

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RAFAEL TARTAROTI

MODELOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS:
o caso da cidade de São Paulo e suas alternativas

SÃO PAULO
2015

RAFAEL TARTAROTI

MODELOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS:
o caso da cidade de São Paulo e suas alternativas

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Ciro Biderman

SÃO PAULO
2015

TARTAROTI, Rafael.

Modelos de concessão de transporte coletivo por ônibus: o caso da cidade de São Paulo e suas alternativas. / Rafael Tartaroti. - 2015.

144 f.

Orientador: Ciro Biderman

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Modelos de concessão de serviço público - Brasil. 2. Transporte coletivo por ônibus – São Paulo (SP). 3. Política tarifária, subsídios e remuneração – Brasil.
I. Ciro Biderman. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 656.1(816.11)

RAFAEL TARTAROTI

MODELOS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS:
o caso da cidade de São Paulo e suas alternativas

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data da aprovação:

27/03/2015

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ciro Biderman (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. George Avelino Filho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Orlando Strambi
USP-POLI

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e à minha irmã pelo carinho e apoio incondicional que me guiaram ao longo da vida para seguir estudando e alcançando meus objetivos.

Ao professor Ciro Biderman pelos ensinamentos diários e generosidade que me fizeram o admirar. Agradeço também pela oportunidade dada para me dedicar integralmente à política de transporte.

Aos professores George Avelino e Orlando Strambi que contribuíram imensamente para a construção e andamento deste estudo.

Aos professores Jose Carlos Vaz, Maurício Correa e Thamara Strelec pelo incentivo e apoio essenciais para o meu ingresso e desenvolvimento no mestrado.

Aos amigos Tiago, Carolina, Ivan, André, Dalton, Arthur e Silvia pelo companheirismo e interesse nesse tema tão instigante que invade nosso cotidiano e as rodas de discussão.

A todos os funcionários da SPTrans minha sincera gratidão por terem sempre gentilmente compartilhado valiosos conhecimentos e experiências, especialmente, à Branca, à Daniela e ao Renato.

Aos amigos do mestrado Catherine, Eros, Filomena, Raquel e Thomaz pelo convívio e aprendizado inestimáveis durante os dois anos de mestrado.

RESUMO

O sistema de transporte coletivo por ônibus da cidade de São Paulo teve diversas mudanças nos últimos 25 anos, o que resultou em modelos de concessão distintos, impactando nos custos, nas receitas e na remuneração desse serviço, além da variação da qualidade decorrente destes fatores. O estudo analisa o caso da cidade de São Paulo, detalhando principalmente as formas de remuneração, financiamento, política tarifária e Taxa Interna de Retorno, desde 1990 até o início do ano de 2015; descreve também boas práticas de outros municípios, que não foram adotadas na capital paulista no período analisado. As manifestações de junho de 2013 abriram a janela de oportunidade para que o governo municipal implementasse as políticas de mobilidade urbana que, até então, eram rejeitadas pela mídia e por parte da sociedade. Os projetos realizados pelo governo nos anos seguintes ainda não foram suficientes para atender as expectativas dos usuários do transporte coletivo. Portanto, a partir da análise do modelo vigente e a conjuntura favorável para implementar novas mudanças, a pesquisa apresenta possíveis alternativas a serem consideradas em um novo modelo de concessão de transporte coletivo.

Palavras-chave: modelos de concessão de serviço público, transporte público coletivo, remuneração, política tarifária, subsídios, taxa interna de retorno, manifestações de junho de 2013.

ABSTRACT

São Paulo's public bus transportation system has experienced several changes in the past 25 years. As a result, different concession models emerged impacting on cost, revenues, remuneration and consequently, affecting service quality. This study analyzes the case of São Paulo, specifically the forms of remuneration, financial return, tariff policy and the Internal Rate of Return from 1990 until early 2015. Furthermore, this study describes good practices implemented by other cities that had not been taking into account in São Paulo. The 2013 protest opened 'the window of opportunity' for the municipal government to implement urban mobility policies that had previously been rejected by the media and society. However, user expectations had not been attended by the Government policies, and therefore based on the current model and given the favorable environment for the implementation of new changes; this research highlights some possibilities to be considered in a new public transport concession model.

Keywords: concession models, public transportation, remuneration, tariff policy, subsidy, internal rate of return, protests.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor total da remuneração das operadoras - período de 2003 a 2014	66
Tabela 2 - Compensação tarifária do sistema - período de 2003 a 2014	80
Tabela 3 - Passageiros transportados por composição tarifária (2014)	83
Tabela 4 - Dados do sistema de transporte por ônibus de São Paulo	141
Tabela 5 - Valor total da remuneração das operadoras - período de 2003 a 2014	142
Tabela 6 - Compensação tarifária do sistema - período de 2003 a 2014	143
Tabela 7 - Passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo - período de 2003 a 2014	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Subsídio e Remuneração das operadoras - período de 1995 a 2001	51
Gráfico 2 - Evolução tarifária - período de 1995 a 2001	52
Gráfico 3 - Passageiros transportados por ônibus - período de 1989 a 2002	56
Gráfico 4 - Passageiros transportados - período de 2008 a 2014	65
Gráfico 5 - Remuneração às operadoras - período de 2008 a 2014	65
Gráfico 6 - Passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo - período de 2003 a 2014	67
Gráfico 7 - Compensação tarifária, receita tarifária de utilização e receita extratarifária - período de 2008 a 2014	79
Gráfico 8 -Evolução Tarifária - período de 2003 a 2015	81

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Entradas e saídas da conta sistema.	60
Figura 2 - Áreas operacionais, corredores e terminais.	139
Figura 3 - Áreas operacionais do Subsistema Local adotado em julho de 2014	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características dos contratos de ônibus em Londres - período de 1985 até o presente	38
Quadro 2 - Formas de operação e remuneração - período de 1946 a 2002	54
Quadro 3 - Formas de Remuneração das concessionárias e permissionárias - período de 2003 a 2015	64
Quadro 4 - Custos operacionais do sistema de transporte de São Paulo (maio de 2014)	69
Quadro 5 - Origem das receitas do sistema	82
Quadro 6 - Taxa Interna de Retorno das concessionárias e permissionárias (por área operacional)	86
Quadro 7 - Taxa Interna de Retorno do sistema de transportes de São Paulo - período de 2003 a 2013	87
Quadro 8 - Cenários alternativos para o cálculo da TIR - concessão	88
Quadro 9 – Grandes atos contra o aumento das tarifas - cidade de São Paulo	92
Quadro 10 - Variáveis do modelo de concessão vigente em São Paulo - período 2003 a 2015	102
Quadro 11 - Alternativas, vantagens e desvantagens para o modelo de concessão vigente	122
Quadro 12 - Cenários para apuração da Taxa Interna de Retorno (concessão)	144

Insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes.

(Albert Einstein)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - FORMAS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO	16
1.1 Concessão de serviço público	19
1.1.1 Parcerias público-privadas	22
1.2 Política tarifária	26
1.2.1 Cidade de Bogotá	28
1.3 Formas de remuneração	31
1.4 Financiamento do sistema de transportes	34
1.4.1 Subsídio interno cruzado	35
1.4.2 Subsídio externo	36
1.5 Incentivos à qualidade do transporte dentro dos contratos de concessão	37
1.5.1 Cidade de Londres	37
1.5.2 Cidade de Santiago, o outro lado	41
CAPÍTULO 2 - O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO	44
2.1 Transporte coletivo por ônibus - período de 1977 a 2002	44
2.1.1 A municipalização do sistema	45
2.1.2 A privatização do sistema	51
2.2 O modelo de concessão - período de 2003 a 2015	57
2.2.1 Conta Sistema	59
2.2.2 Remuneração às operadoras	61
2.2.3 Os custos do sistema	68
2.2.3.1 Custos Variáveis	70
2.2.3.2 Custos Fixos	73
2.2.3.3 As mudanças no cálculo dos custos do sistema	76
2.2.4 Política tarifária e subsídios	78
2.2.5 Taxa Interna de Retorno das operadoras - período de 2003 a 2013	84
CAPÍTULO 3 - ALTERNATIVAS AO MODELO DE CONCESSÃO	90
3.1 Fechando ruas para abrir caminhos	91
3.2 Os impactos das manifestações na agenda do governo municipal	95
3.2.1 Abertura e fechamento da janela de oportunidades	98
3.3 Possibilidades e alternativas	101

3.3.1	Formas de delegação	102
3.3.2	Organização contratual	105
3.3.3	Organização operacional	106
3.3.4	Gestão econômico-financeira do sistema	108
3.3.5	Formas de remuneração	110
3.3.6	Financiamento do sistema pelo Poder Público	114
3.3.7	Aquisição de veículos	117
3.3.8	Aquisição de garagens	119
3.3.9	Consolidação das alternativas	121
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
	DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS	131
	ANEXOS	139

INTRODUÇÃO

A cidade de São Paulo convive diariamente com problemas de trânsito e transporte, dificultando deslocamentos rápidos tanto para o usuário de transporte coletivo, quanto para o de individual. Os problemas constatados pela população requerem investimentos e prioridade na política de transporte coletivo, sendo essa a principal saída para tornar os deslocamentos mais eficientes e justos. As políticas que vinham sendo adotadas ao longo dos anos privilegiavam e incentivavam o uso do carro, o que impacta diretamente na circulação dos ônibus e, conseqüentemente, no aumento do custo do sistema ao elevar o tempo de deslocamento.

