

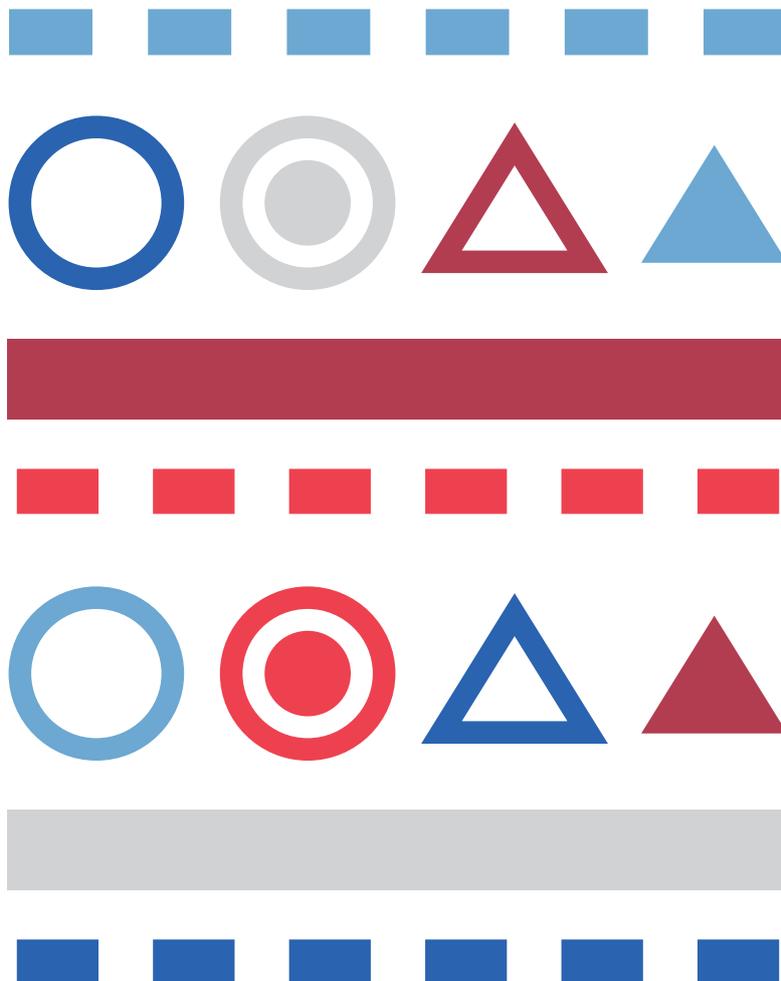
APOIO

Instituto de Energia e Meio Ambiente

Guia de Incidência

sobre Aspectos Econômico-Financeiros do Transporte Público na Região Metropolitana do Recife

RECIFE 2018



COLABORAÇÃO





Ficha técnica

Este Guia foi elaborado com o apoio do Instituto de Energia e Meio Ambiente - IEMA e com a colaboração do Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), Bigu Comunicativismo, Coletivo Rua, INCITI - Pesquisa e Inovação para as Cidades e Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento (ITDP), com base nos conteúdos de Encontros de Aprendizagem realizados entre os meses de maio e julho de 2017 na cidade do Recife (PE).

Equipe Técnica: Ana Carolina Alfinito (Coordenação) Guilherme Lara Camargos Tampieri e Marcelo Cintra do Amaral.

Revisão: Emerson da Cunha e Thiago S. de Mendonça

Projeto Gráfico e Diagramação: Yasmim Reck

Tiragem:

Versão digital:



Sumário

Apresentação	05
1. Introdução	07
2. O transporte público no Recife: gestão e configuração	11
3. Os custos do transporte coletivo no Recife	15
4. Política tarifária	24
5. Formas de pagar pelo transporte coletivo	27
6. Por que e como incidir na política de mobilidade	34
Siglas	42
Glossário	43
Referências	48

Em toda grande cidade brasileira, o transporte coletivo é fundamental para a estruturação urbana e a mobilidade no território. Os aspectos econômico-financeiros do transporte público - termo aqui usado para se referir às normas, conceitos e dispositivos envolvidos na apuração dos custos e no financiamento desse serviço - são centrais ao sistema de mobilidade. Deles, depende não apenas a tarifa cobrada do usuário, tema historicamente associado a ciclos de mobilização social Brasil afora, mas também aspectos como qualidade, conforto e segurança do transporte. Os aspectos econômico-financeiros estão intimamente atrelados à realização do direito social ao transporte, previsto na Constituição Federal de 1988.¹

O presente Guia se propõe a explorar esses aspectos a partir de três eixos de análise: (a) os custos de operação do transporte público e sua apuração; (b) a política tarifária, que diz respeito ao preço da passagem; e (c) as diferentes formas de financiar o transporte público. Partindo desses temas, que são aplicáveis à realidade das cidades grandes e médias do Brasil, o Guia procura trazer questões específicas relativas à Região Metropolitana do Recife (RMR), no estado de Pernambuco.

O foco na RMR justifica-se pela existência de um processo de diálogo, troca de conhecimentos e incidência protagonizados por atores da sociedade civil organizada do Recife. Esse processo nasceu de um debate sobre mobilidade urbana que resultou, em julho de 2016, na Conferência Livre de Mobilidade Urbana - COLMOB.² Dentre outros temas, os movimentos e organizações que participaram da COLMOB entenderam que era fundamental ampliar o controle social sobre o transporte público e que, para tanto, era necessário que a sociedade civil se apropriasse de conhecimentos técnicos sobre seus aspectos econômico-financeiros. Considerou-se fundamental entender como os custos de operação do transporte público são contabilizados, quem detém os dados sobre esses custos, como eles se relacionam com o preço da passagem e quais problemas legais e técnicos na gestão do sistema.

Como resultado da Colmob, ao longo de 2017, movimentos e organizações locais desenvolveram um ciclo de encontros de aprendizagem no Recife, a fim de fomentar o debate e compartilhar dados técnicos sobre esses temas. O atual Guia sistematiza os principais resultados desses encontros e traz dicas e sugestões de como a sociedade civil pode acompanhar e fazer controle social dos temas em questão.³

Esperamos que o conteúdo seja útil aos coletivos, movimentos e pessoas que queiram lutar pela melhoria do transporte coletivo na RMR e além. Isso exigirá desses atores envolvimento com questões técnicas, uso da criatividade e capacidade de incidência nos ciclos políticos que dizem respeito à mobilidade. A seguir, apresentamos algumas das formas pelas quais esperamos que este documento seja útil.

1 De acordo com o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, “[são] direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

2 A Conferência elencou seis grandes eixos de atuação da sociedade civil no âmbito da mobilidade: 1) Meios de transporte ativos; 2) Transparência, participação e controle social; 3) Gestão e tecnologia da mobilidade; 4) Mobilidade no contexto de gênero e diversidade; 5) Meios de transporte de massas; e 6) Acessibilidade. Informações sobre a Colmob podem ser encontradas no site <http://www.colmob.re/>.

3 Nesses encontros, o Instituto de Energia e Meio Ambiente – IEMA (<http://www.energiaambiente.org.br/>) - contribuiu com conhecimentos técnicos sobre aspectos econômico-financeiros transporte público, enquanto outras organizações trouxeram conhecimentos sobre as bases legais e políticas do sistema.

A quê esse Guia busca contribuir?

Este Guia tem três objetivos centrais:

- 1) **Registrar os processos de aprendizagem** vividos por organizações da sociedade civil da RMR ao longo de 2017, estimulando a continuidade dos debates e aprendizagens sobre mobilidade;
- 2) **Fornecer insumos** para grupos interessados em aumentar a incidência e o controle social sobre o transporte público;
- 3) **Motivar** pessoas a atuarem na pauta da mobilidade urbana e do transporte coletivo no Recife, sensibilizando organizações e movimentos sociais que atuam em outras pautas a se engajarem com a agenda da mobilidade.

A quem ele pode servir?

O Guia foi desenhado para apoiar pessoas, movimentos e organizações já engajadas com a pauta do transporte coletivo e para apoiar quem atua em áreas relacionadas à mobilidade urbana ou direito à cidade e que têm interesse em conhecer mais sobre o tema. Ele também pode ser útil às pessoas em geral que desejam compreender melhor processos ligados ao transporte coletivo por ônibus na RMR.

Como ele pode ajudar o público-alvo?

O Guia contém informações técnicas e políticas que podem ajudar a identificar problemas e irregularidades na gestão do sistema de transporte público, aprimorar as formas de incidência e controle social sobre as políticas públicas de mobilidade, encontrar e criar espaços para a incidência, e dar mais efetividade à sua atuação dentro desses espaços.

Porque incidir em políticas públicas?

As políticas públicas precisam ser construídas com participação da sociedade civil, seja ela representada por organizações da sociedade civil (OSCs) e movimentos sociais, universidades e centros de pesquisa, órgãos de controle e fiscalização do Poder Público ou mesmo pelos setores produtivos. A incidência é uma das formas de garantir a participação de organizações e indivíduos no processo de planejamento, desenvolvimento, monitoramento e revisão de políticas públicas. Esse processo necessariamente precisa ser aberto, público e democrático, embora, na prática, nem sempre seja assim. Um processo de incidência pode fortalecer o poder das organizações da sociedade civil que buscam efetivar o direito à cidade e a participação social na construção democrática.

Um documento vivo...

O presente Guia não se propõe a ser um documento pronto e fechado. Esperamos que ele seja a base para reflexões e usos diversos, que contribuam para mantê-lo vivo e em processo de constante transformação.

1. Introdução

O transporte coletivo por ônibus tem um papel fundamental na garantia do direito à cidade, sendo um dos principais modos de transporte no Brasil. No Recife, o ônibus é o principal modo utilizado pelas pessoas para se deslocarem para o trabalho (50,3%) e para o local de estudo (44,5%), como mostra pesquisa realizada pelo Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS, 2017), elaborada para subsidiar a construção do Plano de Mobilidade Urbana do Recife. Essa mesma pesquisa revelou que, quanto menor a renda, maior o percentual daqueles que usam o ônibus como meio de locomoção. Das pessoas que ganham menos que um salário mínimo, 54,6% andam de ônibus, e das que ganham até dois salários mínimos, 50,3% o utilizam. Já o carro é utilizado principalmente por pessoas de alta renda. A pesquisa revelou que 84,9% das pessoas com renda acima de 20 salários mínimos andam de carro e apenas 4,9% delas andam de ônibus.

Dentro desse contexto, a operação e/ou a regulação do serviço de transporte coletivo por ônibus torna-se um fator de grande importância para garantir o direito ao transporte da população mais pobre e para a estruturação da cidade - temas fundamentais para fazer cumprir os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (Lei Federal nº 12.587/12) e alcançar os objetivos desta Lei. No Brasil, os instrumentos de políticas públicas relevantes para a mobilidade coletiva estão sob responsabilidade dos municípios. De acordo com a Constituição Federal, os governos municipais têm a atribuição de planejar, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço público de transporte coletivo (art. 30, inc. V).

Logo, para entender como o transporte público urbano é operado, regulado e financiado no Brasil, deve-se olhar, no geral, para os municípios. No entanto, o Recife é uma exceção, uma vez que o município permitiu que a organização e a concessão desse serviço fosse feita por uma instância estadual - o Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM), ou Grande Recife - sem, no entanto, abrir mão de sua competência constitucional.

O transporte público traz benefícios para todos os habitantes de uma cidade. Ele garante que pessoas cheguem a seus locais de trabalho, escolas e espaços de lazer. Garante ao empregador que o empregado comparecerá ao serviço. Além disso, leva clientes aos comércios, permite que o espaço das vias seja usado de forma mais eficiente (se comparado com o carro), emite menos poluentes globais e locais per capita, dentre outros benefícios.

Se queremos alcançar um sistema de transporte coletivo por ônibus realmente público, priorizado, atraente para passageiros e que garanta a dignidade dos usuários e o direito ao transporte, é preciso discutir como esse sistema é financiado, quais recursos são investidos na sua operação, e quem paga a conta. Discutir tais temas é falar sobre os aspectos econômico-financeiros do transporte público, o que provoca uma série de perguntas e reflexões que precisam ser exploradas no debate público. Por exemplo, se o transporte público é benéfico para todos que circulam na cidade, é justo que apenas usuários e usuárias paguem por sua operação? Todas as usuárias devem pagar igualmente? Se houver subsídios públicos, de onde eles deverão vir?

O fato da gestão do transporte público urbano estar sob a gestão de governos locais faz com que exista, ao menos em tese, amplo espaço institucional para a experimentação com a gestão dos sistemas de transporte e para o surgimento de sistemas distintos em diferentes cidades. Entretanto, na prática, existem algumas características típicas que se repetem em vários municípios e que, não por acaso, estão presentes também na RMR, como apresentado a seguir.

i. A operação do transporte público é delegada a empresas privadas

Atualmente, é bastante raro que o serviço de transporte público seja prestado diretamente pelo poder público. Muito mais comum é que o Estado delegue a sua prestação para empresas privadas ou consórcios de empresas, que se tornam operadoras do serviço público e são remuneradas por tal.

Essa delegação ocorre por meio de um processo de licitação, no qual as empresas interessadas apresentam suas propostas ao poder público. A empresa que apresentar a proposta com o serviço prestado pelo menor preço (e, às vezes, com melhor qualidade) ganha a licitação e, em seguida, garante o direito de operação por meio de um contrato de concessão ou permissão, assinado entre poder público e empresa operadora, por um dado período.

Esse contrato é um dispositivo fundamental na determinação dos aspectos econômico-financeiros do transporte público, pois define o modo de remuneração das empresas operadoras, a forma pela qual serão feitos os reajustes da remuneração, bem como os deveres atribuídos ao poder público (chamado de “concedente”) e às operadoras (chamadas de “concessionárias”) na prestação do serviço. No caso do transporte público, as empresas operadoras são remuneradas (recompensadas financeiramente) por meio de uma “tarifa de remuneração”, um valor a ser repassado às operadoras por passageiro catracado.

A delegação não exime o poder público do dever de planejar, fiscalizar e monitorar a prestação do serviço. Como poder concedente, ele guarda todas essas atribuições e precisa se estruturar para cumpri-las.

ii. Custos e planilhas

Uma segunda característica dos aspectos econômico-financeiros do transporte público no Brasil é o uso de uma planilha para calcular os custos de operação do sistema. Como geralmente não é o Poder Público que presta o serviço diretamente, mas uma empresa particular, esta será remunerada pelo poder público pela prestação do serviço por meio da chamada “tarifa de remuneração”, que deverá cobrir custos de operação e a margem de lucro estipuladas no contrato de concessão ou permissão.

Para averiguar os gastos das operadoras com a prestação do serviço (os chamados “custos de operação”), usa-se, em grande parte das cidades brasileiras, uma **planilha de custos**, que nada mais é do que uma tabela na qual se inserem dados fornecidos pelas empresas operadoras, soma-se tudo o que foi gasto para operar o sistema, acrescenta-se a margem de lucro contratualmente acordada e cobra-se a conta do poder público concedente.

É importante notar que existe nessa relação de concedente-concessionária uma considerável assimetria no **acesso a informações** sobre a operação. As operadoras prestam o serviço e declaram quanto

gastaram para serem remuneradas. Mas o poder público tem a capacidade de efetivamente controlar esses gastos? Quais comprovantes são exigidos? Como fiscalizar sistemas complexos de transporte, com gastos pulverizados, operados por diversas empresas? Como sistematizar e publicizar essas informações? Esses são problemas que afetam sistemas de transporte público Brasil afora e que têm sérias consequências para a qualidade e o preço cobrado do usuário.

iii: O passageiro paga tudo!

