

## A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MOBILIDADE URBANA POR ÔNIBUS NO BRASIL

Alexandre de Ávila Gomide<sup>1</sup>  
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as manifestações populares de junho de 2013 colocaram na agenda de discussão pública a questão da mobilidade urbana e, particularmente, das altas tarifas do transporte público coletivo *vis-à-vis* a qualidade dos serviços prestados, sobretudo dos ônibus urbanos – modo predominante de deslocamento urbano motorizado no país.

Essas questões levam ao exame da forma pelo qual os serviços são regulados pelo poder público, principalmente a respeito de como são definidas as tarifas cobradas dos usuários, bem como seus impactos sobre as condições da oferta, ordenamento territorial e controle social. Este capítulo é constituído por cinco seções, incluindo-se esta introdução; a seção 2 apresenta os principais argumentos que justificam a regulação dos serviços. A seção 3 descreve as principais variáveis regulatórias da atividade e discute seus impactos sobre as condições da oferta e ordenamento territorial, enquanto a seção 4 questiona a participação social na política regulatória dos serviços. Por fim, a seção 5 conclui o capítulo, ao apontar os desafios presentes para a regulação e a organização desse serviço público essencial à sociedade.

### 2 PORQUE REGULAR O TRANSPORTE COLETIVO URBANO

Não existe um único e simples argumento que justifique a regulação estatal dos serviços de ônibus urbano. Na verdade, esta se apoia em uma série de razões, de ordem técnica e política.

Para a teoria econômica, sobretudo a economia do bem-estar, a justificativa para a regulação de determinadas atividades reside na incapacidade do mercado em prover, de modo eficiente, um bem ou serviço com preços que reflitam corretamente os benefícios e os custos para a sociedade. Tal incapacidade é denominada falha de

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

mercado, que – no caso do transporte público por ônibus – seriam, principalmente, a existência das *economias de rede* e a presença de *externalidades* (Gomide, 2004).<sup>3</sup>

As economias de rede, também chamadas de externalidades de rede ou economias de densidade, acontecem quando a criação de uma nova conexão em uma rede de serviços melhora a utilidade para os demais usuários. No transporte urbano por ônibus, quanto mais densa for a rede, melhor será a frequência dos serviços – portanto, sua oferta – e menor o custo médio por passageiro transportado.

A presença das economias de rede, portanto, levaria à necessidade do planejamento e da coordenação por parte do Estado para conseguir-se a integração dos serviços em determinadas áreas, pois, quando estes são ofertados de forma integrada, obtêm-se reduções de custos – tanto de oferta quanto de uso. Ademais, a integração dos serviços aumenta a macroacessibilidade dos indivíduos aos bens e às oportunidades que a vida na cidade oferece.

Se os custos de uma linha de uma origem para determinado destino são altos em relação à demanda, a operação integrada, por sua vez, resulta em custos mais baixos para o sistema como um todo e melhores condições de acesso da população aos diferentes locais de uma área urbana. Operados livremente, os serviços tenderiam a produzir excesso de oferta, uma vez que cada empresa teria o incentivo a aumentar sua oferta ao máximo possível, no intuito de aumentar sua fatia no mercado, o que impactaria negativamente os custos dos serviços, os preços cobrados e as próprias condições de trânsito e mobilidade da população.<sup>4</sup>

Já as externalidades surgem quando uma atividade causa efeitos negativos ou positivos para outrem, mas tal atividade não internaliza os custos ou os benefícios gerados por esta. No caso de custos, ter-se-iam externalidades negativas; no caso de benefícios, externalidades positivas. Como nessas situações os preços não refletirão corretamente os custos ou os benefícios para a sociedade, o mercado produzirá em quantidades ineficientes.

Na mobilidade urbana, os congestionamentos, os acidentes e a poluição causados pelo uso intensivo dos automóveis são exemplos de externalidades negativas – pois os motoristas não internalizam os custos sociais gerados pelas suas decisões de usarem seus automóveis em determinados locais da cidade ou horários do dia. Por sua vez, o transporte coletivo é gerador de externalidades positivas, devido aos efeitos positivos resultantes do seu uso – em termos da redução da poluição do ar e dos congestionamentos de trânsito –, um dos motivos para justificar subvenções ao setor.

Apesar dessas argumentações de ordem técnica, por mais racionais que sejam, o fato é que a intervenção nessa atividade se dá também por decisões

3. Para ver mais argumentos que justificam a regulação econômica da atividade, ver Santos e Orrico Filho (1996).

4. A experiência de desregulação dos serviços ocorrida no Chile, durante os anos 1980, exemplifica isso (Cepal, 1988).

políticas, legitimamente tomadas em resposta às demandas da sociedade. Ou seja, em uma democracia, a sociedade deve participar das escolhas políticas, e não apenas os técnicos.

### **3 VARIÁVEIS REGULATÓRIAS E SEUS IMPACTOS SOBRE AS CONDIÇÕES DE TRANSPORTE E ORDENAMENTO TERRITORIAL**

Apresentam-se a seguir algumas variáveis regulatórias selecionadas com base na literatura especializada, nacional e internacional (Gomide, 2004; European Commission, 2008), com a finalidade de construir um referencial para análise dos novos modelos regulatórios, que estão sendo adotados pelas cidades brasileiras. Procurou-se agrupar as variáveis em função dos impactos gerados nas condições de qualidade, economicidade da oferta e ordenamento territorial.

#### **3.1 Qualidade, produtividade e desempenho econômico-financeiro dos serviços**

Esse grupo apresenta as variáveis regulatórias que impactam a qualidade, a produtividade e o desempenho econômico do sistema, o que, consequentemente, reflete diretamente sobre o preço das tarifas cobradas dos usuários. O aprofundamento das discussões sobre algumas destas é fundamental neste momento, em que a sociedade brasileira está exigindo aumento de qualidade dos serviços concomitante à redução do preço das tarifas.

##### **3.1.1 Critérios para entrada**

No Brasil, a estrutura de propriedade das empresas operadoras de ônibus urbano é majoritariamente privada, com poucas empresas públicas atuando em algumas cidades.<sup>5</sup> Conforme a legislação brasileira, a concessão ou permissão para a iniciativa privada da prestação dos serviços está sujeita à licitação por critérios competitivos. Para a Lei nº 8.987/1995, tais critérios são: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; ou a combinação destes.

O critério utilizado para permitir a entrada no mercado tem impactos na tarifa a ser cobrada do usuário. Quando se adota o critério da maior oferta, transfere-se aos usuários, indiretamente, o pagamento da vantagem econômica a ser auferida pelo poder concedente. Ou seja, a tarifa a ser cobrada pelo concessionário englobará não apenas os custos da prestação do serviço, mas também a parte a ser paga pelo operador privado ao governo. Belo Horizonte nas suas duas licitações (1998 e 2008) utilizou esse critério (maior valor da outorga).

---

5. Existem operadoras públicas de ônibus em algumas poucas cidades brasileiras, com destaque para Porto Alegre (Carris), Goiânia (Metrobus) e Brasília (Transportes Coletivos de Brasília –TCB).

O critério da menor tarifa – observados os requisitos técnicos atinentes ao objeto e à adequação do serviço –, por sua vez, pode permitir tarifa mais módica, já que, caso a licitação seja realmente competitiva, os proponentes procurarão ofertar o menor valor possível para a tarifa, a fim de obter o direito de explorar economicamente a atividade.