O sistema de transporte público coletivo da cidade de São Paulo servido por ônibus, trem e metrô vem mostrando que a oferta disponível ao longo do tempo não é suficiente para atender a demanda de 11,8 milhões paulistanos¹ e de outros milhares de cidadãos residentes em municípios da Região Metropolitana de São Paulo que entram e saem diariamente da capital, em grande parte, para atividades ligadas a estudo e trabalho. A gestão e operação do transporte coletivo são de competências municipal (ônibus) e estadual (trem, metrô e ônibus intermunicipal), sendo a gestão municipal o objeto deste estudo. Os ônibus representam cerca de 9,7 milhões² de passageiros transportados por dia útil, sendo assim o modal de transporte coletivo mais utilizado na cidade, à frente do metrô e do trem, que juntos representam cerca de 6,3 milhões de embarques/dia. O modelo operacional atual iniciou-se em agosto de 2003 e dividiu a cidade em 8 áreas com 16 consórcios ao todo — um contrato de concessão e outro de permissão para cada uma delas. A grosso modo, as cooperativas permissionárias operam o “Subsistema Local”, com ônibus de menor capacidade, que tecnicamente percorrem bairros e alimentam o “Subsistema Estrutural”, este operado pelas empresas concessionárias, com ônibus de maior capacidade, que ligam grandes regiões ao centro.

A tarifa do transporte sempre foi objeto de muita discussão independente do governo em exercício, pois afeta diariamente a circulação de milhares de pessoas e resulta em uma fatia

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

² SMT, 2015a.

significativa da renda mensal familiar. Somado a isto, o modelo de concessão vigente, o montante de remuneração paga às operadoras privadas, a qualidade dos serviços utilizados diariamente pela população abaixo das suas expectativas, geraram inquietação no anúncio do aumento tarifário ocorrido em junho de 2013, para os ônibus, metrô e trem, e, conseqüentemente, insatisfação popular, que culminou no início das manifestações contra o aumento das tarifas.

As manifestações de junho de 2013, ocorridas na cidade de São Paulo, em apenas 13 dias cantaram vitória, influenciaram e colocaram de forma prioritária as políticas de transporte público em detrimento do transporte individual na agenda de decisões do governo municipal. Os protestos alcançaram o objetivo principal: a revogação do aumento da tarifa. Contudo, mais do que isso, permitiram pautar a agenda do governo, da sociedade e da mídia, o que contribuiu para que uma série de ações fossem tomadas pela prefeitura. Os contratos de concessão e permissão para operação dos ônibus, que estavam vigentes há 10 anos, venceriam em julho daquele mesmo ano e o novo edital de licitação para os próximos 15 anos, que havia sido publicado, foi suspenso e os contratos prorrogados, possibilitando que novos estudos fossem realizados a fim de adotar um novo modelo de concessão e operação do sistema de transporte coletivo municipal.

Com as manifestações de junho de 2013 se abriu uma janela de oportunidades, sendo aproveitada nos anos seguintes pelo governo municipal implementando diversas ações em prol do transporte coletivo e não-motorizado. Entretanto, ainda é imprescindível uma completa reformulação no sistema de ônibus paulistano, pois, após 12 anos do último modelo implantado na cidade, existe uma favorável conjuntura política para repensar o modelo de concessão como um todo e promover as mudanças desejadas pelos usuários.

O estudo tem como objetivo ampliar o conhecimento acerca das formas de contratação e das modalidades institucionais adotadas pela administração pública para a provisão de serviços públicos, a fim de identificar os modelos que vêm sendo adotados no Brasil e no mundo. Posteriormente, analisar os aspectos dos modelos de concessão de transporte por ônibus que estão sendo adotados nas diversas cidades pesquisadas, que, sobretudo, se destacam como diferencial do que vem sendo adotado em São Paulo.

Os modelos de concessão estudados levarão em consideração a forma de contratação das operadoras, tendo em vista 3 eixos principais: financiamento, investimento e remuneração.

O estudo pretende aprofundar o caso da cidade de São Paulo, onde após a suspensão do edital de licitação em 2013, o sistema está sendo operado com contratos aditados por prorrogação de prazo e por contratos emergenciais. As possíveis mudanças que poderão ser adotadas em um novo edital fortalecem a necessidade de um estudo aprofundado sobre o modelo de concessão vigente, avaliando erros e acertos dos últimos 12 anos, explorando também alternativas encontradas em outros municípios e verificando a viabilidade delas para adoção na capital paulista.

A pesquisa parte da premissa que o modelo de concessão adotado em agosto de 2003, data do último contrato e ainda vigente, gera um alto custo para o sistema e não estimula as operadoras a investir e operar de maneira que proporcione uma melhor qualidade no serviço prestado. O estudo a respeito da gestão e operação de transporte público coletivo, da estrutura contratual e financeira, considerando os custos, receitas e investimentos de todo o sistema, pretende apontar qual ou quais modelos podem ser adotados na cidade de São Paulo, portanto, são balizados pelo modelo atual e com práticas já validadas em outras cidades.

Para alcançar os objetivos propostos, tendo em vista o caráter inédito, o estudo adota múltiplas técnicas de pesquisa, apontando sempre ao estudo de caso que norteou o seu desenvolvimento. Primeiramente, para a abordagem e discussão teórica acerca dos modos de provisão de serviços públicos no Brasil e no mundo, sobretudo de transporte coletivo, utilizou fontes primárias (legislações e documentos governamentais) e secundárias (livros e trabalhos acadêmicos).

O entendimento do processo de formação do sistema vigente demandou, essencialmente, uma análise de documentação institucional e entrevistas semiestruturadas com técnicos da São Paulo Transporte S.A (SPTrans), empresa responsável pela gestão do sistema de transporte por ônibus na cidade. Os modelos de concessão foram analisados com base em estudos acadêmicos e documentação institucional de órgãos gestores de outros municípios. A pesquisa foi realizada com caráter exploratório, que auxilia temas pouco estudados em que há maior grau de dificuldade em formular hipóteses mais precisas, o que torna a pesquisa como ponto

de partida para estudos posteriores e contribui com múltiplas hipóteses pesquisáveis (GIL, 1999).

As dificuldades encontradas para o estudo de caso foram a carência de estudos, que relatassem com fidelidade os modelos firmados, sobretudo, as formas de remuneração adotadas ao longo do tempo no sistema de transportes na cidade de São Paulo, o que tornou imprescindível a análise dos contratos e termos aditivos com as empresas operadoras desde a década de 1990, resultando em maior dispêndio de tempo para análise destes modelos, essenciais para compreensão das falhas e acertos do que já foi implementado em São Paulo, como forma de ponderar as alternativas propostas neste estudo e, claramente, contribuir para subsidiar estudos futuros.

Independente se os serviços são realizados por contrato de concessão ou por termo de permissão (no estudo adota-se “contrato de permissão”), este estudo unifica a terminologia e adota “modelo de concessão” para ambos os casos, pois a análise e avaliação de como se dá a delegação do serviço público à iniciativa privada é o foco principal abordado pelo trabalho.

CAPÍTULO 1 - FORMAS DE CONCESSÃO DE TRANSPORTE COLETIVO

Ao longo dos tempos ressurgiu a discussão sobre qual é o melhor modo de provisão de serviços públicos, vem a tona a dicotomia entre a prestação realizada diretamente pelo Estado ou, indiretamente, delegada à iniciativa privada. O debate produz questionamentos acerca dos custos e da qualidade na prestação de um serviço público, pois, por um lado, autores defendem que o mercado tende a ser mais eficiente para execução de atividades específicas em relação ao Estado, “quer-se substituir a administração pública, direta ou indireta, no exercício de algumas funções administrativas do Estado, pela empresa privada, com isto diminuindo-se o tamanho do aparelhamento administrativo e, pretensiosamente, aumentando a eficiência, além de tentar-se enfrentar a crise financeira do Estado.” (DI PIETRO, 2012a, p. 69). Por outro, a administração pública pode não conseguir que tal eficiência seja convertida em benefícios ao serviço, pois há conflito entre interesses público e privado.