Em grande parte das cidades brasileiras, a conta da operação do transporte público é repassada integralmente ao passageiro pagante por meio da chamada “tarifa pública” (nome técnico para a passagem do ônibus). Assim, na prática, a tarifa de remuneração do operador (o valor que o operador ganha por passageiro transportado) equivale à tarifa pública (o valor pago pelo passageiro para viajar).

Essa equivalência está em desacordo com a PNMU, que prevê que tanto os beneficiários diretos (usuários) quanto os indiretos (comerciantes, usuários de carros, etc.) devem contribuir para o custeio da operação do transporte. Assim, a PNMU abre uma brecha para que outras fontes de financiamento para o transporte público sejam institucionalizadas, permitindo que a tarifa cobrada dos usuários seja realmente módica. Essa brecha, no entanto, raramente é explorada.

Essas três características são fundamentais para o estudo dos aspectos econômico-financeiros do transporte público e para a estruturação do presente Guia. Elas geralmente são tomadas como dadas, como a única maneira possível de gerir recursos e financiar o sistema de transporte público. No entanto, podem e precisam ser discutidas, criticadas e repensadas.

Enquanto o usuário for o principal (ou único) responsável pelo custeio do sistema, será impossível garantir um transporte público com real equidade e acesso à cidade. O serviço custará caro e excluirá parte da população do seu uso. Faltarão recursos para investir na melhoria do sistema. O transporte público não conseguirá competir com os automóveis e motocicletas e perderá passageiros, tornando a cidade ainda mais congestionada, excludente e poluída.

Além disso, enquanto o processo de cálculo de custos do sistema não puder ser efetivamente controlado pelo poder público e pela sociedade civil; enquanto os dados apresentados nas planilhas de custo não forem bem fundamentados; enquanto não houver sistematização e publicização efetiva dos comprovantes de gastos e de operação com o sistema, os riscos de superfaturação por parte das operadoras são grandes e inaceitáveis. Por isso, abordamos esses aspectos no presente guia e deixamos uma análise e uma crítica ao modelo de delegação da prestação do serviço de transporte público para outras pesquisas.

Além desta Introdução, o Guia é composto de mais quatro capítulos:

O **Capítulo 2** apresenta um resumo dos aspectos centrais de governança e gestão do sistema de transporte público na Região Metropolitana do Recife (RMR), ressaltando sua importância na discussão sobre os aspectos econômico-financeiros do transporte público.

O **Capítulo 3** analisa e a organização da planilha de custos do transporte coletivo, e propõe métodos para analisar os custos declarados em contextos nos quais o fundamento e a validade dos dados apresentados são duvidosos e/ou não se tem acesso a bases de dados completas. Ainda neste capítulo, apresentamos como os custos de operação se relacionam com a remuneração dos operadores do transporte público;

O **Capítulo 4** apresenta o universo da política tarifária, ou seja, a política pública que define quem paga pelo uso do transporte público e;

O **Capítulo 5** foca na necessidade de se promover incidência da sociedade civil sobre os temas apresentados anteriormente.

2. O transporte público no Recife: gestão e configuração

Como toda cidade inserida em uma metrópole, não é possível analisar o Recife como uma área isolada, uma vez que sua Região Metropolitana, composta por 15 municípios, tem influência direta na circulação de seus habitantes. Não por acaso, a gestão do transporte público de passageiros é realizada, ao menos em parte, em escala metropolitana.

Em 1979, uma Lei Estadual instituiu o Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPP/RMR), atribuindo sua supervisão, coordenação e fiscalização à Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife)⁴. Em 1980, a Prefeitura do Recife repassou a gestão do sistema de transporte público do município à EMTU, por meio de convênio com o Governo do Estado.

Após a extinção da EMTU/Recife, foi instituído, em 2007, o Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) - ou Grande Recife Consórcio de Transporte -, primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros no Brasil.⁵ Criado nos moldes da Lei Federal 11.107 de 2005, que regulamenta os consórcios públicos, o CTM passou a ser composto pelo Governo Estadual de Pernambuco, o Governo Municipal do Recife e o Governo Municipal de Olinda.⁶

Assim, esses municípios transferiram ao CTM o poder de licitar, gerir e fiscalizar seus sistemas municipais de transporte coletivo.⁷ Os demais municípios da RMR que não integraram o CTM preservaram sua competência para gerir o transporte municipal. Assim, o CTM é responsável pela concessão, gestão e fiscalização do serviço de transporte público de ônibus intermunicipais da RMR, bem como dos municípios de Olinda e Recife.

Além do Consórcio (CTM), participa da gestão do STPP/RMR o Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), instituído em 2007, no âmbito da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE). O CSTM é a instância normativa do sistema de transportes, cumprindo a ele, inclusive, avaliar a atuação do Consórcio. O Conselho é composto por 23 membros, entre integrantes de secretarias municipais e estaduais, do CTM, do Legislativo municipal (Recife e Olinda) e estadual, entidades de classe, pessoas idosas, estudantes, pessoas com deficiência e outros.

Ao conselho, competem as seguintes atribuições:

- Apreciar e fixar políticas e diretrizes aplicáveis ao sistema de transporte público da Região Metropolitana do Recife, em relação à estrutura tarifária;
- Propor políticas e diretrizes gerais de atuação do Grande Recife Consórcio de Transporte, no que

⁴ Lei Estadual nº 8.043, de 19 de novembro de 1979.

⁵ Para uma análise da constituição do CTM, ver: Best, Nina, *Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*, dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2011

⁶ O CTM foi instituído pela Lei Estadual 13.235 de 2007, pela Lei Municipal de Recife 17.360 de 2007 e pela Lei Municipal de Olinda 5.553 de 2007

⁷ De acordo com o inciso V do art. 30 da Constituição Federal de 1988.

concerne ao transporte urbano da RMR;

- Aprovar as normas e padrões de serviços relativos ao sistema de transporte público da RMR;
- Implementar diretrizes, condições e normas gerais do Conselho Deliberativo da RMR, relativas ao Sistema de Transporte Público de Passageiros - STPP;
- Opinar sobre os programas de trabalho e acompanhar o desempenho do Grande Recife Consórcio de Transporte;
- Promover a integração das atividades e dos serviços desenvolvidos pelos Órgãos e Entidades que o integram, bem como a articulação com outros componentes do poder jurídico direta ou indiretamente relacionados como o sistema de transporte.

As atividades do Conselho são desenvolvidas em reuniões plenárias que deveriam acontecer em locais de fácil acesso, uma vez por mês, ordinariamente, podendo haver convocação extraordinária, a qualquer momento feita pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos membros, com indicação do motivo da convocação. Sabe-se que essas reuniões geralmente não são abertas ao público, e que o seus resultados e conteúdo são divulgados de forma precária.

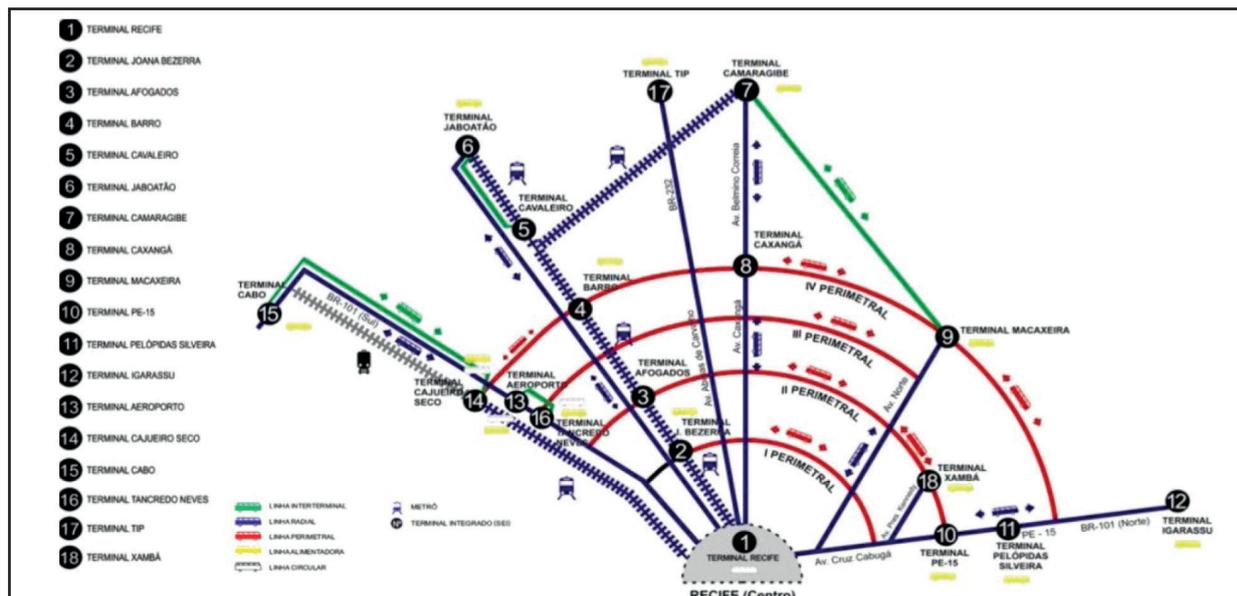
O CTM e o CSTM têm o papel de regulamentar e gerir uma malha ampla de transporte público. Juntos, eles gerenciam um sistema operacionalizado por 13 empresas de ônibus, que realizam mais de 26 mil viagens por dia, transportando cerca de 2 milhões de passageiros diariamente. Esses números revelam a centralidade da rede gerida pelo CTM e pelo CSTM no sistema de mobilidade da RMR. Essa rede é complementada ainda por outras duas: o Sistema de Transporte Complementar de Passageiros do Recife (STCP), gerido pela Companhia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU) da Prefeitura do Recife; e o Sistema de Transporte de Passageiros Sobre Trilhos da Região Metropolitana do Recife (STPST-RMR), administrado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), por meio da Superintendência de Trens Urbanos do Recife (METROREC).

O Sistema de Transporte Complementar foi instituído para irrigar áreas pouco acessíveis a ônibus grandes e cumprindo trajetos economicamente deficitários, se sobrepondo parcialmente ao sistema de transporte gerido pelo CTM. O STCP tem como principal foco de atuação os morros de três das seis Regiões Político-Administrativas da cidade do Recife e opera com veículos menores em linhas alimentadoras gratuitas e interbairros.

Já o sistema sobre trilhos possui três linhas implantadas nos corredores centro e sul da RMR – a Linhas Centro e a Linha Sul, eletrificadas, com padrão de trem metropolitano; e a Linha Diesel, com tração a diesel e características de trem de subúrbio. Juntos, esses sistemas dão origem à rede de transporte público esquematizada na Figura 1. Juntos, esses três sistemas formam o Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPCP/RMR). O STPCP/RMR é formado por 385 linhas de ônibus, duas de metrô (Linha Centro e Linha Sul) e uma linha de VLT.⁸

8 Neste Guia, não entraremos em detalhes sobre o metrô e VLT.

Figura 1 - Esquema do STPP/RMR



Fonte: Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana do Recife - PDTU. Recife, 2008.

Em relação aos ônibus, o sistema opera com aproximadamente 3.000 coletivos (sendo 7% para a reserva) que têm vida útil estimada em até sete anos para a circulação. Atualmente, a idade média destes ônibus é de 4,3 anos, caracterizando-se como uma frota regular em termos de idade. Em 2015, o sistema viário da cidade era de 2.400 km, sendo que 650 km recebiam circulação de ônibus. Daqueles, cerca de 5%, ou 32,5 km, eram dotados de algum nível de priorização do transporte coletivo no sistema viário.

A operação dos serviços do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros da Região Metropolitana do Recife (STPCP/RMR) é realizada, atualmente, por um conjunto de empresas privadas individuais e a CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos, empresa pública, que opera o Metrô e o Trem de Subúrbio. A operação do transporte por ônibus se dá através de dois regimes diferentes de delegação:

- Concessão: dois consórcios operacionais que venceram a licitação realizada em 2014;
- Permissão/autorização: 13 empresas privadas que tiveram suas delegações prorrogadas após o vencimento, mantendo-se estrutura delegatória remanescente da EMTU. Esta parte do serviço foi objeto de licitação em 2014, mas que não tiveram a contratação efetivada.

O que importa destacar em relação aos aspectos econômico-financeiros do transporte público é que a legislação em vigor prevê reajustes anuais com base no IPCA e revisões a cada quatro anos. Ou seja, a remuneração das empresas não é pautada por uma planilha de custos tradicional, apesar de seus custos iniciais terem sido calculados com base em uma planilha ainda usada como referência para justificar aumentos tarifários.

No que se refere à política tarifária, apesar da existência de tecnologia para permitir a integração temporal sem necessidade de um espaço físico confinado para a troca de ônibus, esta não é praticada.

Há múltiplos tipos de linhas e de tarifas, incluindo o desconto “meia tarifa para todos” aos domingos.⁹ O que se critica, principalmente, é o modelo tarifário com tarifas mais caras para maiores distâncias, o que parece injusto pela grande dependência de empregos no Recife para moradores de demais municípios da RMR.

A rede de ônibus do Recife, planejada para operar como um sistema tronco-alimentado, apresenta uma configuração de linhas que se distancia em muito do modelo previsto. A excessiva sobreposição de linhas e a operação quase porta-a-porta são indícios claros de que o sistema possui uma configuração bastante diferente daquela prometida.

Um dos maiores problemas associados a essa condição consiste na perda de eficiência, uma vez que um acentuado número de veículos trafegando no mesmo corredor viário resulta em congestionamento, aumento do tempo de viagem, redução da velocidade operacional, maior consumo de combustível, aumento dos custos de prestação do serviço, que levam à perda de confiabilidade e de passageiros. Isso sem falar na piora das condições ambientais por conta do aumento de emissões de poluentes. Além disso, a falta de acesso a dados como informações detalhadas sobre a operação do sistema e seu custo levam a um cenário de distanciamento da gestão democrática e controle social dos gastos públicos, preconizado pela PNMU.

Por fim, destaca-se que a transferência da responsabilidade pela gestão das receitas e fiscalização para o Consórcio não exime a Prefeitura do Recife da necessidade produzir, ter e dar acesso a dados do sistema que afetam o controle de custos. Essa tarefa é atualmente executada pelo Consórcio Grande Recife “em nome” da Prefeitura, criando uma corresponsabilidade.

9 Embora essa política tenha sido inicialmente criada para todos e todas as usuárias e independente da forma de pagamento, recentemente o desconto realizado aos domingos passou a ser válido apenas para as passagens pagas com o cartão VEM. Pagantes com dinheiro aos domingos não têm acesso ao mesmo desconto.

3. Os custos do transporte coletivo no Recife

A operação de um sistema de transporte coletivo inevitavelmente implica em custos. Imagine que, para fazer funcionar uma linha de ônibus, é preciso, no mínimo, adquirir e manter um veículo, garantir que o mesmo terá combustível e aditivos, e contratar uma pessoa para conduzi-lo. Esses são apenas mais óbvios dentre os muitos outros insumos necessários para operação e gestão de um sistema tão complexo quanto o descrito no item anterior.