Contudo, o critério da menor tarifa – caso o poder público não conte com adequada capacidade regulatória – pode abrir espaço para comportamentos oportunistas, nos quais uma empresa apresenta um baixo valor no momento da licitação, no objetivo de conseguir o contrato, prevendo majorá-lo no decorrer do prazo da concessão – nos processos de revisão tarifária. Geralmente, esse critério está relacionado a uma política de dissociação da tarifa de remuneração do operador da tarifa pública cobrada do usuário estipulada pelo poder público. São Paulo adotou esse princípio na sua licitação de 2004.

### 3.1.2 Objeto e prazo dos contratos

Em geral, no Brasil os contratos com os operadores privados restringem-se aos ativos associados diretamente à operação do serviço (frota, mão de obra e garagens), mas há situações em que pode ocorrer a inclusão de elementos de infraestrutura considerando-se a construção e/ou a manutenção. O problema da inclusão desses elementos em contratos com operadores privados é a oneração do preço da tarifa, em caso de não especificação de fontes extratarifárias para manutenção dos ativos e amortização dos investimentos.

Historicamente, investimentos em infraestrutura são realizados com recursos do orçamento público, sem que houvesse impacto sobre a tarifa cobrada do usuário. Há algumas exceções recentes: São Paulo inclui nos custos operacionais do sistema gastos com a manutenção da infraestrutura, compensada pelas subvenções dadas. Alguns sistemas de *bus rapid transit* (BRTs) novos também transferiram parte da responsabilidade pela manutenção das estações para os operadores privados, como Belo Horizonte, por exemplo, o que acaba impactando o custo dos serviços e consequentemente a tarifa.

Vale ressaltar as novas possibilidades de contratação que se abrem com as parcerias público-privadas (PPPs). Estas são indicadas em situações em que as tarifas cobradas dos usuários não são suficientes para custear a operação e amortizar o capital investido, o que demanda recursos extratarifários para tal. No caso do Japão, por exemplo, os investimentos em metrô viabilizaram-se com a exploração imobiliária no entorno das estações via PPPs. A linha 4 do metrô de São Paulo é uma parceria desse tipo, na qual o Estado se responsabilizou pelos investimentos na infraestrutura e a operadora privada, pelos investimentos em material rodante e sistemas. Em Belo Horizonte, o terminal Barreiro foi construído pela iniciativa privada via PPP, com a concessão de área construtiva para abertura de um centro comercial no local.

Quanto ao prazo contratual, este deve estar relacionado à natureza dos investimentos e dos ativos empregados na prestação dos serviços. Para que o prazo da delegação possa ser menor do que a vida útil dos ativos empenhados, estes devem ser reversíveis, como é o caso dos veículos, que podem ser revendidos ou utilizados em outros mercados. Mas isso não acontece com outros ativos, como as garagens, que não podem ser facilmente transferidas caso a empresa saia do mercado. Isso pode diminuir a concorrência no momento da licitação, pois significa vantagens competitivas para as empresas já instaladas no mercado ou altos custos de saída ao final do prazo contratual.

Argumenta-se que prazos mais curtos estimulam as empresas a buscar maior eficiência, já que, ao final do contrato, nova concorrência pode processar-se (Orrico Filho *et al.*, 1995). Para o caso do investimento em infraestrutura física (obras) ou tecnologias veiculares especiais,<sup>6</sup> o ajuste do prazo à vida econômica dos investimentos é essencial, a fim de não se comprometer a modicidade tarifária.

Nas licitações de São Paulo e Belo Horizonte, os prazos de contrato foram de dez anos, já que o investimento em capital se restringiu a veículos e garagens. Curitiba utilizou prazo de quinze anos, em função do perfil do sistema que utiliza veículos especiais (veículos articulados e biarticulados). Outro aspecto importante é a possibilidade de prorrogação do contrato. As condições dessa prorrogação têm de estar estabelecidas no edital e no contrato considerando critérios relacionados à qualidade do serviço e à satisfação do usuário. O primeiro contrato de Belo Horizonte não teve prorrogação, e o contrato de São Paulo utilizou uma prorrogação curta (cinco anos), que continua vigente.

### 3.1.3 Planejamento operacional da oferta

Historicamente, observaram-se no Brasil duas situações distintas em relação à competência pelo planejamento operacional dos serviços. Em cidades com órgãos gestores estruturados, o poder público geralmente assume a total responsabilidade pela especificação dos serviços (itinerários, horários, tecnologia veicular etc.). Por sua vez, há também a situação oposta, na qual esse poder se ausentava completamente da tarefa de planejamento e, até mesmo, da fiscalização dos serviços. As operadoras responsabilizam-se por toda a especificação, além da operação dos serviços. Ambas as situações podem gerar impactos sobre a qualidade e o equilíbrio econômico dos sistemas.

---

6. Veículos mais caros ou de maior capacidade, como: articulados e biarticulados, veículos de piso baixo, ou veículos com tecnologia de propulsão alternativa (elétricos, híbridos, gás natural gaseificado – GNG etc.).

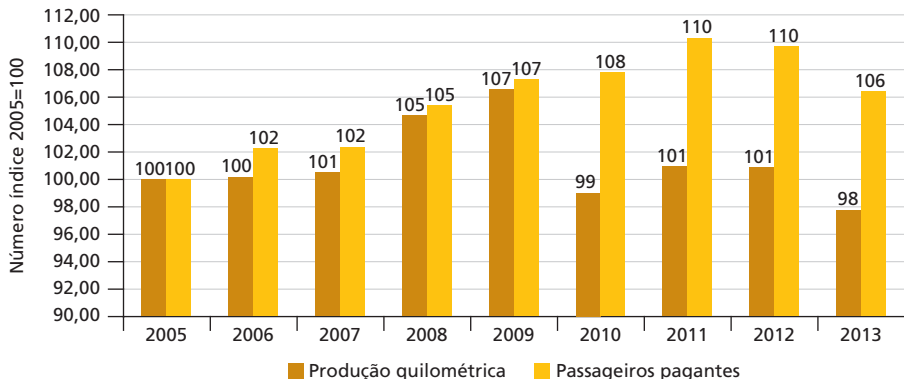
No primeiro caso, pode-se perder agilidade no processo de ajustes dos serviços, em razão do maior distanciamento entre planejamento e operação. Além disso, há maior dificuldade para o poder público promover redução da oferta – quando necessário –, em função das maiores resistências políticas enfrentadas, o que, no longo prazo, pode significar perda de produtividade e desequilíbrios econômicos.

No segundo caso, o prejuízo ao usuário pode ser caracterizado pela perda de qualidade do serviço, pois os operadores privados tendem a reduzir a oferta (custo) para maximizarem seus lucros. Mais recentemente, com a delegação dos serviços por área – o que será abordado na subseção 3.2 –, há tendência de estabelecer a responsabilidade partilhada na definição dos parâmetros operacionais. Assim, os operadores privados têm liberdade para especificação de itens dos serviços, com aprovação e acompanhamento dos resultados pelo poder público, via monitoração de indicadores e metas de qualidade dos serviços.

Um exemplo interessante é a busca do equilíbrio econômico-financeiro do sistema de Belo Horizonte desde a segunda licitação ocorrida. O gráfico 1 mostra a mudança das condições de equilíbrio entre oferta (km) e demanda (passageiros pagantes), desde a alteração contratual de 2008, na qual os operadores tiveram maior liberdade na especificação do serviço e, assim, buscaram maior produtividade ao sistema (aumento de demanda e redução de quilometragem). O cuidado que se tem de tomar na adoção desse modelo é evitar que – na busca de maior produtividade do sistema – haja degradação da oferta em função da redução de viagens e do aumento da lotação dos veículos, o que é feito por meio monitoramento dos indicadores de qualidade, pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHtrans).

