



POLÍTICA TARIFÁRIA: A NECESSIDADE DE SE ATUALIZAR OS ASPECTOS REGULATÓRIOS E CONCEITUAIS DA DEFINIÇÃO DAS TARIFAS DOS SISTEMAS DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS

Paulo Rogério da Silva Monteiro

Um dos reflexos mais sensíveis do crescimento desordenado dos grandes centros urbanos brasileiros é, sem dúvida, o nível de congestionamento no sistema viário desses centros. A falta de planejamento, tanto na verticalização das áreas centrais, quanto na ocupação da periferia das grandes cidades, aliada ao uso generalizado do automóvel, contribuem para o aumento da demanda por espaço viário. (SILVA E PEREIRA NETO, 2008)¹

O transporte coletivo é um serviço essencial nas cidades, tendo papel social e econômico de grande importância, pois democratiza a mobilidade, na medida em que facilita a locomoção daqueles que não possuem automóveis ou não podem dirigir; constitui um modo de transporte alternativo imprescindível para aliviar os congestionamentos, a poluição e o uso indiscriminado de energia automotiva; e reduz a necessidade de construção de vias e estacionamentos, permitindo a alocação de recursos em setores de maior relevância social e uma utilização mais racional e humana do solo urbano.

Nessa condição, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preconiza que a unidade municipal deve organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

Na condição de concedentes e primeiros responsáveis pela gestão e pela continuidade econômica e operacional da prestação do serviço de transporte urbano de passageiros, observando-se pela visão prática, percebe-se certa disparidade entre realidades das administrações dos municípios

¹SILVA, Francisco E. A., PEREIRA NETO, W. A.. Contribuição no Projeto de Vias de Acesso a Terminais para o Tráfego Urbano de Carga na Região Metropolitana de Fortaleza. In: XXII Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 2008, Fortaleza. Anais do XXII ANPET. Rio de Janeiro: ANPET, 2008. v. 1

brasileiros. Eles comumente não dispõem em sua equipe técnica de profissionais com formação e/ou experiências anteriores em estudos de transporte para fazerem análises prévias e posteriores ao processo de concessão do serviço público de transporte de passageiros.

Somem-se a essa realidade as deficiências, lacunas e inapropriações dos modelos e contratos de concessão dos serviços urbanos de transporte de passageiros por ônibus. Eles podem gerar obstáculos para que os serviços de transporte estejam adaptados às realidades operacionais e tenham as devidas garantias e/ou apoios financeiros que lhes garantam a continuidade da prestação dos serviços de transporte com as necessárias transparências e flexibilidades, que atendam às necessidades e as respectivas capacidades de pagamento de tarifas por parte dos usuários.

Silva (2016)² afirma: “*A mobilidade urbana tem estado cada vez mais presente no debate sobre o futuro do Brasil e, principalmente, de suas metrópoles, notadamente em razão de seus efeitos no ambiente urbano, não mais apenas como uma técnica da engenharia, mas também por sua função social.*”

Em muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles de pequeno e médio portes, os recursos são escassos para enfrentarem técnica e financeiramente a deterioração dos sistemas de transporte urbano de passageiros, que já era observada de forma gradual e contínua, sendo fortemente agravada pelos reflexos da pandemia do COVID-19 sobre a dinâmica dos deslocamentos diários e nos níveis de atividade econômica das cidades brasileiras.

Nesse contexto, observa-se que muitos dos sistemas de transporte em operação foram baseados e especificados sobre contextos técnicos, tarifários e regulatórios que não são aderentes ao atual momento do transporte, com forte elevação dos custos de capital e operacional e, paralelamente, com significativa queda da receita decorrente do pagamento de tarifa por parte dos passageiros.

Em seu estudo sobre os aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias, De Carvalho (2016)³ afirma: “*Os mecanismos atuais de fixação da tarifa do transporte público estão levando os sistemas de transporte público a um ciclo vicioso, em função dos frequentes aumentos tarifários e conseqüente perda de competitividade e demanda para o transporte individual. Essa perda de demanda retroalimenta esse ciclo*”. Complementarmente ele propõe: “*é importante discutir os modelos de tarifação adotados e os objetivos expostos dessas políticas, abordando questões ligadas aos possíveis caminhos para modernizar essas políticas no país*”.

Como a realidade financeira dos sistemas de transporte coletivos urbanos tem sido fortemente impactada pela atual conjuntura econômica nacional e setorial, devem ser buscadas alternativas de

²SILVA, André. Mobilidade urbana e equidade social: possibilidades a partir das recentes políticas de transporte público na Metrópole do Rio de Janeiro. GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n. 10, p. 293, 2016.

³DE CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público urbano no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016

modernização da organização regulatória que reflitam a nova realidade dos municípios brasileiros e que incorporem as melhores práticas compatíveis com este contexto.