Em suma, as formas de prestação do serviço público são divididas basicamente em 2 categorias: direta ou indireta pelo Estado. Na primeira forma, o Estado pode prover o serviço diretamente utilizando a estrutura da administração pública ou com apoio de particulares por meio de uma empresa privada ou organização do terceiro setor, que realiza a execução material de um serviço. Por exemplo, os serviços da Política de Assistência Social, na qual albergues, abrigos e centros de atendimentos diversos são realizados pelo terceiro setor, logo, a organização está atuando em nome do Estado. Na prestação indireta, o Estado delega a execução à iniciativa privada através de concessão, permissão ou autorização, porém mantém a titularidade do serviço público, como nos casos dos serviços de energia elétrica, limpeza urbana, transporte público, etc.

Quando o Estado mantém a titularidade da prestação de serviço público, pode-se optar pela execução tanto por meio de órgãos da administração pública direta quanto pela administração pública indireta, repartição prevista no Decreto-lei 200 de 1967 (condição de Lei Ordinária na Constituição Federal), estabelecendo no inciso II do art. 4º, por meio de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou de fundações públicas, que são entes pertencentes ao Estado. Os entes da administração pública indireta são produtos de descentralização

administrativa, que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público (MEDAUAR, 2014 p. 81). O art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF) dispõe que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”. “Em geral, cada uma dessas entidades se vincula a um órgão da administração direta, cuja área de competência tenha afinidade com sua área de atuação específica” (MEDAUAR, 2014, p. 83). Assim, o órgão da administração direta a que se vincula a entidade exerce o controle administrativo sobre ela.

Quando o Estado outorga a titularidade e execução de um serviço público, ele está recorrendo à modalidade de descentralização administrativa por serviços (técnica ou funcional), a qual transfere a responsabilidade à administração pública indireta, seja ela constituída de pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

- Autarquia: pessoa jurídica de direito público (reconhece que os princípios e normas são do direito público), são criadas por lei específica que cria órgãos, cargos e estabelece competências. Desempenha uma atividade típica da administração pública ou exclusiva do Estado, que não pode ser delegada à particulares, ou seja, que está ligada ao poder extroversão - ideia de imperatividade. Podem ter poder de polícia e de fiscalização.
- Fundação Pública: pessoa jurídica que pode ser constituída tanto de direito público quanto de direito privado - o que depende da atividade desenvolvida. É instituída por meio de lei que permite a sua criação, porém outra lei complementar deve definir a sua área de atuação. Ao contrário da autarquia que desenvolve uma atividade exclusiva do Estado, as fundações públicas desenvolvem uma atividade social, que não é exclusiva do Estado.
- Empresa pública: tem a totalidade de capital público e forma organizacional livre, como comercial, civil, sociedade anônima, etc.
- Sociedade de economia mista: tem maioria do capital público, capital votante majoritário necessariamente do Estado, sendo obrigatório que haja dinheiro privado. E sua forma organizacional sempre será de uma sociedade anônima.

As empresas públicas (EP) e sociedades de economia mista (SEM) são pessoas jurídicas de direito privado. Direito privado porque o regime jurídico aplicável é predominantemente privado, sendo submetido ao código civil e à legislação empresarial. Ambas são criadas por autorização legislativa. É necessária uma lei autorizando o poder executivo a criar a empresa. Por meio de um decreto, a lei é regulamentada, seguido por registro em cartório dos atos constitutivos, o que gera personalidade jurídica. Por esta razão nasce em cartório: direito privado. Mas há incidências de direito público, como por exemplo o ingresso de empregados públicos por meio de seleção pública. A priori, as EPs foram criadas para explorar atividades econômicas, mas, com o passar do tempo começaram a ser criadas para prestar serviços públicos.

A solução de impasses que envolviam a execução de serviços públicos de natureza comercial e industrial foi encontrada no surgimento das sociedades de economia mista e de empresas públicas. A possibilidade de atrair grande volume financeiro e atuar com regime de empresa privada motivou o Estado a descentralizar serviços públicos, através de outorga para organizações criadas, por meio de lei com regime jurídico de direito privado. A CF regula e atribui as atividades econômicas à iniciativa privada. Porém, algumas delas são consideradas serviços de interesse público, logo, são atribuídas ao Estado. Há atividades, como educação e saúde, que são destinadas simultaneamente ao Poder Público e à iniciativa privada (AMARAL, 2001).

As características das EPs e SEMs variam conforme o tipo de atividade: ambas podem desenvolver dois tipos de atividade: i) serviço público: são imunes a impostos, a responsabilidade é objetiva, não se sujeitam a falências, podem sofrer impetração de mandado de segurança e estão submetidas a influência maior do direito administrativo; ii) atividade econômica: o regime jurídico é mais próximo das empresas privadas (incluindo não-imunidade tributária).

A CF tratou a administração indireta sem distinguir as entidades de direito público e de direito privado com a administração direta, assim como o serviço público de atividade econômica que elas exercem. Isso implicou que ambas tivessem o mesmo tratamento em termos de contratos, licitações, limitações financeiras e orçamentárias (DI PIETRO, 2012a). Tais circunstâncias contribuíram para uma ineficiência das empresas estatais, contradizendo a

lógica de sua existência. A São Paulo Transporte S/A (SPTrans) responsável pelo sistema de transporte público coletivo de passageiros por ônibus da cidade de São Paulo é uma sociedade de economia mista vinculada a Secretaria Municipal de Transportes, com atribuição de gestão da Conta Sistema³, planejamento, fiscalização, monitoramento e controle dos serviços de transporte, sendo todo o custeio para o funcionamento da SPTrans com origem do orçamento do tesouro municipal.

1.1 Concessão de serviço público

Neste trabalho é considerado o conceito mais amplo de serviço público, admitindo também que há serviços “próprios” e “impróprios” do Estado. Os serviços “próprios” são aqueles que devem ser prestados diretamente pelo poder público devido a sua essencialidade e da supremacia que a administração usa sobre os administrados. “Geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração, para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade” (MEIRELLES, 2009, p. 334). Já os serviços “impróprios” do Estado são os que poderiam ser prestados pelo setor privado e o poder público presta remuneradamente por seus órgãos, ou pela administração indireta, ou ainda por concessão a entes da iniciativa privada. “Estes serviços, normalmente são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do Poder Público competente”. MEIRELLES, 2009, p. 334).

A concessão de serviço público é “o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço” (DI PIETRO, 2012, p. 77). A autora Medauar explica que na conotação atual, a concessão de serviço público foi criada e utilizada desde o século

³ Conta Sistema é a conta exclusiva para gerir as Entradas provenientes das receitas da operação (receitas tarifárias e extratarifárias) e de subsídios da administração direta, e das Saídas, na maior parte, como forma de remuneração das operadoras privadas.

XIX na Europa para prestação de serviços que exigiam grandes volumes financeiros e pessoal técnico especializado, dos quais o poder público não podia assumir.

[...] seu uso, na época, recaiu principalmente sobre transporte ferroviário, fornecimento de água, gás, eletricidade, transporte coletivo urbano. A concessão tinha a característica do longo prazo, para propiciar retorno do investimento aplicado. Depois se registrou declínio das concessões, a partir da terceira década do século XX. Isso ocorreu em virtude da instabilidade econômica em geral, devida às guerras mundiais, e das tendências estatizantes. Muitas atividades concedidas foram nacionalizadas e criaram-se empresas estatais que absorveram parte das concessões do setor privado. E assim surgiram as outorgas, não ao setor privado, mas a entes da administração indireta (MEDAUAR, 2014, p. 366).

No Brasil, a CF tratou a prestação de serviço público diretamente ou sob regime de concessão ou permissão ao ente privado somente quando a atividade é atribuída ao Poder Público. “A partir da década de 80 ressurgiu o interesse pela concessão, num contexto de reforma do Estado, de privatização, mas com justificativa idêntica àquela que norteou sua elaboração no século XIX: execução de serviços públicos sem ônus financeiro para a Administração.” (MEDAUAR, 2014, p. 366). A concessão de serviço público disposta no art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987, de 13.05.95, foi definida como a transferência de prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Não obstante, a concessão produz a exploração empresarial de um serviço público, que investe recursos para a sua prestação e espera, em contrapartida, a justa remuneração e lucro (JUSTEN FILHO, 2003), implícitos da iniciativa privada.

Nos municípios brasileiros a “forma predominante de prestação de serviços de ônibus urbanos – responsáveis por mais de 90% da demanda total de transporte coletivo no Brasil – é por meio da delegação à iniciativa privada” (GOMIDE, 2006, p. 244). Quando um serviço público é delegado ao ente privado, apenas a execução é transferida, a titularidade será sempre do Estado - seja da administração direta ou indireta.

