

SUM - Sistema Único de Mobilidade: caminhos para um transporte coletivo justo



Annie Oviedo*



Aline Leite**

Resumo: O Sistema Único de Mobilidade (SUM) é uma proposta para garantir o direito à mobilidade urbana com Tarifa Zero no transporte coletivo. Defende que o acesso gratuito ao transporte é essencial para a democracia, inclusão social e redução das desigualdades. O SUM propõe um modelo nacional, público e integrado, financiado por recursos públicos, com planejamento participativo e foco na sustentabilidade. A mobilidade é um direito universal e fundamental para o exercício da cidadania e para a construção de cidades mais justas.

ATarifa Zero no transporte coletivo é uma demanda que se constrói e ganha força no âmbito municipal: são os municípios, afinal de contas, os responsáveis pelo transporte coletivo. Contudo, a afirmação “em minha cidade o transporte coletivo é caro e o serviço de baixa qualidade” pode se aplicar a praticamente qualquer cidade brasileira (que tem transporte coletivo, e é uma minoria). Isso é um indicativo forte de que o problema da qualidade do transporte e das tarifas elevadas não é exclusivo de uma ou outra cidade, ou das capitais e grandes cidades: ele é um problema nacional, enfrentado por toda a população atendida pelo transporte coletivo.

Se a situação crítica do transporte coletivo é nacional, então também precisamos de uma estratégia nacional para enfrentá-la: para isso surge a ideia do SUM, o Sistema Único de Mobilidade, uma proposta que quer revolucionar a maneira como pensamos a mobilidade no nosso país.

A seguir, explicaremos o que é o SUM, de onde nasce essa proposta e quais as iniciativas para que se torne realidade (Leite *et al.*, 2023)¹.

*TZBH, **ITDP.

DOI: <https://doi.org/10.36942/dialogossocioambientais.v8i23.1418>

Palavras-chave: Sistema Único de Mobilidade; justiça social; direito à cidade; Tarifa Zero.

1. O documento citado apresenta em detalhes a proposta da sociedade civil para o SUM e foi desenvolvido como parte do trabalho das duas pessoas autoras no Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC).

Dificuldades enfrentadas pelos municípios

A responsabilidade pelo transporte coletivo urbano é do município, conforme previsto na Constituição. A Carta Magna atribui diversas responsabilidades ao município, como saúde, educação básica e coleta de lixo. Uma parte relevante dos fundos para essas políticas públicas vem do Governo Federal, o que inclui transferências constitucionais intergovernamentais, além de políticas sociais como o Bolsa Família, enquanto outras são financiadas apenas pela arrecadação municipal (o IPTU, por exemplo, é um imposto municipal). A realidade financeira dos municípios frente a seus encargos, porém, é de poucos recursos e corpo técnico reduzido.

O transporte coletivo, em geral, não é financiado por recursos públicos: ele depende da tarifa paga pela população usuária. Algumas cidades, como São Paulo e Brasília, contribuem com o financiamento do transporte coletivo a partir de seus orçamentos. Com a pandemia, isso começou a mudar (IDEC, 2022): diversas cidades passaram a subsidiar o transporte coletivo de alguma forma, para evitar seu colapso.

Ao analisar esse processo, percebemos dois problemas. O primeiro é o fato de que o aporte de recursos depende da disponibilidade orçamentária, ou seja, várias cidades apenas não conseguiram financiar seu sistema de transporte. O segundo é o modelo de subsídio - repasse de recursos públicos às empresas operadoras - ocorreu sem transparência, sem contrapartidas e sem indicadores objetivos. Quais as contrapartidas e impactos? Aumentaram as viagens? Os salários dos motoristas e cobradores estão em dia? Foram adquiridos novos veículos? Informações essenciais não foram divulgadas.

Recursos federais podem melhorar a qualidade do transporte coletivo. É preciso implementar regras nacionais de transparência e outras medidas. Atualmente, o financiamento federal para o transporte coletivo está centrado no BNDES e é focado em compra de veículos, que são um bem de propriedade privada, e não um ativo público

Municípios brasileiros podem se beneficiar do apoio do Governo Federal no financiamento do transporte, assim como acontece com outros serviços públicos essenciais, e esse apoio pode contribuir para a redução das desigualdades regionais.

