



ANÁLISE DO TRABALHADOR DA LINHA DE FRENTE DO TRANSPORTE COLETIVO

Ana Carolina dos Santos Medeiros

Laís Corrêa Oliveira

Balneário Camboriú, Universidade do Estado de Santa Catarina, 05 de dezembro.

RESUMO

O presente estudo analisa a implementação da política de mobilidade urbana por transporte coletivo em Balneário Camboriú (SC), a partir da perspectiva dos motoristas, compreendidos como trabalhadores da linha de frente. A pesquisa classifica-se como descritiva e qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas com técnica de grupo focal, pesquisa documental e revisão de literatura. O referencial teórico fundamenta-se na abordagem de arranjos de implementação (Pires; Gomide, 2021) e na literatura sobre trabalhadores de linha de frente (Lotta, 2012; Sotero; Lotta, 2021). Os resultados evidenciam lacunas significativas entre as diretrizes previstas no Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob/BC) e sua materialização prática, destacando-se a ausência de faixas exclusivas, fragilidades na infraestrutura viária, inexistência de terminais de integração e carência de informações físicas aos usuários. A pesquisa demonstra que os motoristas possuem conhecimento fundamental para a qualificação do serviço, porém são sistematicamente excluídos dos processos decisórios. Conclui-se que a criação de um Conselho Municipal do Transporte Coletivo, com participação dos motoristas, representa uma estratégia viável para fortalecer a implementação da política pública.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. Transporte coletivo. Implementação de políticas públicas. Trabalhadores de linha de frente. Balneário Camboriú.



INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana constitui uma das questões mais desafiadoras para a gestão das cidades brasileiras, configurando-se como elemento estruturante para o acesso a oportunidades, serviços e infraestrutura, além de ser fundamental para a vida social urbana. O modelo histórico de desenvolvimento urbano brasileiro privilegiou o transporte individual motorizado, relegando o transporte coletivo a segundo plano e consolidando desigualdades socioespaciais que afetam sobretudo populações mais pobres, pessoas não brancas e mulheres. Do contingente de mais de 203 milhões de habitantes no Brasil, 124,1 milhões residem em concentrações urbanas (IBGE, 2023). Nesse contexto majoritariamente urbano, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012, emergiu como marco normativo central ao priorizar o transporte público coletivo e os modos não motorizados, propondo diretrizes voltadas à redução das desigualdades. Balneário Camboriú, município localizado no litoral centro-norte catarinense, apresenta características singulares: população estimada de 140 mil habitantes que quadruplica na alta temporada, densidade demográfica de 3.077,70 hab/km² (extraordinariamente acima da média estadual de 79,50 hab/km²) e intensa verticalização urbana. Diariamente, 67 mil viagens são realizadas em direção ao município, das quais 78% ocorrem por transporte individual motorizado, evidenciando a predominância do automóvel particular. Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Balneário Camboriú (PlanMob/BC), dialogando com a narrativa do trabalhador da linha de frente do transporte coletivo, o motorista, ator que constitui elemento fundamental no arranjo de implementação da política pública de mobilidade urbana.

REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo fundamenta-se em duas perspectivas teóricas complementares. A primeira refere-se à abordagem dos arranjos de implementação, proposta por Pires e Gomide (2021, p. 51), que os definem como "configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação". Essa abordagem permite compreender a implementação



não como processo técnico-linear, mas como espaço de disputas e negociações entre diferentes atores e instituições.

A segunda perspectiva contempla a literatura sobre trabalhadores de linha de frente. Conforme Lotta (2012, p. 23), esses profissionais "trazem para sua ação enquanto burocratas elementos que compartilham e vivenciam com os usuários em outros contextos". Sotero e Lotta (2021, p. 4) complementam que "o trabalhador de linha de frente possui forte capacidade de interferir na dinâmica de uma política", exercendo julgamentos, classificações e decisões cotidianas que moldam profundamente a política na prática.

Os motoristas do transporte coletivo, embora desempenhem papel central na operacionalização da política de mobilidade urbana, são frequentemente invisibilizados nos debates sobre planejamento e gestão. Diferentemente de professores ou agentes comunitários de saúde, os motoristas raramente são reconhecidos como agentes públicos de implementação, limitando a compreensão institucional sobre o impacto de sua atuação.

