



**NATÁLIA DE SOUZA LANFREDI**

**ARRANJOS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DE  
ILHABELA-SP.**

**LAVRAS – MG**

**2017**

**NATÁLIA DE SOUZA LANFREDI**

**ARRANJOS DE MOBILIDADE URBANA: O CASO DE ILHABELA-SP.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Dany Flávio Tonelli

Orientador

**LAVRAS – MG**

**2017**

## RESUMO

Por este estudo exploratório objetivou-se identificar como os municípios podem incentivar o uso do transporte público conforme indica a Política Nacional de Mobilidade Urbana, investigando o caso da tarifa diferenciada do bilhete único de Ilhabela – SP, considerada aqui como inovação em arranjo institucional de Mobilidade Urbana no nível local. Como instrumento de coleta de dados foi realizado estudo de caso, com a realização de pesquisas bibliográficas, análise documental, entrevista com atores sociais e observação assistemática. Percebeu-se que o Bilhete Único de Ilhabela possibilitou a população os incentivos para o uso do transporte público com mais frequência e também a participação da sociedade na construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Como resultado, acredita-se que a atuação do poder público na construção de políticas públicas inovadoras é fundamental para superar os problemas atuais nas diversas áreas em que eles se apresentam. No caso da mobilidade urbana, o estudo contribuiu para a constatação de que o município é um ator fundamental, tanto para a compreensão das necessidades sociais e ambientais no seu território, como para a mobilização dos agentes de mercado e institucionais.

**Palavras-chave:** Transporte Público. Inovação. Ilhabela. Subsídio. Tarifa Diferenciada.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>MOBILIDADE URBANA.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2</b>	<b>POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2.1</b>	<b>INOVAÇÃO EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>CASOS DE NOVOS ARRANJOS DE MOBILIDADE URBANA NO NÍVEL LOCAL</b>	<b>17</b>
<b>2.3.1</b>	<b>BILHETE ÚNICO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>22</b>
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS DE PESQUISA E DISCUSSÃO.....</b>	<b>26</b>
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>36</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>35</b>
	<b>ANEXO A.....</b>	<b>40</b>
	<b>ANEXO B.....</b>	<b>41</b>
	<b>ANEXO C.....</b>	<b>42</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Segundo Vasconcellos, de Carvalho e Pereira (2011), o deslocamento é essencial ao homem, pois só a partir dele que as pessoas podem satisfazer as suas necessidades sociais e econômicas. Para os autores, este pode ser feito de várias maneiras e uma delas é por meio do transporte público. Parcela significativa da população depende do transporte coletivo para realizar atividades cotidianas, dados de 2010 mostram que no Brasil, por exemplo, 65% da população em capitais e 36% das cidades que não são capitais dependem de transporte público (GUEDES et al.,2011).

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008-2009 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 76,5% das famílias apresentaram gastos com transporte urbano, sendo 25,1% gastos apenas com transporte público e 21,6% gastam com transporte público e privado, estes comprometem em média 15,8% da renda familiar (IBGE, 2017).

Uma forma de tornar o transporte coletivo mais acessível é por meio de subsídios de parte do valor da passagem que por meio de campanhas de conscientização estimulem o consumo condicionado ao uso do bilhete eletrônico. Há no Brasil, alguns debates que propõem mais subsídios governamentais para desenvolver e garantir o transporte público de qualidade. Por exemplo, autores como Silveira e Cocco (2013), Gomide e Galindo (2013), Gregori (2016) e entre outros, têm se dedicado a investigar esse tema sob diversos prismas diferentes, que vão desde redução tarifária, a políticas de subsídios municipais até a gratuidade do transporte público.

Considerando a sua importância, o transporte sempre deve ser adequado às necessidades da população, uma vez que esse é aspecto fundamental para promover o bem estar das pessoas, assim o Estado deve atuar por meio de políticas públicas que aprimorem o serviço, tornando os meios de transporte coletivo acessíveis para toda a população e estimulando o uso do mesmo para a melhoria da mobilidade urbana.

E se tratando de políticas públicas, os subsídios governamentais poderiam servir como medidas para frear os aumentos de transportes individuais, que causam transtornos na mobilidade urbana especialmente das grandes cidades, devido ao excesso de engarrafamentos. Além disso, isso contribuiria para permitir a prática de tarifas mais baratas no transporte urbano, de modo a incentivar os municípios a fazerem uso do serviço sem que, com isso, paguem tarifas caras.

Embora haja crescente debate acerca do assunto, em grande parte dos municípios brasileiros não existem políticas de subsídio de tarifas de transporte público o que impossibilita o acesso de toda a população, promovendo a inclusão social e desestimula seu uso. Faltam informações adequadas sobre quais os resultados que essa política pode gerar e como realiza-la de forma inovadora.

De acordo com o caderno elaborado pelo Ministério das Cidades, um dos principais problemas dos gestores públicos nas grandes cidades é conseguir relacionar a capacidade de pagamento dos usuários diretos e a capacidade de subsídio que a administração pode alocar para a cobertura dos custos operacionais (BRASIL, 2015).

Com ações bem projetadas é possível contribuir com mudanças que melhorem a mobilidade, combatendo as externalidades geradas, sejam sociais ou ambientais. Nesse sentido, a experiência de Ilhabela pode servir de *benchmarking* de política pública de mobilidade urbana para outros municípios que intencionam promover o uso do transporte público.

Considerando essa breve contextualização, a questão que norteia este estudo é como o município pode incentivar o uso do transporte público conforme recomenda a Política Nacional de Mobilidade Urbana? Com intuito de discutir essa questão e oferecer contribuições acerca do tema, o objetivo geral do estudo é investigar o caso da tarifa diferenciada do bilhete único de Ilhabela – SP, tido como exemplo de inovação em arranjo institucional de Mobilidade Urbana no nível local. Para atingir esse objetivo geral, traçam-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as características dos novos arranjos institucionais de mobilidade urbana produzidos no âmbito municipal;

- Compreender de que maneira tem funcionado a tarifa diferenciada por meio dos papéis dos atores locais.

Diante das dificuldades do setor público em promover transporte público acessível e de qualidade surge à necessidade de se desenvolver ações que contemplem toda a população e atendam às necessidades de transporte urbano, tendo como uma das ações viáveis o caso da tarifa diferenciada do bilhete único. Uma demonstração consistente de que é necessário melhorar a mobilidade nas cidades foi à reivindicação da sociedade que foi para as ruas em junho de 2013 demandar serviços de transporte público com qualidade, conforto, pontualidade e preço justo (BRASIL, 2015).

Com isso, o presente trabalho busca contribuir para a qualidade da mobilidade urbana, analisando o caso da tarifa diferenciada. Após essa introdução onde estão discutidos o problema, objetivos e justificativas da realização da pesquisa e estrutura do trabalho, na seção seguinte é apresentado o referencial teórico, o qual consiste numa revisão de literatura sobre o assunto. Os capítulos seguintes explicam a metodologia utilizada na pesquisa, os resultados obtidos e por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 MOBILIDADE URBANA**

Segundo Vasconcellos (2011), deslocamento é algo inerente ao homem, pois as necessidades sociais e econômicas fazem com que ele aconteça, podendo ser realizado de várias maneiras. Uma dessas maneiras é o transporte público, que tem como função básica integrar as áreas urbanas dos pontos de vista espacial, econômico, social e recreativo (BARAT; BATISTA, 1973). Em outros termos, o transporte urbano busca promover acessibilidade a localidades através de um serviço eficiente e barato.

A grande transformação na mobilidade dos municípios brasileiros teve início na década de 1930, quando se inicia um acelerado processo de urbanização, que além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, se associa ao aumento do uso de veículos motorizados. No mundo do transporte público, nota-se o desaparecimento do transporte público sobre trilhos e o grande aumento do uso de ônibus e a ampla utilização do automóvel na área do transporte individual (VASCONCELLOS, DE CARVALHO E PEREIRA, 2011).

