acesso a empregos, educação e outros recursos essenciais.

FINANCIAMENTO E CUSTEIO DO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS: POLÍTICAS E MÉTODOS

Vasconcellos (2011) argumenta que, especialmente em países em desenvolvimento, a construção de infraestruturas favorece investimentos voltados para o veículo privado. Essa priorização é atribuída às práticas usuais de previsão de demanda e à ausência de compromisso da tecnocracia com a ideologia da mobilidade. Talvitie (1997) aprofunda essa análise ao questionar a robustez dos métodos utilizados, frequentemente sustentados apenas por crenças em teorias econômicas. Complementarmente, Lavinias e Gentil (2020) ressaltam que a percepção da pobreza no Brasil reforça padrões de desigualdade tidos como normais, dificultando uma avaliação crítica do progresso em programas sociais e na redução da pobreza.

Para superar as assimetrias e avançar em direção à justiça de mobilidade, é essencial que políticas públicas incorporem as esferas analíticas de Sheller (2020) — como qualidade da experiência, acesso à infraestrutura, materialidades, sujeitos e eventos ou temporalidades desiguais —, garantindo que tais dimensões sejam contempladas em diversas escalas de planejamento e operação. Alinhar os aspectos financeiros aos parâmetros qualitativos da justiça de mobilidade é uma estratégia crucial para sua implementação efetiva.

A NTU (2023) aponta uma redução nos valores médios das tarifas públicas em sistemas de transporte brasileiro como resposta à pressão por equilíbrio financeiro e contratual, especialmente após a pandemia:

“O cenário atual pode ser explicado pelo fato de os poderes públicos concedentes, pressionados pelos prejuízos financeiros e desequilíbrios contratuais resultantes da pandemia, terem iniciado um processo de revisão e mudança dos modelos de remuneração até então vigentes. No grupo dos nove sistemas avaliados, sete possuem subsídios permanentes e, entre esses, quatro implementaram os subsídios a partir de 2020. Além do mais, todos os nove sistemas direcionaram recursos pontuais para subsidiar emergencialmente os passageiros depois do início da pandemia. Com isso, foi garantida a continuidade da oferta de serviço, mantido o valor das tarifas públicas e protegida a renda da população usuária, seriamente afetada pela crise econômica resultante da crise sanitária.

O financiamento da oferta de serviço com base exclusivamente na receita auferida via cobrança de tarifas públicas mostra-se já bastante frágil há anos. Atualmente, não é mais suficiente para atender as demandas da população que utiliza o transporte coletivo, sobretudo em relação à qualidade desejada. O total de municípios que alteraram o modelo de financiamento e remuneração do transporte público por ônibus, com a implementação de subsídios, cresceu significativamente nos últimos anos, como está demonstrado no artigo ‘Subsídios para o transporte público coletivo urbano por ônibus: cenário nacional’, publicado nesta edição do Anuário NTU.”

A NTU ainda destaca que o financiamento baseado exclusivamente na receita tarifária tornou-se insuficiente para atender à qualidade desejada pela população. O número de municípios que implementaram subsídios aumentou significativamente, mostrando a relevância de modelos alternativos para garantir a sustentabilidade do sistema.

Contudo, as políticas públicas de suporte aos sistemas de transporte público frequentemente enfrentam desafios de articulação intergovernamental e de integração com o planejamento urbano. Como destaca Cocco (2009) muitas decisões são tomadas sob pressão de interesses corporativos, resultando em incongruências históricas. A ausência de uma visão integrada do transporte público como vetor de estruturação urbana, desenvolvimento econômico e justiça social dificulta avanços significativos.

O Brasil já implementou iniciativas relevantes nesse campo, muitas motivadas por manifestações populares, como as Jornadas de Junho de 2013. Entre as medidas legais estão as isenções tributárias (Lei nº 12.860/2013) (BRASIL, 2012), e desonerações (Lei nº 13.043/2014) (BRASIL, 2014), além de dispositivos voltados ao vale-transporte (Lei nº 7.418/1985 (BRASIL, 1985) e Lei nº 7.619/1987 (BRASIL, 1987)). Contudo, a baixa

interferência federal na gestão de sistemas de transporte público, que recaem majoritariamente sobre esferas municipais ou estaduais, levanta questionamentos sobre a eficácia dessas medidas em termos financeiros e de justiça de mobilidade.

O transporte coletivo apresenta características específicas, como a impossibilidade de armazenamento do serviço, o que pode levar à concentração monopolista e justificar intervenções regulatórias (Costa, 2011). Jansson (1980) argumenta que a regulação tarifária, mesmo em sistemas mais ou menos intervencionistas, é inevitável e cumpre diferentes funções, desde a proteção do usuário até a proteção do operador.

Tirachini et al. (2023), destacam que a função de custo pode ser modelada com base no Valor dos Recursos Consumidos (VRC), considerando variáveis como frequência, frota e aspectos qualitativos, incluindo atrasos e emissões de poluentes. Modelos brasileiros, como o do GEIPOT (Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes), utilizam essa metodologia para estimar custos operacionais. Ainda assim, como ressalta Costa (2011), avaliar custos operacionais é um desafio, especialmente quando se considera a variabilidade territorial e social dos usuários.

Tirachini et al. (2023) também diferenciam custeio e financiamento: enquanto o custeio está relacionado à capacidade do projeto de gerar receita suficiente ao longo de sua vida útil, o financiamento envolve a captação de recursos para viabilizar o projeto. A dissociação temporal entre receitas e custos exige regimes de financiamento adequados, capazes de harmonizar riscos operacionais, incentivar melhorias e alinhar a gestão operacional e financeira (Essig, 1999, apud Jeanrenaud, 1999 e Costa, 2011).

Costa (2011) classifica alternativas de exploração do transporte coletivo em modalidades como monopólio público, contratos de gestão, custos brutos e líquidos, franquias, concessões e licenciamentos condicionados por qualidade ou quantidade, evidenciando a complexidade das relações contratuais entre operadores e autoridades organizadoras. Essas relações, conforme Mitric (1988), devem equilibrar incentivos, responsabilidades e riscos, assegurando a sustentabilidade financeira e operacional do sistema.

METODOLOGIA

Para investigar a integração entre organização financeira e justiça de mobilidade nos instrumentos políticos brasileiros relacionados ao transporte público coletivo de passageiros, propõe-se uma análise de conteúdo documental.