- Concessão: é um contrato bilateral, em que o poder público transfere a execução de um serviço público à pessoa jurídica de direito privado (ou a consórcio de empresas) selecionada mediante licitação na modalidade concorrência pública, por prazo determinado, remunerada diretamente pelo usuário. Di Pietro (2012a),

aponta algumas modalidades de concessão: a) concessão de serviço público (comum); b) concessão de obra pública; c) concessão patrocinada e concessão administrativa (modalidades de parceria público-privada, que serão abordadas posteriormente); e d) concessão de uso de bem público. Portanto, também vêm se englobando sob o nome concessão os casos de remuneração do concessionário mediante tarifa mais contraprestação do poder público, apenas por contraprestação do poder público ou por outras fontes de receita (MEDAUAR, 2014).

- Permissão: foi concebida como um ato unilateral (não tem natureza jurídica de contrato; por ato administrativo expedido apenas pela administração pública e que não depende da anuência do particular), de forma discricionária (há uma margem de liberdade) e com precariedade (não gera direito adquirido a continuidade do benefício - o poder público a qualquer momento pode revogar o ato de permissão e o particular não tem direito a nenhuma indenização pela extinção do ato). Os prestadores podem ser pessoas físicas ou jurídicas e o prazo é indeterminado; admite prévia licitação em qualquer modalidade e depende de uma simples autorização legislativa. A partir da Lei nº 8.987/95 - conhecida como a “lei das concessões e permissões”, o art. 40 passou a estabelecer que a permissão não seria mais concebida por ato administrativo, seria formalizada por um contrato de adesão (todo contrato administrativo é um contrato de adesão - como nas concessões), porém, mantida ainda a revogabilidade unilateral e a precariedade. O termo precariedade a partir do art. 40 da lei não é procedente, pois o contrato significa segurança, sendo que o conceito de precariedade por si só não traz segurança aos permissionários. Sendo assim, a Lei nº 8.987/95 erroneamente trata a permissão como um “contrato de permissão” o que a doutrina trata como ato unilateral (MEDAUAR, 2014).

Além da concessão e permissão de serviços públicos previstas na Lei nº 8.987/95, há também a modalidade de autorização, prevista no art. 21 da CF e abordada na Lei nº 9.074/95, que tem o mesmo conceito de permissão, porém é utilizada quando o poder público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário.

Na cidade de São Paulo, em 2003, foram firmados 8 contratos de concessão e 8 contratos de permissão com consórcios de empresas e cooperativas, respectivamente. Tais contratos ainda se encontram vigentes, porém sofreram diversas modificações ao longo dos anos, que serão detalhadas no próximo capítulo.

1.1.1 Parcerias público-privadas

A partir da década de 1990, a crise fiscal do Estado havia esgotado a sua capacidade de investimento, a solução adotada foi a privatização e a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. “Tinha-se a ideia de que alguns serviços poderiam ser desempenhados pela iniciativa privada de modo mais eficiente do que ocorria com o seu desempenho pelas estruturas estatais.” (SCHWIND, 2010, p. 216). Entretanto, a crise fiscal do Estado não foi resolvida com as concessões realizadas, o Estado continuou sem condições de investir na ampliação de infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do país, em particular o fornecimento desses serviços públicos com a qualidade necessária. Neste contexto, sugeriram as Parcerias Público-Privadas (PPPs) com o objetivo de fazer com que a iniciativa privada buscasse os financiamentos necessários à obtenção de recursos para a constituição de determinadas infraestruturas. Após a sua execução, o concessionário ficaria responsável pela manutenção de tais empreendimentos, prestando serviços aos usuários ou ao próprio Estado (concessão patrocinada ou administrativa, respectivamente), sendo que o Poder Público remuneraria os investimentos realizados ao longo do tempo (SCHWIND, 2010).

Os limites de endividamento do setor público e o excessivo comprometimento com custeio dos governos estaduais e municipais reduzem drasticamente e, muitas vezes, têm eliminado as possibilidades de tomar recursos para investimento. Além disso, observa-se uma falta de recursos para investimento em infraestrutura e serviços públicos e uma acirrada disputa pelos recursos disponíveis entre os possíveis tomadores. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 16).

Esta lógica foi adotada, pois as atividades desempenhadas pelas concessionárias seriam remuneradas por valores além da tarifa paga pelo usuário, pois estas não seriam suficientes para a manutenção do custeio do empreendimento, quanto mais do investimento,

inviabilizando a prestação de um serviço público. Denominou-se “subsídio estatal” nas PPPs como “contraprestação pública”, o que reflete a ideia de que se trata da realização de pagamentos que guardam correspondência com a prestação de alguma atividade (SCHWIND, 2010).

As PPPs tiveram origem no direito inglês, o que motivou a criação da Lei Federal nº. 11.079, de 30.12.04, que instituiu normas gerais de licitação e contratação de PPP, no âmbito da União, estados, Distrito Federal, municípios e respectivos fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas de forma direta ou indiretamente. A PPP é uma modalidade de concessão em que o setor público e privado são parceiros, o que significa que a responsabilidade financeira é dividida, pois a tarifa paga pelos usuários não é suficiente para remunerar integralmente o serviço prestado, muito menos os investimentos realizados. Sendo necessário aporte financeiro do Poder Público, se reputa plenamente cabível que a remuneração do concessionário seja parcialmente custeada pelos cofres públicos, sem que isso exclua a configuração de uma concessão comum (JUSTEN FILHO, 2003).

A Lei nº 11.079/04 inovou ao “prever garantias que o poder público poderá prestar aos parceiros privados e aos financiadores dos projetos” (DI PIETRO, 2012a, p. 145) por meio de um fundo garantidor, na distribuição de riscos, na previsão de prazo mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos de duração (na concessão comum o prazo é determinado mas não há limitação de tempo). Para as PPPs, o valor mínimo do objeto deve ser, obrigatoriamente, superior a 20 milhões de reais e é necessária a criação de uma sociedade de propósito específico (SPE), a qual deve ser uma pessoa jurídica criada com o objetivo de gerir o acordo entre o setor público e agente privado, mas nunca poderá ter a maioria do capital em domínio do setor público, caso contrário essa sociedade viraria uma sociedade de economia mista.

São previstas duas modalidades de PPP: a) concessão patrocinada, em que a administração pública e o usuário pagam pelo serviço prestado e sempre deve haver a prestação de serviço. A remuneração é decorrente da tarifa cobrada acrescida de contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. As concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pelo poder público dependerão de autorização legislativa específica; e b) concessão administrativa, na qual o Estado é o usuário direto ou

indireto do serviço e somente ele remunera o ente privado, mesmo que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Importante pontuar que exclui-se de PPP a concessão de serviços ou de obras públicas quando não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, tornando-se uma concessão comum. Como exemplo, a construção de escolas públicas ou hospitais públicos em que a CF veda a cobrança de tarifa ou rodovias em que o Estado não queira implementar pedágio.

A possibilidade de existência de fundo garantidor⁴ - não obrigatório, e a criação de SPE previstos na Lei das PPPs foram os principais avanços aos contratos de concessão, entretanto, há detalhes que devem ser mencionados que fazem diferença no certame licitatório, como a possibilidade de inversão da ordem das fases de habilitação (documentação que comprova capacidade de prestar o serviço) e julgamento pela classificação (análise de preços), prevista na art. 13 da Lei nº 11.079/04. Enquanto na concessão comum a ordem é: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação, na PPP pode-se averiguar o atendimento das exigências do edital (habilitação), pelo licitante melhor classificado pelo preço, e declarar vencedor sem verificar as demais propostas, pois considera-se que determinados serviços podem depender mais do preço que da habilidade em prestá-lo.

Na prática da execução das PPPs percebeu-se algumas dificuldades econômicas que existiam nessa modalidade de contrato, pois o particular tem de aportar grande volume de recursos para o investimento inicial das obras a fim de garantir a infraestrutura necessária para o início do serviço e ser remunerado somente após a operação. Em consequência disto, elaborou-se a Medida Provisória 575 que permite ao poder público, mediante a autorização legislativa, aportar maior quantidade de recursos no início de contratos de PPP para construção e aquisição de bens reversíveis, como uma nova modalidade de garantia⁵.

Di Pietro (2012a) considera tanto a concessão comum quanto as parcerias público-privadas uma forma de privatização, pois o poder público a utiliza como instrumento de diminuir o

⁴ No âmbito federal foi criado o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, com natureza privada, patrimônio próprio, direitos e obrigações próprios, com a finalidade de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais. O Decreto 5.411/2005 autoriza a integralização de cotas no FGP mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda.