Este processo de desenvolvimento urbano foi impulsionado pelo planejamento, pelas políticas de financiamento e produção habitacional e pelas infraestruturas dos sistemas de circulação e de saneamento. A disponibilidade de crédito permitiu à classe média constituir novos bairros e centralidades nas cidades, enquanto para a classe de menor renda, a saída eram os loteamentos ou os conjuntos habitacionais na franja externa devido aos preços mais baixos de terrenos (BRASIL, 2004).

Cardoso (2008) afirma que um sistema de transporte coletivo planejado aperfeiçoa o uso dos recursos públicos, possibilitando investimentos em setores de maior relevância social e uma ocupação mais racional e humana do solo urbano, exercendo assim papel de fixador do homem no espaço urbano. A prestação de serviços de transporte coletivo deve ser essencial nas cidades, pois é capaz de reduzir congestionamentos, altos níveis de poluição e necessidade de construção de vias (ARAÚJO et al., 2011).

É necessário que se incentive e valorize o transporte coletivo, criando boas condições para os usuários, mudanças que possam melhorar a qualidade de vida. Para Oliveira et al.



(2010), este serviço deverá ser eficiente e eficaz para que todos os públicos sejam atendidos, e não haja incompatibilidade entre custo e tarifa, ocasionando na perda de usuários por falta de renda.

No Brasil, o transporte público coletivo urbano atende predominantemente pessoas de baixa renda, fazendo com que o valor da tarifa desses serviços se tornem importantes instrumentos na formulação de políticas de inclusão social e na gestão da mobilidade urbana. Um nível tarifário alto em relação ao poder aquisitivo dos usuários de baixa renda implica em supressão de viagens, gerando imobilidade e exclusão social, ou realização de viagens por modos não motorizados (VASCONCELLOS, DE CARVALHO E PEREIRA, 2011).

De acordo com a legislação brasileira, os usuários do transporte público têm direito a receber o serviço de forma adequada e ter um ambiente seguro e acessível, estes devem ser informados sobre os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços prestados e inclusive informações disponibilizadas nos pontos como itinerários, horários e tarifas. E apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é necessário que União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos de uma gestão eficiente da mobilidade urbana (BRASIL, 2013).

O transporte público é também, além de um componente do sistema de mobilidade urbana, um importante elemento de combate à pobreza. Contudo, se não for adequado às necessidades da população, principalmente a mais pobre, pode se transformar em um empecilho ao acesso às oportunidades e atividades essenciais. Assim, é preciso uma melhoria nas condições de mobilidade, para que seja possível atingir a maioria dos cidadãos desenvolvendo uma infinidade de novas relações cotidianas, com influências diretas na economia, cultura e na cidadania (BRASIL, 2014).

Neste sentido, atenta-se para as diretrizes dadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana para melhorar as condições de mobilidade e prover um serviço de transporte público de qualidade para a população com tarifas justas.

### **2.1.2 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE**

Não existe uma única nem melhor definição sobre o que é uma política pública. Assim, pode-se defini-la como um campo do conhecimento que busca, simultaneamente, colocar o governo em ação e avaliar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no

rumo dela. A sua formulação traduz os propósitos governamentais que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Para Benedito e Menezes (2003), as políticas públicas trazem a visão da gestão pública sobre os problemas sociais. Portanto, o Estado é o local de reconhecimento, debate e resolução dos problemas existentes em determinada sociedade e a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolva sociedade e Estado. Essas ações possuem um processo de formação de longo e médio prazo que se consiste no ciclo de políticas públicas: identificação do problema; formulação da agenda; elaboração da política; formulação da política; implementação; avaliação.

As políticas públicas atuam em diversas realidades como saúde, educação, meio ambiente, segurança e mobilidade urbana. Em se tratando de mobilidade urbana, o Brasil instituiu sua primeira política no ano de 2012, decorrente de um longo ciclo de debates que recomendava: diferentes responsabilidades entre os entes da federação; maneiras de como os municípios poderiam criar sistemas de transportes acessíveis e que proporcionassem mais qualidade de vida nos espaços urbanos; sustentabilidade, pois a prioridade de transporte era do uso de automóvel (BRASIL, 2013).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana passou a demandar que os municípios com população acima de 20 mil habitantes elaborem e apresentem plano de mobilidade urbana com a intenção de planejar o crescimento das cidades de forma ordenada, se transformando em um instrumento de desenvolvimento urbano que determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana. Determina também que estes planos priorizem o modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo (BRASIL, 2013).

A PNMU está fundamentada em diversos princípios instituída as diretrizes na lei 12.587/2012, como: a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte para que se promova o acesso aos serviços básicos e melhorar as condições urbanas de acessibilidade e mobilidade. Esses princípios também são diretrizes para as tarifas do serviço de transporte público (BRASIL, 2012).

A lei dispõe sobre a política tarifária que é vista como instrumento de ocupação equilibrada da cidade, na medida em que favorece ou restringe o acesso dos cidadãos ao uso de bens e serviços locais. O ideal é que os custos dos serviços de transporte público sejam compartilhados por beneficiários diretos e indiretos e não onerem exclusivamente os usuários. (BRASIL, 2013).

A escolha da empresa que realizará o transporte público é realizada por meio de editais de licitação, onde os regimes de concessões e permissões serão estabelecidos. A tarifa é resultado do processo licitatório da outorga do poder público, mas quando há uma diferença entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço e a tarifa cobrada do usuário denomina-se subsídio tarifário (BRASIL, 2012).

A lei dedica também um artigo completo para descrever direitos essenciais dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, como receber o serviço de forma adequada ou ter um ambiente seguro e acessível. Apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é importante que União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2013).

Os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana definem a visão de futuro para o país porque é a partir do compromisso dos governos e sociedade para a implementação desta política será possível reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições urbanas de mobilidade e acessibilidade (BRASIL, 2013). Devido a necessidade dos órgãos de realizarem esse compromisso é preciso que haja inovações em políticas públicas para o cumprimento destes objetivos.

## **2.2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

A inovação no serviço público é reconhecida como um item substancial para que o Estado consiga sobreviver frente às mudanças externas, mantendo-se vivo, necessário e atuante, promovendo um ambiente propício à inovação e de práticas criativas e inovadoras. A sua principal finalidade é aperfeiçoar o uso de recursos disponíveis por meio de formas inovadoras de gestão e organização, promovendo benefícios a sociedade, melhorando o desempenho organizacional do Estado e por fim, garantir sua existência (SOARES, 2009).

Para Agune et al. (2014), a inovação se torna essencial para que os desafios da gestão pública se superem através de constantes melhorias nos serviços prestados. A melhoria pode ser alcançada por meio de combinação de adequações e inovações, que trazem processos, tecnologias ou serviços que já foram implantados e reaplica-las da melhor maneira.

Entende-se também por inovação no setor público a ideia de mudança, introdução de novidade em relação ao modo antigo de se fazer as coisas em determinado contexto público. Deve também gerar valor para a sociedade e usuários, de modo que a exploração bem sucedida de uma ideia culmine em mudança positiva, consistente e duradoura para as pessoas. (TONELLI et al., 2016)

A inovação quando articulada e coordenada por diferentes órgãos, setores e até outras instituições e sociedade tornam-se soluções integradoras que oferecem transparência e melhores ações que irão prospectar e incentivar, criando as condições administrativas e institucionais para que ela aconteça, dentro e fora da administração pública, com viabilidade e tempestividade. Por exemplo, a interação entre governo e sociedade, por meio da participação democrática, pode gerar processos de inovação nos modelos de gestão pública, criando uma espécie de inteligência organizacional (ENAP, 2017).

Diferentemente do setor privado, o Estado não deixa de existir pela falta de inovação devido as suas características próprias. No entanto, um Estado pouco inovador conduz a um Estado distanciado da sociedade transformando em uma situação insustentável, já que a tendência é o crescimento da insatisfação e das exigências pelo atendimento das demandas sociais. Por isso, a inovação é essencial para que o Estado se transforme para realizar suas funções de modo pleno (TONELLI et al, 2016).