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo exige uma postura interpretativa, sustentada por processos técnicos de validação. Essa abordagem permite explorar retóricas, lógicas procedimentais e objetivos dos textos analisados, buscando questionar pressupostos e comprovar hipóteses. Além disso, o método aborda a subjetividade da comunicação, considerando as intenções tanto do emissor quanto do receptor. Bardin destaca dois principais objetivos dessa metodologia:

- Superação da incerteza: avaliar se a leitura é válida e generalizável.
- Enriquecimento da leitura: confirmar (ou refutar) os propósitos das mensagens.

Dentro do contexto proposto, a análise se concentra nos aspectos financeiros e na justiça de mobilidade, utilizando a técnica de análise de contingência. Essa técnica identifica relações entre categorias ou elementos do conteúdo, explorando padrões e associações, sejam quantitativos (frequência) ou qualitativos (significados subjacentes). Na prática, a análise de contingência verifica como categorias específicas aparecem conjuntamente no texto, frequentemente representada em tabelas que facilitam a visualização dessas interações. Essa abordagem permite reorganizar o conteúdo dos documentos, maximizando o acesso à informação quantitativa e qualitativamente relevante.

este estudo, os instrumentos legais de políticas de mobilidade urbana são tratados como documentos primários (unidades de análise primárias). Estes são adaptados em documentos secundários (unidades de análise secundárias) mediante a coleta de frases ou enunciados que abordem aspectos financeiros do transporte público coletivo. A partir dessas unidades, palavras e expressões-chave relacionadas a finanças e justiça de mobilidade serão extraídas e classificadas conforme as categorias previstas na base teórica.

Antes dessas etapas, realiza-se uma aproximação inicial com o objeto de pesquisa, conforme o conceito de interações pré-sincréticas descrito por Faria (2015) Esse momento combina empirismo e racionalismo, orientando a formulação de perguntas, objetivos e hipóteses do estudo. Bardin (2016) denomina essa fase de "leitura flutuante". Essa exploração inicial também ajuda a definir categorias de análise, embora estas possam ser revisadas conforme a necessidade, visando à sistematização do procedimento de leitura.

A sistematização foi aplicada à leitura de três documentos considerados referenciais teórico-normativos:

- Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012).
- Proposta da sociedade civil para o Marco Regulatório da Mobilidade Urbana (IDEC, 2023).
- Proposta de Emenda Constitucional PEC 25/2023, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Enunciados relacionados a "aspectos financeiros" foram categorizados com base em três subtemas:

- Os custos, que se referem ao levantamento dos valores para cobertura de despesas operacionais relacionadas à produção do serviço de transporte;
- O regime de financiamento, relacionado aos meios de captação de recursos necessários para a operação;

- As políticas de investimento e remuneração, incluídas com o objetivo de definir os processos de integração entre os meios de calcular os valores para a operação do sistema e os meios de financiá-los, ou seja, as modalidades de contratação e controle da operação do sistema.

Para o tema justiça de mobilidade, as categorias analisadas incluem:

- A qualidade da experiência de mobilidade será identificada a partir de referências vinculadas ao conforto, segurança e atenção à dignidade do usuário;
- O acesso à infraestrutura será interpretado a partir de referências ao acesso a serviços e infraestruturas de intermodalidade;
- As materialidades serão identificadas a partir da indicação de bens, acessórios e tecnologias voltados à inclusão e acessibilidade;
- Os termos que identificam a categoria sujeitos são aqueles que fazem referência a questões de interseccionalidade, como raça, gênero, etc.
- A categoria eventos ou temporalidades desiguais será caracterizada por menções à disponibilidade e oferta de serviços.

Esse método de análise, ao sistematizar e reorganizar informações a partir de categorias específicas, permite identificar relações entre organização financeira e justiça de mobilidade, lançando luz sobre as conexões entre os objetivos expressos nos instrumentos políticos e sua implementação prática

ENTRE AS POLÍTICAS E OS MODELOS DE GESTÃO: CONTRADIÇÕES NA EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA DE MOBILIDADE

Este estudo examina o conteúdo de três documentos sob a perspectiva de referenciais teórico-normativos. O primeiro é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012, que regulamenta a gestão da mobilidade nas cidades brasileiras. A PNMU foi criada para enfrentar desafios como a dependência do transporte individual, a poluição e a precariedade dos serviços de transporte público, estabelecendo princípios como acessibilidade, equidade e sustentabilidade. Desde sua promulgação, a lei definiu diretrizes nacionais e atribuiu aos municípios a responsabilidade de elaborar Planos de Mobilidade Urbana, com o objetivo de promover uma gestão mais eficiente e integrada.

Apesar de suas intenções, a efetividade da PNMU tem sido questionada. Críticas apontam dificuldades em integrar mobilidade e uso do solo, além da incapacidade de enfrentar de forma satisfatória as desigualdades socioespaciais. Em resposta a essas limitações, surgiram novas propostas normativas, como o Sistema Único de Mobilidade e a Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2023. Essas iniciativas buscam aprimorar e expandir os objetivos

originais da política, com ênfase na justiça de mobilidade e em soluções de financiamento mais equitativas.

Ambas as propostas também foram submetidas ao processo de análise de conteúdo, com o objetivo de identificar a evolução do conceito de justiça de mobilidade e sua relação com os aspectos financeiros dos sistemas de transporte público de passageiros. Essa abordagem visa compreender como os princípios da justiça de mobilidade têm sido incorporados e reinterpretados ao longo do tempo, além de avaliar sua efetividade na promoção de sistemas de transporte mais inclusivos e sustentáveis.

POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Conforme relatam Gomide et al. (2012), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) foi instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, representando um marco legal fundamental para a gestão da mobilidade nas cidades brasileiras (BRASIL, 2011). Sua aprovação, após 17 anos de tramitação, foi motivada pela necessidade de enfrentar desafios urbanos crescentes, como a alta dependência do transporte individual motorizado, a poluição, os congestionamentos e a precariedade dos serviços de transporte coletivo.