GRÁFICO 1

**Passageiros pagantes e produção quilométrica do sistema de transporte por ônibus – Belo Horizonte (2005-2013)**



Fonte: BHtrans.

### 3.1.4 Modelo de remuneração

As operadoras podem ser remuneradas de forma direta ou indireta (Cadaval *et al.*, 2005). Na primeira, estas são ressarcidas diretamente pelas tarifas pagas pelos usuários; na forma indireta, uma entidade (governamental, privada ou mista) concentra a arrecadação e faz sua distribuição com base em critérios previamente estabelecidos, normalmente calcados em uma unidade de produção, como o número de quilômetros rodados ou a quantidade de passageiros transportados.

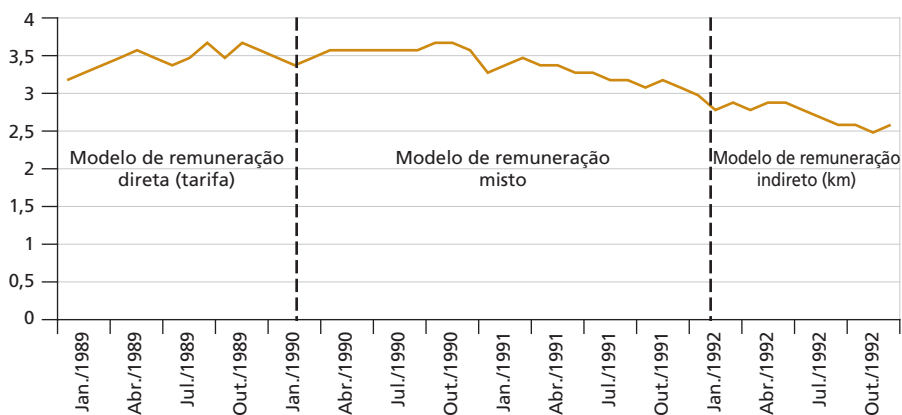
A forma direta tem a vantagem de desonerar o poder público dos custos de administração das receitas (recolhimento e repasse) e de cobertura de *deficit* financeiros de curto prazo, pois estas vão diretamente para o caixa do operador. Todavia, apresenta a desvantagem de dificultar o planejamento e a gestão da rede, pois qualquer alteração nas linhas (remanejamento, criação ou extinção) acarretará variações diretas na rentabilidade das operadoras. Essa é a forma mais utilizada no Brasil.

A remuneração indireta, por sua vez, apresenta a vantagem de dar controle total do planejamento e da gestão da rede ao poder público. Nas ocasiões em que foi adotada, a remuneração indireta pelo quilômetro rodado provocou a melhoria da qualidade dos serviços, em termos de aumento da frota, número de linhas e quilometragem rodada (Gomide, 2004), o que beneficiou os usuários do sistema de mobilidade como um todo. Contudo, pelo fato de a remuneração estar desvinculada da demanda, esse modelo acabou por incentivar as empresas a aumentar permanentemente a oferta de forma independente da demanda, criando desequilíbrios entre custos e receitas.

No passado, houve experiências de remuneração indireta, por quilômetro, em São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba. Essas três cidades posteriormente alteraram a base remuneratória, em função dos inúmeros *deficit* financeiros que foram gerados no sistema – na maioria das vezes, a receita não acompanhava a evolução das despesas representadas pelo aumento da frota e da quilometragem percorrida. O gráfico 2 mostra a forte tendência de queda de produtividade no sistema de São Paulo, no início da década de 1990, quando houve alteração do modelo de remuneração direta para remuneração indireta, por quilômetro rodado. Os desequilíbrios financeiros decorrentes exigiram aumento frequente dos subsídios públicos para os operadores.

GRÁFICO 2

Produtividade no sistema de transporte público de medida pelo índice de passageiros por quilômetro (IPK) na década de 1990 – São Paulo (1989-1992)



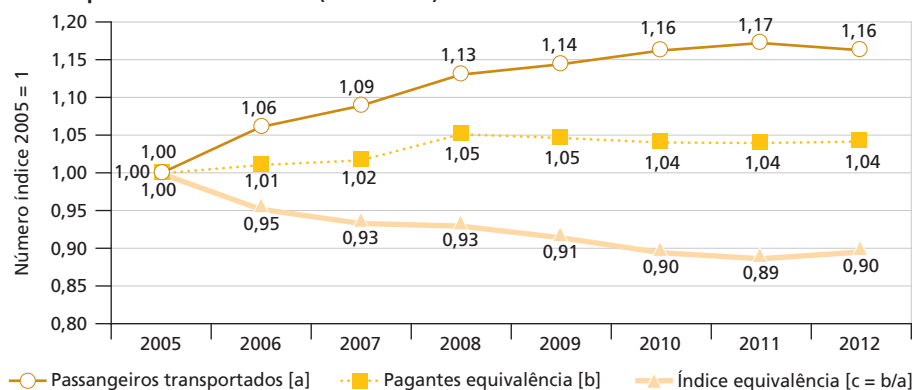
Fonte: Mendonça (1997).

Para enfrentar os desequilíbrios constantes em função da dissociação da receita (passageiros transportados) e das despesas (frota e quilômetros rodados), algumas cidades alteraram a base remuneratória da produção quilométrica para o número de passageiros transportados. São Paulo é uma dessas cidades. O problema é que o volume de passageiros transportados, no caso paulistano, não foi relacionado com a arrecadação dos serviços, pois há passageiros gratuitos e passageiros integrados (que utilizam mais de uma linha) que não pagam segunda tarifa, mas os operadores são remunerados por esses passageiros. Assim, se houver uma situação em que a curva de passageiros pagantes apresentar tendência de crescimento inferior à curva dos passageiros transportados – somando-se os transportados gratuitamente e os que usufruem da integração –, como de fato ocorreu na cidade, haverá desequilíbrio financeiro, pois os desembolsos do poder público crescerão mais que a receita tarifária (gráfico 3). No caso de São Paulo, esses desequilíbrios foram corrigidos com o aumento dos subsídios públicos, que subiram de patamar de 10% do custo do sistema, em 2005, para cerca de 25%, em 2013.



GRÁFICO 3

Comportamento do volume de passageiros transportados e pagantes e índice de equivalência entre estes (2005-2012)



Fonte: São Paulo Transporte S/A. (SPtrans). Disponível em: <<http://www.sptrans.com.br/>>. Elaboração dos autores.

Desde a licitação do sistema, em 2012, Brasília também adotou o modelo de remuneração por passageiro transportado via tarifa técnica de remuneração. Como a tarifa pública foi fixada em patamar inferior à tarifa de remuneração dos operadores, há a necessidade de subvenções públicas, estimadas atualmente em cerca de 40% do custo do sistema (mais de R\$ 600 milhões/ano), o que tornou o modelo pouco sustentável, do ponto de vista fiscal.

Por sua vez, uma das grandes vantagens do modelo indireto é a maior facilidade de implementar políticas de integração tarifária. Do ponto de vista dos usuários – principalmente, os de baixa renda –, a integração de toda a rede de transporte significa a ampliação dos destinos possíveis (macroacessibilidade) e, conseqüentemente, das oportunidades que a cidade oferece em termos de emprego, educação, saúde e lazer.

O crescimento do volume de passageiros transportados em São Paulo desde 2005 reflete os ganhos dos usuários após a política de integração temporal, viabilizada pelo modelo de remuneração indireta com base no passageiro transportado.