Tonelli et al (2016), elenca os principais tipos de inovação encontrados na literatura referentes ao setor público: de produto; de serviço; em comunicação; de processo; organizacional; institucionais; conceituais; inovação econômico-financeira; administrativo-institucional; sociopolítica; de posição; estratégica e retórica.

### **2.2.1 INOVAÇÃO EM ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Para Pires e Gomide (2014), a montagem dos arranjos institucionais considera as capacidades políticas como as habilidades de inclusão de atores diversos, negociação e condução de processos decisórios envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a

captura por interesses específicos e as capacidades técnico-administrativas como habilidades do Estado para executar ações e gerar resultados.

Esses arranjos são constituídos tanto para a formulação de programas quanto para a provisão dos serviços públicos e com eles tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo (FARAH, 2001).

A inovação em arranjos institucionais é constituída por inovações do tipo sociopolítico e conceitual, além das institucionais em si. São inovações que convergem por se tratarem da essência normativa e também cultural que rege o funcionamento das organizações no setor público e delimita a governabilidade dos atores do Estado. Estão relacionadas com o desenvolvimento de políticas que integram a participação popular, impactando positivamente sobre as necessidades e os direitos do cidadão. Apresenta-se como elemento fundamental na busca de efetividade dos arranjos institucionais, visando sempre ao propósito de produzir resultados duradouros e relevantes nos contextos sobre os quais eles atuam (TONELLI et al, 2016).

## **2.3 CASOS DE NOVOS ARRANJOS DE MOBILIDADE URBANA NO NÍVEL LOCAL**

### **2.3.1 BILHETE ÚNICO**

Com o contínuo crescimento das cidades, os modos de transporte devem crescer da mesma forma como cresce a demanda da população, por isso, surgem novos sistemas de transporte individuais. O crescimento sem planejamento adequado gera problemas significativos na operação do transporte público tradicional, sendo que funcionam de forma independente, podendo se tornar ineficientes de modo que a demanda aumente (AYURE, FERREIRA E LEITE 2014).

Para solução desse crescimento, surge o sistema de integração que é a base para solucionar os desafios da mobilidade urbana. Um sistema de transporte integrado é essencial para o bom funcionamento de uma cidade, pois a população é beneficiada com uma prestação contínua de todos os serviços públicos ou privados, que possibilitam a transferência entre os

diferentes modos com uma única tarifa, estendendo a disponibilidade e melhora as condições viárias. (CARVALHO, 2005)

Os sistemas integrados de transporte público consistem em ferramentas tecnológicas, de infraestrutura, oferta de veículos de transporte e planejamento, que procuram por soluções para os problemas existentes no sistema tradicional de transporte público. Com o objetivo de realizar conexões dos modos de transporte através da união de tarifas e redução do tempo de viagem garantindo a mobilidade e acessibilidade, além de motivar a população a usar transporte público para diminuir índices de congestionamentos e poluição (AYURE, FERREIRA E LEITE 2014).

Uma das formas de sistema integrado é o sistema de bilhetagem eletrônica que vem sendo utilizado em várias cidades brasileiras, como Campinas, São Paulo, Rio de Janeiro, Guarulhos que implementaram rearranjos técnicos e institucionais que proporciona a ampliação de viagens integradas. A integração entre as linhas é feita por meio de um cartão eletrônico, o bilhete único, que permite que o usuário utilize mais de um veículo dentro da mesma viagem, mas com o pagamento de uma única tarifa (ZARATTINI, 2003).

A cobrança de uma única tarifa para percorrer o trajeto desejado foi o motivo para surgir o nome Bilhete Único, pois a expressão procura sintetizar o conceito de tarifa única para toda a cidade. Formalmente, surgiu em 1995 em um projeto de lei da Câmara Municipal de São Paulo, apresentado pelo vereador Carlos Zarattini (COLARES E TAKAOKA, 2011).

Quando se promove a mobilidade, dota-se a cidade de infraestrutura para o transporte acessível e dedica-se a alcançar por todos os meios uma tarifa acessível, para promover uma utilização igualitária do espaço urbana e priorizando o transporte coletivo em detrimento ao uso indiscriminado do automóvel. Para que assim a população tenha fácil e barato acesso ao trabalho, serviços de saúde, escolas, universidades, atividades culturais e centros administrativos garantindo a integração social e democratização do espaço urbano (TEIXEIRA, 2011).

Portanto, a implantação dos sistemas integrados de transportes torna-se um passo essencial para melhorar a qualidade de vida da população, já que o subsídio direto aos usuários proporciona redução no custo da viagem. Sendo assim um instrumento capaz de

baratear o transporte diário e valorizando o transporte coletivo e legal (AYURE, FERREIRA E LEITE 2014).

### **2.3.2 SUBSÍDIO OU TARIFA DIFERENCIADA**

A proposta de concessão de subsídios para a operação de transporte público surge do caráter essencial desses serviços e da incapacidade de significativa parcela da população de arcar com seus custos. As populações de baixa renda estão sendo impossibilitadas do acesso aos serviços públicos de transporte devido ao alto custo das tarifas, assim, a ausência de um serviço adequado agrava a exclusão social, restringindo suas capacidades e oportunidades (GOMIDE, 2003).

Na opinião de Vasconcellos, Carvalho e Pereira (2011), esse problema de exclusão, apesar de não ser responsabilidade inteiramente do sistema de transporte público, é gravíssimo para o desenvolvimento social e econômico. Os autores afirmam também que ao contrário da Europa e dos Estados Unidos, onde a sociedade transfere recursos para o transporte público via subsídios e isenções fiscais, no Brasil, é o transporte que transfere recursos para a sociedade pela forma de tributos.

As tarifas de transporte são formadas pelos custos de operação, o equilíbrio econômico e financeiro dos sistemas, a capacidade de pagamento dos usuários diretos e a capacidade de subsidio que uma gestão pode dispor para a cobertura dos custos operacionais. O subsídio é um dos principais problemas dos gestores públicos já que são usualmente questionados dentro da administração municipal devido à disputa de pôr uma participação orçamentária. No Brasil, a maior parte dos sistemas adota mecanismos de subsídios interno, que consistem em algumas categorias que gozam de privilégios tarifários, com gratuidade no pagamento da tarifa, de forma integral ou parcial (BRASIL, 2015).

Os subsídios ao transporte público podem ser concedidos tanto para os usuários quanto para as operadoras. Aquele concedido para o usuário consiste no subsídio interno, que se utiliza de um sistema direto ao usuário, como o vale transporte financiado pelas empresas, que excluem os trabalhadores desempregados e do mercado informal de trabalho. Já os subsídios públicos para as operadoras devem levar em conta a eficiência, porque este é dado para a melhoria da qualidade dos serviços e para o aumento dos números de passageiros transportados (DE CARVALHO, 2016).

Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação deve ser definido em contrato. A Lei, ao exigir critérios de transparência, produtividade e eficiência, busca maior clareza na alocação dos recursos financeiros, evitando seu uso indevido (BRASIL, 2013)

Ao elaborar políticas que tornem o serviço financeiramente mais acessível para os usuários e financeiramente mais atraente para o setor privado, os subsídios públicos tornam se importantes para promoção de acesso aos serviços. E com um aumento das tarifas e a queda de renda das famílias, houve uma retração no número de passageiros pagantes no ônibus urbanos, por isso o subsídio é uma das alternativas para manter o sistema adequado às condições econômicas da população tornando-os mais acessíveis financeiramente para população, buscando estimular o uso do transporte público e melhorar a mobilidade do município (VASCONCELLOS, DE CARVALHO E PEREIRA, 2011).

O Bilhete Único de São Paulo pode ser considerado um dos pioneiros no seu seguimento, surgiu em 2004 com objetivo de unificar em apenas um sistema toda a bilhetagem de transporte, pode ser usado em todos os ônibus, micro-ônibus, metrô e CPTM e nos terminais e estações de transferência do Expresso Tiradentes. Após passar o cartão na catraca, o usuário pode utilizar mais três embarques em ônibus e micro-ônibus municipais, dentro de um período de até três horas sem pagar uma nova tarifa ou utilizar o metrô ou CPTM dentro de duas horas, pagando apenas o complemento do valor da integração (NEVES, 2013).