A PNMU introduziu princípios como acessibilidade universal, equidade no uso do espaço público, sustentabilidade e a promoção da integração entre diferentes modos de transporte. Seu objetivo era assegurar um planejamento de mobilidade que beneficiasse a coletividade, substituindo a legislação anterior, focada exclusivamente no transporte coletivo. A nova abordagem ampliou a responsabilidade dos municípios sobre seus sistemas de mobilidade, ao mesmo tempo em que estabeleceu diretrizes nacionais para coordenar as políticas setoriais.

Entre suas inovações, a PNMU incentivou o uso de modais não motorizados, priorizou o transporte coletivo em detrimento do individual e buscou mitigar os impactos negativos do uso excessivo de veículos particulares. Também instituiu a obrigatoriedade de Planos de Mobilidade Urbana para municípios com mais de 20 mil habitantes, como condição para acessar recursos federais. Além disso, trouxe instrumentos para limitar o uso de veículos motorizados, como taxaço e controle de circulação, e introduziu mecanismos de financiamento sustentável para o transporte público, visando reduzir a dependência exclusiva das tarifas cobradas dos usuários.

Desafios de implementação e críticas à eficácia

Desde sua promulgação, a PNMU enfrenta críticas quanto à eficácia e aos impactos reais de suas diretrizes. Entre as principais limitações, destaca-se a incapacidade de enfrentar de forma efetiva as desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras. Segundo Maricato (2015), as políticas de mobilidade no Brasil refletem características do "capitalismo periférico", no qual o acesso ao transporte de qualidade é restrito às classes mais

privilegiadas, perpetuando a segregação espacial e o uso intensivo de automóveis nas áreas mais desenvolvidas.

Tiago (2020) acrescenta que, embora a PNMU busque promover mobilidade sustentável e inclusiva, falha em integrar adequadamente o planejamento de mobilidade com o uso do solo. A expansão de infraestrutura viária, sem políticas para gerenciar a demanda por transporte, frequentemente resulta em maior dispersão urbana, dependência crescente de automóveis e esgotamento rápido das novas redes de transporte.

A implementação da PNMU também enfrenta desafios práticos, especialmente em municípios menores, que têm dificuldade em elaborar os Planos de Mobilidade Urbana exigidos pela lei. A escassez de recursos financeiros e a falta de mecanismos permanentes de financiamento limitam os avanços esperados em mobilidade sustentável.

Análise dos aspectos financeiros e justiça de mobilidade

A análise da PNMU revela uma abordagem desigual em relação aos aspectos financeiros. Na Tabela 1, observa-se que os temas de financiamento e investimento/remuneração recebem mais atenção que os custos operacionais, evidenciando lacunas na cobertura orçamentária.

Tabela 1: Menções por categoria de aspectos financeiros apresentado pelo PNMU

Contexto do documento	Custos de cobertura (Orçamento)	Financiamento (Captação)	Investimento e Remuneração (Mediação)
Cap. I	4	1	3
Cap. II	3	20	23
Cap. III		1	3
Cap. IV		1	1
Cap. V		4	2
Cap. VI		2	
Total	7	29	32

Fonte: os autores, adaptado de BRASIL (2012a)

Entretanto, no que tange à justiça de mobilidade, a PNMU apresenta uma baixa correlação entre meios financeiros e objetivos. A Tabela 2 indica que 85% das menções financeiras não estão ligadas diretamente a nenhuma categoria de justiça de mobilidade. Quando aparecem, concentram-se levemente no tema "Sujeitos".

Tabela 2: Menções por categoria de justiça de mobilidade apresentado pelo PNMU

Contexto do documento	Qualidade da experiência	Acesso à infraestrutura	Materialidades	Sujeitos	Eventos ou temporalidades desiguais
Cap. I				3	
Cap. II	1	1			
Cap. III			1		
Cap. IV					
Cap. V				1	
Cap. VI					
Total	1	1	1	4	0

Fonte: os autores, adaptado de BRASIL (2012a)

Embora a PNMU tenha representado um avanço ao propor diretrizes mais abrangentes e sustentáveis, sua implementação ainda encontra resistência. A falta de articulação entre as esferas federal e municipal e as lacunas no financiamento sustentável têm limitado seu alcance.

Essa tensão entre uma proposta de mobilidade sustentável e o modelo de urbanização vigente reforça a necessidade de repensar a articulação entre planejamento urbano e políticas de transporte, evitando a perpetuação de modelos insustentáveis e excludentes.

SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE

A proposta do Sistema Único de Mobilidade (SUM) é fortemente inspirada na estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse histórico foi abordado na sessão intitulada “A construção do Sistema Único de Mobilidade à luz das experiências do SUS e do SUAS”, realizada durante o 3º Encontro Transporte como Direito e Caminhos para a Tarifa Zero, em 14 de junho de 2023. A sessão destacou elementos fundamentais para a operacionalização dos modelos, os desafios enfrentados e os aprendizados que ainda moldam suas implementações, permitindo vislumbrar a viabilidade do SUM.

O documento “Sistema Único de Mobilidade: Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana”, organizado pelo IDEC (2023) em colaboração com diversos atores da sociedade civil, sistematiza os princípios da proposta. Entre os objetivos do SUM, destaca-se o chamado “Triplo Zero”, que visa:

- Zerar acidentes;
- Eliminar tarifas;
- Neutralizar emissões de carbono.

Outros objetivos incluem a inclusão social, acessibilidade universal, equidade no acesso a oportunidades e a redução de desigualdades socioespaciais. Esses objetivos seriam alcançados por meio de:

- Ampliação das viagens realizadas por transporte ativo e público coletivo;
- Expansão de infraestruturas para mobilidade ativa;
- Oferta de serviços de transporte público coletivo de forma integrada;
- Garantia de qualidade, confiabilidade e disponibilidade nos serviços de transporte.

Fundamentos Normativos e Diretrizes

O marco do SUM é ancorado em dois entendimentos legais (Brasil, 2016):

- O transporte como atividade essencial, conforme a Lei Federal nº 7.783 de 1989;
- O transporte como direito social, instituído pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015.

Dessa forma, o transporte é considerado um dever do Estado em todas as suas instâncias (federal, estadual e municipal), sendo sua garantia responsabilidade compartilhada. Os pressupostos do SUM incluem (IDEC, 2023)

- Priorização de transportes ativos e coletivos;
- Uso do transporte coletivo como instrumento estruturador de territórios e de combate às desigualdades socioespaciais;
- Redução da dependência de transporte motorizado para viagens de curta e média distância;
- Combate às mudanças climáticas e redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE);
- Ampliação da cobertura e disponibilidade dos sistemas de mobilidade;
- Planejamento democrático e inclusivo.

