

## **A CRISE DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO NO BRASIL: FINANCIAMENTO, GOVERNANÇA E O SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE (SUM)**

### **Eduardo Facchini**

Doutor em Engenharia Elétrica (Sistemas de Potência) pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: eduardofacchiniusp@gmail.com

### **Mariana Domingues Facchini**

Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

E-mail: mariana.facchini@hotmail.com

### **Resumo**

O artigo analisa a crise sistêmica do transporte público coletivo urbano por ônibus no Brasil, com foco nas deficiências operacionais que impactam a confiança dos usuários e estimulam a migração para modos alternativos de mobilidade. O estudo examina criticamente propostas em trâmite legislativo, com ênfase na estruturação do Sistema Único de Mobilidade (SUM) e na adoção de modelos de financiamento inovadores. Conclui-se que a transição para mecanismos de custeio extra tarifários e a governança compartilhada entre os entes federativos são indispensáveis para garantir a viabilidade econômica e a manutenção do sistema de transporte coletivo municipal sobre pneus.

Palavras-chave: transporte público coletivo, mobilidade urbana, financiamento, Sistema Único de Mobilidade (SUM), trâmite legislativo.

### **Abstract**

This article analyzes the systemic crisis of urban collective bus transport in Brazil, focusing on operational deficiencies that impact user trust and encourage migration to alternative mobility modes. The study critically examines pending legislative proposals, emphasizing the structuring of the Unified Mobility System (SUM) and the adoption of innovative financing models. It concludes that the transition to extra-fare

funding mechanisms and shared governance among federative entities are essential to ensure the economic viability and maintenance of the municipal rubber-tired transport system.

Keywords: collective public transport, urban mobility, financing, Unified Mobility System (SUM), legislative process.

## **1. O Que Move o Brasileiro: Além do Sonho do Automóvel**

O transporte público urbano por ônibus constitui o modo estruturante da mobilidade nas cidades brasileiras, permanecendo essencial para o deslocamento cotidiano, especialmente entre as classes de menor renda. No entanto, sua trajetória é marcada pela ambiguidade do sistema rodoviário adotado a partir do governo Juscelino Kubitschek. Dada a dimensão continental do país, a priorização histórica do transporte sobre pneus em detrimento do ferroviário gerou uma carência crônica de sistemas de alta capacidade (Vasconcellos, 2012).

Nesse cenário, consolidou-se a percepção de que possuir um automóvel é um símbolo latente de sucesso financeiro e ascensão social. O carro individual é frequentemente associado ao lazer e à ideia de status social, operando como um concorrente cultural e prático ao transporte coletivo. Este artigo busca refletir sobre o serviço de ônibus urbano diante desse paradoxo, considerando as dificuldades operacionais, a acentuada queda de passageiros e as severas consequências sobre seu modelo de financiamento.

Periodicamente, as crises sistêmicas no setor retornam ao debate público. O Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT, 2023) reitera que o colapso atual é resultado de décadas de subfinanciamento. Esse quadro de instabilidade foi agravado no período pós-pandemia da COVID-19, marcado pela redução drástica na demanda e pela rápida ascensão dos serviços intermediados por tecnologia, que redefiniram as dinâmicas de mobilidade urbana (Gomes & Silva, 2021).

## **2. Dificuldades do Setor**

O serviço de transporte enfrenta problemas agravados por eventos específicos. A pandemia reduziu drasticamente a circulação de pessoas e impulsionou o

teletrabalho (ANTP, 2020). Outro ponto é o avanço de modelos baseados em tecnologias disruptivas, como Uber e 99, vistos como concorrência assimétrica por não arcarem com os mesmos encargos tributários (Gomes & Silva, 2021).

Além destes, outros indicativos demonstram que o ônibus urbano, na percepção da população, não atende plenamente às suas necessidades de mobilidade. As gestões municipais frequentemente se concentram em questões operacionais corriqueiras, como a pontualidade na partida dos veículos, partindo do pressuposto de que as concessionárias, isoladamente, podem resolver o problema. Esse foco restrito muitas vezes impede uma análise sistêmica que integre a gestão do trânsito. Embora algumas gestões busquem priorizar o transporte por ônibus, delimitando faixas exclusivas para este transporte ainda é muito comum, a falta de alinhamento entre os diferentes órgãos gestores o que é uma questão central, impactando diretamente no tempo de espera no ponto e no tempo total da viagem pretendida pelo usuário.

