

ATA DA 02ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA – CMMU

Aos vinte e nove dias do mês de janeiro do ano de dois mil e vinte e seis, realizou-se, em ambiente virtual, a **2ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana – CMMU**, convocada para tratar, como pauta única, do tema **Tarifa Zero no Transporte Público Municipal**.

A reunião foi iniciada pelo presidente **Allex Maia**, após a verificação das condições técnicas de áudio e vídeo dos participantes. O conselheiro **João Maria Beato de Andrade** informou ao colegiado sobre a chegada gradual dos expositores convidados, comunicando que **Rafael Calabria** encontrava-se em atraso, e que se aguardava também a entrada de **Giancarlo Gama** e **Roberto Andrés**. Diante disso, o presidente consultou o colegiado quanto à abertura da palavra assim que um dos expositores ingressasse, ficando acordado que a exposição teria início tão logo fosse possível, a fim de evitar prolongamento excessivo da reunião.

Com a entrada do expositor **Giancarlo Gama**, o presidente deu início formal à reunião, informou que o encontro estava sendo gravado para posterior disponibilização e esclarecendo a dinâmica dos trabalhos. Comunicou que cada expositor teria entre dez e vinte minutos para apresentação inicial, de modo a garantir tempo adequado para debate com os conselheiros.

Concedida a palavra, o expositor **Giancarlo Gama** apresentou-se como cientista político formado pela Universidade de São Paulo, mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford, onde desenvolveu pesquisa específica sobre financiamento e implementação da política de Tarifa Zero no transporte público. Informou que seu trabalho acadêmico resultou em um manual voltado a orientar municípios quanto à viabilidade financeira, política e institucional da Tarifa Zero, com base em análise de experiências nacionais e internacionais, incluindo visitas técnicas a cidades como Tallinn, na Estônia, e Belgrado, na Sérvia.

Na sequência, afirmou que a implementação da Tarifa Zero é não apenas possível, mas um caminho inevitável diante da crise estrutural do transporte público no Brasil, caracterizada por queda contínua de passageiros, aumento de tarifas, deterioração da qualidade do serviço e crescente dependência de subsídios. Destacou que, segundo os dados levantados em sua pesquisa, cerca de 90% dos municípios brasileiros que adotaram a Tarifa Zero destinam menos de 2% de sua receita total para financiar a política, percentual significativamente inferior aos mínimos constitucionais exigidos para áreas como saúde e educação.

O expositor destacou, ainda, que um dos achados centrais de sua pesquisa foi a constatação de que diversos municípios gastam mais recursos com o transporte de resíduos sólidos do que com o transporte gratuito de pessoas, evidenciando que

a dificuldade de implementação da Tarifa Zero não decorre de inviabilidade econômica, mas de priorização orçamentária. Defendeu que o transporte público deve ser compreendido como política de garantia de direitos, essencial para o acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à cidade.

Ao relatar a experiência de Belgrado, Giancarlo explicou que a viabilidade da Tarifa Zero naquele município decorreu de decisão política de centralizar a gratuidade como eixo estratégico do governo, aliada à realocação de recursos já existentes no orçamento. Destacou, em especial, a remodelação de mecanismos semelhantes ao vale-transporte, cujos recursos passaram a ser direcionados a um fundo público municipal destinado ao financiamento integral do sistema de transporte coletivo.

O expositor enfatizou que, no contexto brasileiro, o vale-transporte representa uma fonte relevante de financiamento potencial, defendendo que os municípios levantem dados sobre o volume de recursos já movimentados pelas empresas para avaliar sua utilização no custeio da gratuidade. Alertou, entretanto, que a adoção de Tarifa Zero apenas em domingos e feriados, embora benéfica à população, não altera a lógica estrutural do sistema e pode, inclusive, agravar a crise, ao manter o modelo de remuneração baseado na quantidade de passageiros transportados.

