

São Paulo, 8 de julho de 2020

Aos Exmos. E Exmas. Senadores e Senadoras do Senado Federal

Ref: Contribuição e pedido de celeridade na tramitação Projeto de Lei 2025/20, que institui o "Programa Emergencial do Transporte Público Social"

O Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor -, é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos e de utilidade pública, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos dos consumidores (as) e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

Ao longo dos últimos anos, ampliamos nossa atuação nas pautas relativas aos temas mobilidade e transporte, com isso buscamos contribuir com a mudança do modelo do sistema de transporte das cidades brasileiras, que são marcados por má qualidade e profunda falta de investimentos, dentre outros motivos, pela ausência de uma estrutura de financiamento adequada.

Considerando esse contexto, agora agravado pela pandemia da Covid-19, essa discussão tornou-se ainda mais urgente, sobretudo sobre o financiamento do setor, que continua dependendo, quase que integralmente, da receita proveniente do pagamento de tarifas pelos usuários (as), o que gera profundas ineficiências e está agora comprometida pela queda abrupta do número de passageiros (as) transportados (as).

Diante desse problema, o Idec vem por meio desta carta **(i)** chamar atenção dos Exmos. e Exmas. Senadores e Senadoras **para a importância do Projeto de Lei (PL) 2025/20¹**, que institui o "*Programa Emergencial do Transporte Social*", e **(ii)** reunir contribuições ao texto, visando à continuidade da garantia do direito social ao transporte, previsto na Constituição Federal, e dos direitos dos usuários e usuárias do sistema; e com isso apoiar a célere apreciação da matéria e votação pelo plenário.

O PL 2025/20, de autoria do Senador Marcos Rogério (DEM/RO), foi elaborado e proposto pela Associação Nacional de Transporte Público (ANTP), Associação das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), Frente de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana e Frente Nacional de Prefeitos.

¹ Link para o site do PL: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/141634>

i. Sobre o Projeto de Lei 2025/20

De maneira geral, o projeto apresenta medidas necessárias ao enfrentamento do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, que demanda a mudança das condições de financiamento no que setor de transporte a fim de garantir recursos para garantir a operação e de prestação deste tipo serviço neste cenário.

O auxílio proposto pelo Projeto se torna **relevante e urgente** devido ao tempo prolongado no qual o sistema deverá funcionar com baixíssima ocupação nas cidades, pela falta de um sistema adequado de financiamento do setor no país e pela necessidade de garantir a redução das lotações em respeito ao direito dos usuários essenciais e do pleno funcionamento das cidades.

Em carta anexa², apresentamos comentários sobre o PL 2025/20 e sugestões de melhorias e aprimoramentos. A carta foi enviada ao Congresso Nacional, órgãos de controle e autoridades do setor de transportes urbanos do país, em abril de 2020, e foi assinada por mais de 30 entidades da sociedade civil, que, neste período, vêm acompanhando com atenção a atividade legislativa e a implementação de políticas públicas sobre mobilidade e promovendo a campanha #CuideDoTransportePúblico para promover o debate nas redes sociais.

Em resumo, a carta aponta a importância do "Programa Emergencial do Transporte Social", que propõe um plano nacional de recuperação econômica para empresas do setor e benefícios para cidadãos de baixa renda, ao mesmo tempo em que aponta fragilidades e problemas históricos do setor, como a falta de financiamento, que são a origem das necessidades as quais o programa é destinado. Além disso, indica a necessidade de contrapartidas como condição para acesso ao programa, como forma de qualificar a mobilidade urbana das cidades brasileiras em médio e longo prazos.

Dentre os pontos levantados na carta, dois destacam-se: (i) remuneração das empresas e (ii) transparência. Sobre a **remuneração das empresas**, apontamos que o auxílio proposto acerta quando condiciona o recebimento do auxílio à mudança na forma de remuneração, isto é, como as empresas são pagas pelos serviços prestados, que muda de um pagamento por passageiro transportado para um formato por custo operacional. Ressaltamos que esta mudança vai estimular a redução da máxima lotação dos veículos, um dos principais motivos de desconforto e insegurança dos (as) usuários (as) do sistema de transporte público, além de assegurar a manutenção da quantidade de veículos necessária ao enfrentamento da pandemia.