O que é o SUM

Tendo em mente os apontamentos da seção anterior fica mais claro quais os problemas que o SUM busca resolver. O primeiro é o aporte de recursos. Muitos municípios não têm espaço orçamentário para financiar o transporte coletivo. Isso significa dependência total do pagamento das tarifas para manter o sistema. A tarifa é um instrumento totalmente regressivo: o transporte coletivo é essencial para a cidade toda, mas é sustentado apenas pelo pagamento efetuado, em geral, pela parcela da sociedade de menor renda.

Quem anda de ônibus tem uma pegada infinitamente menor de emissão de gases poluentes, contribui para um trânsito mais fluido e seguro e, mesmo assim, paga um preço mais alto para se locomover. Como as empresas operadoras são, majoritariamente, privadas, o dinheiro pago em tarifas se concentra na mão de empresários, aumentando ainda mais a concentração de renda. Em suma, o transporte coletivo, hoje, aumenta a desigualdade socioeconômica. Também não contribui para a redução de desigualdades espaciais visto que, em geral, o transporte é de qualidade muito mais baixa nas periferias e áreas mais distantes dos centros.

O aporte de recursos públicos provenientes do orçamento, ou seja, dos impostos, pode contribuir para mudar essa situação. Se o transporte é a espinha dorsal de uma cidade, um serviço essencial, nada mais justo do que toda a sociedade contribuir para sua manutenção e financiamento. Não faz sentido um bem público e serviço essencial ser financiado somente pela parcela mais pobre da população. A existência do SUM, portanto, contribui para que os municípios recebam recursos e, ao mesmo tempo, garante mais progressividade na lógica de financiamento de um bem coletivo, como é o transporte.

O SUM não é apenas um sistema de redistribuição de recursos, ainda que isso seja fundamental. Como foi amplamente demonstrado por numerosas CPIs, escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro e aumentos de tarifa sem transparência, a lógica de remuneração dos sistemas de transporte é opaca. Mais uma vez, esse não é um problema de uma ou outra cidade; estamos diante de uma questão generalizada. Com o SUM, o Governo Federal pode prestar apoio aos municípios na criação de novas fórmulas de remuneração, mais eficientes e transparentes. Isso permitiria a padronização de dados e informações, e modelos de fórmulas poderiam ser implementados por municípios que não têm a estrutura técnica necessária para desenhar esses mecanismos. Um sistema unificado de informações permitiria comparar preços de insumos, porcentagem de lucro e aderência das operadoras às regras de transparência.

Ainda, o Governo Federal poderia organizar grandes compras de veículos elétricos, reduzindo o preço a ser pago e distribuindo os novos ônibus para cidades que não teriam como comprá-los apenas com seu orçamento.

Uma proposta de criação do SUM já tramita no Congresso: é a PEC 25/2023 (Brasil, 2023), apresentada pela deputada federal Luiza Erundina (PSOL/SP). A sociedade civil também desenhou projetos em apoio à PEC e para discussão pública no âmbito da sociedade civil.

A proposta da deputada Erundina não apenas cria o SUM; ela estabelece que o SUM garanta Tarifa Zero no transporte coletivo em todo o território nacional. O SUM poderia existir mantendo as atuais tarifas, mas adicionando recursos aos sistemas locais? Poderia. Os modelos de sistema único nos quais se inspira, o SUS (Sistema Único de Saúde) e o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), porém, mostram o caminho: eles são totalmente gratuitos, de acesso livre para a população. A mobilidade pode seguir esse mesmo caminho: de fardo econômico, ou seja, barreira social, pode se tornar garantidora de direitos e de acesso pleno à cidade, aos serviços que ela tem a oferecer. Se uma consulta médica no SUS é gratuita, mas ainda é necessário pagar para chegar até ela, então o direito à saúde está comprometido. Se um trabalhador é preterido em uma vaga de emprego porque mora longe e o empregador quer pagar um Vale-Transporte mais barato, então está comprometido o acesso ao trabalho. Nas eleições de 2022 isso ficou evidente: o STF disse

que a Tarifa Zero no dia da votação era constitucional, porque garantia o pleno exercício do direito ao voto. Se isso é verdade no dia das eleições, também é verdade todos os demais dias do ano.