## **2.1 Principais Problemas Recorrentes**

- **Infraestrutura precária:** A carência de faixas exclusivas agrava os congestionamentos e compromete a confiabilidade do sistema (IBGE, 2019). É fundamental compreender a via pública como um bem comum e um recurso escasso de alto valor social. A priorização do transporte coletivo nesse espaço é uma diretriz de eficiência que não deve ser negligenciada pelas gestões municipais, visto que a democratização do espaço viário impacta positivamente a produtividade urbana, ainda que exija a redistribuição do espaço anteriormente destinado ao transporte individual.

- **Superlotação:** Fator que compromete o conforto e a segurança, além de representar riscos à saúde pública (Almeida & Santos, 2020). A elevada taxa de ocupação nos horários de pico compromete a percepção de qualidade do usuário. Para além da eficiência financeira, a regulação municipal deve assegurar um índice de ocupação confortável, coibindo a prática de superlotação frequentemente utilizada como estratégia de maximização de receitas pelos operadores. A manutenção de uma densidade moderada de passageiros por veículo é um fator determinante para a permanência do usuário no sistema e para a humanização do atendimento, garantindo a dignidade no deslocamento cotidiano.

- Tempo de viagem e de espera: O deslocamento médio em grandes cidades brasileiras pode ultrapassar duas horas (ANTP, 2020). Na mobilidade urbana, o tempo é um indicador crítico de qualidade; contudo, a eficiência do serviço não depende exclusivamente do cumprimento das ordens de serviço e escalas de partida pelos operadores. É fundamental assegurar a fluidez viária por meio de corredores e faixas exclusivas. Portanto, a otimização dos tempos de percurso exige ações integradas de governo que priorizem o transporte coletivo no sistema viário, garantindo a previsibilidade e a prestação indispensáveis ao usuário.

- Tarifas e custos: O sistema enfrenta o impacto de custos fixos elevados e o ônus de gratuidades sem a devida compensação financeira (Ferreira & Soares, 2019). É fundamental distinguir as gratuidades amparadas em justiça social — como as destinadas a idosos, pessoas com deficiência e estudantes em situação de vulnerabilidade, que garantem o direito à cidade — daquelas concessões corporativas ou setoriais sem fundamentação socioeconômica. Com o agravamento da queda de demanda, a imposição de benefícios sem uma fonte de custeio extra tarifária gera um desequilíbrio financeiro severo. A ausência de um financiamento sustentável que desonere a tarifa paga pelo usuário comum torna a crise do setor um fenômeno estrutural e recorrente.

### 3. O Ônibus Urbano como Serviço

Qualidade em serviços pressupõe o oferecimento de um desempenho que atenda ou supere as expectativas do usuário. Embora a qualidade seja um conceito frequentemente associado à subjetividade, na prestação de serviços públicos é **fundamental** que o operador adote as melhores práticas na execução de suas tarefas, buscando reduzir a lacuna entre o serviço esperado e o percebido. Esse processo exige não apenas eficiência operacional, mas também empatia e comunicação clara com o passageiro (Bitner & Zeithaml, 2018). No âmbito do transporte coletivo, a confiabilidade e a prestação referem-se à capacidade técnica e institucional de operar rigorosamente conforme o prometido, estabelecendo um vínculo de confiança com a sociedade (Parasuraman & Zeithaml, 2019).

### 4. A Importância do Fator Tempo

A pontualidade e a previsibilidade do serviço são fundamentais e servem como indicadores-chave de qualidade (Almeida & Santos, 2020). A mitigação de atrasos exige a integração sistêmica entre os diversos órgãos gestores do município, além do monitoramento das operações em tempo real. A implementação de corredores exclusivos, por sua vez, é uma medida estruturante que pode reduzir significativamente o tempo de viagem (Brasil, 2022).