A respeito da **transparência** dos recursos, é importante ressaltar que com a implementação do programa os custos operacionais serão declarados pelas empresas, portanto é fundamental a atuação e acompanhamento de órgãos de controle, como: tribunais

² A carta "xx" está no final deste documento e foi atualizada com novos signatários e menção corrigida ao PL 2025/20

de contas e ministérios públicos. Portanto, é necessário que o PL 2025/20 traga em seu texto diretrizes, mecanismos e atribuições voltadas ao aumento da transparência em todas as etapas do processo, contemplando: cálculo e composição dos custos, definição e destinação das receitas, recebimento e distribuição dos recursos, entrega e acesso aos benefícios, envolvendo os níveis de governo federal e municipal, assim como a sociedade civil.

ii. Propostas para aprimorar o projeto

Por fim, seguem propostas e sugestões para serem adicionadas ao projeto de lei:

- Incorporação de mecanismos de **transparência** dos recursos aportados pelo Governo Federal, da quantidade de usuários beneficiários, dos planos e das contrapartidas apresentados pelos municípios para ingressar no programa, com sugestões propostas abaixo, da composição dos custos apresentados pelas empresas e do valor recebido pelo poder municipal.

Sugestões: Elaboração de Painel da Transparência dedicado à publicizar todos os documentos e dados associados com a operacionalização do programa, em linha com os art. 5º e 14º da Lei 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU).

- Inclusão de **diretrizes e contrapartidas** para a ampliação de infraestruturas e sinalização viária de **priorização do transporte coletivo e do transporte ativo** (não-motorizados) de baixo custo, tais como faixa exclusivas e ciclo faixas e extensões de calçadas. A fim de aumentar a eficiência, a capacidade de superação da crise sanitária em curso e reduzir os custos do sistema de transporte coletivo e de mobilidade urbana, em acordo com as premissas da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/12).

Sugestão: envio do auxílio com destaque à importância e necessidade destas infraestruturas, e vinculando à elaboração de plano municipal de priorização viária do transporte coletivo e do transporte ativo nas cidades com mais de 100 mil habitantes, que tem capacidade de encaminhar tal plano, e mais urgência para as implantações.

- Incluir diretrizes e contrapartidas para a **redução da emissão de poluentes** gerados pela rede de transporte público coletivo por ônibus, visando a melhoria da qualidade do ar e, portanto, a diminuição dos fatores de risco para desenvolvimento de doenças cardiovasculares pela população, as quais são responsáveis por inúmeras mortes no

país e no mundo e que, quando preexistentes, contribuem com a letalidade da Covi-19.

Sugestão: elaboração de plano e determinação de metas de redução do uso de diesel, por meio da adoção de fontes de energia renováveis e não poluentes, associadas com os contratos de concessão, e exclusividade para os ônibus na circulação em faixas e corredores.

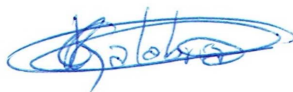
Destacamos que as propostas e sugestões prioritárias são alinhadas com boas práticas internacionais e com a Política Nacional de Mobilidade Urbana - Lei 12.587/2012. Por meio destas desejamos contribuir com o Projeto de Lei 2025/20 e potencializar seus impactos positivos, além de antecipar meios para a garantia de condições de retomada econômica alinhadas com princípios de sustentabilidade ambiental.

Entendemos, portanto, que esta proposta melhora substancialmente o projeto de lei em discussão nesta casa, e ressaltamos a importância deste projeto ser debatido e aprovado o mais rápido possível. Ressaltamos assim, nossos votos de estima consideração pelas nobres lideranças do Senado e nos colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,



Teresa D. Liporace
Diretora Executiva do Idec



Rafael Calabria
Coordenador do Programa de Mobilidade Urbana

Anexo

Nota sobre Situação Econômica dos Transportes Públicos no Brasil e o Programa Emergencial do Transporte Social

As organizações da sociedade civil abaixo assinadas vêm a público contribuir para o combate às crises econômica e social enfrentadas no país, sobretudo pelo impacto nos sistemas de transportes durante a pandemia no Brasil. O serviço público de transportes é de caráter essencial e está previsto na Constituição Federal como direito social. É necessário, portanto, garantir a cidadãs e cidadãos o mínimo acesso a atividades essenciais socioeconômicas e urbanas.

O setor já vinha enfrentando problemas estruturais mesmo antes da crise sanitária e a consequente necessidade de isolamento social. Esses problemas tornam a solução para o momento ainda mais difícil. A redução de usuários nos transportes, resultado das necessárias medidas de isolamento social, gerou uma queda de arrecadação no setor e revela falhas históricas dos sistemas de transporte no Brasil como falta de recursos para garantir o direito ao transporte e o custeio do serviço baseado integralmente no pagamento da tarifa pelo usuário.

- Como é o financiamento do transporte atualmente no Brasil?