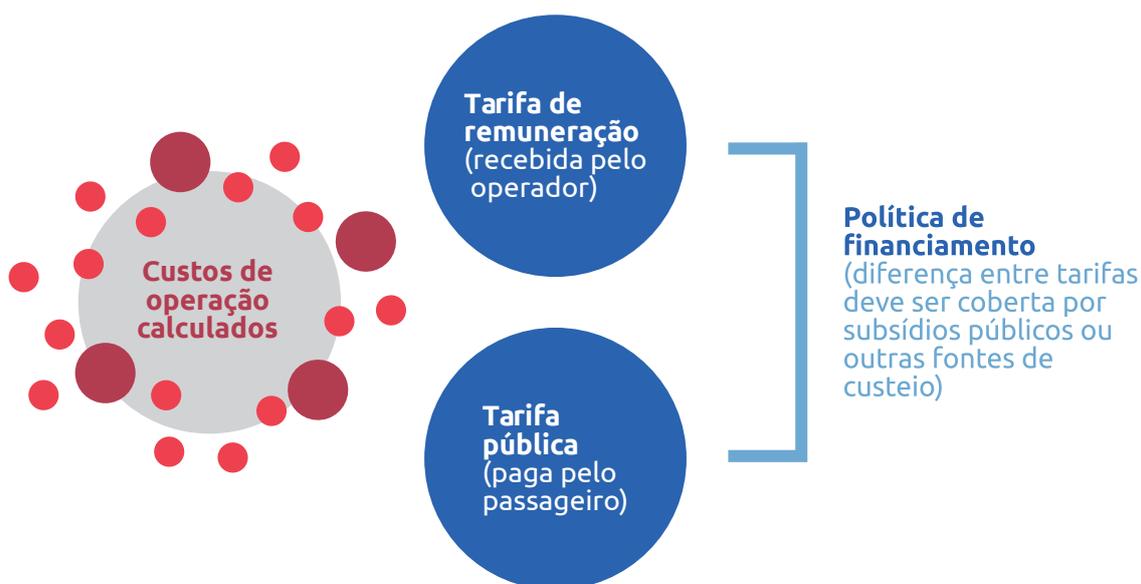
A forma como o transporte público é gerido em grande parte das cidades brasileiras - incluindo o Recife e sua região metropolitana - coloca os custos envolvidos na operação do sistema na base de toda a arquitetura de financiamento e da remuneração das operadoras do sistema. Em linhas gerais, a gestão econômico-financeira do transporte coletivo em grande parte das cidades brasileiras, onde tal operação é concedida à iniciativa privada, segue o seguinte fluxo, descrito abaixo, e representado pela Figura 2.

1. Primeiro, os **custos de operação** do sistema são calculados;

2. Em seguida, com base nesses custos, determina-se a **tarifa de remuneração** das prestadoras do serviço (sejam elas públicas ou privadas), que deverá cobrir os custos reais incorridos na operação do sistema e, caso sua operação seja delegada à iniciativa privada, os lucros a serem auferidos pelas empresas prestadoras do serviço;

3. Para cobrir a remuneração da prestadora do serviço, estipula-se uma **política de financiamento** do transporte público, que pode incluir a tarifa pública paga pelos usuários, subsídios orçamentários, dentre outros mecanismos previstos na legislação em vigor.

Figura 2 - Relação entre custos e tarifas do transporte coletivo.



Fonte: Elaboração própria.

Periodicamente, os custos de operação do sistema são revisitados e reajustados, levando a um reajuste na remuneração das prestadoras do serviço e nos mecanismos de financiamento do sistema. Assim,

no atual sistema, a compreensão dos aspectos econômico-financeiros do transporte público começa pela compreensão da estrutura de custos que está na base de sua operação e da forma como tais custos são calculados - ou, no jargão técnico do setor, “apropriados”. Caso se queira controlar, monitorar e/ou incidir sobre custos e tarifas de transporte coletivo, é importante conhecer alguns aspectos técnicos que envolvem a apuração destes custos.

O método de cálculo dos custos do transporte público é normalmente denominado “planilha de custos”, que, em sua essência, representa o cálculo dos custos totais do sistema de transporte coletivo a partir de tudo que é gasto para realizar o serviço.¹⁰

No entanto, quando se busca fazer essas contas, algumas dificuldades aparecem. A primeira delas é a disponibilidade de dados reais e atuais da execução do serviço. Tal acesso fica ainda mais difícil uma vez que, na maioria das cidades brasileiras, o transporte coletivo é operado por empresas privadas, o que faz com que essas detenham muitos dos dados que deveriam ser públicos e que são essenciais ao controle social da operação do sistema.

Cabe à Prefeitura - ou a quem age em nome dela, como no caso do Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM - o constante controle e monitoramento desses dados, que podem ser feitos por meio de diversos processos. Catraca lacrada com registro de passageiros, tacógrafo para cálculo dos quilômetros rodados, e vistorias para confirmar o tipo e o estado dos veículos em operação são alguns dos métodos clássicos de verificação, que vêm sendo substituídos em algumas cidades pelos computadores de bordo e controles por GPS. De posse desses dados, o poder público deve controlar o sistema e dar transparência aos valores apurados.

A segunda dificuldade é a grande quantidade de itens que custam dinheiro e que precisam ser apurados e controlados. O custo dos ônibus, os salários e o combustível são apenas os mais evidentes, dentro de um universo ainda maior. Criada para ajudar a fazer essas contas, a planilha de custos é tão somente um dispositivo padronizado, usado para se fazer as diversas contas envolvidas no cálculo dos custos de operação do transporte coletivo. Apesar de não conter cálculos complexos, ela é pouco convidativa a quem não é afeito a contas ou não se debruçou sobre sua metodologia.

No Brasil, a proposta de se usar uma planilha padronizada nasceu na Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte, conhecida como GEIPOT (da sigla do Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes). Sua primeira versão foi publicada em 1983 com o título “Cálculo de tarifas de ônibus urbanos: instruções práticas atualizadas”, e atualizada em 1991. Essa metodologia se difundiu entre municípios brasileiros que passaram a adotá-la, apresentando-se como um ganho para o sistema dos territórios onde não havia nenhum tipo de regulação.

Apesar de existirem outros métodos para apuração de custos, a planilha do GEIPOT tem sido amplamente utilizada por diversas cidades. Algumas delas conseguiram avançar e melhorar seu uso a partir de cálculos locais de coeficientes de consumo, como, por exemplo, verificando o consumo de combustível

¹⁰ Essa planilha é muitas vezes chamada de planilha tarifária, pelo fato de ser predominante a adoção de políticas municipais de repasse integral dos custos (tarifa de remuneração) aos passageiros (tarifa pública). Neste Guia, optou-se por manter a denominação de “planilha de custos”, considerada mais aderente ao que determina a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

dos ônibus na topografia local ou mesmo calculando o fator de utilização (profissionais por veículo) de motoristas e cobradores específico de linhas locais.

Recentemente, em 2017, a ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos - atualizou essa planilha, disponibilizando a versão atual em seu site para consultas públicas.¹¹ O esforço de atualização da planilha de custos é louvável e resultou em dois documentos disponíveis: “Método de Cálculo” e “Instruções Práticas”. No entanto, ao procurar considerar cada item que deveria compor o custo, a ANTP concluiu que seu método torna a apuração de custos maior que o método tradicional (cerca de 10% a mais).

Para facilitar a compreensão geral da estrutura normal da planilha de custos, devem-se levar em conta três dimensões importantes:

1. Estrutura dos custos: as planilhas costumam ser estruturadas de acordo com uma lógica economicista que divide os custos de operação em três categorias:

- *Custos fixos:* referem-se a investimentos realizados de forma relativamente independentemente da quantidade de serviço prestado (i.e. da quantidade de quilômetros rodados), como veículos, garagem e salários.
- *Custos variáveis*¹²: são os custos que dependem diretamente da quantidade de serviço, como combustíveis, pneus, entre outros.
- *Tributos:* impostos e taxas aplicadas ao serviço.

2. Formação dos custos: para cada grupo de custos, é necessário conhecer os preços, os índices e os coeficientes de consumo dos diversos itens, o que nem sempre é tarefa fácil. Os preços pagos por uma empresa de ônibus, que é um grande consumidor, não são os mesmos pagos por um consumidor individual. Os índices ou coeficientes de consumo expressam o quanto daquele item é consumido, normalmente expresso em relação ao quilômetro rodado.

3. Dados operacionais: ao final, os cálculos dependem fundamentalmente da quantidade de serviço prestado, normalmente expressa em veículos empenhados (por tipo e ano de fabricação), quilômetros rodados e passageiros (transportados e pagantes).

Apesar da existência já consolidada dessa metodologia de cálculo por meio de planilha de custos, não é fácil para o Poder Público vencer as dificuldades apontadas e conseguir acompanhar e controlar os dados atuais e reais desta grande quantidade de itens.

De forma geral, os serviços de transporte são executados pelas empresas e as Prefeituras não pos-

11 Pode ser obtida no site da ANTP: <http://www.antp.org.br>. Instruções Práticas e Método de Cálculo.

12 Algumas planilhas ainda separam os tributos e taxas como uma terceira categoria de custos ou destacam outros tipos de custos, como é o caso da planilha publicada pela ANTP, que cria o item RPS - Remuneração pela Prestação dos Serviços, que é basicamente uma taxa de lucro para a operadora, o que é questionado por outros métodos.

suem estrutura de controle suficientemente robusta para acompanhar os fluxos e dados levantados. Esse fato faz com que muitas cidades não tenham planilha de custos e que definam os valores da tarifa tendo como base valores de cidades próximas. Ou, ainda, simplificam a validação das planilhas apresentadas pelas empresas operadoras, sem qualquer argumentação sobre o conteúdo delas.

Para a estrutura de custos, costuma-se utilizar o padrão da planilha de custos do GEIPOT ou fazer algum ajuste local, como separar o custo de mão de obra dos demais custos fixos. Essa estrutura serve mais para organizar o cálculo da apuração dos valores, uma vez que, na planilha original do GEIPOT, os custos variáveis eram calculados por quilômetro.

Os custos fixos eram calculados de outra forma e, depois, “parametrizados” por quilômetro (dividindo-se o total do custo pelos quilômetros rodados), para poderem ser somados aos custos variáveis. Ao final, tinha-se um custo total por km que era dividido pelo IPK (índice de passageiros por km), chegando-se matematicamente ao custo por passageiro. Os tributos, como incidem sobre o custo final do serviço, eram aplicados no final das contas.

Para a formação dos custos, costuma-se utilizar coeficientes de consumo médios de cidades similares, sendo poucas as cidades que desenvolvem seus próprios coeficientes, sendo mais comum fazer uma pesquisa apenas de preços. Mas, apesar da importância destas três dimensões serem similares na definição final da tarifa, o item mais importante para a definição do valor final é a obtenção de dados operacionais, pois, deles, depende o cálculo específico de cada cidade.

Os dados operacionais são as informações mais difíceis de se controlar, pois estamos falando de um sistema operado todos os dias da semana pelas ruas da cidade. Se as próprias empresas operadoras têm alguma dificuldade em fazer este controle, o poder público tem ainda mais problemas para averiguar esses dados.

Os índices ou coeficientes de consumo foram calculados a partir de algumas pesquisas feitas pela equipe técnica do GEIPOT, chegando-se a valores médios para representar a realidade brasileira da época. A conformação dos custos fixos dá-se com os valores associados à frota, como a quantidade de motoristas e cobradores por veículo operante. Já o cálculo dos custos variáveis depende dos custos advindos da quilometragem rodada, como litros de combustível por km, quilometragem de pneus, etc.

Afinal, os dados por trás da planilha de custos são inacessíveis? Sim e não!

Seguramente, o contexto em que a planilha é costumeiramente usada pode ser amplamente questionado, tanto por exigir uma grande quantidade de informações quanto pela enorme assimetria de dados entre empresas operadoras, poder público e sociedade civil. A transparência da forma do cálculo, dos preços e insumos e, principalmente, dos dados operacionais deveria ser garantida de forma plena em todos os municípios e condição para a delegação dos serviços, que são públicos.

Logo, a planilha pode ser considerada uma ferramenta pouco transparente no sentido de ser inacessível à maioria das pessoas, principalmente quando não há uma gestão transparente de seu controle e a publicação dos dados para controle social.

Porém, com pesquisas e solicitações de dados, deveria-se, ao menos em tese, ser possível acessar a forma de cálculo dos custos do transporte e entender o que está por trás dele. Não há, de fato, uma barreira técnica que impeça as pessoas de entenderem seus cálculos e atuarem sobre seu controle social.

Todavia, verificar os custos reais do transporte só é possível em cidades que tenham um poder público atuando de forma sistêmica, pois esta é uma premissa fundamental do controle: o poder público é responsável pelo serviço e seu preço. O fato de haver uma delegação (não importa seu modelo de remuneração) não exige o poder público de manter os dados necessários para seu controle e da obrigação de compartilhar estes valores com a sociedade, mesmo que isso não seja prática corrente.

BOX IPK

Uma das variáveis comumente usadas nas planilhas de custos é o IPK, ou Índice de Passageiros por Quilômetro, cuja fórmula é:

$IPK = \text{Total de passageiros} \div \text{total de quilômetros}$

Esta variável é geralmente utilizada como apoio nas contas, já que todos os custos de uma planilha são, normalmente, transformados em R\$/km para ficar mais fácil de serem somados. Logo, quando dividimos o custo total por km pelo IPK, chega-se ao custo por passageiro, que nada mais é que a tarifa.

$Tarifa = R\$/km \div \text{Pass/km (IPK)} = R\$/\text{Pass}$

O IPK também é usado como indicador de eficiência de um sistema, empresa ou linha, uma vez que o passageiro sintetiza a receita e o quilômetro sintetiza o custo. Logo, quanto maior o IPK, mais eficiente e barato será o sistema ou a linha.

Nesse sentido, é evidente que as planilhas de custos, associadas à falta de controle e transparência por parte do poder público, tornam-se incompreensíveis para a sociedade civil. Por diversos motivos apresentados neste Guia, não é fácil para a sociedade civil acompanhar todos os valores envolvidos nestes cálculos, em especial pela variedade de componentes e ausência de disponibilização pública de.

Para superar essas lacunas, uma das táticas mais amplamente difundidas é a utilização de métodos de comparação para identificar o que é mais importante a ser acompanhado. Estas comparações geram informações que possibilitam táticas de denúncia (campanhas e audiências públicas) e outras ações políticas de incidência.

Uma primeira comparação possível é em relação ao peso de cada item nos custos totais de operação do sistema. Essa comparação poderá indicar onde existem problemas na apropriação dos custos em determinada cidade. O Quadro 1 mostra valores médios dos principais componentes de custo, a partir de um levantamento realizado pelo IEMA em planilhas de dez cidades brasileiras em 2017. A última coluna

traz faixa de valores registrados pelo IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a partir de dados do Ministério dos Transportes (MT) e da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU).

O resultado dessa comparação é muito similar na maioria das cidades, trazendo a mão de obra como o principal item de composição de custos, seguido pelos combustíveis e pelos custos de capital (remuneração e depreciação). Ao compararmos os dados do levantamento do IEMA (2017) com o do IPEA (2013), percebem-se apenas três grupos com diferenças pequenas, mas relevantes. Em 2013, a remuneração de veículos e as despesas administrativas pareciam pesar um pouco menos nas tarifas, enquanto os combustíveis e lubrificantes parecem ter um peso maior em 2017.