São disponibilizados também os seguintes tipos:

- Estudante e professor: destinados a estudantes e professores e paga-se meia tarifa;
- Vale transporte que é fornecido pela empresa ao empregado permitindo realizar quatro viagens no período de duas horas ao custo de uma única tarifa;
- Especial que garante gratuidade do transporte a idosos e passageiros com deficiências físicas, auditivas ou visuais;
- Mãe Paulistana que garante gratuidade do transporte para consultas nas Unidades Básicas de Saúde em ônibus e micro-ônibus a todas gestantes cadastradas;



- Amigão que permite ao usuário comum realizar até quatro viagens de ônibus em oito horas aos domingos e feriados pagando uma tarifa. Bilhete criado para permitir que a população aproveitasse melhor os domingos e feriados (NEVES, 2013).

No município de Campinas, interior de São Paulo, o bilhete único foi implementado em maio de 2006 para proporcionar o benefício da integração temporal aos usuários do transporte público. Com este, é possível realizar três viagens no período de duas horas, todos os dias inclusive feriado e a primeira integração é gratuita, já na segunda o usuário paga R\$0,30. Existem sete modelos de bilhete único: comum, vale transporte, escolar, gratuito, gratuito idoso, especial e universitário, sendo todos pessoais e intransferíveis. Os usuários que utilizam o bilhete passe escolar e universitário têm as integrações gratuitas no período de duas horas (TRANSURC, 2017).

Em 2010 no Rio de Janeiro foi implementado na Região Metropolitana, composta por vinte municípios e dozes milhões de habitantes, o primeiro Bilhete Único Intermunicipal e se constitui de uma política tarifária de inclusão social por meio do subsídio do governo estadual aos usuários do transporte. O bilhete permite o uso em cinco modais de transporte: ônibus, trem, metrô, barcas e vans legalizadas com apenas uma única tarifa de integração. A diferença entre o valor da passagem e as tarifas concedidas aos operadores de transporte é paga pelo Estado para evitar um desequilíbrio econômico do sistema e para evitar fraudes deve haver um intervalo mínimo de uma hora entre cada utilização do bilhete que é limitado a duas utilizações diárias (TEIXEIRA et al., 2011).

O Guarupass surgiu em 1994 na cidade de Guarulhos, interior de São Paulo, devido a necessidade de inovar o modo de comprar as passagens de ônibus que eram feitas apenas nas garagens e havia uma passagem específica para cada empresa de ônibus. A união das empresas dos municípios deixou o transporte público mais prático e fácil com apenas um bilhete aceito em qualquer ônibus da cidade. Em 2011, surgiu o Bilhete único com o objetivo de integrar todas as linhas municipais e de promover o pagamento de uma única tarifa durante duas horas (GUARUPASS, 2017).

No Ceará, a sua capital Fortaleza, atingiu a marca de 1.044.842 usuários no modelo de integração utilizado no transporte público, quando foi implementado em 2013, a marca de usuários era de 768 mil. Neste modelo composto pelo bilhete único é possível utilizar quantos

ônibus o usuário quiser em uma duração de duas horas, em qual sentido pagando uma passagem e no caso dos estudantes meia passagem. O usuário pode realizar o embarque e o desembarque na parada que desejar, sem precisar passar por um terminal, reduzindo o tempo de viagem já que são cerca de cinco mil pontos na cidade para fazer a integração e durante os horários de 9h as 10h e de 15h as 16h os usuários tem direito às tarifas com desconto (VTE FORTALEZA, 2017).

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Os objetivos específicos desta pesquisa são identificar as características dos novos arranjos institucionais de mobilidade urbana produzidos no âmbito municipal e compreender de que maneira tem funcionado a tarifa diferenciada por meio dos papéis dos atores locais, para isso foi realizado um estudo exploratório. O estudo exploratório permite que o problema de pesquisa pouco conhecido se torne mais explícito, além de permitir aprofundar hipóteses e encontrar o porquê de sua ocorrência (GIL, 2008).

A abordagem mais adequada para atingir os objetivos propostos neste estudo é a qualitativa. De acordo com Oliveira (2008), esta pesquisa se debruça no estudo do fenômeno em seu ambiente natural, analisando o problema processualmente. Portanto, o que interessa ao pesquisador qualitativo é o contato direto com o cotidiano dos sujeitos investigados, pois eles sofrem influências do contexto.

Assim, nesta pesquisa tenta-se entender os fenômenos em sua totalidade, observados no caso da tarifa diferenciada do bilhete único do município de Ilhabela-SP, como inovação em arranjo institucional no nível local. Por meio de um método de triangulação com levantamento documental, entrevistas e observação assistemática com anotações livres e diário de campo.

Deste modo, a partir da tabela abaixo apresentada é possível observar qual procedimento é realizado para atingir o objetivo geral e os específicos.

<p><b>Objetivo Geral:</b> identificar o caso da tarifa diferenciada do bilhete único de Ilhabela – SP como inovação em arranjo institucional de Mobilidade Urbana no nível local, por meio do estudo de caso.</p>
---

Identificar as características dos novos arranjos institucionais de mobilidade urbana produzidos no âmbito municipal;	Pesquisa bibliográfica e análise documental
Compreender de que maneira tem funcionado a tarifa diferenciada por meio dos papéis dos atores locais.	Entrevistas com os atores sociais, como prefeitura, empresa e usuários; análise documental de artigos de jornal, internet, entre outros; e observação assistemática.

**Fonte:** Autora (2017)

A fim de atingir os objetivos propostos, foi realizado um estudo de caso. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso contribui com uma visão holística sobre os acontecimentos, ou seja, tenta entender os fenômenos na sua totalidade. Possui então, um caráter de investigação empírica de fenômenos.

Para Severino (2009), a pesquisa documental tem como fonte documentos no sentido amplo, não só de documentos impressos, mas, sobretudo outros tipos de documentos. Diante disso, os conteúdos dos textos não tiveram tratamento analítico, são matérias primas que são desenvolvidas por meio da investigação e análise do pesquisador.

Assim, o primeiro procedimento foi realizado a partir de autos judiciais, contratos de licitações, legislação e outros documentos localizados nos órgãos públicos, além de artigos e noticiários sobre o assunto. Usa-se este procedimento para compreender o que os documentos dispõem sobre o assunto, para servir de base teórica para as análises e resultados.

Para Gil (2008), pode-se definir entrevista como uma técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. O segundo procedimento foi a entrevista semiestruturada, a qual seguiu um roteiro elaborado previamente (ANEXO A,B,C), contendo perguntas relacionadas ao tema destinadas a profissionais da área pública, área privada e a população para que se escolha as informações necessárias para a conclusão da pesquisa.

As amostragens nos levantamentos sociais podem assumir formas diversas, em função do tipo de população, de sua extensão, para dar condições materiais para realização da pesquisa (GIL, 2008). Assim, neste estudo foram utilizados dois tipos de amostragem não probabilística para a realização das entrevistas: por acessibilidade para a população que utiliza

do transporte público e por tipicidade para os profissionais da área privada e pública, pois por serem especialistas na área e conseguem definir características importantes.

De acordo com Severino (2009), a observação assistemática é a que se realiza sem planejamento e sem controle anteriormente elaborados, como decorrência de fenômenos que surgem de imprevistos.

O terceiro procedimento consiste então na observação assistemática com anotações livres e diários de campo, compostos por análises ambientais realizadas durante as visitas à cidade que diz respeito à pesquisa proposta. Procedimento meramente informal com intuito de completar os resultados e discussão, onde o observador que não está não envolvido na situação vê o que está acontecendo.

Após os documentos serem reunidos, juntamente com as transcrições das entrevistas e dos documentos e as anotações livres constituiu-se o corpus da análise, este será analisado por meio da análise de conteúdo que é composto de técnicas onde se descreve o conteúdo obtido a partir de procedimentos sistemáticos que auxiliam no levantamento de indicadores, contribuindo para a inferências de conhecimentos. A utilização do instrumento análise de conteúdo propõe três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (BARDIN, 2009).