Há um padrão recorrente nas cidades brasileiras: a tarifa paga pelos usuários é a única fonte de arrecadação para o sistema de transporte público. Resultando em aumentos tarifários recorrentes, muitas vezes acima da inflação, e com lotações excessivas para tornarem o setor lucrativo. Por isso, temos redes de transportes caras, de baixa qualidade e excludentes, com perda contínua de passageiros, alimentando o círculo vicioso de aumentos da passagem.

Há muito se discute a necessidade de recursos para além da tarifa (extra tarifários) de modo a garantir um valor justo do serviço que assegure o direito dos cidadãos, previsto na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/12). A garantia contínua desse direito deve ser pensada não só durante a crise sanitária, mas para além dela. Planejamento para a criação de fundos Inter federativos organizados e permanentes, é ação urgente, com total transparência, fontes de receitas definidas e controle social das contas.

A necessidade desse debate demonstra a situação do Brasil em comparação com países onde já existe subsídio organizado ao transporte. Espanha, Itália e Argentina conseguiram o auxílio financeiro durante a pandemia de forma mais ágil o debate pôde se centrar na higienização e

na organização do atendimento à situação excepcional. Estados Unidos³ e Portugal⁴, por sua vez, têm exemplos de cidade que zeraram o valor da passagem, como um caminho para reduzir contato entre operadores e usuários, facilitar embarque pela porta traseira, e evitar contato com dinheiro e cartões, além de funcionar como política social de redução dos custos das famílias.

Suspensões de cobrança e outras medidas similares dependem da criação de um fundo especial ou ao menos recursos organizados para o transporte, que também garantiriam os direitos a gratuidades já estabelecidos, como idosos e estudantes, e permitiriam aumentar o patamar de financiamento extra tarifário, possibilitando até o pleno atendimento ao direito social, como algumas cidades têm feito com a tarifa zero.

- **Como o transporte é remunerado no Brasil?**

Outra parte deste problema está no fato das empresas de ônibus serem remuneradas com base no número de passageiros transportados. Essa opção incentiva lotação dos veículos, no lugar da qualidade, frequência e da pontualidade.

Este padrão é criticado há anos por especialistas e entidades que assinam esta carta. Em um momento em que os ônibus precisam funcionar sem lotação máxima, as falhas e inconsistências desse modelo se tornam mais evidentes. Então, empresas do setor vieram a público pedir ao governo federal a remuneração por custo⁵, evidenciando que esta é a melhor opção para o sistema funcionar sem lotações excessivas, garantindo qualidade e atestando que o custo não depende da quantidade de passageiros transportados.

No momento em que a Covid-19 exige distanciamento social e os ônibus não podem circular lotados, há, por parte das empresas, uma pressão pela redução de oferta de veículos, menos porque há uma queda na demanda, e mais para que as empresas sejam ressarcidas pela queda da receita. Há, portanto, um grave conflito entre garantia de lucro das empresas e a qualidade que o sistema deve oferecer, apenas agravado durante a atual crise.

Trocar a remuneração por passageiro para um modelo baseado em custos permitiria melhor previsão, controle público de custos do serviço e melhor adequação da Taxa Interna de Retorno em momentos de crise. Além disso, é preciso enfrentar o problema histórico de falta

³ Notícia sobre suspensão da cobrança de tarifa nos EUA devido ao Coronavírus:
<https://www.citylab.com/perspective/2020/03/coronavirus-public-transit-fares-free-rides-bus-covid-19/608350/>

⁴ Notícia sobre suspensão da cobrança de tarifa em Portugal devido ao Coronavírus:
<https://globoplay.globo.com/v/8476652/>

⁵ Notícia sobre a proposta do Programa proposto no setor de transportes:
<https://diariodotransporte.com.br/2020/04/06/congresso-nacional-discutira-emenda-que-cria-o-programa-emergencial-transporte-social-do-governo-federal/>

de transparência e controle público de custos do sistema, resultantes de contratos fracos, baixa capacidade de fiscalização e elevada influência das empresas do setor nas decisões que deveriam ser governamentais, com participação da população. A transparência é essencial para expor os recursos e custos envolvidos, mas também para avaliar a eficiência do serviço de transportes como um todo a partir de dados como passageiros transportados, de posicionamento dos veículos e de planejamento dos serviços.

- **Como ocorre o controle público e social do setor?**

Estes problemas também resultam da falta de atenção do poder público com o transporte, não o tratando como o que de fato é: política pública e direito social. A desatenção é refletida na falta de padronização e o não fortalecimento dos órgãos gestores de transporte, podendo levar a riscos de má utilização dos recursos e falta de cláusulas contratuais referentes a fatos supervenientes ou de força maior. Em casos mais graves, podem levar a disputas judiciais confrontando interesse empresarial e o interesse público nos contratos, possibilitando encampamentos ou rupturas contratuais.