Quadro 1 - Percentuais médios da composição do custo do transporte

TIPO DE CUSTOS / ITEM	Impacto na tarifa (%)		
	2013	2017	
F I X O S	Remuneração dos veículos: <i>é o dinheiro recebido pela empresa pelo fato de ter investido nos veículos. Calcula-se considerando um retorno financeiro (normalmente de 12% ao ano) do tamanho do investimento realizado (número de veículos x preço do veículo médio).</i>	3 a 4%	6,5%
	Depreciação dos veículos: <i>é o quanto a frota de veículos perde valor de mercado a cada período. Calcula-se considerando uma curva de depreciação ao longo da vida útil do veículo (de 7 a 10 anos) e considerando o valor residual final (10 a 20%).</i>	4 a 7%	5,7%
	Pessoal (motorista e cobrador): <i>são os gastos efetuados com salários da mão de obra operacional. Calcula-se estimando-se o número de motoristas e cobradores necessários para executar o serviço a partir de um fator de utilização de equipe por veículo, multiplicando-se pelo salário e pelos encargos sociais correspondentes.</i>	40 a 50%	48,6%
V A R I Á V E I S	Combustível e lubrificantes: <i>são os gastos de consumo dos veículos utilizados para rodar os quilômetros necessários ao serviço. Calcula-se multiplicando-se os fatores de consumo (médio ou de cada tipo de veículo) pela quilometragem (total ou por tipo de veículo).</i>	22 a 30% (combustíveis) 2 a 3% (lubrificantes)	20,6%
	Rodagem, peças e acessórios: <i>são os gastos com todos os itens necessários para que o veículo rode (pneu, câmaras de ar, protetores, gastos com recapagem) e receba manutenção (peças e acessórios). Calcula-se considerando a vida útil dos pneus (original e de cada recapagem) e demais equipamentos, com um valor por km rodado.</i>	3 a 5% (rodagem) 3 a 5% (peças e acessórios)	7,7%
	Despesas administrativas: <i>são as despesas necessárias para execução do serviço. Calcula-se como um percentual de outros custos.</i>	2 a 3%	4,9%
	Tributos: <i>são os impostos e taxas aplicados à realidade de cada cidade. Calcula-se aplicando percentuais sobre os valores finais</i>	4 a 10%	6,0%

Fontes: Levantamento do Instituto de Energia e Meio Ambiente (2017) e IPEA (2013).

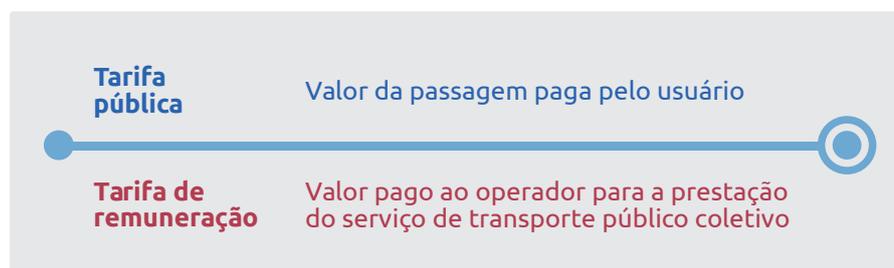
Uma segunda comparação possível é entre os valores e respectivos percentuais de cada item da planilha de uma cidade e outras que tenham esses mesmos dados disponíveis. O objetivo é ver como determinada cidade está em relação a outras, mostrando possíveis discrepâncias. O que se quer com essas comparações é mostrar possibilidades de incidência sobre os custos.

Estas não são as únicas formas da sociedade civil incidir sobre o valor da tarifa. Podem-se questionar os percentuais de aumento tarifário, denunciar atos que descumprem os contratos em vigor, apontar procedimentos mal encaminhados e com pouca participação social, atentar para diferenças grandes entre os custos, etc.

Qualquer que seja o caminho adotado, é importante conhecer um pouco mais sobre a formação dos custos. Conforme apresentado no início deste item e retomado em outros momentos no Guia, há uma importante diferenciação entre “tarifa de remuneração” e “tarifa pública”, um dos pontos fundamentais para compreensão do problema e atuação na incidência.

A Política Nacional da Mobilidade Urbana deixou claro que é possível e desejável diferenciar a tarifa pública (aquela que se cobra do usuário do serviço) e a tarifa de remuneração (o que se paga ao operador do serviço). Ela deixa claro que é possível criar arranjos institucionais alternativos, que possibilitem que os usuários paguem um valor menor do que a remuneração das operadoras, sendo a diferença suprida por outras fontes de recursos, como subsídios orçamentários.

Figura 3 - Diferenciação entre tarifa pública e de remuneração conforme a PNMU.



Fonte: Elaboração própria.

O resultado da aplicação de uma planilha de custos é o que define a tarifa de remuneração, que deve cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração (termo usado para se referir ao lucro) do prestador (PNMU, art. 9, §1o). A tarifa de remuneração é geralmente apresentada como valor a ser repassado para o prestador do serviço por passageiro.

Existem muitas modalidades de repasse da tarifa de remuneração para as operadoras, sendo o mais comum um valor por passageiro transportado – lembrando que esse é um modelo que não precisa se limitar à equivalência das duas tarifas. É perfeitamente possível que se repasse aos operadores um valor por passageiro e que o poder público complemente o pagamento com outras fontes.

Mas a definição de uma tarifa de remuneração não é a única forma de repasse dos custos aos operadores. Outra modalidade de pagamento desses custos utilizada por alguns municípios brasileiros é a apuração dos custos por serviço prestado, que pode ser paga diretamente pelo poder público que passaria

a receber integralmente a receita do sistema e depois repassar aos operadores.

Ou ainda, é possível adotar um método mais comumente utilizado que é permitir que as empresas fiquem com o valor arrecadado e, em paralelo, se façam contas de acertos periódicos entre o total arrecadado por cada empresa e o que ela deveria receber. A partir deste cálculo, faz-se uma compensação entre as empresas, formato este denominado Câmara de Compensação Tarifária (adotado em Belo Horizonte nos anos 1980) ou Receita Pública (adotado em Santo André nos anos 1990).

A PNMU trouxe algumas orientações quanto à tarifa de remuneração. Primeiro, em se tratando de regime de prestação de serviço delegado a terceiros, a tarifa de remuneração deve resultar do processo de licitação e ser regulada nos contratos de permissão ou concessão do serviço de transporte público. Segundo, a tarifa de remuneração pode ser coberta por diversas fontes, incluindo as tarifas cobradas por usuários do sistema, receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

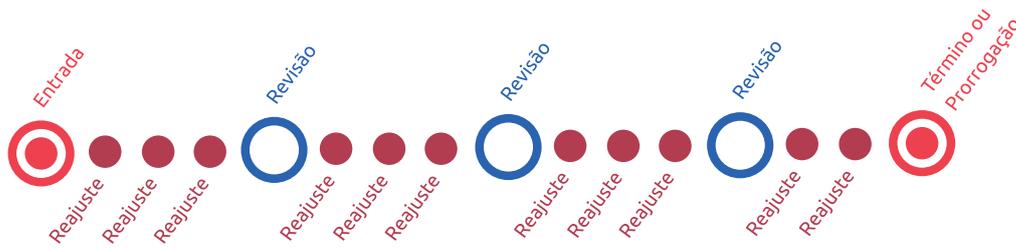
Um modelo de contrato de concessão que vem sendo utilizado por muitas das grandes cidades do Brasil é composto de uma tarifa de remuneração inicial, definida no momento da licitação, e que passa a ser atualizado por índices inflacionários (como o IPCA) ou mesmo por uma cesta de índices. Esse modelo normalmente faz a concessão por consórcios de empresas operadoras, que passam a operar lotes definidos por região geográfica da cidade.

Inspirado por uma bem-sucedida concessão em Porto Alegre, no final dos anos 1990, esse modelo foi defendido e difundido nacionalmente, sendo aplicado em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Recife. No caso dessa última, quem controla o sistema é o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana do Recife (CTM ou Grande Recife Consórcio de Transporte), a partir de uma delegação da Prefeitura, que deve manter atualizado o controle de seus custos. Porém, infelizmente, esses dados não estão disponíveis de forma transparente.

De forma complementar ao reajuste anual, definido pela inflação, esse tipo de contrato prevê momentos de reajustes periódicos, a cada quatro anos – chamadas de “recomposição” tarifária -, em que se devem fazer ajustes ou mesmo realizar cálculos mais complexos ou auditorias sobre o contrato para garantir a rentabilidade e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O esquema da Figura 4 procura mostrar como deveriam ser aplicados reajustes e revisões de tarifa no caso do serviço sob regime de concessão na Região Metropolitana do Recife. Os contratos preservam ainda a possibilidade de reajustes em momentos de alteração das condições gerais de operação que possam causar desequilíbrio.

Figura 4 - Fluxo de reajustes e revisões de contrato de concessão.



Fonte: Elaboração própria a partir de definições do Contrato de Concessão no Recife.

Mesmo deixando de utilizar as planilhas de custos como método de ajustes de tarifas, um problema recorrente na gestão desses contratos é a falta de transparência motivada pela recusa das empresas em demonstrar seus custos e a falta de ação do poder público no controle de preços, índices e coeficientes de consumo e dos próprios dados operacionais. Como não são apurados com frequência nos momentos em que são necessários, fica mais difícil ainda ao poder público realizar o controle e à sociedade civil fazer a incidência.

Essa diferenciação entre os custos do sistema, que devem ser cobertos por diversas fontes, e preço cobrado do passageiro pela tarifa traz à tona a necessidade de reflexão sobre os temas tratados nos próximos dois capítulos: a política tarifária e a política de financiamento, como mostra a Figura 2 que abriu o presente capítulo.

4. Política tarifária

Atualmente, em grande parte das cidades brasileiras, os custos de operação do transporte público são repassados integralmente aos passageiros e passageiras pagantes. Esse repasse ocorre por meio da cobrança de uma tarifa pública pelo uso do serviço de transporte, valor que segue aos prestadores de serviço. Essa tarifa pública - que nada mais é do que o preço da passagem - é definida por meio de uma política pública que denominamos de “política tarifária”, composta por objetivos, critérios e processos que levam à definição do preço a ser cobrado pelo uso do sistema.

Como já foi levantado, a tarifa pública se refere ao valor cobrado ao usuário pelo uso do transporte coletivo. Esse valor não é estipulado no processo licitatório, mas deve ser instituído por ato específico do poder público outorgante. O que vai orientar a cobrança do serviço aos cidadãos é a política tarifária do serviço de transporte coletivo, que nada mais é que uma política que permite ao poder público definir quanto e como cobrará pelo serviço de transporte.

O artigo 8º da Lei 12.587/2012 traz diretrizes para a política tarifária a serem consideradas pelo poder público: a promoção de equidade no acesso aos serviços; a modicidade da tarifa; e a simplicidade na compreensão. Esses itens nem sempre são considerados nas cidades. A forma de cobrança pelo serviço de transporte coletivo deveria, ainda, ser instrumento da política de ocupação da cidade, estar em acordo com o Plano Diretor e ter garantida a transparência da estrutura tarifária para o usuário. Além disso, torna-se fundamental que o poder concedente dê publicidade ao processo de revisão da tarifa, tema esse que perpassa todo o presente guia.

Princípios geralmente utilizados na definição da política tarifária são a eficiência e a eficácia na prestação dos serviços, o que faz com que muitas cidades grandes criem tarifas diferenciadas por tipo de serviço e por distância (anel ou setor). É ainda amplamente utilizada, nas cidades brasileiras, a tarifa por tipo de usuário, contemplando gratuidades ou meio passe para determinadas categorias. Mas as tarifas devem ainda contemplar possibilidades de integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades.

A tarifa pública – ou o valor da passagem - pode (e deve) ser definida com valor mais baixo do que o necessário para cobrir os custos de remuneração da prestação do serviço. Nesse caso, o sistema passaria a ter um déficit, que seria coberto pelo orçamento público, caracterizando-se um subsídio tarifário.¹³ Essa suplementação no custo do transporte também pode ser garantida por receitas extratarifárias, receitas alternativas e subsídios cruzados (por meio do qual parte dos usuários pagam a mais para subsidiar outros), dentre outras fontes. Essas possibilidades serão melhor exploradas no próximo item.

Entendendo a diferença entre a tarifa de remuneração do operador e a tarifa cobrada do usuário, cabe-se ainda explorar as formas de se cobrar a tarifa dos usuários. Um interessante documento produzido pela Agência Francesa de Desenvolvimento e pelo Ministério Francês de Ecologia, Energia e Desenvol-

¹³ Também está previsto na PNMU, apesar de praticamente não ser praticada, a definição de valor de tarifa que aporte recursos que superem a remuneração da prestação do serviço, o que caracterizaria um superávit tarifário. Na ocorrência de superávit tarifário, a Lei Federal define que a receita adicional seja revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana daquela cidade.

vimento Sustentável (AFD, MEEDDM, 2017) aponta que a formação da política tarifária deve levar em conta aspectos técnicos, em que a busca de eficiência econômica é apenas um de seus elementos. Apesar de nem sempre ser expressa esta preocupação, a principal variável a ser definida é a taxa (ou índice) de cobertura desejada.

Essa variável é a relação entre as receitas (somatória das tarifas e outras fontes de receita existentes) e as despesas (pagamento aos operadores). Esta primeira decisão política deveria considerar ainda a eficiência social, ou seja, o impacto destes custos no orçamento dos cidadãos e a eficiência ambiental, ou a vontade de se promover transferência de modos individuais motorizados para os modos coletivos.

Ainda segundo esse documento, a técnica para se elaborar uma grade tarifária deve considerar decisões que podem resultar em formas diferentes de cobrança, resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 - Principais decisões na formação da política tarifária.

Questão a ser considerada	Possíveis diferenciações de cobrança
É desejável dar algum tipo de privilégio a determinadas categorias de usuários?	<ul style="list-style-type: none"> > <i>Tarifação social e tarifação solidária: por tipo de usuário.</i> > <i>Diferença de valor para usuários frequentes e usuários ocasionais:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>passes com desconto para quem compra muitas tarifas;</i> - <i>passes diários, semanais, mensais ou anuais de uso livre, com desconto</i>
É desejável facilitar certos tipos de deslocamentos?	<ul style="list-style-type: none"> > <i>Tarifa fixa ou tarifa única: igual para toda a área coberta pelo transporte urbano,</i> > <i>Tarifa quilométrica: em função da distância percorrida, que pode ser definida de duas maneiras principais:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>por zonas concêntricas: segundo o afastamento da parte central;</i> - <i>por zonas atravessadas.</i>
É desejável ter valores diferentes em função da hora do dia ou dia da semana?	<p><i>Pode ser interessante modular as tarifas em função dos horários de uso para diminuir o uso no pico e evitar investimentos adicionais. Outra possibilidade é dar descontos no final de semana ou no transporte da madrugada para estimular seu uso.</i></p>
O sistema quer melhorar a funcionalidade da rede de linhas e serviços?	<p><i>Deve-se buscar a integração entre as redes. O fundamento da integração tarifária é: uma passagem única permite utilizar todos os modos de transporte, mesmo que sejam operados por empresas diferentes.</i></p>

Fonte: Elaboração própria a partir de AFD, MEEDDM (2017).