O tempo de deslocamento possui um custo de oportunidade elevado para o cidadão, impactando diretamente sua qualidade de vida e a produtividade urbana. A percepção de espera no ponto ou de lentidão no percurso é frequentemente agravada por externalidades — como congestionamentos e falhas operacionais não resolvidas — que geram insatisfação e perda de credibilidade no sistema. Portanto, o gestor público, no âmbito do governo municipal, deve priorizar este fator e buscar o apoio e alinhamento de todas as secretarias e órgãos competentes para garantir a eficiência do serviço.

## **5. Desafios e Estratégias para a Competitividade Sistêmica**

A recuperação da adesão ao sistema exige que a gestão e a operação concentrem esforços na experiência do passageiro. Conforme preconizam Bitner e Zeithaml (2018), o usuário possui liberdade de escolha e reage negativamente quando percebe uma queda na qualidade ou no desrespeito aos seus direitos. Nesse contexto, a prioridade do setor não deve ser meramente a contestação dos modos concorrentes, mas sim o empenho coletivo de todos os atores envolvidos na prestação do serviço para elevar os padrões de desempenho.

A busca por melhorias estruturais requer a aplicação de soluções técnicas aliadas à criatividade na gestão de entraves cotidianos. A viabilização desse novo patamar de qualidade encontra respaldo em propostas como o Sistema Único de Mobilidade (SUM), que persegue o caminho da sustentabilidade financeira e operacional. O SUM propõe uma reengenharia do modelo, permitindo que a inovação e o financiamento estável transformem o transporte público em uma opção de mobilidade superior e socialmente inclusiva.

### **5.1 Pontos-chave para a Credibilidade**

- A credibilidade e a consequente adesão ao sistema dependem da percepção do usuário sobre dimensões-chave da qualidade do serviço. Os atributos a seguir, fundamentados na literatura de marketing de serviços (Bitner & Zeithaml, 2018; Parasuraman & Zeithaml, 2019), são cruciais para a gestão da mobilidade urbana:

- **Confiabilidade:** Capacidade de cumprir horários e itinerários de forma estável e consistente.

- **Responsividade:** Prontidão da operação e da gestão para resolver problemas e atender solicitações.

- **Segurança:** Garantir a integridade física dos passageiros nos veículos e terminais (livre de acidentes e crimes).

- **Empatia:** Atenção individualizada e acessível às necessidades específicas dos passageiros.

- **Tangibilidade:** A manutenção física e a aparência dos veículos, terminais e pontos de parada.

## **6. Gestão e Monitoramento Contínuo**

A eficácia das políticas de mobilidade depende de uma administração pública capaz de adotar sistemas de gestão dinâmica, que transcendam a fiscalização punitiva e permitam diagnosticar falhas estruturais em tempo real (ANTP, 2020). O monitoramento contínuo deve ser pautado em indicadores de desempenho claros — como o índice de cumprimento de viagens, a idade média da frota e os níveis de satisfação do usuário — garantindo que as ações corretivas sejam fundamentadas em dados concretos.

Além da competência técnica, a governança do sistema exige o fortalecimento da transparência. Comitês e conselhos municipais com participação ativa da sociedade civil são fundamentais para assegurar o controle social sobre os contratos de concessão e a aplicação dos recursos públicos. Essa abertura institucional não apenas legitima as decisões governamentais, mas também permite que o sistema de transporte seja ajustado às reais necessidades da população, promovendo uma gestão democrática e eficiente.

## **7. A Dinâmica Contemporânea e a Permanência do Usuário**

A manutenção do cidadão no sistema de transporte coletivo não é uma condição estática, mas um processo dependente da evolução contínua do serviço. Conforme apontam Almeida e Santos (2020), a sociedade contemporânea apresenta uma intolerância crescente a serviços que não acompanham os avanços tecnológicos e as novas necessidades de deslocamento, o que frequentemente resulta na migração para modos individuais motorizados.