Belo Horizonte, por sua vez, adotou o modelo cuja base remuneratória é o passageiro pagante. A diferença com o modelo de São Paulo é que, nas viagens integradas, o passageiro paga a tarifa cheia no primeiro trecho da viagem e metade do valor da tarifa no segundo (integração sequenciada paga). Dessa forma, como a remuneração é direta, o operador do primeiro trecho da viagem recebe a tarifa cheia, enquanto o segundo operador, meia tarifa. Essa lógica se inverte na viagem

de volta.<sup>7</sup> Esse mecanismo visa reduzir os desequilíbrios que podem ocorrer, em função da perda de receita pelo excesso de viagens integradas e não pagas, mitigando a necessidade de subsídios.

### 3.1.5 Formas de fixação, reajuste e revisão tarifária

De acordo com a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995, art. 9º), a tarifa será fixada “tendo em vista o valor constante da proposta vencedora da licitação”. Não obstante, ao admitir o uso de outras fontes de receitas com vistas a favorecer a modicidade, a própria lei permitiu que a tarifa de remuneração do concessionário fosse diferente da cobrada do usuário (Grotti, 2002). Isso, por sua vez, permitiu que a tarifa pública fosse fixada de forma discricionária pelo Poder Executivo municipal, sendo o valor o menor em relação à tarifa de remuneração, complementado por fontes de receitas extratarifárias, orçamentárias ou provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

Apesar disso, a maioria das cidades brasileiras fixa a tarifa pública a partir do rateio do custo global estimado de operação dos serviços – incluídos os custos de capital, depreciação e impostos – pelo número de passageiros pagantes (modelo de custo médio).

Desde a licitação realizada no sistema de transporte por ônibus, em 2004, o município de São Paulo adota o princípio de que a tarifa pública não necessariamente precisa equivaler à tarifa de remuneração – até mesmo quando a base de remuneração é o passageiro transportado –, pois prevê-se a existência de fontes extratarifárias para financiar a operação dos serviços. No processo licitatório, criaram-se oito bacias operacionais, nas quais os consórcios apresentaram – durante o certame – valor de remuneração por passageiro transportado, independentemente se o passageiro fosse pagante ou não.

Dessa forma, cada concorrente apresentou um valor específico que poderia ser abaixo do valor da tarifa pública, fixada pela prefeitura para todo o sistema. Esse modelo criou a base para a criação do sistema de integração temporal da cidade, o bilhete único, no qual os passageiros podiam realizar vários transbordos no espaço de tempo de 120 minutos, pagando apenas uma tarifa. Como o operador era remunerado por passageiro transportado (tarifa de remuneração), há interesse em aumentar o volume de passageiros transportados, seja este integrado, gratuito ou pagante.

A metodologia de fixação das tarifas pelo custo médio dos serviços, sugerida pela Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes – também conhecida

---

7. Parte-se do princípio que, na viagem de ida, o primeiro operador receberia tarifa cheia e o segundo operador, meia tarifa, e na volta vice-versa. Assim, o sistema ficaria equilibrado do ponto de vista da distribuição de receitas.

como Geipot –, no início da década de 1990 – e ainda utilizada por várias cidades no Brasil –, pressupõe que o operador deve ser ressarcido de todos os custos incorridos, mais uma taxa de retorno sobre o capital investido – a título de custo de oportunidade. Todavia, essa metodologia é sujeita a várias críticas. Uma destas é a dificuldade do poder público aferir o real custo de operação dos serviços, pois as despesas acontecem no ambiente da empresa, o que caracteriza o problema da assimetria de informações entre regulador e regulado.<sup>8</sup>

Outra crítica se relaciona ao fato de o método recomendar o uso do preço do veículo novo, como referência para cálculo da remuneração do capital e de vários itens de custo (peças e acessórios, depreciação de máquinas e equipamentos e despesas gerais). Isso incentiva o superinvestimento em veículos em relação aos outros insumos (efeito Averch-Johnson) e gera, entre outras coisas, um uso subótimo da frota de veículos.

Por essas críticas, a metodologia de fixação da tarifa pelo preço definido na licitação visa assegurar a prestação dos serviços com preços reduzidos, além de criar estímulos à eficiência produtiva das empresas, tendo-se em vista que os preços preestabelecidos em contrato incentivam a redução de custos. No entanto, o uso desse método pode estimular a concessionária a reduzir seus custos, para apropriar-se de lucros extraordinários em detrimento da qualidade dos serviços.

Já no que condiz às estratégias de tarifação – o que será abordado na subseção 3.2 –, os preços a serem cobrados dos usuários podem variar conforme a distância, o período da viagem e a maneira de utilização dos serviços (de forma simples ou integrada), ou em relação à condição social do usuário – caso das tarifas reduzidas fixadas para os estudantes (Cadaval *et al.*, 2005). Ressalte-se que, em quase a totalidade dos casos, os descontos e as gratuidades usufruídos por determinados segmentos são financiados pelos demais usuários via subsídio cruzado, o que impacta a tarifa final e, conseqüentemente, os gastos com transporte das famílias de mais baixa renda.

Os reajustes das tarifas – geralmente, em bases anuais – podem dar-se pelo recálculo dos custos de operação dos serviços via planilha de custos e, mais recentemente, pelo uso de fórmulas paramétricas – baseadas em índices gerais ou setoriais de preços. A utilização de fórmulas paramétricas tem como objetivo simplificar o processo, minorando os esforços administrativos exigidos pelo uso da planilha do Geipot (1995) e suas adaptações. Contudo, apresenta o risco de desmobilização da estrutura de acompanhamento de custos por parte do poder público.

---

8. Em economia, informação assimétrica é um fenômeno que ocorre quando dois ou mais agentes estabelecem entre si transação econômica com uma das partes envolvidas, detendo informações qualitativa e quantitativamente superiores aos da outra parte.

**QUADRO 1**  
**Fórmulas paramétricas para reajuste tarifário em cidades brasileiras selecionadas**

Cidade	Data de início do novo procedimento	Composição da cesta de índices
São Paulo (reajuste de tarifa e remuneração)	2004	Mão de obra: 50% Diesel: 20% Veículos: 15% Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da Fundação Getulio Vargas (FGV): 15%
Belo Horizonte	2008	Mão de obra: 40% Diesel: 25% Veículos: 20% Rodagem: 5% Despesas administrativas: 10%
Goiânia	2007	A fórmula está ligada ao valor do diesel, ao salário do trabalhador, ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a coluna 36 da FGV e ao índice de passageiros transportados por quilômetro.
Uberlândia	2007	INPC: 50% Diesel: 25% Equipamentos e veículos: 25%
Brasília	2012	Preço diesel: 20% INPC: 50% Preço dos veículos da FGV: 20% Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI): 10%

Fonte: Contratos das cidades selecionadas.

Já o processo de revisão, realizado em prazos mais longos (a cada quatro ou cinco anos), baseia-se na reavaliação da função de custos (operacionais e de capital) das empresas e na estimativa das taxas de crescimento da demanda. Para superar os problemas da metodologia da Geipot, algumas cidades adotaram o método de fluxo de caixa. Esse método visa manter o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços durante o período do contrato, por meio de ajustes na tarifa de equilíbrio calculados pelos valores realizados e projetados dos investimentos, dos custos operacionais, da demanda pagante e das receitas, além de promover ajustes na fórmula paramétrica. A rentabilidade do investimento é preservada pela taxa interna de retorno (TIR), que é a taxa que torna o valor presente das entradas de caixa igual ao valor presente das saídas de caixa do empreendimento como um todo.