Para realizar a análise de conteúdo do problema de pesquisa em questão foram percorridas as três fases por meio de cinco etapas: levantamento de dados; estabelecimento de contato; entrevistas; transcrição e exploração de dados; interpretação de dados.

Na primeira, foi desenvolvido um levantamento de documentos da prefeitura e da empresa concessionária. Após isto, na segunda etapa foi o momento para em que se estabeleceu o contato com servidores e população a fim de realizar as entrevistas. Durante a etapa de estabelecimento de contato, houve limitações quanto a empresa concessionária, já que a própria não se disponibilizou para maiores esclarecimentos. Já na terceira etapa foram realizadas as entrevistas com os responsáveis nas respectivas organizações e com uma amostra da população. Na quarta etapa, as entrevistas foram transcritas e exploradas juntamente com os dados disponibilizados para preparar para interpretação de dados, que consiste na última etapa.

DE AGOSTO/2016.
<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos consultados: Projeto de lei 18/2014, Lei nº1. 024/2014, Lei nº1.036/2014, Lei Orgânica do Município da Estância Balneária de Ilhabela, Protocolo da Prefeitura nº11.179-3, Diário Oficial;</li><li>• Entrevistas realizadas com a servidora municipal Cristiana Isola, com o vereador Luiz Paladino de Araújo e a gerente da filial da concessionária Geni Perciani e questionário sobre o bilhete único para a população;</li></ul>

Fonte: Autora (2017)

Esta análise de dados e informações foi feita de forma descritiva, para que se observasse quais são os papéis de cada setor envolvido no estudo proposto e tentando compreender como em conjunto estes incentivam o uso do transporte urbano no município a partir da tarifa diferenciada, utilizou-se também de estatística descritiva como técnica de análise, para descrever e resumir os dados de utilização do transporte público.

#### **4. RESULTADOS DE PESQUISA E DISCUSSÃO**

Ilhabela é um arquipélago cuja principal faixa contínua de terra é denominada Ilha de São Sebastião, onde fica localizada a sede do município. As demais ilhas que compõem o arquipélago são: Ilha dos Búzios, Ilha da Vitória e os Ilhotes da Serraria, da Sumítica, das Cabras, dos Castelhanos, da Lagoa, das Galhetas, do Codó, da Figueira e da Prainha. O município possui 128 km de costa, 42 praias e inúmeras cachoeiras, sendo um importante destino turístico.

É uma estância balneária do estado de São Paulo com aproximadamente 32.000 habitantes, conhecida como Capital Nacional da vela devido aos ventos constantes que sopram no canal e além de ser a cidade brasileira campeã de preservação da Mata Atlântica (ILHABELA, 2015).

Figura 1 - Localização do município.



Fonte: Plano Municipal De Conservação E Recuperação Da Mata Atlântica De Ilhabela, 2015

A malha viária do município, bem como a distribuição de bairros e zonas, se estrutura ao longo de toda a costa entre a praia do Jabaquara (extremo norte) e o bairro de Borrifos (extremo sul), esta ligação têm 43km de extensão, sendo que apenas 35km são pavimentados. Esta coincide com a principal avenida, a partir da qual ramificam-se ruas e demais ligações para os bairros mais afastados da orla que concentra todos os serviços importantes do município, inclusive o transporte público que serve a população (ROCHA E SILVA, 2009).

Para que o crescimento de Ilhabela esteja de acordo com o patrimônio natural, é preciso que seja realizado um planejamento municipal que atenda o desenvolvimento econômico e territorial de forma adequada a fim de garantir a conservação e preservação dos recursos naturais (ILHABELA, 2015).

De acordo com Rocha e Silva (2009), alternativas tem sido buscadas, como instrumentos legais para limitar e taxar o acesso de veículos devido ao grande fluxo de turistas. A partir disso, surge a ideia do bilhete único no município que estimula o uso do transporte público, desafogando o trânsito e contribuindo para sustentabilidade.

O Bilhete Único de Ilhabela foi implantado em 2012 juntamente com a integração temporal, em que o usuário poderá utilizar dois ônibus pagando apenas a primeira tarifa. O sistema de bilhetagem eletrônica é similar com os adotados pelas empresas de transporte de

São Paulo, Brasília, e em países como Colômbia e Argentina e facilita o embarque, pois descomplica a vida dos passageiros que não precisam aguardar pelo troco antes de passar pela catraca (EXPRESSO FÊNIX,2017).

Em 2014, foi sancionada a lei 1.036/2014 após primeira lei complementar que vigorou de teste por 90 dias, autorizando o Poder Executivo a conceder recursos com objetivo de subsidiar o valor da tarifa do transporte público urbano municipal, condicionado ao uso do bilhete eletrônico. Com a redução da tarifa, a prefeitura buscava estimular o uso do transporte público ofertando a passagem por R\$3,00 sendo que se pago no dinheiro o valor é de R\$3,40 e em domingos e feriados o valor é de R\$1,00 (ILHABELA, 2014).

A seguir, serão apresentadas uma série de observações por meio de tabelas que discorrem sobre a percepção individual dos usuários sobre o bilhete único e sua tarifa diferenciada. Após isto, são apresentadas as principais conclusões que permitiram quantificar alguns dados e gerar um parecer sobre a mobilidade urbana de Ilhabela.

Tabela 1 - Importância atribuída ao transporte público para realização de atividades diárias.

1	R	%
Muito Importante	14	70
Importante	5	25
Pouco Importante	0	-
Não dependo	1	5
Total de Respostas	20	100%

Fonte: Dados da Pesquisa

Esses índices são coerentes com dados apresentados por diversos autores, como, Carvalho e Pereira (2012) que apresentam dados sobre o orçamento de famílias brasileiras, no qual 76,5% apresentam gastos com transporte urbano coletivo. De acordo com o resultado da



tabela um, o ônibus é essencial para a realização de atividades diárias, como: trabalho, lazer, acesso a serviços públicos, ir à escola, ir à igreja entre outros.

No entanto, a forma como se deu a constituição da amostra por conveniência, constituída por pessoas que utilizam o transporte público já previa um índice elevado de dependência. Contudo, aparece apenas um usuário na pesquisa que não dependem exclusivamente do serviço.

Tabela 2 - Percepção de como o bilhete único torna a rotina mais fácil e rápida.

	2	R	%
Sim	17		85
Não	3		15
Em parte	0		-
Total de Respostas	20		100%

Fonte: Dados da Pesquisa

O uso de sistemas de informação no transporte público, promove a mobilidade já que a informação permite que as pessoas planejem e definam seus deslocamentos pela cidade. O uso garante a qualidade do serviço ofertado e pode, assim, aumentar sua demanda e faturamento com novos usuários, pois possibilita que o usuário compreenda e utilize melhor o serviço, tornando o realmente acessível para a população (LANZONI, SCARIOT e SPINILLO,2011).

Podemos observar a proposição acima na prática com as respostas do questionário, em que a maior parte afirma que a rotina se torna bem mais fácil e rápida com a utilização da bilhetagem eletrônica já que não há espera pelo troco e não precisar estar com recursos em mãos.

É preciso que a prefeitura em conjunto com a empresa concessionária continuem sendo capazes em manter usuários e atrair novos, investindo em mais pontos de recarga dado que foram as principais reclamações dos usuários.

Tabela 3: Percepção do impacto sobre qualidade de vida, caso não houvesse a tarifa diferenciada.

	3	R	%
Muito Negativo	3		15
Negativo	3		15
Pouco Impacto	6		30
Não Impactaria	8		40
Total de Respostas	20		100%

Fonte: Dados da Pesquisa

Nos últimos tempos, a tarifa dos serviços de transporte público urbano não se adequam à nova realidade da população. Os sistemas tarifários criaram um ciclo vicioso de aumento e perda de demanda do transporte público enquanto o transporte individual ganha força, com isso fica em evidencia a necessidade de alterar as políticas atuais de acordo com as melhores combinações dos atributos regulatórios de acordo com as especificidades de cada localidade (DE CARVALHO, 2016)

A percepção do impacto sobre a qualidade vida, caso não houvesse a tarifa diferenciada consiste em pontos positivos e negativos ilustrados pelos moradores. O ponto positivo é que a diminuição da tarifa possibilita os moradores a se deslocarem mais, já o negativo é que se não existisse a tarifa diferenciada ainda haveria a mesma dependência por ser o único transporte coletivo disponibilizado, com detalhe que a viagem iria encarecer.