METODOLOGIA

A pesquisa classifica-se como descritiva e qualitativa, utilizando estudo de caso com três fontes de evidência: (a) entrevistas semiestruturadas associadas à técnica de grupo focal; (b) pesquisa documental; e (c) revisão de literatura.

Os participantes foram motoristas selecionados por disponibilidade durante visita à garagem da empresa operadora do transporte coletivo municipal. A técnica de grupo focal foi empregada conforme Gil (2021) e Hennink (2014), possibilitando maior espontaneidade nas contribuições e criando interações que replicam dinâmicas sociais cotidianas.

A análise dos dados foi orientada pelos três fluxos propostos por Miles, Huberman e Saldaña (2014): condensação de dados, exibição em quadro-síntese com codificação das narrativas, e elaboração de conclusões relacionando com as demais fontes. Essa estrutura possibilitou a identificação de padrões, explicações e fluxos causais durante a pesquisa.



PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA

O PlanMob/BC foi instituído em 22 de julho de 2019 por Lei Complementar, com objetivo de orientar ações municipais para qualificação da mobilidade urbana. No que se refere às metas específicas para o transporte coletivo, o Plano estabelece objetivos quantitativos para o horizonte de 2030. Entre eles, destaca-se o aumento da participação modal do transporte coletivo de 7% para 13% até 2023, a garantia de que todo o sistema seja totalmente acessível até 2025 e a implantação, no mesmo período, de um sistema de informações disponibilizado digitalmente, com horários, linhas e localização em tempo real dos veículos. Além disso, o plano prevê a renovação da frota com veículos elétricos até 2027, a integração do sistema municipal de transporte coletivo à rede regional até 2030, bem como a elaboração de políticas tarifárias voltadas à otimização dos custos do sistema e a implantação de um sistema de bilhetagem eletrônica com integração tarifária e temporal.

RESULTADOS DAS ENTREVISTAS COM MOTORISTAS

O Quadro 1 sintetiza os principais achados das entrevistas realizadas com motoristas do transporte coletivo.

Quadro 1 – Síntese dos dados coletados

QUESTIONÁRIO		CODIFICAÇÃO DA NARRATIVA	
Bloco	Pergunta	Padrões	Divergências
Avaliação da política - perspectiva individual	Dificuldades encontradas no cotidiano	Falta de educação no trânsito	-
	Como essa dificuldade impacta na prestação do serviço público?	Saúde mental	-



**22º ENCONTRO NACIONAL
DE ESTUDANTES DO
CAMPO DE PÚBLICAS**

Avaliação da política - perspectiva ampla	Qual(is) é(são) a(s) principal(is) dificuldade(s) do transporte coletivo local?	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilidade da infraestrutura viária; - Ausência de faixas exclusivas; - Ausência de disponibilização de informação física contendo rotas, pontos e horários; - Incompatibilidade do plano de pontos e paradas com a demanda; - Insuficiência de linha de caráter expresso; - Carência de linha noturna; - Inexistência de terminal. 	Desacordo sobre uma nova disposição de pontos de parada
	Qual(is) é(são) a(s) principal(is) potencialidade(s) do transporte coletivo local?	Tarifa zero, climatização, veículos novos, wi-fi e porta USB para carregar dispositivos móveis	-
	Você já ouviu falar ou conhece o Plano Municipal de Mobilidade Urbana?	Não conhece	Conhecimento da minoria

Fonte: Elaboração própria (2025)



Os motoristas relataram que enfrentam frequentemente longos períodos de congestionamento nas principais avenidas (Quarta Avenida, Terceira Avenida, Avenida Martin Luther), comprometendo a regularidade do serviço. Defenderam unanimemente a implantação de faixas exclusivas para ônibus. Quanto à infraestrutura viária, argumentaram que falta padronização das lombadas, que em sua maioria são muito curtas e geram solavancos, exigindo redução drástica de velocidade para assegurar a segurança dos passageiros, especialmente aqueles com mobilidade reduzida. A ausência de informações físicas sobre rotas e horários nos pontos de parada foi identificada como fator que atrasa as viagens, pois os motoristas precisam responder repetidamente às mesmas perguntas, especialmente em pontos movimentados como a Rodoviária e a Igreja Matriz. Os entrevistados também propuseram a criação de linhas específicas: uma rota "Corujão" para atendimento noturno e uma "Linha Expressa" com maior rotatividade, considerando o perfil turístico e de vida noturna ativa da cidade. Defenderam ainda a construção de terminal de integração entre as avenidas Atlântica e Brasil, com organização de linhas troncais que distribuam o serviço pelas principais regiões.