Estrutura Administrativa e Responsabilidades Governamentais

Com base nos aprendizados do SUS e do SUAS, o SUM adota uma estrutura administrativa que prevê:

- Coordenação pela União, com instrumentos como o Conselho Nacional de Mobilidade e a Conferência Nacional de Mobilidade (ambos com participação popular).
- Utilização dos recursos do fundo monetário nacional em programas de redução de desigualdades regionais e investimentos em infraestrutura.

Os diferentes níveis de governo assumem responsabilidades específicas:

- Estados: gestão metropolitana, incentivo à criação de entes locais e fiscalização de operações intermunicipais;

- Municípios: gestão direta, planejamento local e implementação de diretrizes estaduais e federais.

No nível federal, as ações são voltadas para a formulação de diretrizes, manutenção de cadastros gerais, gestão do fundo nacional e criação de programas de fomento, alinhando-se ao que Rodrigue (2024) define como política de transporte. Em contrapartida, no nível estadual, o foco é mais tático, abrangendo planejamento e fiscalização de operações intermunicipais, enquanto os municípios concentram-se na gestão prática e na infraestrutura para mobilidade ativa, além de assegurar a participação popular. A divisão de responsabilidades é esquematizada a seguir, na Figura 1.

Figura 1: Esferas de atuação dos níveis de governo



Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023)

Entraves e Soluções

Os principais desafios enfrentados pelo SUM incluem:

- Necessidade de novos formatos de contratação e financiamento;
- Garantia de concorrência real, promovendo maior competição na entrada de operadores;
- Gestão pública transparente do financiamento e da arrecadação do sistema.

A proposta do SUM visa superar esses entraves, apresentando uma alternativa robusta para a gestão da mobilidade urbana no Brasil, alinhada aos princípios de sustentabilidade, acessibilidade e inclusão social.

Os principais entraves antepostos no atual contexto são solucionados através de novos formatos de contratação, de novas formas de financiamento e da garantia da real concorrência, com o aumento da competição na entrada da operação, além de uma gestão pública aberta e transparente do financiamento e arrecadação do sistema.

O financiamento do Sistema Único de Mobilidade (SUM) representa uma transformação no custeio dos transportes urbanos no Brasil. Atualmente, grande parte dos custos recai diretamente sobre o usuário. A proposta busca transferir essa responsabilidade para toda a sociedade, utilizando uma combinação de repasses orçamentários, fundos específicos, multas e novas formas de arrecadação extra-tarifária (IDEC, 2023).

Para garantir a sustentabilidade financeira do SUM, o documento propõe a adoção de novas estratégias:

- **Redefinição do Vale-Transporte:** o repasse de recursos do VT seria baseado no número de funcionários, não no número de beneficiários, permitindo destinação mais ampla, como a cogestão de áreas intermunicipais.
- **Taxação da Gasolina e Uso da Cide-Combustíveis:** recursos nacionais para manutenção administrativa, capacitação de gestores e gestão de frotas.
- **Contribuição sobre Uso do Sistema Viário (ConUSV):** vinculada ao IPVA, gerando receitas para políticas estaduais.
- **Alíquota no IPTU:** baseada em vagas de estacionamento, dimensões do imóvel e potencial de geração de tráfego, promovendo políticas locais de gestão de tráfego.

Gestão e Controle

Os recursos arrecadados seriam centralizados em fundos específicos, com regras claras para sua aplicação e supervisão por instâncias deliberativas. Além disso, parâmetros de controle seriam definidos para:

- **Qualidade do Serviço:** critérios como confiabilidade, conforto, segurança e conectividade seriam avaliados periodicamente.
- **Metas Ambientais:** alinhamento com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), promovendo a adoção de veículos de emissão zero.

Na esfera da mobilidade ativa, a proposta prevê metas específicas para reforma e adequação de infraestrutura, priorizando um desenho universal e garantindo fiscalização popular. A proposta também não ignora questões relativas aos serviços privados de mobilidade, pautando temas como a ampliação da capacidade regulatória, a garantia de direitos trabalhistas e a promoção da intermodalidade.

Análise dos aspectos financeiros e justiça de mobilidade

Em síntese, a proposta busca estabelecer uma relação mais clara entre os meios de viabilização da operação do sistema e os objetivos de desenvolvimento social, reforçando a importância de um sistema de transportes centrado na justiça de mobilidade.

Ao analisar o texto sob as categorias previamente discutidas, observa-se que há várias menções aos aspectos financeiros, com destaque para as questões relacionadas à captação de recursos e financiamento do sistema, conforme apontado na Tabela 3. Este tema ganha abordagem mais ampla no capítulo dedicado ao "Financiamento". Em seguida, destacam-se as discussões sobre modelos de remuneração e investimentos, incluindo aspectos de controle e fiscalização. Por fim, as menções relativas ao controle e levantamento de custos apresentam menor frequência, concentrando-se no capítulo sobre a "Gestão" dos sistemas.

Tabela 3: Menções por categoria de aspectos financeiros apresentado pelo (IDEC, 2023).

Contexto do documento	Custos de cobertura (Orçamento)	Financiamento (Captação)	Investimento e Remuneração (Mediação)
Glossário	2	4	2
Objetivos/Princípios	3	6	5
Aspectos administrativos	3	14	9
Gestão	14	26	23
Financiamento	4	50	13
Diretrizes	2	2	4
Total	28	102	56

Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023)

Apesar da relevância dada aos aspectos financeiros, a proposta carece de uma ligação explícita entre esses elementos e as práticas de justiça de mobilidade. A análise revela que as referências a este tema são mais comedidas em comparação ao aspecto financeiro. A qualidade da experiência emerge como a categoria com maior ênfase, sendo frequentemente indicada como parâmetro de controle em novos modelos de remuneração.

O documento expressa a intenção de utilizar a qualidade dos serviços de transporte público como um critério para justificar medidas corretivas e possibilitar um planejamento adequado. Os critérios incluem confiabilidade, empatia, segurança, tangibilidade, conforto, acessibilidade e conectividade.