Belo Horizonte estabeleceu um período de quatro anos. São Paulo, por sua vez, não estipulou prazo, mas a qualquer momento tanto o poder público quanto os operadores podem solicitar revisão, com base em alteração das condições iniciais. O poder público tem prazo de trinta dias para analisar o pleito, quando originário das operadoras.

O método utilizado para análise da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro no processo de revisão tarifário em Belo Horizonte é o da taxa interna de retorno, e contrata-se auditoria externa para isso. No primeiro processo (2008 a 2012), foi contratada a auditoria que avaliou as TIRs em dois cenários principais: *i*) considerando-se os investimentos do novo BRT – chamado de Move; e *ii*) sem levar-se em conta os investimentos desse sistema. No primeiro cenário, que na prática foi o que de fato ocorreu, constatou-se que as taxas internas de retorno (taxas de desconto) estavam abaixo do proposto no processo licitatório, o que demandava reajuste tarifário de 3% na época. Se não houvesse os investimentos no novo sistema BRT, a TIR calculada estaria muito acima (3,03 p.p.) do que foi licitado, o que significaria o sobrelucro dos operadores e a necessidade de redução real das tarifas praticadas.

TABELA 1  
**TIR que considera os cenários de operação de transporte – Belo Horizonte (2012)**  
 (Em %)

Cenários de operação	TIR
Equilíbrio inicial contratual	8,95
Cenário básico de operação com BRT	8,58
Cenário básico de operação sem BRT	11,98

Fonte: Young (2014).

Entretanto, a questão que subsiste e que deve ser enfrentada no sistema de mobilidade é: porque o usuário tem de arcar com o ônus dos investimentos e da melhoria do sistema via aumento de tarifa se toda a sociedade também se beneficia dessa qualificação do transporte público?

### 3.1.6 Incentivos à qualidade e à produtividade

O controle da qualidade do serviço prestado é um dos objetivos da regulação. De acordo com o art. 10 da Lei nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), os contratos de prestação dos serviços de transporte coletivo deverão observar a fixação de metas a serem atingidas pelos concessionários e seus instrumentos de controle e avaliação.

Tais mecanismos podem incluir incentivos financeiros, na forma de sistemas de bônus-penalidades vinculados à remuneração do operador, a fim de incentivar a qualidade do serviço prestado. Igualmente, podem basear-se em pesquisas de percepção realizadas com os usuários e/ou parâmetros operacionais a serem atingidos – por exemplo, índices de conforto, segurança, confiabilidade, entre outros.

Curitiba, por exemplo, utiliza indicador de qualidade que pode reduzir em até 3% a remuneração do operador. Esse indicador leva em conta o cumprimento

dos horários, a satisfação dos usuários quanto ao atendimento, as quebras e as vistorias dos veículos, bem como as atuações da empresa.

Do mesmo modo, a eficiência dos serviços é objetivo a ser perseguido continuamente, com a parcela dos ganhos de produtividade alcançados pelas operadoras transferidos para os usuários. Isso é o que estabelece o art. 9º, §§ 9º e 10, da Lei nº 12.587/2012.

Habitualmente, o índice de passageiros por quilômetro (IPK) é o indicador de produtividade utilizado – ou seja, quanto maior o IPK, menor a tarifa. Belo Horizonte adotou um método de cálculo no processo de revisão tarifária recente. Pelo contrato, estabeleceu-se que os ganhos de produtividade fossem repartidos meio a meio entre os operadores e os usuários (tarifa), mas não se detalhou o método de apuração. A empresa responsável pela auditoria realizada no período 2012-2013 propôs metodologia na qual se observava a relação custo-receita nos momentos inicial e final durante o período estudado. Se houvesse crescimento nessa relação, considerar-se-ia que essa parcela era o ganho de produtividade e, portanto, seria objeto de cálculo para a realização do ajuste tarifário. No caso, observou-se que tal relação piorou, o que significou que não ocorreram ganhos e, portanto, também não houve necessidade de redução tarifária.

### 3.1.7 Financiamento/custeio à operação

A forma de financiamento e custeio da operação impacta diretamente o nível da tarifa cobrada do usuário. No Brasil, como mencionando, o financiamento dá-se basicamente por meio da arrecadação tarifária, sendo poucas as cidades que complementam essas receitas com recursos do orçamento público. Na medida em que o número de usuários vem caindo progressivamente, devido à motorização individual – por meio de automóveis e motocicletas –, a base de financiamento dos serviços vem diminuindo, o que coloca em questão a própria sustentabilidade financeira desse serviço essencial.

Os subsídios ao transporte coletivo podem ser dados tanto às operadoras quanto ao usuário. O Brasil já se utiliza de sistema de subsídio ao usuário, o vale-transporte, financiado pelas empresas empregadoras de mão de obra. Porém, por ser benefício restrito aos empregados do setor formal, não atinge os trabalhadores desempregados e do mercado informal de trabalho.

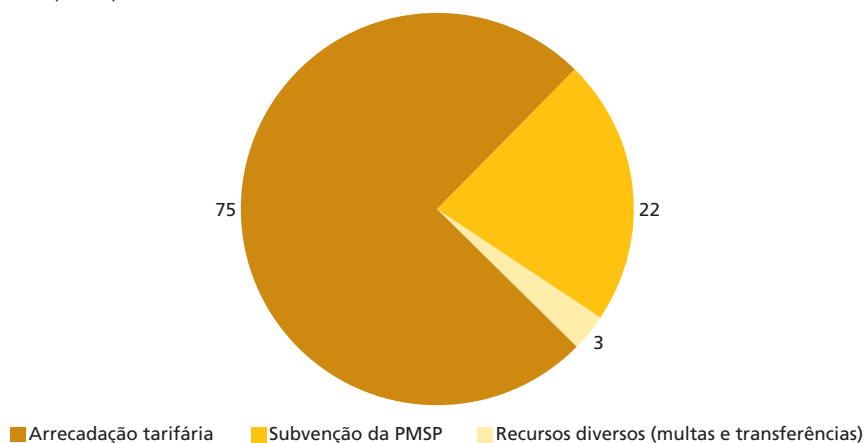
O subsídio indireto, entretanto, é acusado de ser concedido sem contrapartidas na melhoria da qualidade dos serviços ou do aumento no número de passageiros transportados (Cepal, 1988; Glaister, 1993). Receitas extratarifárias para financiar os subsídios podem provir da taxação de combustíveis, do uso da via sujeita a congestionamento (pedágio urbano) e/ou da exploração de atividades correlatas ao transporte (Carvalho *et al.*, 2013).

No Brasil, como já citado, a operação dos serviços de ônibus urbanos é financiada quase que exclusivamente pela arrecadação tarifária. São Paulo é uma exceção em termos de financiamento extratarifário, com cerca de 25% da sua receita do sistema composta de subvenções públicas e receitas diversas, conforme o gráfico 4. De certa forma, essa característica está relacionada com o modelo adotado, no qual a remuneração dos operadores é indireta – isto é, sem relação com a receita tarifária.

GRÁFICO 4

**Receitas dos sistemas de ônibus urbano – São Paulo (maio/2014)**

(Em %)



Fonte: SPtrans.

Já Belo Horizonte não apresenta recursos extratarifários que sejam significativos. Há um programa de financiamento das viagens de estudantes de baixa renda,<sup>9</sup> mas é pouco representativo do total, assim como as receitas acessórias com publicidade e exploração comercial de ativos fixos.