⁵ Medida Provisória 575/2012 transformada em Lei Ordinária 12.766/2012, art. 6º, § 2º: “O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado, autorizado por lei específica, para a construção ou aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incisos X e XI do caput do art. 18 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.” Disponível em: <<http://goo.gl/qhQUKb>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

tamanho do Estado, transferindo suas atribuições estatais para o setor privado. Argumenta que mesmo que as concessões sejam regidas pelo direito público por meio de contrato administrativo e o poder público exerça função de fiscalização, garantindo a disponibilidade do serviço e tenha domínio sobre a fixação tarifária e as formas de remuneração, a “execução do serviço estará entregue a uma empresa privada que atuará pelos moldes das empresas privadas, livre de procedimentos como concursos públicos, licitação, controle pelo Tribunal de Contas e outros formalismos que costumam ser apontados como forma de emperrar a atuação da Administração Pública direta e indireta” (2012, p. 69). É preciso ponderar que na privatização o Estado pode se afastar inteiramente das atividades anteriormente prestadas por ele, direta ou indiretamente por concessão, ao passo que na PPP o Estado pode até estar mais afastado das atividades, mas criou-se formas do Poder Público aproximar-se da gestão e dos investimentos e, principalmente, ele mantém a titularidade do serviço público, do qual somente a execução é transferida.

Entretanto, o mecanismo mais usual para que o Estado não perca de vista a atuação do setor privado na execução de serviços de interesse público é através da criação de agências reguladoras, uma vez que “a regulação é importante onde o mercado não atua na sua plenitude, apresentando características próximas aos monopólios naturais. Seu principal motivo é criar condições propícias para a manutenção da concorrência, protegendo em última instância o consumidor e a empresa capitalista” (PECI, 2002, p. 2), ou seja, quando há reconhecimento da importância da intervenção do Estado para corrigir falhas de mercado. No caso dos transportes coletivos no Brasil, sobretudo em grandes capitais, onde há barreiras de entrada, a criação de uma agência reguladora⁶ isolaria a concessão e fiscalização da gestão e operação dos serviços do Poder Público?

Isto pode resultar em restringir a captura dos governos e da administração pública pelo mercado. Em consequência disto, um outro benefício é a possibilidade de estabelecer mecanismos a fim de criar incentivos de entrada para novas operadoras e reduzir os custos operacionais, como o *yardstick competition*. ou competição por padrões de comparação, que “consiste na eleição de um prestador que tenha o melhor desempenho na prestação do serviço, subordinando-se os demais aos mesmos critérios, de modo que sejam constrangidos a

⁶ por meio de autarquia com regime jurídico especial, que por definição é separada da gestão do sistema e das diretrizes e decisões de governos.

aumentar a qualidade da prestação” (SCHWIND, 2010, p. 94), e/ou pelo uso de *benchmarking*, comparando o desempenho das empresas contratadas com empresas de outros mercados. A principal dificuldade de utilizar estes dois instrumentos de regulação é que as empresas podem não ser diretamente comparáveis, assim, no caso da operação de transportes coletivos, o regulador deve separar as variações de custos, como tipos de percurso, os níveis de congestionamento, características de pico de demanda e outras influências exógenas sobre eles, antes de comparar ou aferir seu desempenho (ESTACHE; GÓMEZ-LOBO, 2005). Diante disto, é importante resgatar a discussão sobre possíveis alternativas organizacionais a fim de separar a concessão e fiscalização da gestão e operação do sistema de transportes, com o intuito de trazer aos usuários a redução dos custos e/ou ganho de qualidade dos serviços.

1.2 Política tarifária

Para fins de entendimento, neste estudo o uso do termo “remuneração” refere-se ao valor pago pelo Poder Público às organizações de interesse privado, prestadoras do serviço de transporte, seja por empresas, cooperativas ou cooperados. O termo “tarifa” é o instrumento de cobrança dos usuários do sistema, salvas algumas exceções em que o conceito é utilizado com outro objetivo pela teoria ou encontrado na referência documental do estudo de caso, entretanto, explicado de forma detalhada em cada momento.

No Brasil, o art. 175, parágrafo único, e art. 37, § 3º da CF dispõem expressamente que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos, indicando a possibilidade do regime de delegação, os direitos dos usuários, a política tarifária, a obrigação de manter o serviço adequado e as reclamações relativas à prestação, mantendo-o responsável pela excelência na prestação do serviço, seja ele realizado diretamente pelo Estado ou indiretamente por meio de delegação à iniciativa privada. No que tange a política tarifária, entende-se que é um instrumento para realização de políticas públicas, sendo que o estabelecimento de tarifas não se limita à composição de interesses entre usuários e prestadores somente, o que dá margem para instituir diferenciações tarifárias, como gratuidades a estudantes ou para pessoas em situação de pobreza, ou seja, pode promover

estruturas específicas de cobrança, benefícios tarifários e outras medidas que influenciam a fixação da tarifa, assim a Lei nº 8.987/95 instituiu capítulo específico sobre a política tarifária (artigos 9ª a 13), apresentando diretrizes gerais e dando autonomia para os governos locais formularem de acordo com as necessidades e peculiaridades de cada município.

O art. 13 da Lei nº 8.987/95 estabelece que as tarifas poderão ser diferenciadas em função das “características técnicas” e dos “custos específicos” provenientes aos distintos segmentos de usuários. Entre elas, é possível a adoção de uma “tarifa social”, justificada pela ausência de recursos do usuário; mais utilizados em energia elétrica (já existente o Programa Federal Tarifa Social de Energia Elétrica⁷, por exemplo) e serviço de abastecimento de água, pois caracterizam direitos relacionados à dignidade humana ou para acessar direitos básicos como saúde e educação, dos quais o transporte público entraria como instrumento de acesso aos demais direitos. No caso dos transportes coletivos é possível aplicar gratuidade tarifária para um determinado segmento de passageiros, todavia, como explica Schwind:

Ao compensar a instituição de uma tarifa social com o aumento da tarifa cobrada dos demais usuários, isso significa que aqueles usuários que mais utilizam o serviço arcarão com um peso maior em comparação com aqueles que consomem menos o serviço prestado, [...] e o repasse dos custos da tarifa social para os demais usuários, não beneficiados, pode produzir efeitos desvinculados da titularidade da riqueza. (2010, p. 114-115).

Com isso, para não gerar outras desigualdades dentro de uma política tarifária, Guimaraes Pereira (2006) afirma que as tarifas sociais não devem ser compensadas por subsídios internos (explicado posteriormente), mas por subsídios públicos oriundos de receitas gerais, pois “muitas vezes os usuários onerados pela instituição de tarifas mais elevadas não correspondem às pessoas que apresentam maior capacidade de pagamento. A quantidade de utilização do serviço não necessariamente deriva de uma posição econômica mais confortável dos usuários.” (SCHWIND, 2010, p. 107). O Ministério das Cidades ainda reforça que como as gratuidades não obedecem critérios de renda acabam provocando distorções distributivas, como é o caso de “estudantes de classe média da rede de ensino, que pagam meia tarifa, serem financiados, pelo mecanismo de cálculo da tarifa pela média, por trabalhadores das camadas mais pobres da população.” (2006, p. 13-14). Portanto, chega-se ao extremo de existir

⁷ Instituído pela Lei Federal nº 12.212, de 20.01.10.

transferência de renda dos pobres para os cofres públicos, em municípios que o Poder Público insere a taxa de administração ou de gerenciamento do sistema no cálculo da tarifa.

No Brasil, a tarifa do transporte coletivo por ônibus em um sistema regulamentado, tipicamente, é formada pelo somatório dos custos operacionais (variáveis e fixos) e administrativos, acrescidos de remuneração do capital. Apesar das diferenças entre as cidades brasileiras, no geral, os itens de custo de maior relevância são a mão de obra, que corresponde de 40% a 50% do total, e combustíveis, que pode atingir de 10 a 20%. Para o cálculo dos itens de custo, tipicamente, adota-se a “Planilha Geipot”⁸, criada na década de 90, como nunca foi atualizada, é considerada obsoleta por gestores e especialistas do setor. A metodologia adotada que parte de custos médios (fixos e variáveis) incorridos na produção do transportes, acaba repassando “aos usuários pagantes, premiando a ineficiência das empresas mal geridas por meio da necessidade de reajustes⁹ constantes no valor das tarifas e ao mesmo tempo não repassando aos usuários os ganhos de produtividade das empresas que se beneficiam das melhorias na rede e na infraestrutura promovidas pelo poder público.” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 13).

1.2.1 Cidade de Bogotá

Vale destacar a cidade de Bogotá, na Colômbia, por diversos fatos ocorridos nas políticas de transporte na última década, entretanto, neste tópico o foco será sobre a política tarifária e alguns problemas do sistema como aprendizado para o presente estudo. Primeiramente, é

⁸ Planilha para cálculo de tarifas de ônibus urbanos criada pela Empresa Brasileira de Planejamento dos Transportes (GEIPOT).