Além disso, o documento enfatiza a necessidade de garantir o acesso ao transporte coletivo e ativo não apenas para fins de trabalho, saúde e estudo, mas também para lazer e acesso a serviços públicos, categorizados como "Acesso à infraestrutura". Por outro lado, as "Materialidades" estão relacionadas principalmente à aquisição de frotas e outros recursos de apoio às atividades de transporte.

As menções à busca por equidade de gênero e raça, ou questões mais amplas de inclusão social, estão associadas à categoria “Sujeitos”. Por fim, os objetivos de melhoria na oferta e cobertura dos serviços foram identificados como “Eventos ou temporalidades desiguais”.

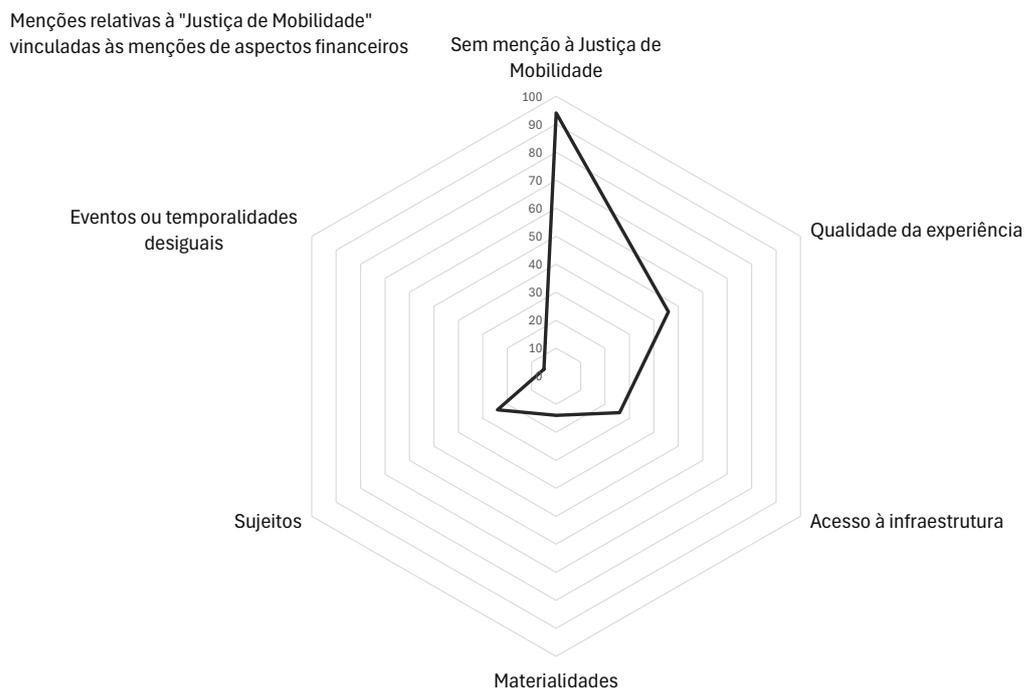
Tabela 4: Menções por categoria de justiça de mobilidade apresentado pelo (IDEC, 2023).

Contexto do documento	Qualidade da experiência	Acesso à infraestrutura	Materialidades	Sujeitos	Eventos ou temporalidades desiguais
Glossário	1	1	-	1	-
Objetivos/ Princípios	3	2	1	3	-
Aspectos administrativos	6	4	1	3	1
Gestão	11	5	1	3	1
Financiamento	10	6	8	10	2
Diretrizes	1	-	-	-	-
Total	32	18	11	20	4

Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023)

A Figura 2 ilustra que a maioria das menções financeiras não está diretamente vinculada às categorias de justiça de mobilidade. Quando há interseções, a “Qualidade da experiência” apresenta maior destaque, principalmente no recorte relacionado ao financiamento e captação de recursos.

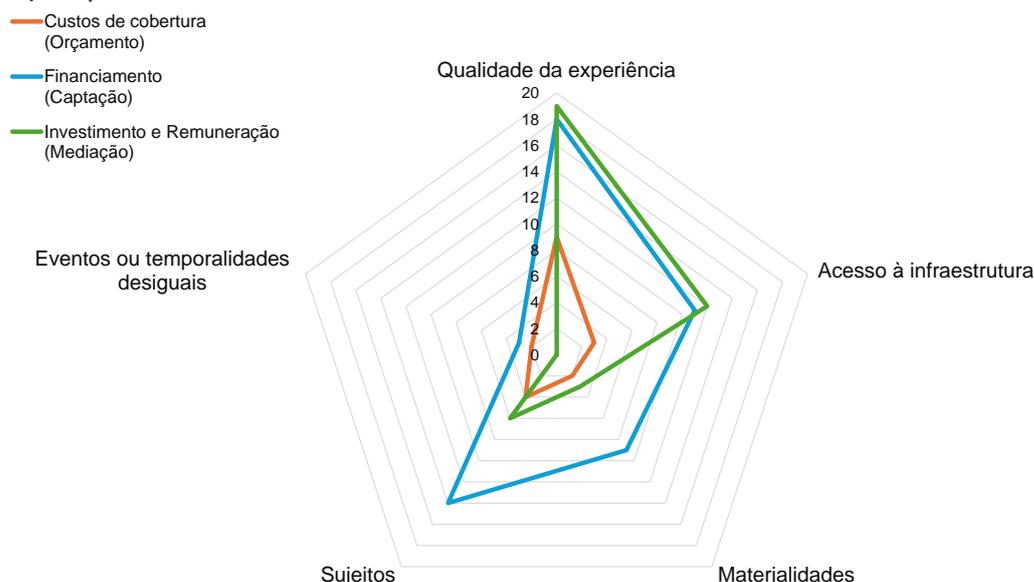
Figura 2: Menções das categorias de “justiça de mobilidade” nas citações vinculadas aos aspectos financeiros apresentadas pelo (IDEC, 2023)



Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023)

Adicionalmente, a Figura 3 evidencia a integração entre os temas financeiros e a justiça de mobilidade. A categoria “Qualidade” continua em evidência, seguida pelo “Acesso à infraestrutura”. Categorias como “Eventos ou temporalidades desiguais”, “Sujeitos” e “Materialidades” têm menor representatividade, indicando uma possível limitação do escopo do documento para detalhar parâmetros nesses níveis.