Nesse sentido, o expositor criticou o modelo atual de financiamento do transporte público, baseado na arrecadação tarifária e no subsídio compensatório por passageiro, afirmando que tal lógica conduz a um ciclo de queda de demanda, aumento de custos, redução de frota e piora da qualidade do serviço. Defendeu a necessidade de mudança do modelo de remuneração das operadoras, propondo a adoção de pagamento pelo serviço prestado, com base em quilometragem e custos reais de operação, e não na lucratividade vinculada ao número de passageiros.

Ao final de sua apresentação, informou ser fundador de organização voltada ao apoio técnico a municípios na implementação da Tarifa Zero, colocando-se à disposição do Conselho para esclarecimentos adicionais e compartilhamento de materiais técnicos, incluindo sua dissertação de mestrado.

Encerrada a exposição, o presidente Alex Maia abriu espaço para perguntas, de tal forma que o conselheiro Oscar José da Silva manifestou-se questionando os impactos da Tarifa Zero sobre a necessidade de ampliação de frota, aumento da depreciação dos veículos, custos de manutenção e adequação da infraestrutura viária, solicitando maiores esclarecimentos sobre o funcionamento do sistema em Belgrado antes e após a implementação da gratuidade.

Na sequência, o conselheiro Walter apresentou questionamentos relacionados à sustentabilidade financeira da política, mencionando casos de municípios que enfrentam dificuldades para manter subsídios elevados, como São Caetano do Sul,

e indagando sobre riscos de retrocesso, restrições territoriais e necessidade de apoio de outras esferas federativas.

Em resposta, Giancarlo Gama afirmou que, de fato, o vale-transporte isoladamente pode não ser suficiente em grandes cidades, mas representa parcela relevante de um sistema de financiamento mais amplo. Destacou a importância de diversificação das fontes de financiamento, citando revisão de alíquotas tributárias, progressividade fiscal, criação de taxas municipais específicas e eventual participação do governo federal.

Quanto ao caso de São Caetano do Sul, o expositor avaliou que o município avançou significativamente ao implementar a Tarifa Zero, mas careceu de maior robustez no sistema de financiamento, o que evidencia a necessidade de planejamento estruturado para absorver os impactos decorrentes do aumento da demanda, da frota e dos custos operacionais.

Dando continuidade à reunião, o presidente Alex Maia concedeu a palavra ao expositor Rafael Calabria, que se apresentou como geógrafo e pesquisador em mobilidade urbana, relatando sua experiência acadêmica e técnica no estudo da Tarifa Zero no Brasil e no exterior. Agradeceu o convite formulado pelo conselheiro João Maria Beato de Andrade e informou que sua exposição visava complementar os pontos apresentados por Giancarlo Gama, especialmente quanto às dimensões política, institucional e estrutural do transporte público.

O expositor destacou que, embora o financiamento seja questão central, o fator determinante para a adoção da Tarifa Zero é a decisão política do Poder Executivo, acompanhada da redefinição do papel do município na gestão do transporte. Ressaltou que a política implica ampliação da oferta, da frequência e da qualidade do serviço, com aumento de custos que devem ser compreendidos como investimentos necessários à garantia do direito à mobilidade.

Na sequência, contextualizou a crise estrutural do transporte público brasileiro como resultado de um modelo historicamente baseado na premissa equivocada de que a tarifa seria suficiente para custear o sistema, cabendo ao poder público apenas função reguladora. Segundo o expositor, essa lógica levou à ausência de investimentos consistentes na operação e na infraestrutura, consolidando um padrão institucional que não reconhece o transporte público como política pública essencial.

Destacou que a dependência exclusiva da arrecadação tarifária e o pagamento por passageiro geram distorções na oferta, privilegiando regiões mais rentáveis e desatendendo áreas periféricas, especialmente fora dos horários de pico. Esse modelo compromete a universalidade do serviço e transforma o transporte coletivo

em atividade orientada pela rentabilidade, contribuindo para sua perda de competitividade frente a alternativas como automóveis e aplicativos de transporte.