É preciso cuidado em decisões abruptas neste momento, e cada cidade precisa avaliar a sua situação econômica e de seu contrato. Caso alguma cidade precise atuar na operação do serviço durante a crise, aconselhamos buscar boas práticas no setor⁶ e, se possível, o diálogo com cidades que já operam completamente o serviço, como alguns exemplos positivos pelo país⁷.

Questão muito importante: é essencial manter empregos envolvidos no setor, utilizando recursos públicos e privados, para evitar efeitos de agravamento da crise social e de comprometimento da renda profissionais e famílias.

Nesse cenário, precisamos avançar em discussões sobre como financiar a garantia dos direitos dos cidadãos ao transporte no curto, médio e longo prazos, com formas mais adequadas de buscar recursos, com um sistema progressivo mudança da fórmula de remuneração das empresas que atuam no setor: com transparência e controle necessários para o funcionamento básico desse serviço fundamental durante a crise.

⁶ Material do Idec sobre gestão de sistemas de transportes, abordando a operação pública: <https://idec.org.br/ferramenta/guia-boas-praticas-de-gestao-dos-onibus-na-visao-do-usuario>; e material da ANTP sobre gestão de transportes: <http://antp.org.br/noticias/destaques/antp-lanca-guia-basico-de-gestao-operacional-para-melhoria-da-qualidade-do-servico-de-onibus-.html>

⁷ Exemplos positivos de cidade com o transporte operado pelo poder público no Brasil: <https://idec.org.br/noticia/em-visita-araras-sp-idec-confere-vantagens-do-transporte-municipalizado> <https://idec.org.br/noticia/conheca-o-transporte-de-marica-maior-cidade-oferecer-tarifa-zero-no-pais>

- **Nossa posição sobre o Programa Emergencial Transporte Social**⁸

Sobre o cenário de respostas imediatas à pandemia, cabe aqui opinar sobre a solução apresentada por entidades, como secretários e empresários do setor, em carta publicada e transformada no Projeto de Lei 2025/2020, o qual apresenta os objetivos e meios de implementação do “Programa Emergencial Transporte Social”.

Em nossa opinião, o programa acerta em buscar remuneração do setor pelo custo de serviço, mostrando necessidade de mudança do padrão nas cidades do país. Porém, cabe modificar a forma de remuneração correspondente à receita mantida pelas empresas operadoras nos atuais contratos. O formato de aquisição de crédito, por sua vez, foi a maneira encontrada para sanar falta de fundos de transportes e organização de subsídios necessários nas cidades brasileiras.

O auxílio social que os créditos trazem na forma de tarifa zero pode garantir acesso ao direito por usuários de programas sociais. No entanto, ao se limitar a pessoas cadastradas nesses programas, pode haver exclusão de outras pessoas em situações igualmente ou ainda mais vulneráveis.

A proposta de uso dos créditos fora do pico é inviável, pois o uso do transporte é resultado de obrigações do trabalhador e da trabalhadora, que não possuem escolha quanto ao horário de deslocamento. É necessário garantir oferta mínima de transporte adequada às demandas das pessoas que precisam do transporte nesse período, evitando aglomerações e superlotações.

Ressaltamos que o elemento principal a ser adicionado ao projeto é transparência de gastos, tanto na União, para aferir o programa, quanto nos municípios, para que o valor necessário seja auditado e avaliado, bem como o valor recebido, para garantir que os custos envolvidos estejam corretos. Além disso, é importante exigir alguma contrapartida de maior transparência por meio da disponibilização contínua de dados de bilhetagem, posicionamento dos veículos em tempo real e dados de planejamento.

Apontamos também a suspensão dos contratos dos trabalhadores e das trabalhadoras como solução negativa. Em nome da economia financeira, ela ignora impactos sociais e humanos em momento de extrema crise. Outra questão, é necessário buscar soluções para cidades sem bilhetagem eletrônica, bem como elaborar propostas para serviço de trilhos, garantindo integração do sistema com outros modos de transporte público, além dos modos de transporte ativo.

⁸ O Programa Emergencial Transporte Social compõe o [Projeto de Lei 2025/2020](#), em que são apresentadas propostas para a situação do transporte público no Brasil em tempos de pandemia e confinamento.