Em cidades menores, é mais comum a aplicação de uma tarifa única cobrada de todos e que é um valor médio a ser arrecadado por passageiros. Mas, mesmo neste modelo simplificado, é possível considerar ao menos dois níveis tarifários, uma vez que parte dos usuários não pagam (tarifa zero), pela existência de leis e regulamentações que dão gratuidade a parcelas da população, como é o caso de maiores de 65 anos

(determinação do parágrafo 2º do Artigo 230 da Constituição Federal). Se a cidade possui algum tipo de desconto, passa-se a cobrar outro valor de outros usuários, como é bastante comum no caso de estudantes terem 50% de desconto.

Mas a política tarifária pode ser ainda mais complexa que isso. Além de possibilitar a cobrança diferenciada por tipo de usuário (descontos e gratuidades), é possível instituir políticas de integração, que dá gratuidade ou desconto na segunda tarifa, podendo ser integração física (em áreas pagas, onde se troca de ônibus sem pagar nova tarifa) ou temporal, com o uso de cartões ou bilhetes específicos.

Uma interessante questão foi colocada por Carvalho (2016): existe uma política tarifária ideal para o sistema de transporte público brasileiro? O autor responde que não existe um modelo de financiamento e tarifação considerado ideal para se adotar nas cidades brasileiras, depois de analisar as políticas tarifárias com base nos seguintes atributos:

- nível ou valor da tarifa pública;
- estruturas e métodos de tarifação (as formas de cobrança da tarifa);
- concessões de benefícios tarifários e forma de financiamento desses benefícios;
- participação de recursos não tarifários na sustentação dos serviços de transporte (subsídios, contribuições sociais, compensações do transporte individual, etc.);
- gestão da arrecadação tarifária e sistema de remuneração dos operadores.

O fato é que cada localidade possui diferentes características que induzem a soluções próprias. Dessa forma, quando se discute financiamento e tarifação, os gestores e a sociedade civil interessada no tema devem fazer uma reflexão sobre o contexto local e buscar soluções viáveis politicamente para sua cidade.

O próximo item deste Guia traz uma contribuição a esse processo, ao levantar possibilidades de instrumentos de financiamento, uma vez que um bom sistema tarifário, além de considerar múltiplos níveis de preços, deve considerar outras fontes de receita além da tarifa pública.

5. Formas de pagar pelo transporte coletivo

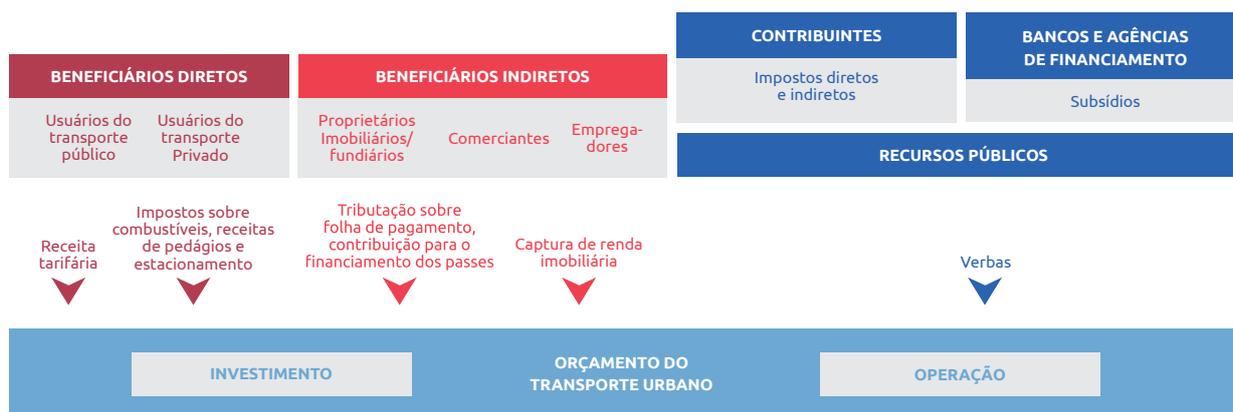
Nos itens anteriores, foram apresentadas variáveis e métodos de apuração dos custos do transporte coletivo e da formulação da política tarifária. Entendido, então, que a legislação brasileira defende que exista uma diferenciação entre a tarifa paga pelos usuários e a tarifa necessária para cobrir os custos, um desdobramento da política tarifária é a definição de uma política de financiamento do transporte coletivo que se utilize de outras fontes e instrumentos de arrecadação para além do pagamento da tarifa pelo usuário do transporte.

Desde a década de 1980, debatem-se alternativas para receitas extratarifárias consistentes que façam frente aos montantes de recursos movimentados pelo transporte coletivo mensalmente. Inspiradas por experiências internacionais, algumas poucas cidades brasileiras tentaram implantar taxas e subsídios, normalmente sem o devido amparo legal.

Uma das principais contribuições da Lei Nacional da Mobilidade de 2012 foi fornecer um marco legal (e um estímulo) para os municípios que queiram implantar instrumentos eficazes para avançar nessa questão. Apesar de ainda ser dominante a visão de que os custos devem ser cobertos pela tarifa, hoje é possível (e desejável) que a sociedade e o poder público local se façam a seguinte pergunta: quem deve pagar pelo transporte coletivo?

A Agência Francesa de Desenvolvimento e o Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia (2017) fazem um panorama geral de instrumentos que ajudam a ampliar as possibilidades de financiamento e operação do transporte coletivo para além da tarifa. A Figura 5, retirada deste documento, levanta os grandes grupos de possíveis pagadores.

Figura 5 - Fontes do orçamento público do transporte urbano.



Fonte: AFD; MEEDDM, 2017, p. 25.

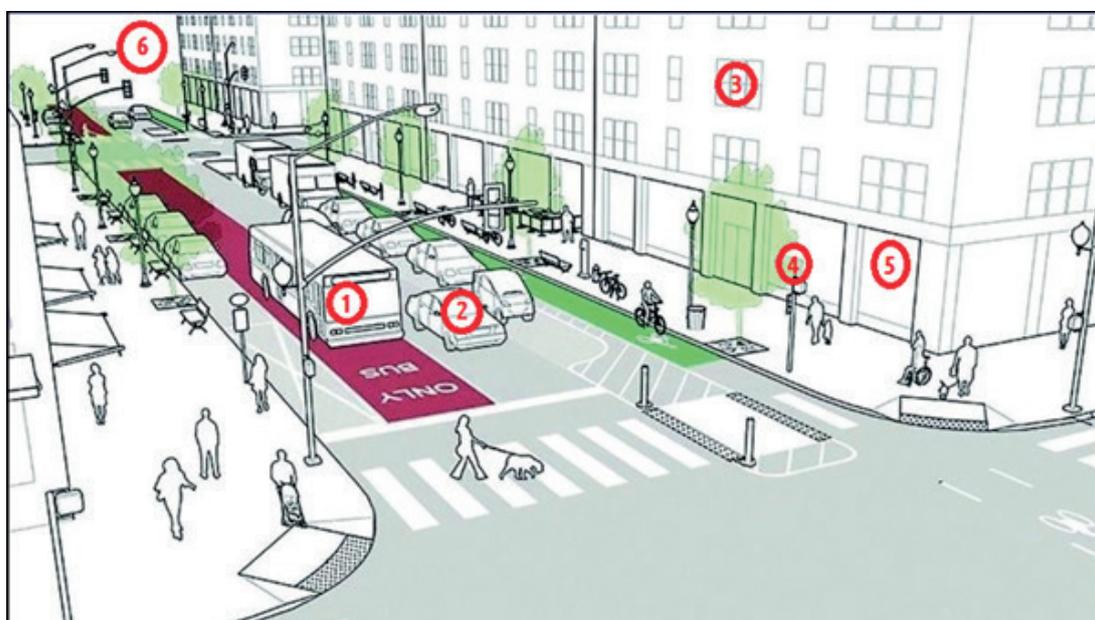
Nesta figura esquemática, agrupam-se as possibilidades de fontes de recursos tanto para investimento quanto para operação. Sem desconsiderar a importância do debate sobre as fontes de recursos para investimento no transporte público, o presente guia concentra-se nas possibilidades de recursos para a operação do transporte, acrescido de uma pequena parte de investimento referente à frota e garagem, que

no caso brasileiro de operação do transporte por ônibus, é parte dos custos a serem cobertos pela tarifa.

Ao explicitar que tarifa é apenas uma das maneiras possíveis de cobrir os custos do transporte público, e que sua existência e valor decorrem de decisões políticas e não de uma necessidade de adequação à técnica ou determinismo, a Lei 12.587/12 traz a discussão sobre o ônus a ser pago pelos benefícios do transporte público. Neste sentido, a primeira possível separação conceitual para responder à pergunta de quem deve pagar pelo transporte é entre beneficiários diretos e indiretos do serviço, o que nos leva a uma segunda pergunta: quem se beneficia do sistema de transporte coletivo?

A Figura 6 tenta responder à questão, mostrando que o que ocorre de fato é um compartilhamento de espaço público, onde o transporte coletivo é uma das formas mais eficientes de se usar esse espaço para deslocamento.

Figura 6 - Quem se beneficia do transporte coletivo



Na figura, os beneficiários diretos estão marcados com números (1) usuários de transporte coletivo e (2) usuários de transporte individual motorizado, enquanto os beneficiários indiretos estão marcados com os números (3) proprietários de imóveis, (4) comerciantes, (5) empregadores e (6) coletividade.

Fonte: Elaboração própria a partir de uma rua completa do site <http://www.vta.org/projects-and-programs/complete-streets>.

Não há dúvidas de que as pessoas transportadas pelos ônibus são beneficiários diretos. E, apesar da visão hegemônica de que essas pessoas devem pagar (ao menos em parte) os custos do serviço, esta não é uma realidade inquestionável. É possível imaginar uma política de financiamento em que o transporte público seja entendido como um direito social de fato e, assim como educação e a saúde públicas, sejam bancados inteiramente pelo Estado, sem a devida cobrança pelo serviço.

Aparentemente uma utopia, essa política é defendida por alguns movimentos sociais brasileiros, como o Movimento Passe Livre - MPL e o Tarifa Zero, por exemplo, e é aplicada em algumas poucas cidades do mundo. Até 2013, apenas cidades pequenas ou redes localizadas em cidades maiores (como campus universitários, por exemplo) haviam implantado experiências de tarifa zero. Em 2013, a capital da Letônia, Tallinn, com 420 mil habitantes, decidiu tornar gratuito seu sistema, após um plebiscito com

toda a população local.

Um segundo subgrupo de beneficiários diretos deve ser considerado no desenvolvimento de uma política tarifária. Em perfeito alinhamento com a Política Nacional da Mobilidade Urbana, defende-se que os usuários dos modos de transporte individual motorizados também são beneficiários diretos do transporte coletivo. A justificativa se dá pelo fato de que o uso do espaço viário de forma concentrada pelo transporte coletivo (entre 8 e 9,8 m²/pessoa) libera mais espaço para circulação de carros e motos, que precisam de muito mais espaço (60 m²/pessoa, no caso dos carros), beneficiando diretamente seus ocupantes.

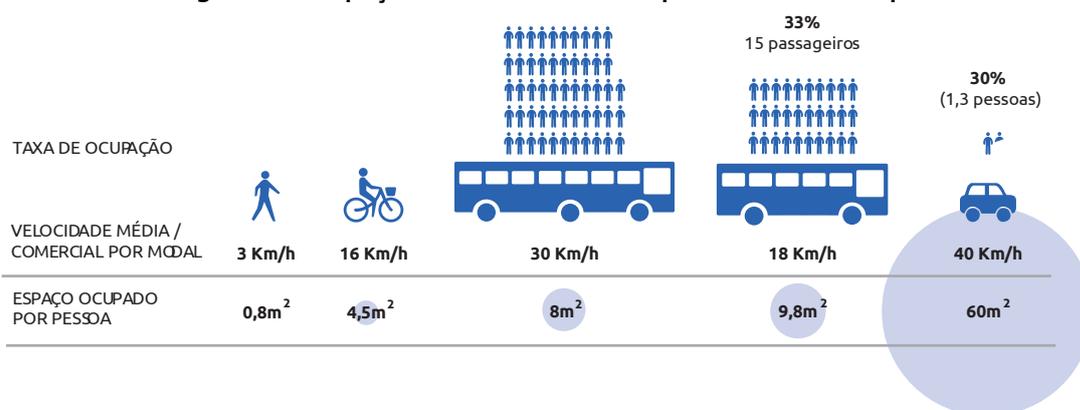
BOX: O uso eficiente do espaço público

Uma cidade é diversa e múltipla. As várias necessidades diárias das pessoas se espalham pelo espaço por onde vivem e fazem com que a locomoção por distâncias variadas faça parte de suas vidas. Toda atividade na cidade que exige alguma forma de deslocamento faz parte da mobilidade urbana, como ir ao trabalho, ao comércio, à escola ou ao médico.

Esses deslocamentos são realizados entre espaços privados (casas, comércio) por meio de espaços públicos (as ruas, avenidas, calçadas e praças da cidade), que são de pertencimento e uso comum e dão a dimensão comunitária, compartilhada, da vida na cidade.

Assim, a forma como você e outras pessoas decidem ocupar e transitar no espaço público é que define sua relação com a mobilidade urbana, e o impacto de sua participação. Cada meio de transporte e cada velocidade gerará uma relação diferente com a cidade, conforme mostra a Figura 7.

Figura 7 - Ocupação viária e velocidade por modo de transporte.



Fonte: Elaboração própria adaptada de Infográfico de ITDP Brasil (<http://itdpbrasil.org.br/publicacoes/infograficos/>).

Existem diversas maneiras de se obter recursos dos usuários diretos para além da tarifa. O documento da AFD e MEEDDM (2017) traz exemplos práticos de alguns dos instrumentos ligados ao financiamento pelos usuários do transporte público e pelos usuários dos modos motorizados particulares.

Se a cobrança ao primeiro grupo de usuários costuma ser por serviço direto, para quem usa o transporte individual motorizado podem-se cobrar taxas, impostos, pedágios e mesmo multas. O Quadro 3 mostra algumas dessas possibilidades, com suas vantagens e desvantagens.

Quadro 3 - Possibilidades de financiamento com recursos oriundos dos usuários do transporte individual motorizado

ORIGEM	USUÁRIO DO AUTOMÓVEL		PROPRIETÁRIO DO AUTOMÓVEL
Fonte	Cobrança de estacionamentos em vias públicas	Cobrança de estacionamentos de uso privado	Tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais
Justificativa	Pagar pelo uso de um recurso escasso e financiado pela coletividade (equidade no uso do espaço)	O uso indiscriminado do transporte individual motorizado causa externalidades para toda a sociedade (poluição, acidentes e congestionamentos)	O aumento das vendas dos veículos privados está diretamente relacionado com o uso do transporte individual motorizado
Caracterização	Expansão da cobrança de estacionamento em áreas públicas centrais e implantação de taxas cujos recursos sejam destinados a fundos específicos para o TPU	Criação ou elevação de IPTU sobre vagas de veículos privados ou cobrança de taxa sobre vagas de estacionamento de grandes polos geradores de tráfego	Utilizar parcela da arrecadação dos tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais, e destiná-la ao financiamento do TPU
Vantagens	Fácil operacionalização em função da existência da estrutura de cobrança	Repassa aos proprietários de vaga de estacionamento (especialmente os empreendedores imobiliários de polos de atração de tráfego) os custos das externalidades negativas geradas pelo transporte privado	Tributos já existentes
Desvantagens	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária	Resistência política e de segmentos econômicos ao aumento de carga tributária
Exemplos	Aumentar a tarifa das áreas de zona azul com a destinação das receitas extras para o TPU		

Fonte: IPEA, 2013

Outra forma possível é fazer o cruzamento entre os instrumentos e a forma de aplicação da cobrança, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 - Relação entre objeto e forma de aplicação de cobrança de usuários do transporte individual motorizado.