Em contraposição, defendeu o modelo de pagamento por quilômetro rodado, no qual o poder público define os padrões de atendimento e remunera as operadoras pelo serviço prestado, permitindo tratar o transporte como direito social e garantir maior previsibilidade, cobertura e qualidade. Ressaltou que essa mudança representa alteração estrutural no modelo de gestão, substituindo o subsídio pontual por financiamento público contínuo, e encontra respaldo em propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

O expositor informou que cerca de cento e quarenta municípios brasileiros já adotaram a Tarifa Zero, muitos como resposta à falência do modelo tarifário tradicional. Em diversos casos, a gratuidade foi inicialmente medida emergencial e posteriormente consolidada diante dos benefícios observados. Destacou que, em municípios menores, o sistema já era financeiramente fragilizado, o que facilitou a transição.

Quanto ao financiamento, ressaltou que parte significativa dos custos já é suportada pelo poder público por meio de subsídios e pagamento de vale-transporte, especialmente para servidores municipais, de modo que a adoção da tarifa zero representa, em muitos casos, reorganização e racionalização de gastos existentes, e não necessariamente criação de novas despesas. Acrescentou que a eliminação da bilhetagem e da fiscalização tarifária também gera economia relevante.

Por fim, o expositor afirmou que propostas de cobrança diferenciada por renda ou origem territorial tendem a ser ineficientes, pois os custos de controle superariam a arrecadação. Defendeu que o financiamento progressivo deve ocorrer por meio de instrumentos tributários mais amplos, e não pela cobrança direta do usuário. Concluiu destacando que a Tarifa Zero deve ser compreendida como política estruturante de mobilidade, vinculada à melhoria da qualidade do serviço, e recomendou que municípios como Campinas iniciem estudos graduais para sua implementação. Ao final, agradeceu a oportunidade e colocou-se à disposição para o debate, sendo sua participação formalmente agradecida pelo presidente, que deu prosseguimento aos trabalhos.

Na sequência, o presidente Alexx Maia informou que as perguntas seriam abertas após a próxima exposição e concedeu a palavra ao expositor Roberto Andrés, urbanista e professor da Universidade Federal de Minas Gerais, com atuação acadêmica e prática no tema da mobilidade urbana e da Tarifa Zero. O expositor cumprimentou os presentes e destacou o crescimento do debate nacional sobre a gratuidade no transporte coletivo, afirmando que as cidades que adotaram a política têm observado resultados amplamente positivos.

Roberto afirmou que uma característica recorrente nesses municípios é a elevada aceitação da medida, sendo incomum encontrar oposição após sua implementação. Relatou que a população demonstra satisfação pela ampliação do acesso ao transporte, o comércio registra aumento nas vendas em razão da maior circulação de pessoas, e os gestores públicos avaliam positivamente a política devido à sua aprovação popular. Acrescentou que as operadoras de transporte tendem a se beneficiar da previsibilidade financeira proporcionada pelo pagamento por quilômetro rodado, enquanto os motoristas deixam de exercer funções relacionadas à cobrança tarifária.

O expositor destacou que os impactos positivos já foram mensurados em diversas cidades, incluindo aumento da atividade econômica, redução do trânsito, diminuição da poluição e queda nos índices de acidentes. Citou o caso de São Caetano do Sul, onde foi registrada significativa redução no número de veículos em circulação após a implementação da Tarifa Zero, e mencionou estudo da Fundação Getúlio Vargas que identificou maior geração de empregos, crescimento no número de empresas e redução de emissões em municípios que adotaram a política.

Também ressaltou efeitos sociais relevantes, como a ampliação do acesso a serviços de saúde e a redução do absenteísmo em consultas médicas, observando que a reversão da política é rara e, quando ocorre, está associada a decisões políticas, e não à inviabilidade financeira. Destacou, ainda, que aproximadamente noventa por cento dos prefeitos que implementaram a Tarifa Zero foram reeleitos, evidenciando o elevado apoio popular.

Na sequência, abordou os limites estruturais do modelo atual, apontando o desenho do vale-transporte como principal entrave. Explicou que a legislação vincula a contribuição das empresas ao valor da tarifa, de modo que sua eliminação reduz automaticamente essa fonte de financiamento, rompendo o modelo tripartite que envolve usuários, empresas e poder público. Segundo o expositor, essa limitação dificulta a implementação da Tarifa Zero em municípios de grande porte.