Tabela 4: Percepção sobre a ideia de que com a criação do bilhete único a prefeitura atende as necessidades dos cidadãos.

	4	R	%
Sim	16		80
Não	4		20
Total de Respostas	20		100%

Fonte: Dados da Pesquisa

De acordo com Neri (2011), apenas metade da população brasileira está satisfeita com o transporte público, entre 150 países o Brasil está no 110º lugar no ranking, sendo assim, o brasileiro possui um nível de satisfação com transporte público inferior ao de países com a

mesma renda. Uma das formas para melhorar a satisfação do usuário é a iniciativa do bilhete único que proporciona uma redução no custo da viagem.

Com os dados da tabela 4, podemos afirmar que 80% da população acredita que a criação do bilhete único faz com que a prefeitura atenda às necessidades dos cidadãos já que estão possibilitando uma tarifa mais acessível para todos. No entanto, 20% da população discorda porque supõem que a prefeitura ainda pode contribuir mais com as famílias de baixa renda.

Tabela 5: Frequência de uso.

Frequência de uso	R	%
7 vezes por semana	4	20
6 vezes por semana	3	15
5 vezes por semana	10	50
2 vezes por semana	1	5
Ocasionalmente	2	10
Total de Respostas	20	100

Fonte: Dados da Pesquisa

A tabela 5, dispõe sobre a frequência de uso do transporte coletivo no município. Ele é comumente utilizado para: trabalho, lazer, para ter acesso a saúde, ir à escola, ir à igreja, praticar atividades físicas e entre outros.

Segundo a Constituição Brasileira, o transporte público urbano é um serviço de caráter essencial, é a partir dele que as populações que não dispõem de meios de transportes próprios têm acesso às oportunidades de trabalho, aos instrumentos sociais e às atividades que garantem a integração social, como o lazer, visitas aos amigos e parentes, compras entre outros (GOMIDE, LEITE E REBELO, 2006).

Tabela 6: Tipos de cartões utilizados.

Tipo de Cartão	R	%
Cartão Preferencial (Idosos)	4	20
Cartão Cidadão (Adolescentes e adultos)	5	25

Cartão Estudante	4	20
Vale Transporte	5	25
Não utiliza cartão	2	10
Total de Respostas	20	100

Fonte: Dados da Pesquisa

O sistema de bilhetagem eletrônica, Bilhete único, é um cartão que permite a integração temporal de umas ou mais viagens pagando apenas uma tarifa. Como o sistema é implementado para todos os usuários é preciso que exista diversos tipos de cartão para que atenda as condições de utilização da população (COLARES E TAKAOKA, 2011). Conforme a tabela 6, grande parcela da população usa o bilhete único em forma de cartão, cada um com bilhete específico as suas necessidades.

Este trabalho analisa o arranjo institucional de mobilidade urbana produzidos no município de Ilhabela, tentando compreender as relações que se estabelecem nas três esferas – governo, empresa e população. As iniciativas dos governos locais marcadas pela presença de parcerias entre Estado e sociedade civil são promovidas para o enfrentamento de novos desafios à governança que requerem vários tipos de mecanismos e instrumentos (FARAH, 2001).

No presente tópico, o arranjo institucional foi realizado por meio de uma parceria público privada, que consiste numa forma de cooperação entre um ator público e um ou mais privados. Essa parceria consiste numa relação duradoura para o alcance de bens ou serviços por meio de divisões de recursos, benefícios e riscos entre parceiros. O modelo de parceria contratual utilizado foi a concessão, onde a entidade privada presta diretamente o serviço ao cidadão, em nome da entidade pública, cobrando uma taxa aos utilizadores, sendo complementado pelo subsídio do parceiro público (FIRMINO, 2011).

A prefeitura como contratante escolheu a empresa concessionária por meio do contrato de concessão nº 093 /2011 através de concorrência pública nº02 /2010 no ano de 2011. A empresa investiu aproximadamente R\$3,5 milhões em projeto de reestruturação para oferecer o melhor serviço de transporte público a comunidade, este investimento resultou na diminuição do preço da tarifa (EXPRESSO FÊNIX, 2017).

Em contrapartida ao subsídio, a empresa concessionária deve fornecer planilhas eletrônicas de controle dos passageiros semanalmente por meio eletrônico, à Secretaria Municipal de Administração e repassadas à Câmara Municipal, descritas por linhas e por cada veículo que compõe a frota com a discriminação de cada tipo de passageiro e a quilometragem rodada (ILHABELA, 2014).

A partir dessas planilhas disponibilizadas pela empresa e cedidas pelas prefeitura por meio de protocolo, têm-se os respectivos dados. Em 2013, anteriormente ao subsídio a média de usuários do transporte público registrada neste exercício foi de 2.347.873 usuários, após a lei vigorar em junho de 2014, o registro no exercício foi de 3.196.179 usuários, dos quais 524.950 se referem aos usuários gratuitos, 882.347 se referem aos usuários que pagaram em dinheiro, e 1.788.882 se referem aos usuários do bilhete eletrônico subsidiado.

Para o exercício de 2015 o total geral de usuários atingiu o número de 3.141.868, dos quais 512.339 se referem aos usuários gratuitos, 891.140 se referem aos usuários que pagaram em dinheiro e, 1.738.386 se referem aos usuários do bilhete único subsidiado. Já no exercício de 2016 computados até agosto, o total de usuário registrou o número de 2.190.892, dos quais 440.421 se referem aos usuários gratuitos, 374.545, se referem aos usuários que pagaram em dinheiro, e, 1.375.926 corresponde aos usuários do bilhete eletrônico subsidiado.

Como exposto acima, o município possui uma única avenida que liga o extremo norte até o extremo sul, fazendo com que a prefeitura criasse maneiras de desafogar o trânsito e evitar grandes frotas de veículos já que o trânsito é intenso. Com motivações estratégicas, como agilidade, rapidez, segurança e preservação do meio ambiente surge a proposta do bilhete único com objetivo de incentivar o uso do transporte público tornando mais acessível com tarifas menores.

Durante a criação da proposta de lei, observou-se também que o domingo era um dia ocioso no transporte público, circulavam diversos ônibus vazios e que durante feriados e datas comemorativas o seu uso facilitaria a mobilidade durante os eventos. Deste modo, a tarifa em domingos e feriados é de apenas R\$1,00 real, em consequência houve um aumento da população usando o transporte para aproveitar o lazer da cidade e uma parcela evangélica começa a usar para ir aos cultos nos domingos, já que 60% da população faz parte dessa religião.

Houve dificuldades durante a implementação do bilhete único, pois a população tinha certa resistência de adesão apesar da praticidade quando os valores eram os mesmos, só aconteceram maiores adesões, quando houve descontos ocasionando mudanças de valores para quem usasse o cartão. No início do serviço prestado, a população compreendia que o subsídio era dado para a empresa em forma de repasses ilegais, sendo necessário mostrar o cenário econômico atual, como o preço de peças, óleo diesel, custos operacionais.

Atualmente, a população compreende melhor a importância da tarifa diferenciada e enxerga a facilidade e os descontos dados, com uma percepção boa do serviço, já percebem a economia no seu orçamento familiar, usando essa renda extra em outros setores como lazer e cultura e percebeu-se também uma melhora no ordenamento do trânsito.

Os servidores do município afirmam que por ser a tarifa mais baixa da região, a população vê que a prefeitura está tentando melhorar a qualidade de vida. O serviço sendo eficiente o ganho é coletivo, qualidade de vida já que o uso é diário, evitando transtornos, funcionais e econômicos.