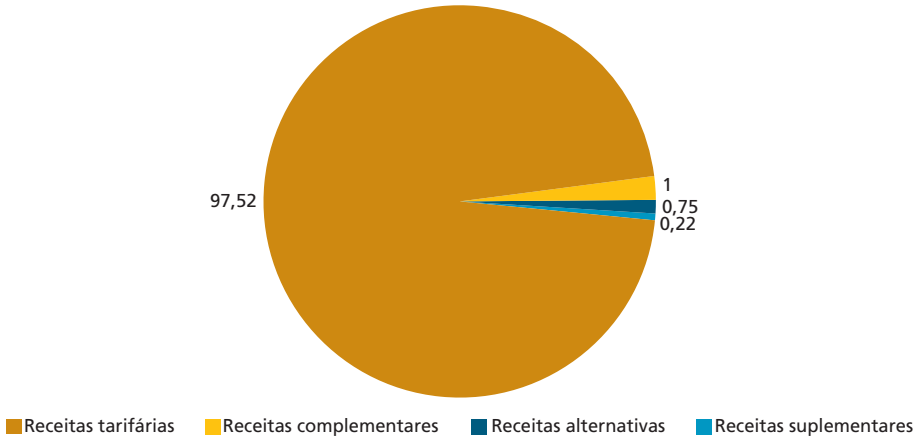
Algumas cidades, como Brasília, também subsidiam os serviços pelo financiamento externo das gratuidades, por meio de subsídios ao sistema. Estima-se em mais de R\$ 600 milhões por ano o gasto do governo local com subsídios ao transporte público por ônibus, o que representa cerca de 40% do custo total do sistema.

9. O município de Belo Horizonte não tem gratuidade para estudantes, mas a prefeitura paga a tarifa dos estudantes da rede pública de baixa renda.

GRÁFICO 5

**Receitas do sistema de ônibus urbano – Belo Horizonte (2009-2012)**

(Em %)



Fonte: Young (2014).

Obs: Receitas alternativas – publicidade nos ônibus; receitas complementares/acessórias – créditos vencidos e não revalidados e taxas cobradas nos serviços de bilhetagem.

**3.2 Regulação e espaço urbano**

A forma de organizar os serviços também se constitui objeto importante do processo regulatório, pois gera impactos no espaço urbano. O crescimento das cidades brasileiras vem ocorrendo de forma bastante dinâmica, concentrada no tempo, o que indica a necessidade de revisões e ajustes frequentes na rede de transporte público, seja tanto do ponto de vista temporal, quanto do da disposição espacial da oferta.

Por sua vez, a organização da oferta dos serviços de transporte de massa pode colaborar com o adensamento de bairros ou com a descentralização de atividades cotidianas (trabalho, estudo etc.) nas regiões da cidade. Contudo, dependendo do modelo regulatório, podem haver maiores barreiras institucionais para a realização das intervenções necessárias.<sup>10</sup>

**3.2.1 Organização dos serviços**

Basicamente, os serviços de ônibus urbano podem ser organizados por linhas ou por área geográfica. No primeiro caso, o poder público fixa os itinerários das linhas e delega às empresas a operação desses segmentos de oferta, bem como planeja toda a rede e especifica os níveis de serviços a serem prestados pelas operadoras – por

10. A concessão por linhas, por exemplo, que – devido aos conflitos entre operadores – dificultam os ajustes dos itinerários aos novos padrões de ocupação. Outro exemplo é a política tarifária, que também pode interferir no desenvolvimento urbano – as seções posteriores discutem esses temas.



exemplo, intervalos de frequência. O problema desse modelo é que, após a delegação, os operadores privados sentem-se “donos” das linhas. Qualquer alteração espacial necessária traz fortes conflitos entre os operadores, já que essas alterações pressupõem a queda do equilíbrio espacial da oferta projetado inicialmente. Muitas vezes, nos modelos mais rígidos de concessão por linhas, os interesses dos usuários ficam em segundo plano, em função do objetivo de manter o equilíbrio entre operadores.

Na organização por áreas geográficas as empresas têm liberdade para realizar os ajustes espaciais necessários já que os impactos sobre o equilíbrio oferta/demanda ocorrem na área delegada àquele operador. Além disso, o planejamento operacional – em suas respectivas áreas – fica sobre responsabilidade do operador, com o poder público definindo os níveis gerais de qualidade dos serviços, as condições de integração e a política tarifária.

Outro aspecto destacado da regulação espacial dos serviços é quanto ao tamanho da área ou bacia operacional. Áreas muito pequenas de concessão acabam gerando os mesmos conflitos da concessão por linhas, além de restringir os ganhos de escala. Dessa forma, como no Brasil há certa tendência de operação de transporte público com múltiplos operadores,<sup>11</sup> houve a necessidade de criar consórcios operacionais, para operar as bacias geográficas. Esses consórcios operam como uma única empresa, administrando e repartindo as receitas em suas respectivas áreas de concessão.<sup>12</sup>

Um ponto importante no modelo de concessão é quanto à operação de serviços transversais às bacias e, também, à operação na área central, local em que converge a maioria das linhas. Porto Alegre e Goiânia, que possuem operadoras públicas de transporte, delegaram a estas essa operação. Geralmente, onde não há empresa pública pode ser feito um *pool* de empresas, ou criar um consórcio específico para operar os serviços transversais como se fosse uma bacia virtual de transporte.

Belo Horizonte (1998 e 2008) e São Paulo (2004) foram as primeiras cidades à licitarem seus sistemas com base no modelo de bacias operacionais organizadas em consórcios de empresas. Belo Horizonte criou quatro áreas geográficas de operação, enquanto São Paulo estabeleceu oito áreas (figura 1).

---

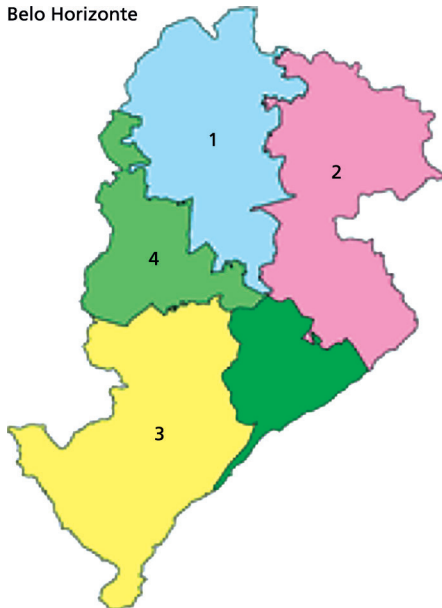
11. Como o transporte público por ônibus no Brasil se originou nas antigas lotações que operavam por linhas, houve a tendência de formação de inúmeras empresas operadoras.

12. Existe também uma derivação do modelo por linha, no qual o poder público contrata uma frota de veículos, aloca-os na rede de serviços, conforme planejado, e remunera as empresas pela produção medida em quilômetros rodados.

FIGURA 1

**Bacias operacionais de transporte – Belo Horizonte e São Paulo**

Belo Horizonte



São Paulo



Fonte: Bhtrans.

Um ponto importante da regulação por área ou bacia operacional é a existência de um ou mais corredores de transporte estruturantes da oferta. Nesses corredores, há a necessidade de criar-se infraestrutura adequada para o transporte de alta capacidade (segregação de tráfego, além da existência de pontos de parada, estações e terminais com grande capacidade de operação). Esses espaços servem de conexão entre os diversos serviços de transporte, o que aumenta a macroacessibilidade do sistema, já que – por meio das possibilidades de integração existentes – o usuário poderia atingir múltiplos destinos.