Como alternativa, apresentou proposta desenvolvida em Belo Horizonte, que prevê a substituição do vale-transporte por uma taxa de transporte público universal, com contribuição fixa por trabalhador. Explicou que o modelo atual concentra o ônus em setores de menor remuneração, enquanto outros segmentos contribuem pouco ou nada, e que a nova proposta busca redistribuir o financiamento de forma mais equitativa. Informou que a proposta tem sido bem recebida por parte do setor empresarial e que sua viabilização será fortalecida com a aprovação do marco legal do transporte público em tramitação no Congresso Nacional.

Ao encerrar, destacou estudo apresentado ao Governo Federal que projeta a aplicação do modelo em diversos municípios brasileiros, defendendo que a reformulação do financiamento é essencial para viabilizar a tarifa zero em larga escala. Agradeceu a oportunidade e informou que permaneceria por tempo limitado para o debate, em razão de compromissos pessoais. O presidente Alex Maia agradeceu formalmente a participação do expositor e abriu o espaço para manifestações dos conselheiros.

Na sequência, o conselheiro **Topinel** manifestou-se trazendo considerações históricas sobre o sistema de transporte coletivo de Campinas, mencionando experiências passadas de gratuidade, mudanças contratuais, atuação de cooperativas e empresas operadoras, bem como preocupações quanto à sustentabilidade do sistema, à gestão dos recursos arrecadados e à conservação da frota. Em sua manifestação, expressou ceticismo quanto à gratuidade integral sem adequada contrapartida financeira dos entes federativos e questionou como se daria a responsabilidade pelo custeio das empresas operadoras em um cenário de tarifa zero.

Diante da extensão da fala, o conselheiro João Maria Beato de Andrade solicitou que a manifestação fosse direcionada objetivamente em forma de pergunta aos expositores, de modo a otimizar o tempo disponível. Topinel, então, questionou como ficaria a representação e o financiamento das empresas operadoras no modelo de Tarifa Zero, especialmente considerando o papel de entidades intermediárias e a necessidade de garantir a continuidade do serviço.

Em seguida, o conselheiro Marco Alves solicitou a palavra e apresentou questionamento acerca do papel de lobbies econômicos contrários à Tarifa Zero, em especial os setores automotivo e de combustíveis, avaliando sua influência política frente aos benefícios amplamente reconhecidos da política de gratuidade. Indagou, ainda, se haveria risco de enfraquecimento do apoio federal ao tema em razão desses interesses econômicos.

O conselheiro João Beato, na sequência, apresentou questionamento sobre o financiamento federativo da Tarifa Zero. Ressaltou que políticas como saúde e educação contam com financiamento compartilhado entre União, estados e municípios, ao passo que o transporte público permanece majoritariamente sob responsabilidade municipal. Indagou, assim, sobre as perspectivas de financiamento federal e estadual para a implementação da Tarifa Zero.

Na continuidade, o conselheiro **Juarez** manifestou-se parabenizando o Conselho pela iniciativa do debate e ressaltou a importância do papel dos conselhos de políticas públicas na construção de processos transparentes, participativos e socialmente controlados. Destacou que a Tarifa Zero deve ser compreendida como política de inclusão social e instrumento estratégico para redução do uso do

automóvel em cidades de grande porte como Campinas. Relatou observações empíricas sobre a preferência da população por aplicativos de transporte em detrimento do transporte coletivo, em razão de deficiências na cobertura e na frequência, e afirmou que a decisão pela Tarifa Zero é, antes de tudo, política, embora sustentada por fundamentos técnicos.

O conselheiro Irineu Ramos manifestou-se destacando a qualidade das exposições realizadas e argumentou que o montante já despendido com subsídios se aproxima do custo estimado para a implementação da política. Ressaltou que o problema central não seria a ausência de recursos, mas a gestão do modelo atual. Apontou, ainda, economias potenciais com a eliminação de gastos relacionados à fiscalização, bilhetagem e tarifação, sugerindo que tais valores poderiam representar economia expressiva no sistema. Propôs, ao final, a criação de um **Grupo de Trabalho específico sobre Tarifa Zero** no âmbito do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, para acompanhar estudos técnicos e aprofundar o debate.