Com o decorrer dos anos, a tecnologia avançou e teve considerável melhora em razão dos programas instituídos pela administração pública, por isso a bilhetagem eletrônica foi exigida no edital de licitação que escolheu a nova empresa responsável pelo transporte público do município. Neste edital foi exigido também que toda a operacionalização do sistema feita pela concessionária: aquisição de hardware, software, emissões e personalização de cartões, geração de créditos, coleta de informações via wlan, data center, inclusive a bilhetagem eletrônica.

De acordo com a concessionária, podem-se destacar os seguintes benefícios da bilhetagem: agilidade no tempo de embarque; redução de circulação de dinheiro e em consequência disso, redução de assaltos; controle de benefícios (descontos ou gratuidades na tarifa); controle estatístico. Com o objetivo de incentivar o transporte público em detrimento do transporte público individual, iniciou-se a concessão de passagens gratuitas a grávidas, a desempregados e para atividades extracurriculares aos estudantes.

Esse incentivo tornou o acesso ao transporte coletivo de Ilhabela mais barato e acessível, a utilização de cartões do bilhete único chegou a crescer em mais 100% para

determinados tipos de cartão. Atualmente aproximadamente 82,79% dos passageiros transportados utilizam cartão.

Dos estudos realizados, parece-se concluir que os projetos tem sido bem sucedidos, apesar da população ainda constatar muitas críticas sobre o serviço prestado que representam desrespeito aos direitos dos cidadãos. Há muitos problemas, como atrasos, falta de informações sobre o itinerário, as informações nos veículos são incompletas, contato com a empresa responsável pelo serviço não é fácil e são poucos veículos em movimento.

Contudo, uma grande parcela da população afirma que o serviço está sendo melhor administrado, tentando diminuir os atrasos, favorecendo os idosos com mais assentos preferenciais, novos veículos que promovem acessibilidade e promovendo maior segurança por não estar circulando com dinheiro. As mudanças no transporte público acontecem por maioria das vezes devido a reivindicações populares, por isso há necessidade da população participar das audiências públicas realizadas pela gestão municipal ou entrar em contato com a ouvidoria, para que o serviço que é prestado seja com qualidade e sempre esteja de acordo com o proposto.

A importância dos arranjos institucionais é fundamental para o enfrentamento das questões sociais a partir de formulação e implementação de novas políticas que favoreçam a qualidade de vida da população, que no proposto estudo consegue utilizar o recurso economizado nas tarifas em outros setores da economia, por exemplo, em lazer. Neste caso há uma rede de prestação de serviço de infraestrutura que envolve a articulação entre Estado, sociedade e mercado, substituindo o papel que antes era exclusivo do Estado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transporte público coletivo tem a finalidade de proporcionar benefícios para a população, como a ampliação da capacidade de locomoção e do bem estar. Deste modo, é essencial a busca pelo aperfeiçoamento do serviço prestado e das condições de mobilidade urbana para atender as necessidades da população no acesso aos serviços básicos.

A Lei 12.587 sancionada em 2012, institui as diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana determinando aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana, com a orientação na elaboração de planos com o intuito de estimular e melhorar o transporte público e desestimular a corrida pelo automóvel individual.

A prefeitura do município de Ilhabela com o intuito de estimular e melhorar o transporte público a partir de um sistema de transporte acessível que proporciona mais qualidade de vida nos espaços urbanos criou o bilhete único com uma tarifa diferenciada. A concessão, permitiu que a partir de investimentos da concessionária e auxílio do governo municipal as tarifas de ônibus diminuíssem e melhorassem a frota. A tarifa subsidiada pela prefeitura quando há utilização do bilhete único em domingos e feriados tem desconto de R\$2,75 e nos dias normais R\$1,00.

O investimento em transporte público deve ser revisto, pois a maior eficiência de sua operação garante melhorias reais para a mobilidade urbana e para a implantação de cidades mais sustentáveis. Dessa maneira, quanto mais efetivo e econômico o serviço, mais benefícios o cidadão terá ao longo de seu percurso. E como o ônibus comporta um número expressivo de passageiros, há um ganho de espaço que evitar engarrafamentos promovendo um tempo de deslocamento menor e um ganho na pontualidade e regularidade de horários.

É preciso ainda que haja um maior incentivo a participação social nas decisões sobre a mobilidade urbana municipal. Os temas devem ser debatidos com a população, que deve dizer o que espera, para que suas opiniões sejam alinhadas com o Plano Diretor do município. A participação da população ajuda a legitimar o processo de prestação de um serviço que é um direito previsto por lei, possibilitando tornar a discussão mais aberta.

Esse debate é importante porque faz com que o município trabalhe com planejamento, promovendo uma maior transparência e faz com que a sociedade civil se organize para reivindicar melhorias aos seus direitos. A integração entre a empresa de prestação de serviço,



cidadão e órgãos públicos podem resolver problemas, quando envolvidos em trabalhar juntos para discutir melhores alternativas e soluções. O que se observou no caso, no entanto, é a falta de transparência na divulgação de maiores informações sobre empresa concessionária e seu funcionamento que dificulta a obtenção de maiores dados.

A inovação pode ser considerada como um objeto de aproximação entre o Estado e a sociedade, de maneira a solucionar problemas de responsabilidade do setor público. No caso do município pesquisado, uma inovação em arranjo institucional promoveu a melhoria na prestação do serviço público coletivo como consequência houve atualização da frota e outras medidas reestruturais da concessionária que incentivou a população a usar o transporte público, quase dobrando o número de usuários comparados a outros períodos sem a utilização do cartão.

Os benefícios dessa inovação são mútuos tanto para a população quanto para a prefeitura, já que ocorre uma agilidade no embarque, uma redução de custos nas passagens e uma maior segurança por circular menos dinheiro nos veículos. E considerando que arquipélago possui apenas uma avenida que liga o norte ao sul, é preciso desafogar o trânsito que ocorre devido à grande frota de automóveis, além de preservação do meio ambiente reduzindo o número de automóveis.

Além disso, por ser considerada a cidade brasileira campeã de preservação da Mata Atlântica, é preciso estimular o transporte coletivo para desestimular o uso das grandes frotas de automóveis que são responsáveis pela degradação da qualidade do ar, aquecimento global, comprometimento da qualidade de vida entre outros. Portanto, se faz primordial o incentivo do governo através de inovações para o alcance dos objetivos, estabelecendo incentivos para que a população use com mais frequência o transporte coletivo e também a participação da sociedade em construir uma sociedade mais sustentável.

A não participação efetiva dos atores participantes da política, no caso a empresa concessionária, contribuiu para limitações do estudo já que não obteve êxito no estabelecimento de contato, uma maior amostra da população garantiria uma maior validade dos dados. Outra limitação é a falta de estudos com objetivos parecidos, não ter literatura dificulta a comparação com outros resultados.

Ficam registradas algumas sugestões para pesquisas futuras, como continuação desta pesquisa recomenda-se abranger outros municípios, até de fora do país, que utilizem-se de modelos parecidos de incentivo ao transporte público de modo a investigar demais aspectos das políticas de transporte público e como consequência promova uma melhoria na mobilidade urbana.

## REFERÊNCIAS

AGUNE R, et al. **Dá pra fazer – Gestão do conhecimento e inovação em governo**. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, São Paulo:2014, 167 p.

ARAÚJO, M. R. M, et al. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida, **Revista Psicologia & Sociedade**, v. 23, n.3, p.574-582, Florianópolis, 2011.

AYURE, D. A. M; FERREIRA, A. F. F; LEITE, A. D; Contextualização da Integração do Transporte Público “SITP” o Caso Bogotá, **Revista Ingeniería De Transporte**, v.18, n.2, p. 33-38, Santiago, 2014.

BARAT, J.; BATISTA, M. S. N. (1973). Transporte público e programas habitacionais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.3, n.2, p. 375-388, Rio de Janeiro,1973.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: LDA, 2009.

BENEDITO, A; MENEZES, D. F. N. Políticas Públicas de Inclusão Social: O papel das empresas, **Revista Ética e Filosofia Política**, v.1, n.16, p.57-76, Juiz de Fora, 2013.