Cabe aqui ressaltar as oito principais variáveis de uma regulação do transporte coletivo, apresentadas por Gomide e Carvalho (2016)⁴ a serem considerados em novos modelos regulatórios adotados pelos municípios brasileiros: *“critérios para a entrada nos mercados; prazos dos contratos; organização da oferta; modelo de remuneração do operador; forma de fixação da tarifa para os usuários; incentivos à qualidade e produtividade dos serviços; financiamento da operação; e participação e controle social.”*

Essa necessária modernização regulatória deve ser sustentada em princípios que possibilitem maiores adequação, eficiência e segurança quanto aos aspectos contratuais diante das novas realidades dos custos e das receitas dos serviços de transporte dos municípios brasileiros. Nessa reestruturação das definições regulatórias, dois aspectos merecem maior destaque: a composição do custo total a ser remunerado ao operador e as parcelas de participação de novas fontes de receita no rateio do custo total.

A (re)organização do financiamento do transporte público tem se tornado um dos maiores desafios para a garantia da manutenção da oferta do serviço de transporte público com regularidade, confiabilidade e qualidade. Um dos aspectos mais questionados nesse atual cenário regulatório tem sido o patamar de cobertura da tarifa pública no presente e no futuro, para o ressarcimento dos custos totais dos serviços municipais de transporte coletivo por ônibus e a sua importância como condicionador das condições de acesso dos cidadãos aos serviços públicos e às oportunidades profissionais.

Silveira e Cocco (2013)⁵ afirmam que a tarifa justa para o transporte público coletivo é crucial para a realização da missão do serviço de transporte em uma sociedade desigual como a brasileira, que é garantir o acesso universal às oportunidades presentes na cidade.

Além disso, a fragilização dos sistemas de transporte público, do ponto de vista da qualidade de serviço e finanças públicas, apresenta consequências sociais, uma vez que há a tendência de aumento na desigualdade de acesso às oportunidades, especialmente nas populações mais pobres (PEREIRA et al, 2021)⁶.

⁴GOMIDE, Alexandre de Ávila; DE CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. Transformações e tendências recentes na regulação dos serviços de ônibus urbano no Brasil. Texto para Discussão, 2016.

⁵SILVEIRA, Márcio Rogério; COCCO, Rodrigo Giraldo. Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições essenciais. Estudos avançados, v. 27, n. 79, p. 41-53, 2013.

⁶PEREIRA, Rafael Henrique Moraes *et al.* Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual. 2021.

Diante da necessidade de atualizar e modernizar a antiga planilha desenvolvida pelo GEIPOT⁷ (Brasil, 1996) para cálculo dos serviços do transporte público por ônibus, a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP)⁸ elaborou nova metodologia, a Planilha ANTP 2017 (ANTP, 2017)⁹ - Custos dos Serviços de Transporte Público por Ônibus, incorporando novos elementos decorrentes das transformações ocorridas no setor e no país.

Entretanto, embora a consolidação desta nova metodologia de cálculo tarifário deva ser considerada como um importante referencial técnico, as definições e procedimentos detalhados tendem a se mostrarem incapazes de refletirem adequadamente as atuais (e futuras) realidades sociais e econômicas da operação dos sistemas de transporte público por ônibus.

Embora os procedimentos matemáticos de apropriação e consolidação dos custos de transporte tenham passado por um recente e austero processo de atualização, tem-se que a atual conjuntura econômica, com fortes e recorrentes elevações dos principais índices de custo (especialmente aqueles ligados aos combustíveis) e com significativas reduções das arrecadações tarifárias provocadas pela redução do número de passageiros realizando deslocamento nos sistemas de ônibus, pode provocar distorções na aplicação da metodologia recém atualizada e, especialmente, impactar em sensíveis aspectos regulatórios dos contratos vigentes, além de não refletir importantes aspectos socioeconômicos locais.

Assim sendo, torna-se necessário o desenvolvimento de novos instrumentos técnicos e metodológicos para apoiar municípios que não disponham de recursos humanos e/ou financeiros para a realização de estudos de modelos tarifários (composição e remuneração de custos) mais apropriados para a sua realidade local e que incorporem as novas características dos padrões de deslocamentos urbanos e a nova realidade das economias local e nacional impactada de forma disruptiva pela pandemia do COVID-19.

Dentro da realidade urbana nacional observada nas reflexões anteriores, essa pesquisa mostra-se premente em busca de uma metodologia nacional, abrangente e aplicável à realidade dos municípios, agregando o valor de metodologias e experiências nacionais e internacionais.

“Este artigo expressa a opinião de seu autor, não representando, necessariamente, a opinião institucional da FGV”

⁷ O GEIPOT foi criado em 1965 e que, a partir de 1973, passou a se chamar Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, sendo extinto em 2008.

⁸ A ANTP é uma entidade civil, sem fins lucrativos, criada em 1977, voltada ao setor de transporte público e do trânsito do Brasil e que tem por objetivo desenvolver e difundir conhecimentos visando seu contínuo aprimoramento.

⁹ ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos. Custos dos serviços de transporte público por ônibus: método de cálculo. São Paulo, 2017.