Até mesmo com a liberdade de especificação dos serviços pelos operadores associada aos modelos de concessão por área, as questões ligadas à operação nos corredores de alta capacidade – além da matriz de integração nos pontos de conexões – são parâmetros importantes de regulação. Deve-se considerar nos contratos por área a possibilidade de promover a implantação de sistemas de alta capacidade no futuro.

Belo Horizonte, por exemplo, antes de implementar o sistema Move (BRT implantado no eixo norte da cidade), realizou uma licitação por área, na qual constava a implantação e a operação futura de um sistema BRT. Posteriormente, foram definidos parâmetros operacionais e econômicos para o novo sistema, que foram inicialmente questionados pelo Ministério Público (MP),<sup>13</sup> mas aceitos como elemento aditivo do contrato.

13. Como havia uma mudança radical no desenho operacional do sistema, o Ministério Público teve um entendimento inicial de que haveria necessidade de licitação específica para a operação desse sistema, mesmo este pertencendo a uma área operacional definida em processo licitatório anterior.

Brasília, por sua vez, em uma área que contém um de seus principais corredores de transporte (Estrada Parque Taguatinga – EPTG), licitou o sistema não prevendo a operação troncalizada com porta à esquerda nessa via. O operador comprou ônibus convencionais incompatíveis com a tecnologia planejada para o sistema de alta capacidade, o que não gerou efetividade aos investimentos de R\$ 300 milhões aplicados nesse corredor de transporte.

Apesar de não constituir instrumento específico de regulação econômica de transporte, as leis, as diretrizes e os planos de desenvolvimento urbano assumem um papel importante, no sentido de otimizar o uso do transporte público. Nos corredores de transporte, por exemplo, há maior oferta de lugares e pontos de conexões com outros serviços e outras linhas. Dessa forma, é de esperar-se que, ao longo destes, haja uma política de maior adensamento urbano com uso misto do solo (residencial e comercial). É o princípio do desenvolvimento urbano orientado pelo transporte de massa,<sup>14</sup> no qual as cidades estimulam crescimento e desenvolvimento maior nos eixos de transporte de alta capacidade.

Um exemplo disso é o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, que traça as diretrizes básicas para o desenvolvimento da cidade, aprovado recentemente pela Câmara Municipal de São Paulo. Segundo o texto, o adensamento urbano será maior nas áreas próximas às estações do metrô, ao monotrilho, aos veículos leves sobre pneus (VLPs) e aos corredores de ônibus, com a permissão de construção de edifícios maiores nessas áreas. Por sua vez, a construção de garagem adicional nessas regiões será passível de cobrança de outorga, sendo que 30% dos recursos arrecadados com a outorga onerosa (permissão para aumentar a área de construção das edificações) serão destinados aos investimentos em mobilidade, entre outras medidas de estímulo ao transporte público e ao não motorizado, em detrimento do transporte individual motorizado.

Outro ponto importante em relação à regulação mais ampla do espaço urbano são as políticas de descentralização das atividades econômicas. Os governos de Minas Gerais (MG) e do Distrito Federal (DF), por exemplo, com a transferência das suas sedes administrativas para áreas periféricas, criaram condições para que essas áreas se desenvolvessem e houvesse grande geração de viagens no sentido do contrafluxo, o que otimizou a capacidade instalada do transporte público. Podem-se estimar, por exemplo, mais de 10 mil viagens no sentido do contrafluxo do metrô do DF<sup>15</sup> na hora de pico; quando houver a inauguração do novo complexo administrativo do governo, previsto para ser inaugurado ainda em 2015.

---

14. Tradução do termo em inglês *transit oriented development* (TOD), cujos princípios estão sendo adotados em várias cidades do mundo recentemente (Bogotá, San Diego, Toronto, Vancouver, Ottawa etc.).

15. Estimativa feita pelos autores com base no contingente de trabalhadores e usuários que circularão diariamente nas instalações da nova sede administrativa.

### 3.2.2 Estratégias de tarifação

Os aspectos regulatórios tarifários também podem influenciar o ordenamento espacial urbano e o sistema de mobilidade. No Brasil, em função das facilidades de controle operacional, as políticas de tarifa única no transporte público coletivo sempre prevaleceram (Cadaval, 2005). Até mesmo com a introdução da bilhetagem eletrônica, o que resolveria as questões operacionais, pouco se observaram políticas de diversificação tarifária. Pelo contrário, São Paulo combinou política de tarifa única com a integração temporal,<sup>16</sup> após a introdução do sistema de bilhetagem eletrônica, que vem servindo como referência de política tarifária para outros municípios.

Apesar do cunho social dessa política, por seguir a lógica de beneficiar com preços mais acessíveis a massa de pessoas de baixa renda que reside nas periferias das cidades – longe, portanto, das áreas mais dinâmicas do município –, há um efeito estimulador do espraiamento das cidades, o que impacta o custo do transporte e as próprias condições de mobilidade da população. Como o custo de transporte é indiferente para as famílias, os empreendedores imobiliários são estimulados a criar empreendimentos populares cada vez mais distantes dos centros econômicos, onde o preço da terra é mais baixo. Outro ponto importante é que viagens curtas tendem a ficar mais caras nas políticas de tarifa única, o que acaba reforçando o dinamismo econômico das áreas mais desenvolvidas, já que o custo da viagem para uma pessoa consumir no comércio local é o mesmo das áreas mais desenvolvidas e atrativas.

Nesse sentido, a política de cobrança por anéis tarifários poderia fazer um contraponto a essas situações; afinal, quanto mais distante do centro ou das áreas comerciais, maior o nível tarifário do transporte. Com isso, haveria maior estímulo para adensar as áreas mais próximas dos centros comerciais, o que deveria estar refletido no plano diretor da cidade.

O sistema de ônibus de Londres é um exemplo da política de tarifação por zona (anéis). Existem nove zonas de tarifação na metrópole, com preços diferenciados para cada par de origens e destinos por zona. Tóquio, no Japão, é outro exemplo interessante, pois até mesmo os sistemas de metrô apresentam matriz de cobrança de tarifa com base no local de embarque e de desembarque do usuário, o que significa que viagens mais longas são mais caras. Vale ressaltar que – na maior parte dessas metrópoles – há gestão de transporte que permite a adoção de políticas de abrangência metropolitana, ao contrário das metrópoles brasileiras, nas quais existem duas instâncias de gestão, sem qualquer tipo de integração institucional, municipal e metropolitana.

---

16. Possibilidade de integrar com outras linhas sem pagar nova tarifa no espaço de 120 minutos.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA REGULATÓRIA DO TRANSPORTE URBANO POR ÔNIBUS

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ampliou os direitos de cidadania e institucionalizou várias formas de participação da sociedade na vida do Estado. Assim, incluiu mecanismos de participação social no processo decisório de políticas públicas nos níveis federal e local (Rocha, 2008).

No que se refere às políticas urbanas, nomeadamente à política de mobilidade urbana, o Estatuto das Cidades (Leis nº 10.257/2001) e a Lei da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) instituíram instrumentos para concretizar o princípio da participação social na gestão democrática da cidade. Os arts. 14 e 15 da Lei nº 12.587/2012, por exemplo, garantiram aos usuários do transporte coletivo o direito de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local para os serviços, por meio de órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas, além de outros procedimentos sistemáticos de comunicação, avaliação e prestação de contas.