BRASIL. **Lei 12.587**, de 03 de Janeiro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.html)>. Acesso em: 10

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2013. 37 p.. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/269/titulo/politica-nacional-de-mobilidade-urbana---lei-n%C2%BA-1258712>>. Acesso em 10 out. 2016

BRASIL. Ministério das Cidades. **PLAN MOB: Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável: Caderno MCidades Mobilidade Urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

CARDOSO, C. E. P. **Análise do transporte coletivo urbano sob a ótica dos riscos e carências sociais**, 2008. 388 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, C. H. Sistemas integrados de transporte: considerações e reflexões. **Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos**, Belo Horizonte, 2006.

COLARES, G. R.; TAKAOKA, R, Os bilhetes únicos no Brasil: VII **INTRANS**, Rio de Janeiro – RJ, 18 A 21 de outubro 2011.

DE CARVALHO, C. H. R. **Aspectos Regulatórios E Conceituais Das Políticas Tarifárias Dos Sistemas De Transporte Público Urbano No Brasil**. Texto para discussão IPEA, n. 2192, Brasília, 2016.

DE CARVALHO, C. H. R. **Mobilidade Urbana Sustentável: Conceitos, Tendências E Reflexões**. Texto para discussão IPEA, n.2194, Brasília, 2016.

DE CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado: uma análise da POF 2003 e 2009**. Texto para discussão IPEA, n.1803, Brasília, 2012.

ENAP. **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público**: Cadernos ENAP. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 10 out.2016.

EXPRESSO FÊNIX. Disponível em: <<http://www.bilheteunicoilhabela.com.br/>>. Acesso em: 10 mai.2016.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v.1, n.35, p. 119-144, Rio de Janeiro, 2001.

FIRMINO, S. Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa, **Revista da Associação Portuguesa de Sociologia**, n.2, Lisboa, 2011.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais, **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p.20-29, São Paulo, 1995.
- GOMIDE, A. A. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas**. Texto para discussão IPEA, n. 960, Brasília, 2003.
- GOMIDE, A.A; GALINDO E.P, A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi, **Revista Estudos Avançados**, v.79, n.27, p.27-39, São Paulo, 2013.
- GOMIDE, A.A; LEITE, S. K; REBELO, J. **Transporte Público e Pobreza Urbana: um índice-síntese de serviço adequado**. Texto para discussão IPEA, n. 1209, Brasília, 2006.
- GREGORI L., A luta pela universalidade das Políticas Públicas de Transporte, **Revista Políticas Públicas**, v.20, número especial, p.117-125, São Luís, 2016.
- GUARUPASS. Disponível em:< <http://www.guarupass.com.br/guarupass/> >. Acesso em: 05 mai. 2017
- GUEDES et.al., **Sistema de Indicadores da Percepção Social: Mobilidade urbana**. Janeiro: IPEA, 2011 (SIPS 2011).
- ILHABELA, **Lei 1.036 /14** de 08 de Maio de 2014. Disponível em: < <http://www.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8969&cdDiploma=20141036&NroLei=1.036&Word=&Word2=>>. Acesso em: 10 out. 2016
- ILHABELA. **Plano Municipal De Conservação E Recuperação Da Mata Atlântica De Ilhabela, São Paulo**. Ilhabela, 2015.
- LANZONI, C.O; SCARIOT C.A; SPINILLO C.G. Sistema de informação de transporte público coletivo no Brasil: algumas considerações sobre demanda de informação dos usuários em pontos de parada de ônibus. **Revista InfoDesign**, v.8, n.1. p.54-63, São Paulo, 2011.
- NERI, M. Impactos do Bilhete Único, **Revista Conjuntura Social**, v.65, n.2, p. 62-65, São Paulo, 2011.

NEVES, D. P. **Mobilidade e direito à cidade: um estudo de impacto do bilhete único junto a usuários do metrô de São Paulo**. 2013. 132 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA et. al., Mobilidade Urbana e Sustentabilidade: V Encontro Nacional da ANPPAS, Florianópolis – SC, 4 a 7 de outubro de 2010.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. A. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Texto para discussão IPEA, n. 1940, Brasília, 2014.

ROCHA E SILVA, C. D. **Cidade e Natureza. Mercado imobiliário, turismo e desenvolvimento urbano em Ilhabela**. 2009. 147 p. Dissertação (Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SEVERINO, J.A. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVEIRA, M.R; COCCO R.G. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais, **Revista Estudos Avançados**, v.27, n.79, p.41-52, São Paulo, 2013.

SOARES, A.V.A **Inovação no setor público: obstáculos e alternativas** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/producao-academica/inovacao-no-setor-publico-obstaculos-e-alternativas/2395/>>. Acesso em: 10. out. 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura, **Revista Sociologias**, v.2, n.16, p.20-45, Porto Alegre, 2006.

TEIXEIRA et al. O bilhete único intermunicipal do Rio de Janeiro – impactos e benefícios. VII INTRANS, Rio de Janeiro – RJ, 18 A 21 de outubro 2011.

TONELLI, et al. Uma proposta de modelo analítico para a inovação na gestão pública, **Revista Serviço Público**, n.67, p. 59-84, Brasília, 2016.

TRANSURC. Disponível em:< <http://www.transurc.com.br/site/index.php/o-bilhete-unico/vale-transporte/> >. Acesso em: 05 mai. 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca Universitária. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos:** TCCs, monografias, dissertações e teses . 2 ed. Lavras, 2016. Disponível: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/11017/4/>. Acesso em 02 out. 2016.

VASCONCELLOS, E. A.; DE CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R; H; M. **Transporte e mobilidade urbana.** Texto para discussão IPEA e CEPAL, n.34. Brasília, 2011.

VTE FORTALEZA. Disponível em: <<https://www.vtefortaleza.com.br/site/forms/login/banneravulso.aspx>>. Acesso em: 05 mai. 2017

YIN, R. A. **Estudos de Caso: planejamento e métodos.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZARATTINI, C. Circular (ou não) em São Paulo, **Revista Estudos Avançados**, v.17, n.48, p. 185-201, São Paulo, 2003.

**ANEXO A – MODELO DE QUESTIONÁRIO APLICADO NA POPULAÇÃO**

**1- Que importância você atribui ao transporte público para realizar suas atividades diárias? E qual a frequência de uso? (Ir ao trabalho, escola, atividades de lazer, etc)**

- Muito importante;
- Importante;
- Pouco importante;
- Não dependo do Transporte Público.

Observações:

**2- O bilhete único torna sua rotina mais fácil e rápida?**

- Sim;
- Não;
- Em parte.

Observações:

**3- Se não houvesse a tarifa diferenciada, que impacto isso causaria para a sua qualidade de vida?**

- Muito negativo;
- Negativo;
- Pouco impacto;
- Não impactaria.

Observações:

**4- Você acredita que ao criar o bilhete único a prefeitura está atendendo as necessidades dos cidadãos?**

- Sim;
- Não.



**ANEXO B – ENTREVISTA COM O VEREADOR LUIZ PALADINO DE ARAÚJO E A SERVIDORA CRISTIANA ISOLA**

- 1- Como a ideia da tarifa diferenciada surgiu? E quais as dificuldades de sua realização?
- 2- Quais são as maiores dificuldades em tentar inovar a gestão pública?
- 3- Qual está sendo a percepção da população em relação ao serviço prestado?
- 4- Qual a importância do transporte público com tarifas diferenciadas para o desenvolvimento do município?

**ANEXO C – ENTREVISTA COM GENI PERCIANI – GERENTE ADMINISTRATIVA DA EMPRESA FÊNIX (FILIAL ILHABELA)**

- 1- Como a ideia da tarifa diferenciada surgiu? E quais as dificuldades de sua realização?
  
- 2- Quais são as maiores dificuldades em tentar inovar a gestão pública?
  
- 3- Qual está sendo a percepção da população em relação ao serviço prestado?
  
- 4- Qual a importância do transporte público com tarifas diferenciadas para o desenvolvimento do município?