Objeto/forma	Imposto	Taxa	Pedágio	Outros
Posse de veículo	IPVA	Taxa de licenciamento		
Uso de veículos (circulação do veículo)			Congestion Tax (Londres)	Multas
Estacionamento				Zona Azul
Combustíveis	CIDE			
Imposto e taxas sobre emissões	Emissions tax (Reino Unido)			
Infraestrutura			Pedágios em pontes ou vias expressas	

Fonte: Elaboração própria.

Outro importante grupo são os beneficiários indiretos, que podem contribuir para os custos do transporte coletivo por meio de instrumentos específicos de arrecadação. Um desses instrumentos é a taxa de contribuição dos empregadores, segundo um modelo utilizado na França há muitos anos (taxa transporte ou *versement transport*). Nesse caso, todas as empresas acima de nove empregados contribuem com parcelas de suas arrecadações.

No Brasil, o instrumento que caminha neste sentido é o Vale Transporte, que, desde meados da década de 1980, faz com que empregadores banquem parte dos custos de transporte dos empregados que recebem menos, através de um subsídio direto ao empregado, por meio do qual a empresa paga a diferença entre os custos mensais com transporte e o teto de 6% do salário do empregado.

Proprietários de imóveis e comerciantes em regiões servidas por transporte coletivo também se beneficiam indiretamente do sistema e é possível pensar em algum instrumento de captura da mais valia urbana nessas áreas.

No caso brasileiro, o mais comum a ser utilizado tem sido a ODC - Outorga do Direito de Construir, que é cobrada no ato de construção, além de um valor padrão (normalmente o coeficiente de aproveitamento do solo com valor 1, ou seja, a autorização de se ter 1 m² de área construída para cada 1m² de terreno), recurso esse vinculado a investimentos na região.

Mas é possível encontrar outros instrumentos na bibliografia nacional e internacional, como é o caso dos exemplos apresentados no Quadro 5.

Quadro 5 - Possíveis instrumentos de financiamento por usuários indiretos

ORIGEM	SETOR PRODUTIVO		PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS (beneficiados pelos investimentos em transporte)	RECEITAS DE COMÉRCIO, SERVIÇOS, PUBLICIDADE ETC
Fonte	Vale Transporte	Tributo com base na folha de pagamento de empresas	Instrumentos de captura de valor	Atividades geradoras de renda associadas ao transporte
Justificativa	Os empregadores são beneficiários indiretos do TPU	Os empregadores são beneficiários indiretos do TPU	Justa distribuição dos benefícios decorrentes de implantação de infraestruturas de transporte público, que tenha resultado em valorização de imóveis urbanos	Retornar ao sistema de transporte parte das receitas geradas em negócios correlatos viabilizados pelo sistema
Caracterização	O empregador participa dos gastos de deslocamento do trabalhador com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico (Lei 7418/1985)	Tributo com base na folha de pagamento de empresas comerciais, industriais e de serviços para municípios com mais de 300.000 habitantes	Captura de parte da valorização imobiliária, por meio de instrumentos para este fim. (e.g. Imposto Predial Territorial Urbano, Contribuição de Melhoria e Operações Urbanas Consorciadas)	Pagamento de aluguel pelo uso de espaços comerciais, publicidade etc. nas estações e em áreas nas imediações
Vantagens	Subsídio direto ao usuário, financiado pelos beneficiários indiretos	Financiamento dos trabalhadores em busca de emprego e/ou do setor informal	A quantificação da valorização imobiliária é possível dada a existência de norma técnica específica; instrumentos já previstos no arcabouço legal	Captação de recursos externos ao sistema, gerando receitas de forma contínua para custeio do serviço de transporte
Desvantagens	Beneficia apenas os trabalhadores com carteira	Onera a folha de pagamentos, aumentando os custos de contratação de pessoal e de produção de bens e serviços	Dependendo do instrumento, aplicação pode ser espacialmente restrita; recurso não é perene e, portanto, dificilmente financia a operação de sistemas	Modelagens de negócio são complexas e devem ser atreladas a um sistema de regulação que contabilize os negócios conexos ao fluxo de caixa das empresas
Exemplos	Lei do Vale Transporte (Lei 7418/1985) no Brasil	Versement Transport (França)	São Paulo (Operações Urbanas), Colômbia (Contribuição de Melhoria) e Hong Kong	No Brasil, propagandas em ônibus e instalações de comércio em estações e terminais de transporte. Nos Estados Unidos e em Hong Kong, modelos de negócios mais complexo

Fonte: IPEA, 2013

Por fim, existem possibilidades de financiamento público, através da coletividade. Essa modalidade é amplamente praticada no caso de investimentos em infraestrutura e no financiamento da manutenção e operação de equipamentos de transporte, como terminais. Mas, no caso da operação, são poucos os exemplos no Brasil, motivados principalmente pelo alto peso dos custos de transporte em relação aos orçamentos públicos municipais.

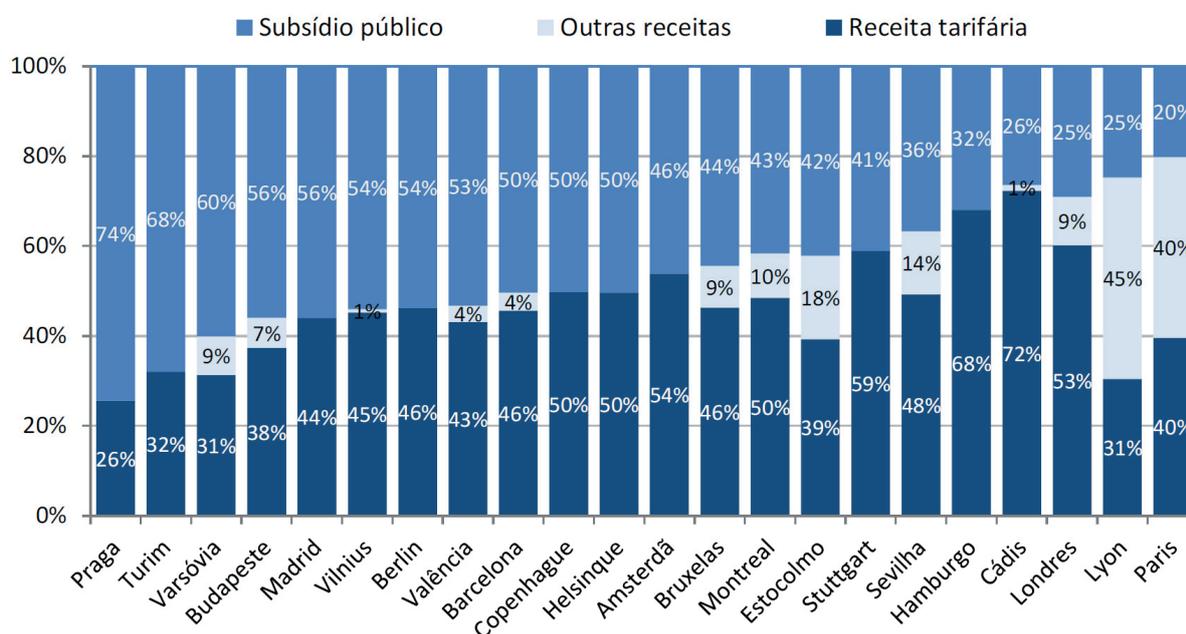
Quando ocorrem, normalmente esses recursos são provenientes do orçamento municipal, com argumento de que toda a sociedade se beneficiaria do transporte público, com a vantagem evidente de redução da tarifa, mas que compromete parcela de outros setores do orçamento.

Uma possível alternativa é a criação de fundos vinculados a outras políticas públicas, justificando-se pelo fato de que transporte é meio para a efetivação de políticas sociais setoriais como educação, habitação, seguridade social e saúde. Nesse caso, podem-se utilizar os recursos para usuários específicos que necessitem de descontos ou mesmo bancar o deslocamento casa-escola e casa-equipamento de saúde.

Desde 2012, a Lei Nacional da Mobilidade Urbana possibilita avançar na implantação de novos instrumentos, como os previstos no seu Artigo 23, que permitem aos entes federativos utilizarem instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, como a aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana.

O objetivo desse processo é desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, mas vinculando a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte ativo (conhecido também como ‘não motorizado’) e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público. Se, no caso brasileiro, ainda é pouco comum a aplicação de subsídio, a Figura 8 mostra que, em cidades europeias, isso é bastante difundido.

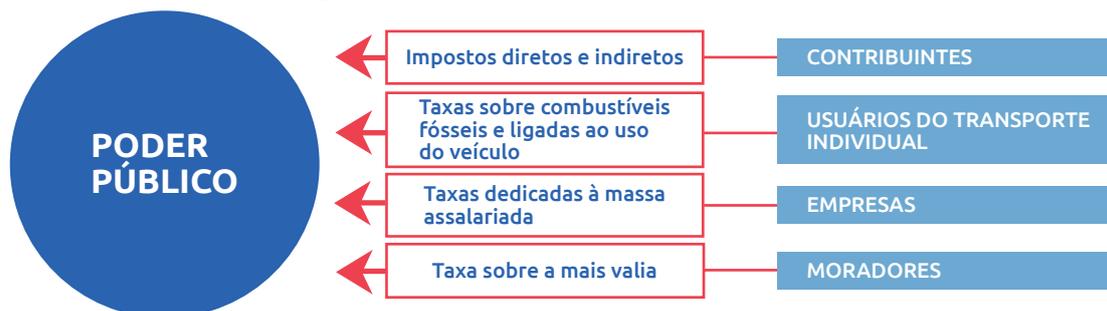
Figura 8 - Custeio do transporte urbano em cidades da Europa.



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities - EMTA Barometer 2011 apud IPEA, 2013.

No entanto, se o financiamento por meio de subsídios ainda não é amplamente utilizado, no momento em que as cidades brasileiras começam a criar seus próprios instrumentos de financiamento, os recursos passarão por cofres públicos ou fundos específicos, ampliando essa modalidade, como pode ser visto na Figura 9.

Figura 9 - Fluxo de arrecadação de recursos.



Fonte: Elaboração própria a partir de AFD; MEEDDM (2017).

Por fim, é fundamental ressaltar o papel do cidadão e dos coletivos que queiram contribuir com essa política de financiamento. Além de fazerem um adequado mapeamento da realidade de seu município, verificando iniciativas e possibilidades de aceitabilidade política existentes para novos instrumentos, é possível fazer um exercício sobre quais instrumentos se quer defender e, a partir daí, definir os principais aspectos, desafios e oportunidades nos campos tecnológico, econômico, financeiro, político, social e legal.

É relevante ter um esboço do impacto econômico para que se possa justificar o instrumento. Com isso, é possível identificar modelos a serem propostos a vereadores e à Prefeitura, se aproveitando de Conferências e outros espaços de participação social.

6. Por que e como incidir na política de mobilidade

Por que queremos ou devemos fazer incidência política? Quais as razões para incidirmos em políticas públicas (de mobilidade)?

Antes de irmos a essa resposta, é importante dizer o que são políticas públicas. São decisões geradas por instituições e órgãos públicos, mediante processos e procedimentos estabelecidos, mais ou menos participativos, cujas ações e consequências se projetam a todo o conjunto social de um dado território (bairro, cidade, região metropolitana, etc.).

Também é relevante dizer que estamos falando de incidência política como um processo feito por um indivíduo ou coletivo de pessoas que tem por objetivo influir sobre decisões ligadas ao uso de recursos públicos (humanos, materiais, financeiros, etc.) e sobre as políticas internas a sistemas políticos, econômicos e institucionais, a partir de motivações morais, éticas, ideológicas ou altruístas.

Refletir sobre as razões pelas quais se pretende incidir é um método útil para compreender melhor os porquês de se levar adiante uma ação que poderá alterar algo no fluxo de elaboração, execução e revisão das políticas de um território. A incidência é um processo contínuo que permite a participação de organizações e indivíduos em procedimentos de planejamento, desenvolvimento, monitoramento e revisão de políticas públicas que, necessariamente, precisam ser abertos, públicos e democráticos.

A incidência normalmente requer uma estratégia e um plano de ação, necessita de negociação com outros interessados e baseia-se em uma proposta clara de onde se quer chegar. Ela nos permite sair do espaço das queixas e denúncias e chegar a proposições de soluções aos desafios que se colocam cotidianamente em nossas cidades. Um processo de incidência pode fortalecer o poder das organizações da sociedade civil que buscam efetivar o direito à cidade e à participação social na construção democrática.

As políticas públicas precisam ser construídas com participação da sociedade civil, seja ela representada por organizações não-governamentais e movimentos sociais, universidades e centros de pesquisa, ou mesmo pelos setores produtivos. Ações de incidência são momentos de denúncia, questionamento e enfrentamento, mas são também momentos de abrir portas para a negociação e construção.

As dificuldades encontradas na coleta e sistematização das informações técnicas contidas neste Guia foram tão grandes quanto os desafios enfrentados pelos atores que trabalham com políticas públicas de mobilidade urbana. Conforme colocado acima, este Guia pretende apresentar caminhos que orientem a atuação de coletivos, movimentos sociais e pessoas no sentido de se ter na RMR mudanças que impactarão na melhoria do sistema de transporte coletivo e da qualidade de vida das pessoas que por ela circulam.

Isso exigirá dessas atores o envolvimento com questões técnicas, o uso da criatividade e a capacidade de incidência nos ciclos políticos que dizem respeito ao transporte coletivo na RMR.

Obviamente, não são todas as pessoas que se dispõem a atuar sobre políticas públicas de forma individual ou coletiva. Atuar em alguma questão social - ou não - é uma decisão extremamente pessoal, influenciada por um ambiente sóciopolítico geral. Existem momentos históricos que geram menores e maiores estímulos à incidência.

No Brasil, a motivação para mobilidade urbana sempre existiu em momentos de lutas e perdas de direitos. É interessante lembrar que a tarifa paga pelo transporte, um dos temas deste Guia, desde a Revolta do Vintém, no Rio de Janeiro, em 1879, é uma motivação de atuação e luta. O barateamento da tarifa também é tema permanente de luta de estudantes e, não por acaso, foi um dos estopins das movimentações sociais de 2013.

Pretendem-se aqui trazer elementos para contribuir com as pessoas e os coletivos que queiram incidir sobre aspectos econômico-financeiros do transporte público. Além de apontar informações técnicas básicas nos itens anteriores desta publicação, o que será apontado neste item são métodos e técnicas que podem contribuir para melhorar o “como” atuar, a partir de três questões fundamentais: definição do problema, conhecimento dos atores e desenvolvimento de estratégias e táticas.

Os três passos apontados não pretendem esgotar as possibilidades de atuação política, mas estimular uma atuação mais eficaz de pessoas e coletivos que queiram de fato contribuir para modificar as políticas públicas vigentes a partir de uma certa institucionalidade. Sem desmerecer o espaço e momento de se realizar ações mais diretas, incisivas e de protesto, priorizou-se apontar passos no caminho do que se denomina, em inglês, *advocacy*.