O SUM, portanto, não é apenas um instrumento para a melhoria dos serviços ofertados; com a Tarifa Zero, ele se torna um meio para garantir direitos à população, aprofundando a democracia e garantindo acesso à saúde, à educação, ao trabalho e ao lazer.

O funcionamento do SUM também se inspira nos modelos do SUS (Sistema Único de Saúde) e do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) quando se trata da participação efetiva da sociedade na sua construção e gestão. Hoje, não há um colegiado nacional que pense a mobilidade urbana, aos moldes do Conselho Nacional de Saúde. Alguns municípios têm Conselhos de Mobilidade Urbana, mas eles costumam ser consultivos e não têm poder nem mesmo para modificar linhas ou demandar a criação de novos trajetos.

A proposta do SUM busca criar um colegiado nacional, que pense as diretrizes gerais, por exemplo, uma meta nacional de redução da emissão de poluentes, diretrizes nacionais de transparência e qualidade. Este colegiado se reflete em conselhos estaduais e municipais, que conhecem a realidade local de perto, e sabem como implementar as diretrizes nacionais adaptando-as às suas realidades. São os conselhos locais que discutem desenho de linhas e número de viagens, estratégias para aumentar as viagens de transporte coletivo em detrimento das viagens de transporte individual, alocação de recursos para a mobilidade ativa e para garantir caminhabilidade nas cidades.

O financiamento do SUM, na PEC 25/2023, viria a partir de contribuições de quem tem um veículo motorizado próprio, de maneira progressiva: carros maiores contribuem mais. No âmbito da sociedade civil, há outras iniciativas sendo discutidas: nova distribuição dos recursos do vale transporte, similar ao que já acontece na França hoje; melhor uso dos subsídios existentes, redirecionamento de impostos como a CIDE para o financiamento do transporte.

Na situação de emergência climática que vivemos, é essencial reduzir a dependência do automóvel, o que só é possível aumentando a oferta de transporte coletivo de qualidade. Estamos diante da oportunidade não apenas de aumentar os recursos para o transporte coletivo, mas de transformá-lo em instrumento de realização da democracia, combate às mudanças climáticas e redução das desigualdades. O caminho de inovação em política pública para a mobilidade está aberto, e cabe a nós e aos nossos governantes percorrê-lo.

Referências

BRASIL. Senado Federal. Emenda Constitucional nº 90. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540693>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 25, de 16 de maio de 2023. Acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema Único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a instituírem contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 16 mai. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362526>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Lei 7.418 de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7418compilado.htm Acesso em: 21 de out. de 2025.

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Institui o SUS (Sistema Único de Saúde) e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.080%2C%20DE%201990%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5es%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%A5o%20para,correspondentes%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3o%20de%20sa%C3%ADde. Acesso em: 21 de out. de 2025.

BRASIL. Lei 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), aprovada pelo 54 Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> Disponível em: 21 de out. de 2025.

BRASIL. Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm>.

DOMINGUES, Letícia Birchal. Vale-transporte: visão geral e passos possíveis para seu financiamento público. Belo Horizonte: Fundação Rosa Luxemburgo; NOSSAS, jun. 2023. ISBN 978-65-89834-05-2. Disponível em: <<https://rosalux.org.br/vale-transporte-visao-geral-e-passos-possiveis-para-seu-financiamento-publico/>>. Acesso em: 21 out. 2025. >

INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES (IDEC). Levantamento e análise de subsídios ao sistema de transporte coletivo por ônibus concedidos por municípios: relatório de pesquisa – Mobilidade. São Paulo: IDEC, 2022. Disponível em: <https://idec.org.br/pdf/18012022_relatorio_de_pesquisa_mobilidade_subsidio_na_pandemia-1.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

LEITE, Aline; OVIEDO, Annie; RODRIGUES, Beatriz; CALABRIA, Rafael. SUM - Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. São Paulo: IDEC, 2023.