Para mitigar esse esvaziamento, é fundamental que a operação do sistema incorpore inovações que garantam a previsibilidade e a conveniência. Isso inclui a disponibilização de informações em tempo real, sistemas de bilhetagem modernos e canais de atendimento digital que humanizem a relação entre o passageiro e o serviço. A inovação, portanto, deixa de ser um acessório para se tornar a base da sustentabilidade do sistema, assegurando que o ônibus urbano permaneça como uma alternativa viável e eficiente frente à dinâmica das cidades modernas.

## **8. Como Avaliar a Qualidade**

A avaliação da qualidade no transporte público deve ser estruturada a partir de uma visão multidimensional, que integre a percepção subjetiva do cidadão aos dados técnicos da operação. Métodos consolidados, como as pesquisas de satisfação e o *Net Promoter Score* (NPS), permitem mensurar o grau de lealdade e os pontos de atrito na jornada do passageiro, enquanto a análise rigorosa de métricas operacionais fornece o embasamento técnico sobre a eficiência do serviço prestado (Bitner & Zeithaml, 2018).

Contudo, para que a avaliação se transforme em política pública eficaz, é indispensável que esses dados sejam compartilhados e discutidos de forma transparente. Uma abordagem colaborativa, que envolva usuários, gestores e operadores na interpretação dos resultados, aumenta significativamente a legitimidade das decisões regulatórias (Brasil, 2022). O monitoramento da qualidade, portanto, deixa de ser um mero relatório burocrático para se tornar um instrumento de governança, capaz de orientar investimentos e ajustes contratuais que priorizem o bem-estar social e a eficácia do sistema.

## **9. Aspectos Operacionais a Serem Avaliados**

A avaliação da performance operacional deve abranger dimensões que impactam tanto a sustentabilidade financeira quanto a função social do transporte. Primeiramente, devem ser examinadas a conservação da frota e a adequação da infraestrutura viária, fatores que influenciam diretamente a segurança e o conforto do usuário (Ferreira & Soares, 2019). Uma frota obsoleta ou vias mal conservadas elevam os custos de manutenção e reduzem a confiabilidade do serviço.

Ademais, o planejamento de linhas e itinerários é um pilar crítico que define a acessibilidade urbana. Segundo Vasconcellos (2012), a rede de transporte deve ser dinâmica, ajustando-se à distribuição espacial das atividades econômicas e sociais para evitar a exclusão de periferias. Somam-se a esses pontos a análise rigorosa dos custos operacionais e a busca por sustentabilidade ambiental — por meio da redução de emissões e modernização energética. A integração desses aspectos permite uma visão holística da operação, garantindo que o sistema seja não apenas eficiente do ponto de vista técnico, mas também equitativo e sustentável a longo prazo.

## **10. Sustentabilidade e o Desafio do Financiamento**

O modelo de financiamento é o maior desafio brasileiro. A proposta do Sistema Único de Mobilidade (SUM) surge como alternativa inovadora, inspirada no Sistema Único de Saúde. Conforme defende Erundina (2023):

O transporte deve ser financiado como um direito social, desvinculando o custo do serviço da capacidade de pagamento do cidadão, mediante um fundo nacional que garanta o custeio operacional. (p. 5).

O SUM prevê um fundo nacional abastecido por recursos provenientes de impostos sobre combustíveis e veículos, garantindo o transporte como direito social (Brasil, 2023). A viabilidade deste sistema depende de um arranjo federativo que integre diferentes esferas de arrecadação. Enquanto o modelo tradicional foca na tarifa paga pelo usuário, a nova arquitetura propõe a utilização de receitas federais já existentes, mas que historicamente não eram vinculadas ao custeio operacional do transporte urbano.

É importante ressaltar que, embora instrumentos como o Novo PAC e fundos do BNDES (citados na Tabela 1) sejam voltados prioritariamente para investimentos em infraestrutura e renovação de frota, a proposta do SUM abre a possibilidade de

partilha desses recursos para o custeio direto da operação. Essa transição é fundamental para garantir a modicidade tarifária ou a implementação da tarifa zero. A Tabela 1 detalha os principais instrumentos federais que, sob a égide do SUM, podem ser mobilizados ou reestruturados para este fim.