Esse termo, ainda sem tradução exata para português, mas que pode ser entendido por incidência, alinha-se a uma atuação mais organizada, normalmente através de associações e OSC's, priorizando ações de comunicação, negociação e discussões com atores envolvidos na formulação das políticas e foco em resultados práticos. Apesar de parecer menos combativa, alinha-se perfeitamente a práticas denominadas de ativismo, que buscam a transformação da realidade através de ações efetivas. Trata-se de estratégias que podem inclusive se retroalimentar.

Passo 1 - Identificar e refletir sobre o problema a ser atacado

Com a incidência nas políticas públicas de mobilidade - ou outra qualquer -, buscam-se criar processos de mobilização da sociedade civil para lograr acordos políticos que beneficiem cidadãos e cidadãs de uma forma geral. Nesse sentido, a incidência precisa ser entendida como um processo que terá várias etapas, atores, regras, instrumentos e outras variáveis com as quais nos relacionaremos para buscar a solução de algum problema - ou diversos - de um dado contexto.

Um fato-problema pode ser: a tarifa de transporte coletivo vai aumentar. Dele, parte-se a identificação e a análise do problema:

- Com que tipo de problema estamos lidando (político, econômico, administrativo ou legal)?;
- O que queremos realmente resolver ao incidirmos? Exemplos: mostrar que o aumento da tarifa é ilegal; barrar o aumento; buscar soluções para viabilizar melhorias do serviço de transporte coletivo que virão junto com aumento da tarifa;
- Quais são os momentos, processos decisórios, atores e instâncias públicas às quais devemos estar atentos durante todo o processo de incidência?

Além de identificar o problema, pode-se refletir sobre:

- Quais as fontes desse problema?
- A estrutura que mantém o problema pode ser influenciada?
- Como esse problema se mantém socialmente?
- Quem está por trás da manutenção desse problema?
- Quais as possibilidades técnicas, legais, jurídicas, sociais, políticas e econômicas para sua solução?
- Existem espaços institucionais nos quais esse problema é debatido e soluções podem ser apresentadas? Se sim, quais atores compõem esses espaços?
- Como solucionar o problema?
- Quais seriam as implicações, caso solucionássemos o problema?

O mais importante nesse primeiro passo é que o resultado da análise do problema seja feito da forma mais coletiva e/ou compartilhada possível. É importante que todos os envolvidos (pessoas e coletivos) cheguem a ter percepções similares do problema para não divergirem no momento da atuação e dissiparem energias em disputas internas. É perfeitamente possível agregar problemas específicos de alguns grupos, mas é importante ter definido qual o problema que une o(s) movimento(s).

Passo 2 - Conhecer os atores

O processo de incidência, pela sua complexidade, potencializa-se com a participação de atores que podem ser parceiros ou aliados pontuais de atuação, mobilização ou mesmo no desenvolvimento de alguma ação, campanha ou projeto. Um passo importante a ser realizado, e sempre revisto, é compreender quem são os atores envolvidos no contexto da incidência, seus interesses e posicionamentos políticos.

É válido destacar que a transformação da mobilidade vai necessariamente muito além dos fluxos e esferas institucionais. Movimentos sociais urbanos, organizações da sociedade civil e associações podem promover importantes espaços de diálogo e momentos de incidência, além de se apresentarem como parceiros na busca por soluções para os problemas da mobilidade local/regional.

O Quadro 6 apresenta uma lista inicial de quem são os atores normalmente envolvidos, direta ou indiretamente, no transporte coletivo de uma cidade, como podem ajudar e quais seriam os interesses desses grupos na agenda do transporte coletivo.

Uma ferramenta amplamente utilizada para esse processo de identificação dos sujeitos políticos é o mapeamento de atores, feito de forma coletiva. Ele contribui para compreender quem são os atores que podem se envolver em uma ação, projeto, campanha, o nível de apoio de cada um deles e o poder que têm em relação a um objetivo específico.

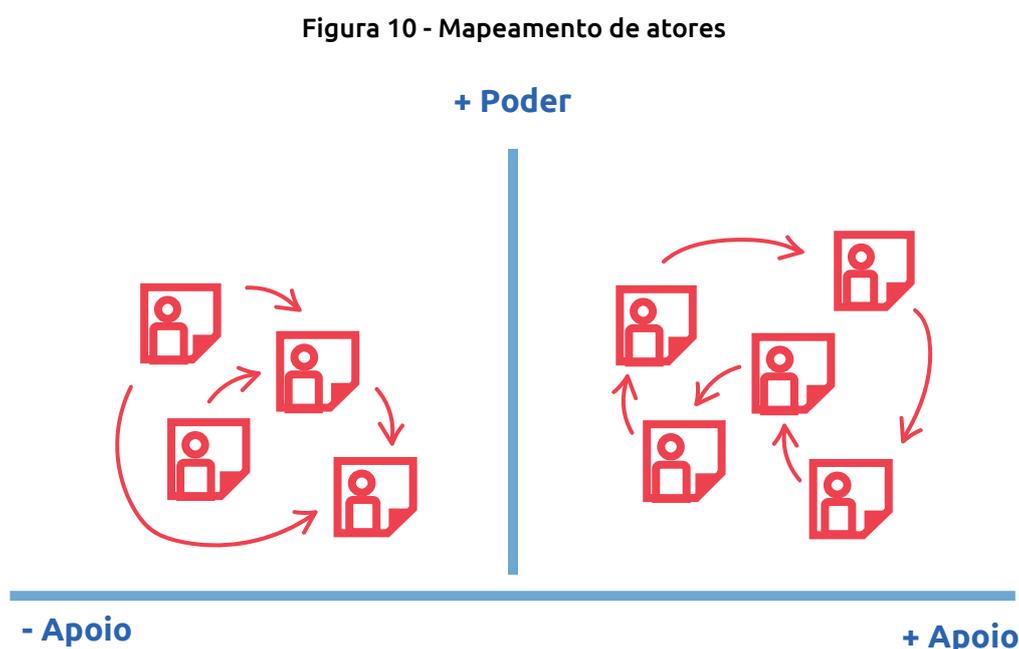
Quadro 6 - Quadro de atores, interesses e razões para atuação

ATORES	COMO PODEM AJUDAR?	QUAIS OS INTERESSES NA MOBILIDADE?
Pessoas e coletivos que atuam localmente	Compartilhando as experiências acumuladas em processos de incidência, fornecendo dados que apuraram, criando redes e momentos de mobilização, etc.	Promover melhorias variadas no sistema de transporte e na experiência das pessoas ao circularem.
Pessoas de comunidades específicas/moradores da cidade ou região metropolitana	Participando de ações de rua, de campanhas online, audiências públicas e outros encontros	Acessar a cidade com rapidez e conforto, diminuindo o impacto dos deslocamentos no orçamento familiar/individual.
Instituições nacionais ou internacionais que têm como pauta a mobilidade urbana/temas correlatos	Compartilhando experiências internacionais - e mesmo nacionais - que deram certo, dando insumos técnicos, por meio de indicadores, guias e manuais e sendo parceiros técnicos.	Levantar dados, fazer análises, apresentar estudos aplicáveis à cidade e contribuir em processos, projetos e campanhas da sociedade civil e poder público.
Operadores do transporte (empresários de ônibus, consórcios, etc.).	Normalmente vistos como “inimigos”, é possível tentar identificar se existe alguma possibilidade de neutralizar o desejo de lucro excessivo.	Prover um serviço de qualidade mínima, visando manter seus negócios e a geração de lucro
Políticos e gestores do Executivo	Planejando, executando e revisando, em conjunto com a sociedade civil, políticas, projetos e ações ligadas direta (redução das velocidades, construção de faixas exclusivas de ônibus) e indiretamente à mobilidade urbana (arborizando calçadas e, propondo processos democráticos).	Prover melhorias (ou tentativas) como forma de aumentar o seu capital político.
Vereadores e deputados	Fiscalizando as ações do Executivo no que diz respeito à mobilidade, criando Projetos de Leis (Leis) que promovem a mobilidade, fazendo emendas ligadas ao tema ao orçamento municipal.	Participar/criar ações que se conectem com suas bandeiras e promovam melhorias sociais, como forma de aumentar o seu capital político.
Técnicos da Prefeitura/ Estado	Fornecendo insumos técnicos, apresentando estudos e projetos locais. Alguns técnicos podem se apresentar como parceiros locais em determinadas agendas.	Fazer e efetivar estudos e análises sobre a mobilidade urbana, no sentido de levar adiante projetos, políticas e ações locais/regionais.
Promotores do Ministério Público	Analisando procedimentos e processos jurídicos, subsidiando ações em favor de determinados direitos e fazendo cumprir a legislação vigente.	Garantir com que as legislações vigentes sejam cumpridas, bem como contratos e outros atos normativos.
Jornalistas e outros formadores de opinião	Difundindo informações estratégicas sobre processos, projetos e políticas ligadas à mobilidade.	Criar pautas/matérias ligadas às diversas perspectivas da mobilidade urbana.
Professores universitários e institutos de pesquisa	Fazendo pesquisas, apurando dados, criando indicadores sobre as perspectivas e conexões da mobilidade urbana	Estudar aspectos, processos e dados da mobilidade urbana

Fonte: Elaboração própria

Para fazê-lo, parte-se de um exercício de identificar quais atores estão no território: movimentos sociais, instituições ambientais e técnicas, políticos, etc. Liste os possíveis atores que têm relação com o transporte coletivo (negativa ou positivamente) e os que não têm, mas que podem contribuir ou atrapalhar um processo de incidência.

Como mostra a Figura 10, trace duas linhas: a horizontal representará o grau de apoio ao seu objetivo, enquanto a vertical representará a graduação de poder que o ator possui frente a ele. Analise o quanto cada um deles ajuda ou atrapalha você a alcançar o seu objetivo. Em seguida, pergunte como cada um pode ajudar e quais os interesses eles teriam na mobilidade. Responda às perguntas elencando os atores no quadrante.



Fonte: Escola de Ativismo (<https://ativismo.org.br/wp-content/uploads/2016/09/MapaAtores1.png>)

Passo 3 - Elaborar estratégias e táticas para atuação

Por fim, depois de conhecer o problema e os atores envolvidos, é possível pensar estratégias e táticas para atuação. As estratégias, entendidas como ações mais amplas, contribuem para melhorar o cenário geral. As táticas, por sua vez, são ações mais específicas ou mesmo formas de agir mais diretas.

Inicie essa etapa elencando as razões pelas quais é importante ter estratégias e/ou táticas para incidir. Elas, por sua vez, podem fazer parte de um Plano Estratégico para incidência, caso você/seu coletivo tenha condições e entenda que é importante agir de forma ainda mais organizada e planejada. Um Plano pode conter alguns desses processos elencados:

- o Definir os objetivos e identificar quais são os mais estratégicos no processo;
- o Mapear quem são os atores locais que podem ser parceiros para atuação;
- o Planejar a curto, médio e longo prazo as ações a serem desenvolvidas para alcançar os objetivos estabelecidos;

- o Definir metas e táticas (ações) que se querem usar;
- o Guiar as ações e diminuir os riscos de se falhar ao agir;
- o Engajar atores locais, regionais ou mesmo nacionais e internacionais que podem ter alguma relação de interesse com os objetivos que foram traçados;
- o Concentrar, otimizar e priorizar as forças e momentos para atuação, evitando desperdício de esforços, tempo e recursos materiais e humanos disponíveis;
- o Fundamentar, justificar e legitimar a atuação política das instituições, movimentos e pessoas que fazem parte da equipe ou de uma rede;
- o Conhecer o escopo de atuação e os desejos de outros grupos de interesse divergentes e/ou diferentes do seu;
- o Ter elementos para se adaptar de forma planejada às mudanças de conjuntura e contexto político.

O Plano, por sua vez, possuirá mais ou menos elementos a depender da escolha e da capacidade de ação do grupo local, e podem ser elencados como: (a) Jurídicos; (b) Legais-normativos; (c) Culturais-sociais; (d) Técnicos; (e) Digitais; e (f) Políticos.

Quadro 7 - Elementos - (caminhos)

TIPO	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
Jurídicos	Entrar com ações na justiça, a fim de evitar que algo aconteça ou minimizar danos do que aconteceu	Agir para evitar que a previsão de um aumento tarifário numa data específica do ano se concretize.
Legais-normativos	Pressionar para criação de legislações que estejam em compatibilidade com as diretrizes, princípios e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbanas	Atuar para que os orçamentos municipais, conformados por legislação, tenham diretrizes, metas e recursos destinados à mobilidade por ônibus.
Culturais-sociais	Realizar campanhas que sensibilizem a sociedade sobre a importância de se ter um sistema de transporte coletivo de qualidade (integrado, com preço justo - gratuito ou módico, seguro, confortável, etc.).	Desenvolver uma campanha que demonstre a importância das faixas exclusivas para o transporte coletivo na cidade, em parcerias com vários coletivos locais, como o caso da campanha Faixa Azul Já: www.faixaazulja.meurecife.org.br .
Técnicos	Criar e/ou se embasar em estudos técnicos, quando do diálogo e debate com gestores, técnicos municipais, empresários e outros atores locais	Participação de entidades representativas (CREA, IAO, OAB) em processos de participação política.
Digitais	Ter um leque de ferramentas digitais alimentadas e sempre disponíveis para criar marcos políticos na internet.	Criar instrumentos e usar ferramentas para mobilizações e pressão em meios digitais, como o caso do Tarifômetro: https://www.tarifometrobh.com.br/ .
Políticos	Criar fatos políticos para marcar processos e escolhas públicas	Convocar audiências públicas e levantar temas polêmicos.

Fonte: Elaboração própria

Combinados, esses elementos contribuirão para identificar quando, como e com quem agir ao longo do processo de incidência, apontando, se possível, os momentos em que não agir e quais ‘gatilhos’ podem ser usados caso aconteça um episódio ou ação não previsto inicialmente no Plano e para o qual precisa-se dar uma resposta rápida.

Muitas formas de agir...mas quais momentos pode-se incidir?

Há vários momentos e espaços (supra)institucionais em que podemos atuar no que diz respeito a pautas como custos do transporte coletivo, suas formas de pagamento e a própria qualidade do sistema de mobilidade urbana. São eles:

- » Durante o processo de revisão do contrato;
- » No processo de ajuste do contrato;
- » No ciclo orçamentário (composto por três etapas: PPA, LDO e LOA) do ano vigente;
- » Na execução do orçamento público;
- » Na prestação de contas sobre o uso dos recursos públicos;
- » Nas reuniões dos Conselhos de políticas urbanas;
- » Em audiências públicas que falarem sobre o tema.

Para cada um desses processos e momentos, pode-se ter um Plano de Ação específico, com problemas distintos para se resolver, atores a se conectar e a serem mobilizados, elementos a serem considerados, atividades, responsabilidades, período de execução, recursos a investir e gatilhos.

> PESQUISE sobre o tema:

- SE INFORME sobre os planos, programas, projetos de lei, leis, decretos e contratos que existem na RMR no que diz respeito ao transporte coletivo;
- LEIA a Política Nacional de Mobilidade Urbana para ter uma boa base legal na hora de discutir com atores locais sobre mobilidade urbana.