Figura 3: Correlações entre as categorias “aspectos financeiros” e “justiça de mobilidade” apresentadas pelo (IDEC, 2023)



Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023)

Esses resultados reforçam a necessidade de políticas complementares que ampliem a integração entre os aspectos financeiros e os objetivos de justiça de mobilidade, garantindo maior abrangência e detalhamento no tratamento de questões sociais e econômicas relacionadas à mobilidade urbana.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO 25/2023

Inspirada no documento do IDEC (2023), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 25/2023 foi protocolada em 16 de maio de 2023 pela Deputada Luiza Erundina (PSOL), com coautoria de Lúcio Gregori, ex-Secretário de Transportes de São Paulo (1991-1993). A PEC acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII da Constituição Federal, detalhando diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e propondo o Sistema Único de Mobilidade (SUM). Além disso, autoriza a criação de uma contribuição pelo uso do sistema viário destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano, incorporando soluções do documento “Sistema Único de Mobilidade”.

Tramitação e Propostas da PEC 25/2023

A PEC foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados em 19 de outubro de 2023, como Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário, em regime de tramitação especial. O Deputado Kiko Celeguim (PT-SP) foi designado relator em 7 de novembro de 2023 e, em 12 de dezembro, apresentou parecer favorável à admissibilidade da proposta. De modo geral, a PEC 25/2023 propõe (BRASIL, 2023):

- Universalidade e gratuidade do transporte público;
- Redução de barreiras econômicas ao acesso;
- Integração intermodal e descentralização por meio de cooperação entre esferas de governo;
- Redistribuição do espaço viário, favorecendo o transporte coletivo;
- Inclusão social e acessibilidade universal.

A proposta reconhece o papel de empregadores e proprietários de veículos como sujeitos-chave para o reequilíbrio do sistema, destacando o financiamento por impostos e contribuições adicionais, visando garantir a manutenção e expansão da infraestrutura necessária.

Análise dos aspectos financeiros e justiça de mobilidade

Embora baseada no marco regulatório proposto pelo IDEC (2023), a PEC apresenta diferenças significativas no perfil de citações. As menções financeiras na PEC concentram-se nos meios de financiamento do sistema, com menor atenção às recomendações de cálculo de custos de cobertura e modelos de remuneração. Uma síntese dessa classificação entre as categorias de aspectos financeiros é apresentada a seguir, na Tabela 5.

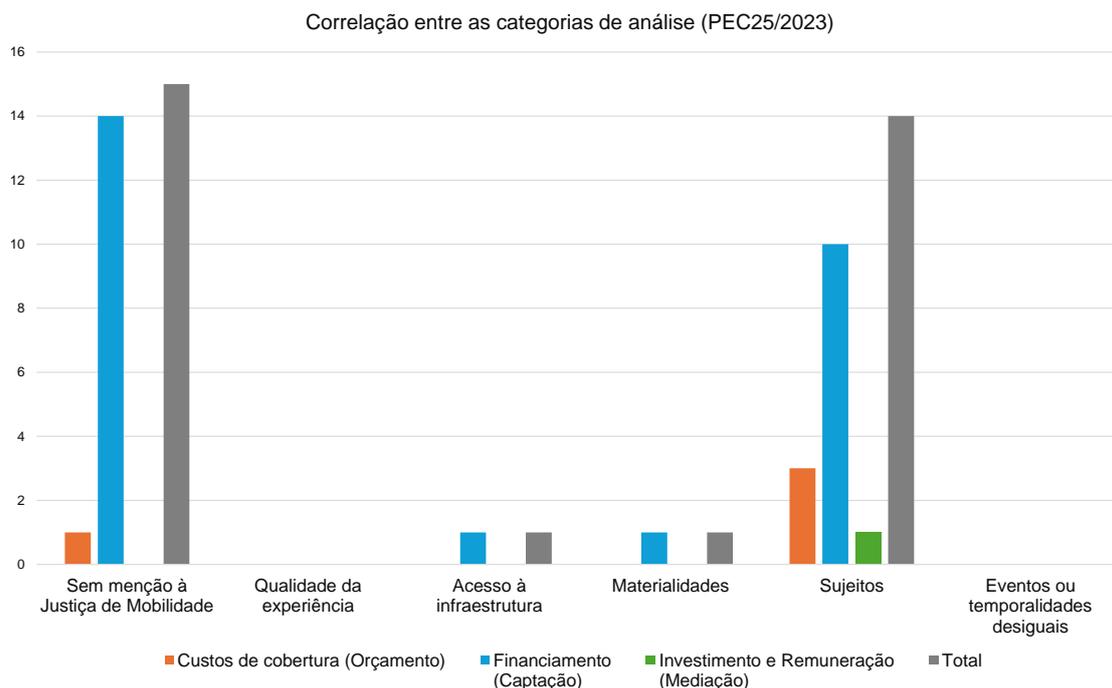
Tabela 5: Menções por categoria de aspectos financeiros apresentado por (BRASIL, 2023)

Contexto do documento	Custos de cobertura (Orçamento)	Financiamento (Captação)	Investimento e Remuneração (Mediação)
Art. 1º	-	1	-
Art. 2º	-	11	1
JUSTIFICAÇÃO	4	14	-
Total	4	26	1

Fonte: os autores, adaptado de BRASIL (2023)

A análise das correlações entre menções financeiras e categorias de justiça de mobilidade revela divergências entre a PEC 25/2023 e a proposta do IDEC (2023). A PEC concentra-se na categoria "Sujeitos", destacando intenções equitativas e referências explícitas às populações periféricas, demandas metropolitanas e contribuições de empregadores e proprietários de veículos privados.