AVANÇOS IDENTIFICADOS

Balneário Camboriú encontra-se entre os mais de cem municípios brasileiros que implementaram a tarifa zero (ANTU, 2024), cumprindo o objetivo do PlanMob de "elaborar políticas tarifárias para otimização dos custos". A medida, implementada em junho de 2023 em caráter inicialmente emergencial, resultou em aumento de 13% no número de usuários nos primeiros 15 dias. Contudo, a adoção isolada da tarifa zero não é suficiente para solucionar os complexos problemas da mobilidade urbana regional. A efetividade dessa medida depende de sua articulação com outros elementos integradores, como a reestruturação do sistema e a promoção da intermodalidade.



CONCLUSÃO

Após a finalização da pesquisa, as pesquisadoras retornaram à empresa terceirizada que presta serviços de transporte coletivo em Balneário Camboriú e dialogaram com o representante administrativo, apresentando os resultados e achados do estudo. Nesse momento, foram compartilhadas novas devolutivas, entre elas a dificuldade crescente de encontrar motoristas dispostos a atuar na operação dos ônibus e o relato de que disputar espaço no trânsito com outros veículos, como carros, motos e até mesmo patinetes e *scooters*, constitui uma barreira cotidiana para a realização do trabalho. Tais elementos reforçam a percepção de que a implantação de uma faixa exclusiva para ônibus contribuiria para a oferta de um serviço de maior qualidade para os usuários. O representante destacou ainda que imprevistos são frequentes e podem gerar atrasos em determinadas linhas, fazendo com que grande parte das reclamações dos passageiros recaiam diretamente sobre o motorista. Por ser o receptor imediato desses comentários negativos, o motorista sofre com uma elevada carga de estresse na sua rotina de trabalho, o que confirma os resultados da pesquisa quanto às pressões emocionais que atravessam o exercício diário da função.

A análise conjunta dos arranjos de implementação e da atuação dos trabalhadores da linha de frente evidenciou uma desconexão significativa entre as diretrizes estabelecidas no PlanMob/BC e sua materialização prática. Todas as demandas trazidas pelos motoristas durante as entrevistas estão diretamente relacionadas às ações previstas no Plano, demonstrando que, apesar do alinhamento entre planejamento e necessidades reais, a implementação encontra-se fragilizada. Os motoristas possuem conhecimento situado fundamental sobre o território, demandas dos usuários e falhas operacionais que não é considerado nos processos decisórios. Essa ausência de escuta ativa enfraquece a dimensão político-relacional da capacidade estatal, essencial para a efetiva implementação de políticas públicas. Como estratégia para superar essas limitações, propõe-se a criação de um Conselho Municipal do Transporte Coletivo de caráter consultivo, incluindo representantes do poder público, da empresa concessionária, dos motoristas, usuários e sociedade civil organizada. Tal instância possibilitaria o monitoramento e fiscalização do serviço, fortalecendo o processo de implementação da política através da articulação entre todos os atores do arranjo. Reconhecer



os motoristas como trabalhadores da linha de frente significa não apenas valorizar seu papel na operacionalização da política, mas também incluí-los nos arranjos de implementação como atores que devem ser considerados na construção de soluções. Sem essa integração, mantém-se uma lógica tecnocrática e distante da realidade prática, que compromete os objetivos da política e invisibiliza os sujeitos que a tornam possível.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Ada Ávila; SILVA, Luiz Sérgio. Condições de trabalho nos ônibus e os transtornos mentais comuns em motoristas e cobradores: Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 2012. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 29, n. 12, p. 2473-2486, dez., 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00181412>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/7rrHHKwNDDsjBxh4d3B4DZk/?lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ARAÚJO, Maria do Socorro Clementino. **Saúde mental e trabalho: estratégias dos motoristas de ônibus frente à insegurança**. 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/te/6943/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei complementar nº 42, de 22 de julho de 2019. **Institui o Plano de Mobilidade Urbana do Município de Balneário Camboriú - PlanMob/BC**. Disponível em: <http://leismunicipa.is/itfxd> Acesso em: 26 jun. 2025

BITTENCOURT, Tainá. **Desigualdades de classe, raça e gênero no acesso ao transporte e ao espaço urbano em cidades brasileiras: análises empíricas e métodos para políticas e planejamento**. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.



BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. Caderno de Referência para a Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, Ministério das Cidades. Brasília, 2015. Disponível em: <https://itdpbrasil.org/wp-content/uploads/2023/05/Caderno-de-Referencia-para-Elaboracao-de-Plano-de-Mobilidade-Urbana.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025

CASQUETI, Erica; SOUZA, Priscila Batista de; COSTA, Thaysmara Barros da; SANTOS, Valdenice Elias dos; BUENO, Rose Ângela Vieira Passos. *Como anda a saúde mental de motoristas do transporte público de Mato Grosso? um relato de experiência*. 2020.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) - Centro Universitário Univag, 2020. Disponível em:

<https://www.repositoriodigital.univag.com.br/index.php/Psico/article/view/626>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Dificuldades na elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: Acesso em: 22 jun. 2025.

CONSULTRAN ENGENHARIA LTDA. Escritório Multidisciplinar de projetos e consultoria. Disponível em: <https://consultran.com.br/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2008. E-book. p.45. ISBN 9788536318523. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536318523/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

GIL, Antonio C. Como Fazer Pesquisa Qualitativa. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book. p.133. ISBN 9786559770496. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559770496/>. Acesso em: 21 jun. 2025.



22º ENCONTRO NACIONAL
DE ESTUDANTES DO
CAMPO DE PÚBLICAS

HENNINK, Monique M. **Focus group discussions**: understanding qualitative research.

Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em:

https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780199383962_A23607315/preview-9780199383962_A23607315.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **De 2010 a 2022,**

população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 13 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades e Estados.**

2022a Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sc/balneario-camboriu.html>.

Acesso em: 18 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Panorama.** 2022b.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama> Acesso em 18 nov. 2024.

INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Cartilha:**

Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº12.587/2012) e os Planos de Mobilidade.

Disponível em: <https://itdpbrasil.org/pnmu/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa.** 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. E-book.

p.[Inserir número da página]. ISBN 9788597026610. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026610/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In:* FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática.** Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.



LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171 - 194, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2.409. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 22 jun. 2025.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In: Lotta, Gabriela Spanghero. Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDAÑA, Johnny. **Qualitative data analysis**: a methods sourcebook. Thousand Oaks: Sage, 2014. Disponível em: <https://www.metodos.work/wp-content/uploads/2024/01/Qualitative-Data-Analysis.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PEREIRA, Bruno Silva. **Condições de trabalho dos motoristas de transporte coletivo urbano: o impacto da dupla atividade na saúde mental do trabalhador**. 2014. Monografia (Especialização em Ergonomia) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9ZBHVX/1/monografia_ufmg_final_bruno.pdf. Acesso em: 21 jun. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. **Portal da Transparência**. E-Pública. Empenho nº877/2017. Disponível em: https://transparencia.bc.sc.gov.br/epublica-portal/#/balneario_camboriu/portal/despesa/empenhosView?params=%7B%22id%22:%222018100485%22,%22mode%22:%22INFO%22%7D&entidade=817. Acesso em: 22 jun. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *In: AQUINO, Luseni; PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ, Felix; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. Boletim de análise político-institucional*. n.29. Brasília: Ipea, 2021. p.49-59. *E-book*. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10629/1/bapi_29.pdf Acesso em: 10 dez. 2024.



PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2024. E-book. p.36. ISBN 9786555583113. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555583113/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

SCHLEDER, Carolina e MAIER, Jefferson. **Camboriú, cúmulo da segregação brasileira**. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/646359-camboriu-cumulo-da-segregacao-brasileira-artigo-de-carolina-schleder-e-jefferson-maier> Acesso em 20 nov. 2024.

SCHMITT, João Pedro Stippe; REGINATO, Vivian da Silva Celestino. Compreendendo a Dubai brasileira e a (re)produção do espaço urbano à luz dos promotores imobiliários, proprietários fundiários e do estado. **Espaço em Revista**, Catalão, v. 26, n. 2, p. 160–177, 2024. DOI: 10.70261/er.v26i2.74782. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/index.php/espaco/article/view/74782>. Acesso em: 22 jun. 2025.

SOTERO, Erick de Moura; LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação e Trabalhadores de Linha de Frente na Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, 13, n. 2, p. 2175-5787, abr./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v13i2.8945>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8945>. Acesso em: 20 jun. 2025