Nesse sentido, as manifestações de julho de 2013 no Brasil, que começaram com o aumento das tarifas de ônibus urbano na cidade de São Paulo, explicitaram a demanda da sociedade organizada de participar efetivamente nas tomadas de decisões sobre os serviços.

Contudo, a participação social na política de regulação do transporte coletivo por ônibus não é prática comum nas cidades brasileiras. São poucos os municípios que contam com conselhos municipais de transporte, e não há informações sistematizadas disponíveis sobre o uso de audiências ou consultas públicas, para debater o planejamento e a política tarifária desses serviços públicos no país.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014) de 2001 encontrou conselhos municipais na área de transportes em apenas 4,9% dos municípios brasileiros. Entre estes, 69,6% realizaram reuniões no período de referência da pesquisa. Essas reuniões são categorizadas como *muito frequentes* (51%) até *irregulares* (25%). Isso, conforme o relatório da pesquisa, demonstra que muitos desses conselhos estavam inativos ou funcionam precariamente. Dos conselhos de transportes existentes, 76,1% tinham caráter paritário. A Munic de 2012, por sua vez, revelou pequeno acréscimo no percentual de municípios brasileiros que possuíam tais órgãos colegiados, com 6,4% das municipalidades apresentando tais conselhos. Esse percentual saltava para 76,3%, no tocante às cidades com população superior a 500 mil habitantes (tabela 2).

TABELA 2  
Municípios brasileiros com conselho municipal de transporte (2012)

Grandes regiões e classes por tamanho de município	Municípios	
	Total	Com conselho municipal de transporte (%)
Brasil	<b>5.565</b>	6,4
Norte	<b>449</b>	5,8
Nordeste	<b>1.794</b>	3,2
Sudeste	<b>1.668</b>	6,9
Sul	<b>1.188</b>	11,8
Centro-oeste	<b>466</b>	3,9
Classes de tamanho da população dos municípios		
Até 5.000	<b>1.298</b>	1
De 5.000 a 10.000	<b>1.210</b>	2,4
De 10.001 a 20.000	<b>1.388</b>	2,4
De 20.001 a 50.000	<b>1.054</b>	6,5
De 50.001 a 100.000	<b>327</b>	22,6
De 100.001 a 500.000	<b>250</b>	43,6
Mais de 500.000	<b>38</b>	76,3

Fonte: Munic 2012/IBGE.

Nesse aspecto, corroborando os achados da Munic, estudo de Indi *et al.* (2014) apontou que a operacionalização efetiva das instâncias de participação popular nos processos decisórios das políticas de transporte público de passageiros no Brasil se constitui em um desafio e requer amadurecimento político e institucional.

No que se refere às audiências públicas, ao pesquisar a efetividade desse instrumento como mecanismo de participação social para a discussão do Plano de Outorgas dos Serviços de Transporte Rodoviário Semiurbano de Passageiros da Região do Distrito Federal e de seu Entorno, Maia (2015) concluiu que estas não contribuíram de forma efetiva para o redesenho da política estudada.

Já no quesito da transparência e da disponibilização de informações, entre os 38 municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes, apenas treze destes – ou pouco mais de um terço – haviam publicado na internet, até março de 2014, as planilhas de custos que deram base às tarifas praticadas. Isso a despeito das manifestações de julho de 2013 e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

## 5 CONCLUSÕES

A realização das licitações para operação dos serviços de transporte público está se tornando uma realidade no Brasil, o que se constitui em oportunidade para melhorar os serviços oferecidos à população pela modernização do marco regulatório do setor e sua integração com o planejamento urbano, objetivando-se um sistema de mobilidade urbana.

Pode-se considerar que não existe um modelo de regulação ótimo para o transporte público urbano (TPU). Cada localidade deve definir quais as melhores combinações dos atributos regulatórios, de acordo com suas especificidades e

necessidades sociais, territoriais e econômicas. Dessa forma, o correto é que – antes da definição do modelo regulatório – haja um estudo sobre as condições de mercado e operação de transporte e das principais condicionantes (políticas, sociais e econômicas), para se atingir os objetivos traçados em relação ao desempenho econômico dos sistemas, à qualidade da oferta, à disposição espacial da rede e aos canais de participação e controle social dos serviços.

Os princípios de modicidade tarifária, participação social e aumento da qualidade dos serviços têm de ser priorizados na formatação dos modelos de regulação dos serviços de TPU, pois esse serviço atende a grande parte da população de baixa renda dos grandes centros urbanos. Assim, questões antes não consideradas ganham destaque na formatação dos modelos regulatórios, como: o financiamento extratarifário da operação; os modelos de remuneração e organização dos serviços, que permitem melhor aderência às alterações urbanas, à participação e ao controle social dos serviços; a imposição de metas de qualidade e transferência de ganhos de produtividade para os usuários; entre outros pontos. Somam-se a isso os avanços recentes da regulação do espaço urbano e de metodologias como o *transit oriented development* (TOD), que interagem com o planejamento de transporte e permitem melhorar as condições de mobilidade da população.

## REFERÊNCIAS

- CADAVAL, M. G. *et al.* **Novas tendências em política tarifária**: relatório final. Brasília: NTU, 2005.
- CARVALHO, C. H. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília: Ipea, 2013.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra. **Revista dos Transportes Públicos**, ano 10, n. 41, p. 29-60, 1988.
- EUROPEAN COMMISSION. **Contracting in urban public transport**. Amsterdam, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/pWcZfj>>.
- GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES. **Cálculo de tarifas de ônibus urbanos**: instruções práticas atualizadas. Brasília: Geipot, 1995.
- GLAISTER, S. Bus Deregulation in the UK. *In*: CARBAJO, J. (Ed.). **Regulatory Reform in Transport**: some recent experiences. Washington: World Bank, 1993.
- GOMIDE, A. A. (Coord.). **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras**: estudos de caso. Brasília: Ipea/MCidades, 2004. (Relatório de pesquisa).
- GROTTI, D. A. M. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. São Paulo: TCE, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INDI, A. F. **Participação popular no transporte público de passageiros: caso dos Comitês de Transporte Coletivo do Distrito Federal**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 2014.

MAIA, A. A. **Importância da audiência pública como mecanismo de participação social em projetos de transportes**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/BE5QP7>>.

MENDONÇA, A. L. M. **A experiência da municipalização do transporte Coletivo em SP (1989 a 1992)**. 1997. Monografia (Especialização) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1997.

ORRICO FILHO, R. D. *et al.* **Elaboração de um modelo de remuneração dos serviços e das empresas de transporte público por ônibus para as cidades brasileiras**. Brasília: Geipot; Coppetec/UFRJ, 1995. (Relatório, n. 5). Mimeografado.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: Anfip, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/N6pKon>>.

SANTOS, E.; ORRICO FILHO, R. D. Regulamentação do transporte urbano por ônibus: elementos do debate teórico. *In*: ORRICO FILHO, R. D. *et al.* **Ônibus urbano: regulamentação e mercados**. Brasília: LGE, 1996.

YOUNG, E. **Relatório final de levantamento de receitas e custos**. Belo Horizonte: BHTrans, 2014.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, C. H. R.; PEREIRA, R. H. M. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1803).

DITMAR, H.; OHLAND, G. (Eds.). **The new transit town: the best practices in transit-oriented development**. Washington: Island Press, 2004.

GOMIDE, A. A. **Economic regulation and cost-efficiency in Brazilian urban public transport: the case of Belo Horizonte**. Brasília: Ipea, 2003. (Discussion Paper, v. 1030).

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. New York: W W Norton & Company, 2000.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