⁹ Reajuste “representa a atualização periódica de valores mediante critérios previstos antemão pelo edital e aceitos pelos licitantes. Trata-se de um mecanismo de proteção contra variações inflacionárias. Para que não haja o desequilíbrio econômico-financeiro de uma concessão, as tarifas previstas devem ser reajustadas periodicamente, mediante a aplicação de índices ou fórmulas preestabelecidas”. (SCHWIND, 2010, p. 130). O reajuste não altera a tarifa, mas apenas o valor que a exprime, logo há apenas alteração do valor nominal afim de manter seu valor real. Já a revisão contratual “consiste na ampla e minuciosa revisão da situação do prestador com a finalidade de se restabelecer a equação econômico-financeira que foi rompida em virtude de algum evento imprevisível [...] pode levar à alteração do valor da tarifa, uma vez que ela corresponde justamente a uma das vantagens a que faz jus o prestador.” (SCHWIND, 2010, p. 130). No caso da revisão tarifária, portanto, diferentemente, do que ocorre no reajuste, não há uma alteração da tarifa apenas para readequá-la às perdas inflacionárias ocorridas em determinado período, ela implica numa reavaliação do próprio valor original. Em resumo, ambos tem o mesmo objetivo que é a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

importante lembrar que a cidade ficou conhecida internacionalmente como um caso de sucesso na implementação de BRT — conhecido como TransMilenio. Mesmo sendo inspirado na cidade de Curitiba no Brasil, teve grande destaque pelo projeto ter sido realizado em uma metrópole até então com problemas crônicos de deslocamentos, sem um sistema de metrô ou outro transporte de grande porte. Este projeto ilustra um bom exemplo de vontade política, mostrando que é possível melhorar radicalmente o sistema de transporte em um curto período.

O TransMilenio teve operação iniciada em dezembro de 2000, apenas dois anos depois que foi proposto pela primeira vez (ESTACHE; GÓMEZ-LOBO, 2005). Primeiramente, entraram em operação as fases¹⁰ 1 e 2, em seguida, em junho de 2012 iniciou-se¹¹ a operação da fase 3, transportando em todo sistema cerca de 2 milhões de passageiros por dia nos 113 quilômetros de BRT. No mesmo ano de 2012, no mês de setembro foi iniciada a implementação do Sistema Integrado de Transporte Público (SITP¹²) com a finalidade de dividir a cidade em 13 regiões e mais uma região neutra, e operar o sistema local de ônibus — este dentro dos bairros, operado até então por transporte desregulamentado, conhecido como “busetas” que realizam a operação sem linhas regulares, com cobrança realizada apenas em dinheiro, transporte que ficou conhecido em São Paulo como “lotação” ou “perueiros”. A ideia do SITP é a substituição e regulamentação completa de todo sistema de transporte na cidade, trazendo qualidade e integração ao transporte coletivo por ônibus. Em resumo, pode-se dizer que em Bogotá há 3 diferentes modos de transporte por ônibus (Transmilenio, SITP e lotações), desde a organização, delegação e operação até os custos e valores tarifários pagos a cada um deles. Institucionalmente, o projeto está organizado em torno de uma empresa pública, TransMilenio S/A, que formula as redes, licita às operadoras privadas e realiza a gestão do sistema, sendo responsável pela emissão de bilhetes e controle da remuneração. Os bilhetes são baseados em um sistema de cartões pré-pagos, também administrado por uma concessionária privada¹³, o que contribuiu para separar a operação dos ônibus com a cobrança tarifária (ESTACHE; GÓMEZ-LOBO, 2005). Quanto ao financiamento do BRT, as tarifas aumentaram apenas 6% e a grande parte dos investimentos em infraestrutura foi financiado por meio de impostos

¹⁰ Fase 1 (Calle 80, Av. Caracas, Autopista Norte y Calle 13), Fase 2 (Américas, NQS y Suba) e Fase 3 (Calle 26 y Carrera 10ª).

¹¹ TRANSMILENIO, 2012

¹² TRANSMILENIO, 2015.

¹³ TRANSMILENIO, 2015a.

vinculados sobre a gasolina, empréstimos e outras fontes locais (ESTACHE; GÓMEZ-LOBO, 2005).

É indiscutível o benefício da implementação do TransMilenio para a cidade de Bogotá. Há diversos estudos que apresentam os resultados e a importância deste projeto para a política de mobilidade urbana. Para este estudo há duas características marcantes a serem apontadas. A primeira refere-se às tarifas cobradas de forma diferenciada em “horários de pico” e “horários de não pico”. O “horário de pico” é considerado de segunda a sábado em 3 períodos: 6h00-8h29; 9h30-15h29; e 16h30-19h29. Nos demais horários, domingos e feriados a tarifa¹⁴ é reduzida e o valor corresponde a cerca de 84% do valor total, é o mesmo valor para o SITP durante todos os horários e dias da semana. A segunda característica é a inclusão de tarifa diferenciada para pessoa em situação de pobreza, de acordo com o Decreto Distrital¹⁵ nº 442, de 14.10.14, através de um cadastro nacional chamado SISBÉN¹⁶, a pessoa sendo maior de 16 anos tem direito a tarifa no valor de 50% do “horário de pico” e 40% do “horário de não pico”. Importante destacar que em Bogotá não há gratuidades para idosos, apenas há desconto de 10% para pessoas com mais de 62 anos. Já para deficientes há subsídio direto, por meio de depósito no cartão pré-pago, equivalente a 15 passagens por mês (considerando o valor da passagens do “horário de não pico”).

As características apresentadas acima são aspectos importantes de alternativas para uma política tarifária, entretanto, a ausência de integração tarifária e de bilhetagem ainda são pouco citadas nos estudos encontrados sobre a implementação do TransMilenio e do SITP mais recentemente (ainda não concluída). Para as fases 1 e 2 do TransMilenio é utilizado um cartão específico e para a fase 3 e SITP é utilizado outro cartão com integração tarifária (não é cobrada tarifa adicional se utilizar outro ônibus dentro de 75 minutos) que não integra com as fases 1 e 2. Além disto, as tarifas diferenciadas para pessoas em situação de pobreza, idosos e deficientes, não estão disponíveis para as fases 1 e 2. Já o contrário, os cartões criados para estas fases 1 e 2 conseguem ser utilizadas em todo o sistema. Ou seja, o sistema que foi considerado como caso de sucesso, na questão tarifária, ainda em 2015, está segregado do restante do município.

¹⁴ TRANSMILENIO. 2015b.

¹⁵ BOGOTÁ, 2014.

¹⁶ Cadastro realizado pelo Governo Nacional da Colômbia com a finalidade de identificar famílias com potencial a serem beneficiadas por programas sociais (COLÔMBIA, 2015)

Todavia, em 2014 houve um grande marco para reorganização do sistema e tentativa de implementação completa de um sistema integrado para a cidade de Bogotá; a Transmilenio S.A passou a permitir apenas emissão de cartões utilizados na fase 3 e no SITP (o outro das fases 1 e 2 ainda pode ser carregado e usado), dando um primeiro passo para a existência de cartão único a fim de facilitar o entendimento dos usuários, estes que muitas vezes preferem o transporte desregulamentado pela facilidade de embarque e desembarque em locais desejados, e já terem o costume com as linhas que fazem o itinerário habitual do dia a dia, assim não há necessidade de compreender uma nova organização e seus meios de pagamento, este que ainda não conta com uma estrutura que garante ofertar aos usuários recargas do bilhete de forma fácil e bem distribuída na cidade. Ainda assim, neste mesmo período, a cidade praticamente dobrou¹⁷ a quantidade de ônibus e motoristas vinculados à operação local com intuito de retirar os operadores irregulares.

A crítica pode ser dada em relação ao longo período para implementação completa do sistema integrado, pois atualmente no terceiro ano de implementação ainda há transporte desregulamentado, bilhetagem e valor tarifário não integrados.

1.3 Formas de remuneração

O art. 15 da Lei nº 8.987/95 estabeleceu critérios distintos¹⁸ de julgamento para adoção em uma licitação. Se o critério for outro que não o de menor remuneração ao operador, tem-se que deduzir que o Poder Público, ao abrir licitação, já deverá definir o valor da remuneração e os critérios de reajustes, ficando para o licitante apenas a definição do valor da outorga da concessão ou da melhor proposta técnica, conforme o caso (DI PIETRO, 2012a).

¹⁷ TRANSMILENIO. 2014.