Figura 4: Menções das categorias de “justiça de mobilidade” nas citações vinculadas aos aspectos financeiros na PEC 25/2023



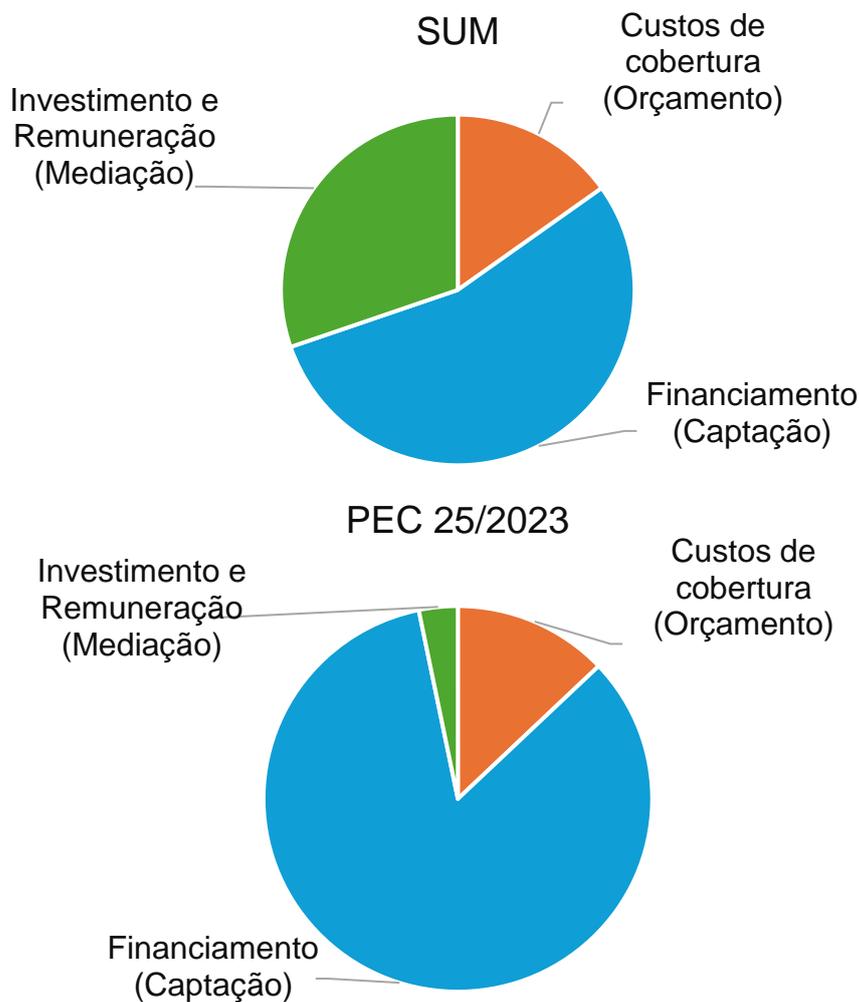
Fonte: os autores, adaptado de BRASIL (2023)

Por outro lado, a PEC não apresenta menções significativas sobre a parametrização da qualidade dos serviços prestados, tampouco ao controle da oferta de serviços. Esse aspecto pode ser justificado pelo objetivo de estabelecer diretrizes gerais, deixando a aplicação adaptável a contextos locais.

Comparação entre PEC 25/2023 e IDEC (2023)

De forma mais direta, o que se observa, como ilustrado na Figura 5, é que as diferenças entre os documentos ficam claras ao comparar os enfoques financeiros. Enquanto o IDEC (2023) apresenta equilíbrio entre financiamento, custos de cobertura e remuneração, a PEC prioriza financiamento, coerente com seu caráter legal e objetivo de garantir segurança jurídica para captação de recursos.

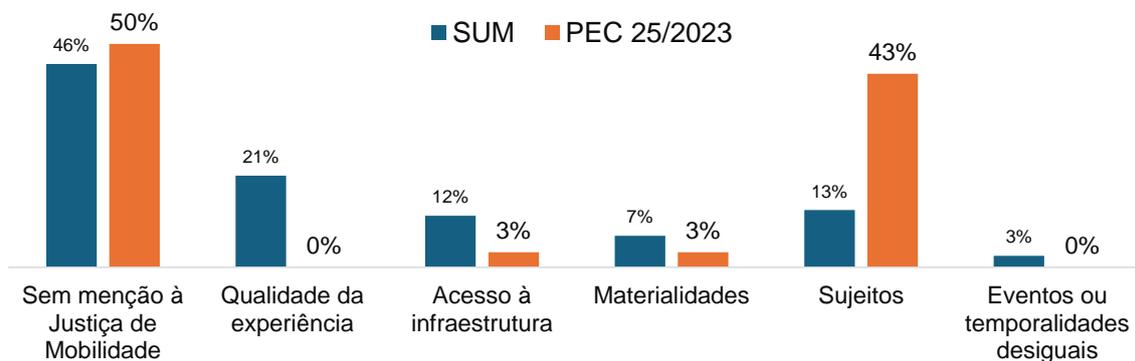
Figura 5: Comparação das menções dos aspectos financeiros entre a proposta do IDEC (2023) e a PEC 25/2023 (BRASIL, 2023)



Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023) e BRASIL (2023)

No que tange à justiça de mobilidade, o IDEC (2023) dá maior destaque à “Qualidade da experiência” (21% das referências financeiras), enquanto a PEC concentra-se em “Sujeitos” (43%). A distribuição é apresentada a seguir, na Figura 6.

Figura 6: Comparação das menções dos aspectos de justiça de mobilidade entre a proposta do IDEC (2023) e a PEC 25/2023 (BRASIL, 2023)



Fonte: os autores, adaptado de IDEC (2023) e BRASIL (2023)

Os documentos apresentam enfoques complementares. O IDEC (2023) prioriza a participação social, transparência e infraestrutura de mobilidade ativa. Já a PEC 25/2023 foca na universalidade e gratuidade do transporte público, promovendo um sistema integrado com financiamento compartilhado. Apesar das diferenças, ambas as propostas visam eliminar barreiras e promover a equidade no acesso ao transporte, adaptando-se a diferentes contextos e necessidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos que tratam da mobilidade urbana no Brasil, especialmente a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 25/2023 e o marco regulatório proposto pelo IDEC (2023), evidencia um movimento significativo em direção à promoção de um sistema de transporte mais inclusivo, sustentável e eficiente. Ambos os textos, embora com enfoques distintos, contribuem para um debate crucial: como estruturar políticas públicas que não apenas garantam o direito ao transporte, mas também promovam justiça de mobilidade.

A PEC 25/2023, ao propor a criação do Sistema Único de Mobilidade (SUM), reflete um esforço para integrar e descentralizar a gestão do transporte, ampliando seu acesso universal e gratuito. O foco na redistribuição de responsabilidades e no financiamento compartilhado entre sociedade, governo e atores privados aponta para a necessidade de uma mobilidade verdadeiramente inclusiva, reconhecendo o transporte como um habilitador de outros direitos sociais, como saúde, educação e trabalho.