Na sequência, o conselheiro Walter apresentou questionamento direcionado aos expositores sobre a remuneração por custo operacional e a necessidade de preservar incentivos à qualidade do serviço, ponderando sobre a combinação entre pagamento por quilômetro e indicadores de desempenho. Abordou, ainda, a desigualdade na contribuição ao vale-transporte entre setores econômicos e mencionou o fretamento como modalidade complementar no debate sobre mobilidade urbana.

Na continuidade dos debates, o conselheiro Walter fez uso da palavra para apresentar ponderações relacionadas ao fretamento privado e à cobertura territorial do transporte público. Destacou que, em determinadas realidades produtivas, como indústrias com turnos contínuos, o fretamento privado garante o funcionamento regular das atividades, uma vez que o transporte público, mesmo quando gratuito, nem sempre consegue atender adequadamente os horários e a dispersão geográfica dos trabalhadores. Ressaltou que cidades com mais de um milhão de habitantes, caracterizadas por grande número de empresas distribuídas em múltiplos polos, enfrentam dificuldades estruturais decorrentes da ausência histórica de planejamento urbano que orientasse a concentração e a densificação das atividades econômicas. Acrescentou que parte do setor produtivo, diante dessas limitações, opta por custear o deslocamento dos trabalhadores por meios alternativos, como aplicativos de transporte, ônibus privados e fretamento, o que impacta diretamente o financiamento do sistema público. Concluiu afirmando que tais ponderações seriam relevantes para qualificar o debate no âmbito do Conselho.

Em razão da saída temporária do presidente Allex Maia para tratar de assunto pessoal, o conselheiro João Maria Beato de Andrade informou que Antônio Ribas

assumiria a condução dos trabalhos e sugeriu que fosse concedida a palavra ao expositor Roberto Andrés para suas considerações finais, em razão de limitações de horário previamente informadas.

Com a palavra, Roberto Andrés agradeceu a oportunidade de ouvir os conselheiros e elogiou a iniciativa do CMMU em promover o debate. Em suas considerações finais, afirmou que a crise do transporte público é fenômeno multifatorial, mas cuja origem principal reside no modelo histórico de financiamento baseado predominantemente na tarifa paga pelos usuários. Destacou que o número de usuários atingiu seu pico em 1995 e, desde então, apresentou queda contínua, mesmo com o crescimento populacional e urbano.

Explicou que a dependência exclusiva da tarifa gera um dilema estrutural, no qual a manutenção da qualidade exige tarifas elevadas, enquanto a redução tarifária compromete o nível do serviço. Em ambos os casos, ocorre perda de usuários, especialmente daqueles com acesso a transporte individual ou por aplicativos, criando um ciclo de queda de demanda, redução de receita e deterioração progressiva do sistema.

O expositor defendeu que a substituição do vale-transporte por uma taxa de transporte público simplificaria o financiamento e reduziria custos administrativos, além de permitir a universalização do acesso ao sistema. Relatou experiências positivas de diálogo com o empresariado em Belo Horizonte e colocou-se à disposição para contribuir com estudos aplicáveis à realidade de Campinas, despedindo-se formalmente da reunião.

Na sequência, Rafael Calabria retomou a palavra para comentar as intervenções dos conselheiros, destacando a retomada do modelo de pagamento por quilômetro rodado em diversas cidades brasileiras, como São Paulo, Campinas, Goiânia, Porto Alegre e São José dos Campos. Questionou a ideia de que esse modelo reduziria o interesse das operadoras, afirmando que dados históricos demonstram melhora significativa na qualidade e na aprovação do serviço quando as empresas são remuneradas pelo cumprimento das viagens, e não pelo número de passageiros transportados.