¹⁸ “I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.” (BRASIL, 1995)

Com relação às outras fontes de receita, chama a atenção o fato de a lei falar em receitas alternativas, pois o vocabulário implica a ideia de que, em vez da tarifa, a remuneração do concessionário seja feita exclusivamente por outro tipo de receita. E isto parece ter sido intencional, já que o art. 2º, inciso II, ao conceituar a concessão de serviço público, não faz referência à remuneração mediante tarifa, como é da tradição do setor. Di Pietro (2012a, p. 109) analisou a Lei nº 8.987/95 em face do art. 9º e do art. 11, combinado com o art. 18, VI, e elencou três principais possibilidades para remuneração:

- Forma única é a remuneração pela tarifa paga pelos usuários; nesse caso, a tarifa deve ser fixada pelo custo. Sendo assim quando há aumento do custo por reajuste ou revisão, conseqüentemente, deve haver aumento no valor da tarifa.
- Remuneração básica é a tarifa, que é complementada por outro tipo de receita; isto ocorre quando há necessidade de fixar tarifa módica, conforme art. 6º, § 1º; para empregar outra terminologia, poder-se-ia falar em tarifa razoável, ou seja, que atenda às necessidades do concessionário, mas seja acessível para o usuário; nesse caso, a fixação da tarifa atende mais a critérios de políticas públicas distributivas; na impossibilidade de fixá-la pelo custo, o equilíbrio econômico é assegurado em parte pela tarifa e em parte pela receita complementar.
- a remuneração decorre inteiramente de outro tipo de receita que não a tarifa associada diretamente ao serviço prestado.

No primeiro caso, pode-se denominar como remuneração direta, ou seja, a remuneração dos concessionários é o valor da tarifa paga pelos usuários e as variações dos custos operacionais tem impacto direto no valor tarifário. No segundo caso, pode-se denominar como remuneração indireta, pois a remuneração aos operadores não está atrelada ao valor tarifário. No caso do transporte público, geralmente é estipulado um valor de remuneração pelo custo padrão ou por passageiros transportados, que também pode ocorrer com complementação de receita ao sistema por meio de subsídio. Assim, é possível a adoção de diferentes métodos de calcular o valor a ser pago à iniciativa privada pela prestação do serviço, com a finalidade de que haja um equilíbrio econômico-financeiro que atenda os interesses do Poder Público e da

iniciativa privada e, sobretudo, a expectativa dos usuários em relação ao preço e qualidade do serviço.

No último caso, cabe indagar se essa forma de remuneração apresentada por Di Pietro (2012a), apenas com os custos cobertos por receitas extratarifária sem a cobrança da tarifa propriamente dita, não descaracteriza a concessão. No direito francês, o entendimento é que na concessão a remuneração está desligada da ideia de preço, ou seja, a administração pública não paga ao concessionário o preço ou a retribuição pecuniária correspondente ao serviço prestado (DI PIETRO, 2012a). Logo, define o contrato de concessão de serviço público como uma convenção pela qual uma pessoa pública encarrega uma outra pessoa da exploração de um serviço público, mediante uma remuneração determinada pelos resultados financeiros da exploração (DI PIETRO, 2012a). Isto quer dizer que o essencial para caracterizar a concessão é que “o pagamento do concessionário seja feito por receitas decorrentes da exploração comercial do serviço, ainda que não provenientes diretamente do pagamento efetuado pelo usuário.” (DI PIETRO, 2012a, p. 110). O que também é discutível no caso brasileiro das concessões administrativas em que não há tarifa, há apenas o Estado como usuário do contrato.

Demais disto, no conceito de concessão **não precedida de obra pública** deixou-se de referir o elemento que é condição *sine qua non* para caracterizá-la, a saber: o de que o beneficiário da ‘delegação’ efetuada remunerar-se-ia **pela própria exploração de tal serviço**, traço, este, que a distingue do mero contrato administrativo de prestação de serviço. Vale dizer: se recebe o conceito tal como formulado, o contrato de prestação de serviços — como, por exemplo, o de coleta de lixo, remunerado pela própria entidade contratante, mediante pagamentos predeterminados — converte-se, também ele, em concessão de serviços públicos, ainda que a lei, por certo, não haja pretendido abraçar tal consequência descabida. (MELLO, 2012, p. 417, grifo do autor)

Já para outras fontes de receitas, que não sejam tarifárias ou por subsídios, devem ser previstas no edital de licitação, conforme art. 18, VI, da Lei nº 8.987/95, e, obrigatoriamente, consideradas para aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 11, parágrafo único). Tipicamente, é considerada como outras receitas valores recebidos por mídia na parte interior ou exterior dos ônibus, como exemplo.

1.4 Financiamento do sistema de transportes

No Brasil, o custeio da operação do transporte público por ônibus é realizado, em geral, através das receitas tarifárias pagas pelos usuários. São poucos os casos de recursos extratarifários utilizados como fonte de financiamento, a exemplo do que ocorre nos países europeus e nos EUA, “nos quais os sistemas de transporte recebem recursos diretamente dos governos, em seus diversos níveis, provenientes ou não de impostos específicos, visando a redução da tarifa”. (IPEA, 2013, p. 10)”

A adoção de subsídios como ferramenta de financiar o sistema de transportes pode ser aplicado de forma interna, chamado também de subsídio interno cruzado, quando existe elevação tarifária de um segmento com a finalidade de reduzir ou anular a cobrança em segmento de outro — já explicado anteriormente com o exemplo da “tarifa social” — ou de forma externa, quando há recursos não provenientes das receitas do sistema, conhecido também como compensação tarifária. A fonte da compensação tarifária pode vir do orçamento geral sem origem específica ou por “subsídio externo cruzado”. Um exemplo se dá quando a origem do recurso provem de tributos cobrados pela propriedade ou pelo uso do transporte individual com a finalidade de financiar o transporte coletivo.

Além da possibilidade de financiar o sistema por meio de subsídios como os citados acima, há no Brasil o subsídio direto ao usuário, “Vale transporte”. Instituído pela Lei Federal nº 7.418, de 16.12.85, denominada como Lei do Vale-Transporte, determina que o empregador deva participar do custeio dos gastos de deslocamento casa-trabalho do empregado “com a ajuda de custo equivalente à parcela que exceder a 6% de seu salário básico. Trata-se de uma política de subsídio ligada ao trabalho que visa amortecer o impacto do alto custo do transporte para os trabalhadores formais de baixa renda.” (IPEA, 2013, p. 11). Contudo, tais subsídios diretos aos usuários podem ser ampliados para outros segmentos mais vulneráveis da sociedade, como desempregados e pessoas em situação de pobreza, com a finalidade de assegurar a mobilidade para todos.

1.4.1 Subsídio interno cruzado

Para Schwind (2010), o subsídio interno cruzado consiste na oneração de determinado segmento com vistas à transferência dos recursos excedentes para outro, a fim de que o conjunto de pessoas beneficiadas possa pagar valores mais baixos. A oneração de outros segmentos funciona, portanto, como fonte financiadora do déficit gerado pela instituição de tarifas que se afastam do valor capaz de cobrir os custos do sistema. Em resumo, “um segmento de pessoas paga um valor superior ao necessário para o custeio do serviço a si próprio, enquanto que o segmento beneficiado para um valor aquém do que seria necessário para o recebimento da prestação.” (SCHWIND, 2010, p. 106). Ou seja, os subsídios internos cruzados geram uma distorção do financiamento exclusivo por tarifa entre passageiros, “quando os pagantes são diretamente sobretaxados ao custear, por exemplo, as gratuidades existentes. Essa situação é mais grave quando os pagantes de menor renda, mais propensos ao uso do transporte público, arcam com gratuidades concedidas a pessoas pertencentes aos estratos de renda mais altos (estudantes e idosos de alta renda, por exemplo).” (IPEA, 2013, p. 11).

Logo, o serviço pode se tornar proibitivo para determinados segmentos de usuários que são prejudicados se não tiverem a renda ou local de moradia considerados para este cálculo. Assim, a criação desse modelo de financiamento interno pode contribuir para aumentar ainda mais as barreiras de entrada no transporte coletivo, além de reforçar as desigualdades dentro do sistema. Por outro lado, é um mecanismo de justiça quando quem paga as tarifas mais elevadas é justamente o grupo com renda mais elevada. Potencialmente, o Bilhete Único (BU) faria essa transferência de renda. Com a implementação do BU no ano de 2004, as pessoas que residiam nas regiões mais longe do centro da cidade (em grande parte mais pobres devido a organização socioeconômica de São Paulo) passaram a pagar apenas uma passagem para realizar todo o deslocamento, enquanto as pessoas que moram mais perto da região central (com maior poder aquisitivo) continuaram pagando pelo mesmo valor tarifário. Portanto, o BU é exemplo de um típico caso de subsídio interno cruzado que produz maior justiça no pagamento tarifário, quando observarmos os aspectos de renda, pois promoveu redução dos custos com tarifa para pessoas com menor poder aquisitivo.