**Tabela.1***Recursos federais aplicáveis ao transporte público*

Fonte de financiamento	Descrição detalhada	Programas principais	Nível de atuação
Orçamento Geral da União	Recursos provenientes de impostos federais alocados anualmente.	PIS/PASEP, COFINS, IR, IPI	Federal
Programas Federais	Condições especiais de crédito e repasse para estados e municípios.	Novo PAC, BNDES FINEM, Avançar Cidades	Federal/Subnacional
Fundos Setoriais	Fundos destinados ao desenvolvimento urbano e regional.	Fundo Nacional de Mobilidade	Federal
Tarifas e Taxas	Custeio operacional do transporte coletivo local.	Subsídios locais, Tarifa paga pelo usuário	Municipal

Nota. Elaborado pelos autores (2025).

**11. Fontes De Financiamento Para O SUM**

Embora o suporte federal seja indispensável para investimentos vultosos, a sustentabilidade cotidiana do sistema passa pela revisão da carga tributária estadual. Atualmente, tributos como o IPVA e o ICMS incidem diretamente sobre a cadeia de mobilidade, porém operam como receitas não vinculadas, muitas vezes "pegando carona" na circulação de veículos sem que o valor arrecadado retorne

obrigatoriamente para a melhoria do transporte público. De acordo com o documento oficial do Brasil (2023), a integração tributária é o pilar que permitirá que estados e municípios compartilhem a responsabilidade pela modicidade tarifária.

A proposta do SUM abre espaço para que a arrecadação do IPVA seja integralmente vinculada à mobilidade, transformando um imposto de finalidade geral em um instrumento de justiça socioespacial. Do mesmo modo, a reestruturação do ICMS sobre insumos (combustíveis e peças) poderia ser partilhada via fundos metropolitanos para reduzir o custo do quilômetro rodado. A Tabela 2 apresenta os tributos estaduais que possuem correlação direta com o setor, mas que carecem de uma nova regulamentação para servirem de base ao SUM.

**Tabela.2**

*Impostos estaduais e sua relação com a mobilidade*

---

Imposto	Incidência	Base de cálculo e alíquota	Observações
ICMS	Serviços de transporte intermunicipal e interestadual.	Valor do frete, alíquota variável conforme o estado.	Principal tributo estadual sobre transporte.
IPVA	Propriedade de veículos automotores.	Percentual sobre o valor venal (1% a 4%).	Receita compartilhada entre estado e municípios.
Taxa de Licenciamento	Circulação legal dos veículos.	Valor fixo anual.	Recolhido pelo DETRAN estadual.

---

Nota. Elaborado pelos autores (2025).

A análise desses dados demonstra que a transição para um modelo de transporte sustentável exige mais do que a simples alocação de verbas; requer uma reengenharia fiscal. Como aponta a proposta do SUM (Erundina, 2023), a institucionalização de fontes extra tarifárias é a única via para romper o impasse da exclusão pela tarifa. No nível municipal, receitas provenientes do ISS e de taxas de

uso do solo, como o estacionamento rotativo, podem atuar como financiamento cruzado, onde o transporte individual subsidia o coletivo (Tabela 3).

Ainda que o objetivo da Tarifa Zero não seja alcançado em uma primeira experiência, a viabilização de uma tarifa módica, acompanhada de uma melhora sensível na percepção de atendimento pelo usuário, já representará um avanço significativo. Se o foco na qualidade for mantido e aprimorado, o sistema de ônibus urbano poderá superar seu atual impasse e retomar sua relevância estrutural.

### **Tabela.3**

#### *Tributos e receitas municipais aplicáveis à mobilidade*

Tributo	Descrição e relação com o transporte	Detalhes principais
ISS	Incide sobre o transporte intramunicipal (ônibus, táxi, aplicativos).	Alíquota de 2% a 5% sobre o faturamento.
IPTU	Financia infraestrutura urbana (ruas, iluminação, calçadas).	Variável conforme o valor venal do imóvel.
Taxas de Estacionamento	Cobrança pelo uso de vagas públicas em áreas centrais.	Ex.: Zona Azul / Estacionamento Rotativo.
CIP	Contribuição de Iluminação Pública para vias e terminais.	Garante a segurança física no sistema.

*Nota.* Elaborado pelos autores (2025).