> SAIBA como os órgãos municipais e estaduais estão gastando os recursos públicos destinados à mobilidade:

- ENCONTRE os gastos da Prefeitura do Recife e do Governo de Pernambuco no que diz respeito ao transporte coletivo e assuntos correlatos;
- BUSQUE acesso a contratos e outros atos normativos que estejam conectados ao transporte coletivo na RMR;
- ANALISE se há mais investimentos em transportes motorizados individuais (carros e motos) ou em transporte coletivo e/ou ativos (bicicletas, andar a pé, etc.);
- COBRE transparência de sua Prefeitura e Câmara Municipal.

> PARTICIPE de fóruns, audiências, consultas públicas e outros espaços e momentos (supra)institu-

cionais que discutirem os assuntos:

- QUESTIONE e SEJA PARTE INTEGRANTE destes debates;

> **CONHEÇA** a atuação dos movimentos sociais e demais instituições que estão debatendo as questões do transporte coletivo e da mobilidade urbana de forma geral;

> **DÊ** visibilidade a tudo o que você descobrir:

- COMPARTILHE com seus parceiros;
- DIALOGUE com os coletivos locais;
- CONTATE a mídia local e apresente o que você descobriu.

> **MONITORE** o processo: Uma das formas de acompanhar o quanto se avançou nos objetivos elencados em um Plano de Mobilidade, Plano Diretor ou mesmo das políticas locais ligadas à mobilidade urbana é por meio de indicadores. Um indicador é um número que representa uma grandeza mensurável. Ou seja, os indicadores escolhidos para acompanhar um processo ou um plano são reflexos imediatos sobre quem os escolheu. Processos colaborativos e com múltiplos atores, tendem a atingir resultados mais sistêmicos e com diversos olhares.



Siglas

AFD: Agência Francesa para o Desenvolvimento

ANTP: Associação Nacional de Transportes Públicos

ARPE: Agência de Regulação do Estado de Pernambuco

CBTU: Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CSTM: Conselho Superior de Transporte Metropolitano

CTM: Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife

CTTU: Companhia de Transito e Transporte Urbano

EMTU: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

GEIPOT: Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes

IEMA: Instituto de Energia e Meio Ambiente

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MEEDDM: Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia.

METROREC: Metro da Região Metropolitana do Recife

MT: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação do Brasil

NTU: Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos

PNMU: Política Nacional de Mobilidade Urbana

RMR: Região Metropolitana de Recife

STCP: Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros

STPP: Sistema de Transporte Público de Passageiros

STPST-RMR: Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife

Glossário

Bilhetagem eletrônica: sistema eletrônico de cobrança de tarifa que possibilita o controle da demanda por meio de informações sobre a quantidade de passageiros transportados, pagantes e não pagantes, passageiros com desconto, valores arrecadados em dinheiro, em vale-transporte, em passes, entre outras.

Concessão: delegação da prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Lei no 8.987/1995).

Custos fixos: são todos os custos que independem da quilometragem rodada, sendo representados pela mão-de-obra de operação (motorista e cobrador), veículos, garagem, depreciação, remuneração do capital investido e despesas administrativas (impostos e taxas) de quem faz a operação da frota. Por serem fixos, são controlados em longo prazo. Portanto, eles não sofrem alterações significativas quando se altera a quantidade de quilômetros produzida.

Custos variáveis: são os custos que dependem diretamente da quantidade de serviço. Alguns exemplos são os investimentos em combustíveis, pneus, recapagem, protetor de pneus e peças de reposição.

Custo total: é dado pela soma de todos os custos gerados na produção e operação do sistema. É a soma dos custos fixos totais, que independem da produção, e dos custos variáveis totais.

Depreciação: é o quanto a frota de veículos, instalações, máquinas e outros equipamentos usados na operação do sistema perdem de valor de mercado em um dado período resultante do desgaste pelo uso ou obsolescência tecnológica. O cálculo considera uma curva de depreciação ao longo da vida útil do veículo (de 7 a 10 anos) e considerando o valor residual final (10 a 20%).

Dimensionamento da oferta: determinada de acordo com a necessidade de atendimento da demanda de usuários de uma linha ou serviço. Para dimensionamento da oferta de serviço, são considerados os seguintes fatores: demanda ou fluxo de passageiros, capacidade do veículo, tempo de viagem, intervalo entre viagens e quantidade de veículos necessários na frota.

Equipamentos de garagem: máquinas, instrumentos e ferramentas necessários para preparação e manutenção dos insumos para a prestação do serviço de transporte coletivo e para atividades complementares a esse.

Especificação dos serviços: definição da oferta do serviço de transporte público coletivo a partir de uma série de critérios, tais como: cobertura espacial, oferta adequada de viagens, quantidade de veículos necessária, nível de conforto da frota, informações disponibilizadas aos usuários, desempenho operacional conforme atendimento aos indicadores de qualidade previamente selecionados, nível de priorização determinado para o transporte público em detrimento ao individual, acessibilidade do sistema e modicidade tarifária.



Extensão da linha: distância que contempla os itinerários de ida e volta, que deve ser percorrida pelos veículos da frota de ônibus para realização de uma viagem completa.

Frota de veículos: constituída pelos veículos existentes a partir das combinações possíveis em relação a disponibilidade de transmissão (manual ou automática) e a existência ou não de ar-condicionado.

Frota funcional: constituída por veículos destinados à substituição daqueles retirados da operação por quebras, avarias, vistorias ou necessidade de manutenção preventiva. É absolutamente necessária para que as viagens programadas sejam efetivamente cumpridas, tendo em vista que a parcela da frota operante é, em alguns períodos, impossibilitada de ser utilizada.

Frota operante: quantidade máxima de veículos que opera simultaneamente em um dia, para que sejam cumpridas as viagens programadas do sistema. OU Frota de operação: é conformada pela somatória dos veículos necessários ao cumprimento das obrigações contratuais com relação às linhas e ao sistema.

Frota reserva: é conformada por um número a mais de veículos, comparados à frota em operação, criando a reserva técnica destinada à substituição de veículos que saíram de operação por razões inúmeras (quebra, avarias, em manutenção preventiva). Normalmente um valor entre 5% e 10% da frota operante.

Frota total: é a composição da somatória dos veículos necessários ao atendimento correto ao serviço de transporte coletivo por ônibus, sendo classificada em frota em operação e frota em reserva.

IPK - Índice de Passageiros por Quilômetro (km): relação entre receita (passageiros) e custo (km), quantificando a média do número de passageiros total transportado pelo total de quilometragem rodada.

Itinerário: sequência de vias a serem percorridas pelos veículos de uma determinada linha entre dois pontos preestabelecidos (inicial e final).

Instalações: espaços adquiridos ou alugados pelas empresas operadoras, necessários para organização de toda a mão de obra e acomodação dos equipamentos e demais insumos envolvidos na prestação do serviço de transporte público coletivo.

Linha de ônibus: formada pelo itinerário composto pelas vias definidas como traçado a ser percorrido pelos ônibus.

Número de viagens programadas: quantidade de viagens calculada como necessária para atender a demanda de passageiros em um determinado período do dia.

Passageiros (ou usuários): clientes que utilizam o serviço de transporte coletivo em um determinado momento do período de operação, sendo seu universo composto por passageiros pagantes, os com desconto e os que têm direito às gratuidades.

Passageiros pagantes: usuários que pagam o valor integral da tarifa pública ou são beneficiados com algum tipo de desconto.



Passageiros não pagantes: usuários beneficiados com gratuidades que não pagam a tarifa pública. Passageiro equivalente: somatório de passageiros ponderado pelo valor de tarifa paga por cada um. É uma variável utilizada para cálculo de tarifa pelo qual existem pessoas que pagam valores diferentes de tarifa por tipo de linha ou com descontos.

Pessoal: grupo de funcionários necessários para desenvolvimento das atividades relacionadas à gestão da empresa operadora e à prestação do serviço de transporte coletivo. As principais categorias de funcionários são: motoristas, cobradores, fiscais despachantes, diretoria, pessoal administrativo e de manutenção.

Poder concedente/órgão gestor: ente público (municipal, estadual, distrital ou federal), que é legalmente responsável pelo processo de gestão do sistema de transporte coletivo urbano.

Política tarifária: a forma como as pessoas (usuários) pagam pelo uso do serviço.

Programação das linhas: definição da frota operacional específica para cada linha, a quantidade, o intervalo e os horários das viagens a serem realizadas, o tempo de viagem para cobertura de todo o itinerário, a fixação de uma velocidade operacional média, entre outros, para o atendimento de uma área ou região do sistema de transporte coletivo.

Quilometragem em operação: são os quilômetros percorridos por um veículo durante sua operação.

Quilometragem ociosa: são os quilômetros percorridos por um veículo em seus percursos não relativos à operação (deslocamento para vistorias, da garagem para o ponto inicial, do ponto final para a garagem, etc.).

Quilometragem total: é a resultante do somatório das quilometragens em operação e ociosa.

Receita: recursos originários das fontes de custeio definidas e regulamentadas para o serviço de transporte coletivo.

Receita extratarifária: são receitas próprias do sistema de transporte, não relacionadas à prestação de serviços ao usuário final. Elas podem advir de receitas da publicidade, cobrança para comercialização de serviços dentro das estações, taxas sobre os combustíveis, taxas sobre o uso da via, impostos e fundos ligados ao transporte coletivo e outras fontes. Essas receitas podem ser usadas, por exemplo, para subsidiar o valor da tarifa pública.

Receita tarifária: receita obtida unicamente por meio do pagamento das passagens realizado pelos usuários pagantes do transporte coletivo.

Receita associada aos passageiros com benefícios tarifários: receita originária de outras fontes de recursos criadas para o custeio dos custos de deslocamento de usuários beneficiados com descontos tarifários ou gratuidades, tais como estudantes, pessoas com deficiência, entre outras.



Receita total do sistema: consiste no somatório de todas as fontes de receita definidas nos contratos de prestação de serviço de transporte coletivo. Destacam-se os recursos oriundos da tarifa pública, dos subsídios e de demais receitas acessórias, tais como da exploração publicitária.

Relações contratuais: deveres e direitos definidos nos contratos administrativos (concessão ou permissão) entre o poder público (concedente ou permitente) e a pessoa física ou jurídica responsável pela prestação do serviço de transporte coletivo por ônibus.

Remuneração: de uma forma lúdica, explica-se: o empresário pegou seu dinheiro (emprestado) e investiu em ônibus (e em outras coisas ligadas ao ‘capital imobilizado’). Ele vai ser remunerado por ter feito isso, e a remuneração é calculada como uma fração do capital investido. Na planilha do GEIPOT e em várias planilhas, essa fração é de 12% ao ano. O empresário é remunerado por esse valor.

Sazonalidade da demanda: variações da demanda verificadas nos períodos selecionados para análise pelo setor de planejamento. As variações são o resultado do comportamento da demanda de acordo com o perfil de deslocamento, uso e ocupação do solo da cidade, necessidades específicas de deslocamentos para eventos culturais, sociais e econômicos, entre outros fatores.

Sistemas de transporte público coletivo por ônibus: são sistemas regulamentados que tem por principal finalidade a prestação do serviço de transporte coletivo por meio do planejamento, operação e fiscalização de uma oferta responsável pelo atendimento intramunicipal ou intermunicipal de caráter urbano, de acordo com as necessidades de deslocamentos dos usuários.

Sistemas inteligentes de transporte (ou Intelligent Transport Systems – ITS): consiste na aplicação de um conjunto de tecnologias (programas e equipamentos) para melhorar os processos de gestão, planejamento, operação, controle e fiscalização, e para otimizar a utilização dos recursos disponíveis em função das demandas observadas e previstas.

Subsídio: recursos extratarifários que contribuem para amortizar o custo total do transporte público por ônibus no valor pago pelos usuários.

Tarifa pública: valor do preço público instituído por ato específico do poder público outorgante e cobrado do usuário pelo uso do transporte público; de forma resumida, é o valor da passagem paga pelo usuário.

Tarifa pública de referência: valor adotado como base para cálculo do número de passageiros equivalentes.

Tarifa de remuneração: deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.



Tempo de viagem: tempo necessário para o cumprimento dos itinerários de ida e volta do percurso de uma determinada linha, também conhecido como tempo de ciclo da linha. O tempo de viagem é definido pelo poder concedente com base em critérios que consideram, principalmente, o tipo de pavimento, as condições de trânsito e a demanda atendida pela linha de ônibus.

Transmissão: transmite a força do motor para os eixos de tração do veículo.

Valor residual: representa a parte complementar da depreciação que, somado à parcela depreciada ao longo da vida útil do ativo, deve propiciar à empresa condições de executar a renovação da frota.

Veículos de apoio: compreende todos aqueles equipamentos automotores que auxiliam nas atividades operacionais. Dependendo das características locais, incluem motocicletas, automóveis de pequeno porte, caminhões-reboque e caminhões-oficina.

Viagem: é o deslocamento realizado pelos veículos ao longo de um itinerário definido pelo poder concedente, de forma que o percurso realizado retorna à origem.

Viagem unidirecional: deslocamento até um ponto específico em um único sentido do itinerário. São utilizadas principalmente para atender demandas em horário de pico em linhas pendulares, que atendem bairros-dormitórios. É também chamada de “meia viagem”

Viagens programadas: quantidade de vezes que a frota de veículos, designada para o cumprimento do atendimento do serviço planejado para determinada linha, deve percorrer o itinerário. São definidas e têm sua realização determinada pelo poder concedente.

Vida útil: período máximo, definido no contrato, em que a utilização do bem é mais vantajosa do que sua substituição por um outro novo equivalente.

Referências

AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento; MEEDDM - Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável e da Energia. Quem paga o quê no transporte urbano? Guia de boas práticas. Paris: CODATU, 2017. Disponível em: http://www.codatu.org/wp-content/uploads/qqq2_BR_V_ecran-2.pdf

ANTP - Associação Nacional de Transporte Público. Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. São Paulo: ANTP, 2017a. Disponível em <<http://files.antp.org.br/2017/8/21/1.-metodo-de-calculo--final-impresso.pdf>> acesso em 8/12/2017.

ANTP - Associação Nacional de Transporte Público. Custos dos serviços de transporte público por ônibus: instruções práticas. São Paulo: ANTPb. Disponível em <<http://files.antp.org.br/2017/8/21/2.-instrucoes-praticas--final-impresso.pdf>>, acesso em 8/12/2017.

Associação Nacional dos Transportes Públicos - ANTP. Mobilidade humana para um Brasil urbano. São Paulo: ANTPc. Disponível em <<http://files.antp.org.br/2017/7/12/antp-mobilidade-humana-11-07-2017--baixa.pdf>>, acesso em 6/12/2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. Aspectos Regulatórios e Conceituais das Políticas Tarifárias dos Sistemas de Transporte Público Urbano no Brasil. Brasília: IPEA, 2016.

ICPS - Instituto da Cidade Pelópidas Silveira. PESQUISA ORIGEM-DESTINO DO RECIFE Edição 2017. Relatório. Plano de Mobilidade Urbana do Recife - A Mobilidade do Recife Hoje. [online]. Disponível na internet via <http://icps.recife.pe.gov.br/node/61219>. Última atualização em 11 de dezembro de 2017. Acesso em 11/12/2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. NOTA TÉCNICA - Tarifação e financiamento do transporte público urbano. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf> acesso em 8/12/2017.