Explicou que o modelo baseado na tarifa cria incentivos negativos, como descumprimento de horários e redução da qualidade, enquanto o pagamento por quilômetro, aliado à fiscalização tecnológica, estimula maior regularidade e confiabilidade. Destacou que ainda há resistência de parte do empresariado, motivada pela preservação de margens de lucro elevadas, embora outro segmento já reconheça a necessidade de mudança diante da falência do modelo atual.

O expositor também abordou a questão da bilhetagem, afirmando que seu controle pelas operadoras compromete a transparência e a governança do sistema, e ressaltou que o marco legal do transporte público prevê a necessidade de controle público ou independente desse mecanismo. Destacou que a combinação entre pagamento por passageiro, controle privado da arrecadação e baixa atuação estatal contribuiu para a redução da oferta, especialmente em áreas periféricas, agravando a crise do setor.

Em relação à concorrência com aplicativos e fretamento, afirmou que a solução está no fortalecimento do transporte público, com melhoria da frequência e adoção de tarifas reduzidas ou zero, observando que sistemas eficientes tendem a reduzir naturalmente a dependência desses serviços.

Por fim, destacou a importância dos conselhos e da participação social para garantir continuidade e transparência nas políticas públicas de mobilidade. No âmbito federal, avaliou positivamente a inserção do tema na agenda nacional, afirmando que a tendência é a criação de programas de apoio aos municípios, com modelo de financiamento compartilhado entre União, estados e municípios, em estrutura semelhante à adotada no Sistema Único de Saúde. Encerrada a exposição, o conselheiro Antônio Ribas agradeceu a participação dos expositores e destacou a importância do aprofundamento do debate, reforçando a proposta de criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho para tratar especificamente da Tarifa Zero.

Na sequência, o conselheiro Topinel fez manifestação, agradecendo a participação dos convidados e expressando preocupações relacionadas à equidade territorial e social do sistema. Relembrou debates históricos em Campinas sobre a adoção de tarifação por quilometragem, alertando para o risco de penalização de moradores da periferia caso houvesse cobrança diferenciada por distância. Ressaltou a importância da tarifa única como instrumento de justiça social.

Topinel relatou, ainda, dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência no transporte público, especialmente usuários cadeirantes, apontando falhas na manutenção de veículos adaptados, jornadas excessivas de trabalho de motoristas e atrasos que impactam diretamente tratamentos de saúde e atividades essenciais. Defendeu a ampliação do debate sobre transporte especializado, incluindo atendimento a pessoas com deficiência visual e pessoas autistas, ressaltando a necessidade de veículos adequados e ambientes mais tranquilos para esses usuários.

Em suas considerações finais, Topinel agradeceu aos conselheiros e reforçou a necessidade de fiscalização rigorosa das empresas prestadoras de serviço, destacando que a qualidade do transporte público é fundamental para garantir dignidade e acesso aos direitos básicos.

O conselheiro João Beato destacou a relevância do debate realizado, ressaltando que o Conselho conseguiu reunir, em sua primeira discussão nacional sobre Tarifa Zero, alguns dos principais especialistas do país. Informou que o encontro representa apenas o início do processo e que novas reuniões e audiências públicas já estão sendo planejadas, inclusive com a participação de vozes críticas à política, a fim de ampliar e qualificar o debate.

Por fim, Antônio Ribas informou sobre a realização de reunião do CONCIDADE, na qual o tema da Tarifa Zero também seria discutido, manifestando a intenção de levar contribuições do debate realizado no CMMU. Agradeceu a participação de todos os presentes e declarou encerrada a reunião, sendo registradas manifestações finais de despedida pelos conselheiros.

Segue abaixo a lista de presença virtual da referida reunião:

- Allex Maia, Antônio Ribas,
- Fernando de Caires Barbosa,
- Giancarlo Gama,
- Henri Maeda,
- Irineu Ramos ,
- João Maria Beato de Andrade,
- Juarez Mateus,
- Marco Alves,
- Oscar Jose da Silva,
- Rafael Calabria,
- Reginaldo Batista de Paiva,
- Roberto Andrés,
- Rosa Paula Selhi,
- Sônia Poppi,
- TOPINEL,
- Walter