O documento do IDEC (2023) reforça o papel central da transparência, da participação popular e da priorização de infraestrutura para mobilidade ativa. Sua ênfase em aspectos operacionais, como a qualidade dos serviços, planejamento intermodal e mecanismos de fiscalização, amplia o escopo do debate para incluir uma visão sistêmica de longo prazo.

Mesmo a partir de abordagens diferentes, há convergências importantes entre as propostas. Ambas reconhecem a centralidade do transporte público coletivo na promoção de equidade e inclusão social. Além disso, priorizam a sustentabilidade, tanto na redução de emissões de

gases de efeito estufa quanto na redistribuição do espaço viário, favorecendo modais ativos e coletivos sobre o transporte individual motorizado.

As diferenças de enfoque, por sua vez, são complementares. A PEC 25/2023, com seu caráter jurídico e abrangente, cria as bases legais para iniciativas estruturantes, enquanto o documento do IDEC detalha estratégias operacionais e de gestão que podem servir como suporte técnico para a implementação da proposta constitucional.

Apesar dos avanços, a implementação de ambos os documentos enfrenta desafios significativos. A integração entre esferas de governo, a definição de fontes sustentáveis de financiamento e a superação de barreiras político-institucionais permanecem como obstáculos centrais. Além disso, a necessidade de um planejamento urbano integrado, que alie mobilidade e uso do solo, continua a ser uma lacuna importante. Por outro lado, a inclusão de conceitos como justiça de mobilidade e o foco em populações vulneráveis indicam uma mudança de paradigma promissora. Ao priorizar grupos historicamente excluídos e ao propor soluções adaptáveis às realidades locais, as propostas oferecem um caminho para uma mobilidade mais equitativa e sustentável.

REFERÊNCIAS

BANISTER, D. The Trilogy of Distance, Speed and Time. **Journal of Transport Geography**, v. 19, n. 4, p. 950–959, 2011. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0966692310001973>>. Acesso em: 5/8/2024.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1º ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BLACK, W. R. An unpopular essay on transportation. **Journal of Transport Geography**, v. 9, p. 1–11, 2001. Disponível em: <www.elsevier.com/locate/jtrangeo>. .

BRASIL. **LEI No 7.418, de 16 de Dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências**. Brasil, 1985.

BRASIL. **Lei nº 7.619 de 30 de setembro de 1987. Altera dispositivos da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que instituiu o vale-transporte**. Brasil, 1987.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasil, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de**

1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Brasil, 2012

BRASIL. **LEI Nº 13.043, de 13 de Novembro de 2014. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nºs ...** Brasil, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília, 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição.** 2023.

COCCO, R. G. Planejamento de transportes e estruturação urbana: possíveis contribuições da Geografia para o planejamento dos transportes públicos. **XII Encuentro de Geógrafos de América Latina**, 2009.

COSTA, N. M. DA. **Mobilidade e Transportes em Áreas Urbanas: O caso da Área Metropolitana de Lisboa.** 1a. ed. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2011.

FARIA, J. H. DE. Epistemologia crítica do concreto e momentos da pesquisa: uma proposição para os estudos organizacionais. **REV. ADM. MACKENZIE**, v. 16, n. 5, p. 15–40, 2015.

GOETZ, A. R. Transport Geography: Reflecting on a subdiscipline and identifying future research trajectories. The insularity issue in Transport Geography. **Journal of Transport Geography**, v. 14, n. 3, p. 230–231, 2006.

GOMIDE, A. DE Á.; CARVALHO, C. H. R. DE; PEREIRA, R. H. M.; LIMA NETO, V. C.; GALINDO, E. P. A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Comunicados do Ipea 128 : A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**, , n. 128, 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. .

HAGERSTRAND, T. What about people in Regional Science? **Transport Sociology**, 1986.

HANSON, S. Imagine. **Journal of Transport Geography**, v. 14, n. 3, p. 232–233, 2006.

HANSON, S.; GIULIANO, G. The geography of urban transportation finance. **The geography of urban transportation**, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo, história e implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

IDEC. **Sistema Único de Mobilidade: Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana.** 2023.

- JANSSON, J. O. **Transport System Optimization and Pricing**, 1980. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- JEANRENAUD, C. **Management and Funding of Urban Public Transport: Report**. Strasbourg, 1999.
- JIRÓIN, P.; SINGH, D. Z. Dossier. Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas. **Revista Transporte y Territorio**, , n. 16, p. 1–8, 2017.
- LAVINAS, L.; GENTIL, D. Política social no século XXI: armadilhas da inclusão pela financeirização. **Repensar o Brasil**. p.312–339, 2020.
- LUCAS, K. Transport and social exclusion: Where are we now? **Transport Policy**, v. 20, p. 105–113, 2012.
- MARICATO, E. Para entender a Crise Urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises**, , n. 8, p. 11–22, 2015.
- MARTENS, K. Basing transport planning on principles of social justice. **Berkeley Planning Journal**, v. 19, p. 1–17, 2006.
- MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- METZ, D. The myth of travel time saving. **Transport Reviews**, maio 2008.
- MITRIC, S. Organization of Urban Public Transport in France: Lessons for Developing Countries. **Transportation Research Record 1202**, , n. 1202, p. 113–120, 1988.
- NTU. **Anuário NTU: 2019-2020**. Brasília, 2020.
- RODRIGUE, J.-P. **The Geography of Transport Systems**. 6th ed. New York: Routledge, 2024.
- SHELLER, M. Theorising mobility justice. **Handbook of research methods and applications for mobilities**, 2020. Edward Elgar Publishing .
- SILVEIRA, M. R. Geografia da Circulação, Transportes e Logística: construção epistemológica e perspectivas. **Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas**, 2011.
- TALVITIE, A. **Things planners believe in, and things they deny 1**. 1997.
- TIAGO, J. **Política Pública: uma análise crítica da Política de Mobilidade Urbana no Brasil**. 2020.
- TIRACHINI, A.; HÖRCHER, D.; VERHOEF, ERIK T. **Handbook on Transport Pricing and Financing**. 1º ed. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2023.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte Urbano nos Países em Desenvolvimento – reflexões e propostas**. São Paulo: Unidas/FAPESP, 2011.

YAGO, G. The sociology of transportation. **Annual review of sociology**. Vol. 9, p. 171–190, 1983. Annual Reviews Inc.