Então, pensando em soluções de médio prazo, propomos a implementação de medidas de redução de custos e lotação dos transportes. Investimentos emergenciais em mobilidade ativa, por bicicleta ou a pé, modos historicamente abandonados em nossas cidades, podem colaborar para a diminuição da ocupação dos transportes e dar alternativas de deslocamento aos cidadãos. Modos, cujos sistemas de implantação e manutenção, são mais baratos que o sistema de transporte coletivo, reduzindo assim custos da cidade e do Governo Federal. Necessário apontar que possibilidades de implantação dessas opções devem ser avaliadas em cada local, necessitando também articulação à rede estrutural de transporte coletivo.

Assim, considerando o exposto acima e ressaltando a importância do artigo 6º da Constituição Federal, que define o transporte como direito social de todos os cidadãos e cidadãs, propomos como medidas emergenciais:

- *Aportar recursos baseados no custo do sistema remunerado a preço de custo, com base em planilhas de controle públicos;*
- *Contemplar a remuneração por custo como mecanismo permanente, por meio de recursos em aditivos e alterações de contrato nas concessões municipais de transporte público;*
- *Garantir oferta mínima de transporte coletivo e uso de créditos do programa em todos os horários do dia, ajustando o serviço para evitar aglomeração de pessoas, com a limpeza e higiene necessárias;*
- *Dialogar com usuários para garantia de frota conforme a necessidade;*
- *Dar publicidade e transparência total, por parte do Governo Federal, aos recursos aportados e número de beneficiários do programa, e também, por parte dos governos locais sobre recursos utilizados e custos dos sistemas envolvidos;*
- *Ofertar auxílio federal para municípios para a gestão do programa como experiência de controle da receita e das contas do serviço de transportes, bem como práticas para revisão e redução de custos do serviço;*
- *Garantir estabilidade de emprego dos trabalhadores e das trabalhadoras rodoviários/as, com manutenção do nível salarial e utilização dos recursos aportados, garantindo saúde e segurança no trabalho;*
- *Buscar soluções similares para cidades que não dispõem de bilhetagem eletrônica, bem como para sistemas de trilhos, compatibilizando-se com as especificidades deste sistema;*

- Promover e apoiar nos municípios ações concretas para a mobilidade ativa, por bicicleta ou a pé, com possibilidade de integração aos outros modos de transporte coletivo para reduzir ocupação dos transportes e dar alternativas de deslocamento aos cidadãos;
- Buscar, no médio prazo, instituir fundo de transportes Inter federativo, com amplo debate público, destinando recursos para financiamento progressivo do transporte coletivo, em linha com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)⁹, destinando recursos de transporte individual e demais setores beneficiados pelo transporte público;
- Adoção pelos municípios de soluções próprias como: utilização de subsídios de acordo com legislação local; aditivos contratuais ou mudanças na gestão para busca dos objetivos apontados no texto como a remuneração por custo; mobilidade ativa, por bicicleta ou a pé, para a reduzir ocupação dos transportes; gratuidade no transporte, permitindo o embarque pela porta traseira dos veículos como medida de diminuição do contato físico de trabalhadores com usuários e de redução do impacto na renda das famílias.

Assinam:

Agenda Popular do Território/DF

Ameciclo - Associação Metropolitana de Ciclistas do Recife

Andar à Pé - DF

Bigu Comunicativismo

BrCidades

Casa Fluminense

Centro Popular de Direitos Humanos

Ciclocidade - Associação de Ciclistas Urbanos de São Paulo

Cidadeapé - Associação Pela Mobilidade a Pé em São Paulo

Fórum das Juventudes da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Fórum Paraibano da Pessoa com Deficiência

Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

Iema - Instituto de Energia e Meio Ambiente

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos

Instituto Aromeiazero

Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento Distrito Federal - IAB/DF

Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento Rio Grande do Sul - IAB/RS

Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento São Paulo - IAB/SP

Instituto de Cidadania Empresarial do Maranhão- ICE-MA

⁹ A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída pela [Lei nº 12.587/2012](#) e traz diretrizes para integrar diferentes modais de transporte e a melhorar de acessibilidade e mobilidade das pessoas nos municípios brasileiros.

Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife- IP.rec
Instituto Ilhabela Sustentável
Instituto Maranhão Sustentável
Instituto Nossa Ilhéus
Instituto Urbe Urge
ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
Minha Campinas
Movimento Nossa Brasília
Movimento Nossa BH
Movimento Passe Livre - Distrito Federal e entorno
Movimento Passe Livre - Niterói
Movimento Passe Livre - São Paulo
Observatório do Recife
Observatório das Metrôpoles - Núcleo UEM/Maringá
Programa Cidades Sustentáveis
Renfa-PE - Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas em Pernambuco
Rodas da Paz
Rede Nossa São Paulo
Soma Brasil
Tarifa Zero BH
UCB - União de Ciclistas do Brasil