## **12. Considerações Finais**

A gestão pública das políticas de mobilidade deve ser compreendida como um tema transversal, projetado para abranger a totalidade do tecido urbano e suas complexidades socioeconômicas. Conseqüentemente, a busca por essa universalidade exige que o Estado reassuma o protagonismo estratégico na gestão e no planejamento do setor. A prestação do serviço à população não pode submeter-se estritamente às lógicas de mercado das concessionárias, tampouco

pautar-se exclusivamente em promessas tecnológicas desvinculadas da realidade operacional e das necessidades da demanda.

O papel dos entes governamentais deve transcender o aporte financeiro, sendo fundamental o estabelecimento de critérios rígidos de qualidade voltados à experiência do usuário. O planejamento técnico, por mais sofisticado que seja, perde sua função social se não priorizar o bem-estar dos cidadãos e a transparência na aplicação dos recursos públicos. Nesse cenário, a superação dos atuais gargalos estruturais depende de uma coparticipação efetiva entre os entes federativos, tendo o Sistema Único de Mobilidade (SUM) como a arquitetura institucional central e necessária para garantir o direito social à mobilidade.

Em suma, ainda que a implementação da Tarifa Zero não seja plenamente alcançada em uma etapa inicial, a viabilização de uma tarifa módica, integrada a uma melhora sensível na percepção de atendimento e confiabilidade, representará um avanço significativo para as cidades brasileiras. Se o foco na qualidade e na sustentabilidade do custeio for mantido como prioridade política, o sistema de ônibus urbano poderá superar seu atual impasse, retomando sua relevância estrutural como indutor de desenvolvimento urbano, produtividade e equidade social.

## Referências

Almeida, Cláudia Patrícia & Santos, Ricardo Augusto. (2020). Mobilidade urbana e desigualdade social no Brasil. *Revista Cidades e Sociedade*, 5(1).

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. (2012). *Pesquisa de imagem do transporte público urbano*. São Paulo: ANTP.

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. (2020). *Relatório técnico: mobilidade urbana pós-pandemia*. São Paulo: ANTP. Acessado em 06 de janeiro de 2026, de: <http://www.antp.org.br>

Bitner, Mary Jo & Zeithaml, Valarie A. (2018). *Services Marketing: Integrating Customer Focus Across the Firm* (7ª ed.). New York: McGraw-Hill Education.

Brasil. (2022). Ministério das Cidades. *Novo PAC Mobilidade Urbana*. Brasília: Governo Federal. Acessado em 06 de janeiro de 2026, de: [www.gov.br](http://www.gov.br)

Brasil. (2023). *Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2023. Institui o Sistema Único de Mobilidade (SUM)*. Brasília: Câmara dos Deputados. Acessado em 06 de janeiro de 2026, de: [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br)

Costa, Marcos Aurélio & Oliveira, Luiz Felipe. (2020). Desafios da regulação do transporte público municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(2).

Erundina, Luiza. (2023). *Sistema Único de Mobilidade: diretrizes e perspectivas legislativas*. Brasília: Câmara dos Deputados.

Ferreira, João Paulo & Soares, Eduardo Luiz. (2019). Modelos de financiamento do transporte coletivo urbano no Brasil. *Revista Transporte e Sociedade*, 14(3).

Gomes, Daniela Roberta & Silva, Marcelo Teodoro. (2021). Tecnologias disruptivas e transporte público: desafios e oportunidades. *Revista Brasileira de Mobilidade*, 8(2).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Pesquisa de Mobilidade Urbana nas Regiões Metropolitanas*. Rio de Janeiro: IBGE. Acessado em 06 de janeiro de 2026, de: <https://www.ibge.gov.br>

Instituto MDT – Instituto do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos. (2023). *Manifesto pela Mobilidade Urbana como Direito Social*. Brasília: Instituto MDT. Acessado em 06 de janeiro de 2026, de: <http://www.mdt.org.br>

Parasuraman, Anantharathan & Zeithaml, Valarie A. (2019). *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

Vasconcellos, Eduardo Alcântara. (2012). *Transporte urbano, espaço e equidade: o papel da política pública*. São Paulo: Annablume.