1.4.2 Subsídio externo

O subsídio externo, também pode ser encontrado em alguns estudos com os termos subsídio estatal e subsídios públicos, pois se dá por meio de aporte de recursos do tesouro municipal — externos, portanto, à delegação do serviço. O Poder Público compensa o déficit entre a arrecadação e a remuneração do concessionário por meio do emprego de recursos públicos obtidos através da cobrança de tributos ou qualquer outra fonte de receita, como, por exemplo, a exploração de um bem público.” (SCHWIND, 2010). Isso significa que o financiamento da política tarifária está sendo distribuído por toda coletividade pela cobrança de impostos. É possível haver subsídios externos ao sistema por meio de isenção tributária, que faz reduzir os custos do sistema e, conseqüentemente, a tarifa aos usuários. Por exemplo, segundo Vasconcellos (2012b), os ônibus têm isenção de IPI, redução do PIS e do Cofins quando comparados com automóveis. Para uma compra anual de 25 mil unidades pelos operadores, tais subsídios pode somar uma isenção de cerca de R\$ 625 milhões.

Diferentemente do Brasil, que quando há subsídio externo em raros casos chega a cobrir por volta de 20% dos custos totais do sistema, em muitos países há um sistema de financiamento do transporte público em que, em linhas gerais, cobre entre 40% e 50% dos custos. “Os modelos são composições entre recursos provenientes de tributos e recursos gerados pela cobrança do sistema, o que contrasta com as cidades brasileiras onde, via de regra, o custo total dos sistemas costuma ser coberto exclusivamente pelo pagamento das passagens.” (IPEA, 2013, p. 13).

O IPEA (2013) fez um levantamento do sistema de financiamento da França e identificou, que além dos subsídios públicos, há outras fontes de financiamento que asseguram que a receita tarifária cubra 31% e 40% de todo o custo do sistema nas cidades de Lyon e Paris, respectivamente. Esse exemplo é interessante por contar com forte inversão de recursos de fontes externas, por intermédio da *Taux du Versement Transport* (TVT) — Taxa de Contribuição para o Transporte.

O TVT é um imposto que incide sobre as empresas, e tem como referencial o número de trabalhadores contratados. O TVT foi instituído nacionalmente em 1972 para as cidades da Region d'île de France e vem desde então, progressivamente,

sendo estendido para as demais regiões e menores cidades. O imposto é pago por todas as empresas, públicas ou privadas, que contam com mais de nove assalariados e incide sobre o volume total de salários pagos, variando em função do tamanho da cidade ou região encerrada por um perímetro de transporte público, e organizada por um Estabelecimento Público de Cooperação para o transporte. (IPEA, 2013, p. 14).

Há outras fontes de financiamento que completam o pacote de subsídios externos na França, como uma fonte similar ao vale-transporte brasileiro e outras receitas provenientes de outros negócios do sistema.

Em Londres¹⁹ as tarifas são responsáveis por apenas 40% da arrecadação do sistema, o restante é um pacote de subsídios que vão desde subsídio público repassados pelos governos central e local até por aplicação das receitas em outros negócios. Porém, o mais interessante é a adoção do subsídio externo cruzado por meio do *Congestion Charge* (Tarifação de congestionamento), mais conhecido no Brasil como pedágio urbano, ou seja, pelo transporte individual financiando o transporte coletivo. No caso londrino, o financiamento pode chegar a 7% da receita total do sistema de transporte (TfL, 2009).

O caso da França e de Londres levam a reflexão sobre quem são os principais beneficiados diretos e indiretos pelos deslocamentos da população com qualidade e rapidez e, conseqüentemente, quem deve financiar o sistema de transportes, independente do montante. Atualmente no Brasil, o usuário direto é, praticamente, o único financiador do sistema de transporte por ônibus.

1.5 Incentivos à qualidade do transporte dentro dos contratos de concessão

1.5.1 Cidade de Londres

A cidade de Londres (Inglaterra) é conhecida pela qualidade e pontualidade do sistema de ônibus, transporta cerca de 6 milhões de passageiros por dia em cerca de 700 linhas licitadas

¹⁹ LONDRES, 2015.

uma a uma. Desenvolveu na última década contratos que incentivam a qualidade, porém não foi tarefa fácil para o Poder Público²⁰ tendo evoluído a partir de um complexo processo de tentativas e erros durante os últimos trinta anos. Nesse período, as empresas de ônibus evoluíram da operação de todo o sistema por apenas uma empresa pública para várias empresas privadas. Os contratos com empresas de ônibus, em diferentes períodos, alternativamente, foram alternando a alocação dos riscos de produção e receita para o Poder Público ou para empresas privadas. A gestão do sistema teve algumas mudanças nesses anos, sendo controlado por diferentes níveis de governo, metropolitano ou central, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Características dos contratos de ônibus em Londres (período de 1985 até o presente)

	1985 - 1996	1996-1998	1998-2000	a partir de 2000
Tipo de contrato	Custo bruto	Custo líquido	Custo bruto	Incentivo à qualidade
Operação	Publica e privada	Privada	Privada	Privada
Gestão	Governo Central	Governo Central	Governo Central	Governo Metropolitano

Fonte: GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013, p. 44.

Antes de 2000, não é possível identificar nenhum padrão claro, pois os contratos não estavam muito preocupados com a qualidade do serviço, mas sim focados em incentivos de custos e receitas. (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013). Por exemplo, enquanto os contratos de custo bruto foram aplicados, entre 1985 e 1996, e, posteriormente, entre 1999 e 2000, as empresas focavam mais em ofertar a capacidade operacional contratada do que nos intervalos regulares entre ônibus ao longo das rotas. Além disso, no âmbito de contratos de custo líquido, aplicado entre 1996 e 1998, as operadoras de ônibus tiveram incentivo para o transporte de passageiros com o menor custo possível, reduzindo a qualidade de serviço (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013).

²⁰ Gestão realizada pela *London Bus Services Ltd*, que é integrante da *Transport for London (TfL)*, responsável pelo transporte da região metropolitana de Londres.

Os modelos de concessão e operação atuais, iniciados no ano de 2000, com contratos através de *Quality Incentive Contracts* (Contratos de Incentivo à Qualidade) por período de 5 anos, foram concebidos e aplicados de forma a induzir as empresas de ônibus a buscar uma produção para atingir o nível de qualidade esperado pelos usuários e pelo Poder Público (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013).

Os Contratos de Incentivo à Qualidade trabalham com a modalidade de remuneração que tem dois componentes: um que cobre todos os custos necessários para o financiamento do serviço de transporte especificado, similares aos contratos referenciados com a remuneração pelo custo bruto (risco de custo do operador e risco de receita do Poder Público); e o outro é uma disposição de incentivos que beneficia ou pune através de acréscimos ou deduções na remuneração, de acordo com a confiabilidade dos serviços por meio da medição do desempenho operacional das operadoras (TfL, 2009).

As prorrogações de contrato também são usadas como um mecanismo de incentivo ao desempenho. Pois, se um operador vai além de normas mínimas de desempenho, há maior probabilidade de prolongar a duração do contrato por mais dois anos (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013). A confiabilidade dos serviços para fim de pagamentos por desempenho são calculados numa base anual, comparando o desempenho anual de cada linha contra as especificações mínimas contratadas. Tais especificações são geralmente definidas para todo o período contratual de cada linha — separadas por alta ou baixa frequência, como o comprimento e tempo médio de viagem, regiões mal servidas, índices de congestionamentos, etc. (TfL, 2009).

Segundo TfL (2009), o regime de incentivos de qualidade para linhas de alta frequência implica na medição da variação de 0,10 minuto de tempo de espera, para mais ou para menos, do que foi estabelecido em contrato, sendo o pagamento adicional de 1,5% ou redução de 1%, respectivamente, sobre o valor contratado. Ou seja, o importante para as linhas de alta frequência é o intervalo²¹ entre os ônibus de uma mesma linha, mantendo um padrão do tempo de espera nos pontos, assim cada décimo de minuto em que o ônibus desvia do padrão do intervalo de uma linha, a operadora é penalizada, como exemplo.

²¹ *Headway*, em inglês, é a nomenclatura usualmente utilizada pelo setor de transportes para definir o intervalo de partidas e de ponto a ponto, entre os ônibus de uma linha.

Já para linhas de baixa frequência, a pontualidade é o atributo mais relevante, pois, para este caso, o Poder Público contrasta a hora de partida efetiva do terminal com a hora de partida programada. Se as partidas estiverem 2,5 minutos adiantadas ou 5 minutos atrasadas há desconto na remuneração. O objetivo é aumentar a pontualidade das partidas em 100% (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013). Há algumas linhas que trabalham apenas com o monitoramento de viagens programadas, pois o custo do controle realizado nos serviços de alta e baixa frequência excede o benefício operacional, como é o caso das linhas noturnas, serviços escolares e outros serviços específicos de baixa frequência (TfL, 2009).

Para manter esse modelo contratual, a responsabilidade da TfL é a determinação de rotas de ônibus e de frequência, revisão tarifária e fornecimento de proteção no controle das receitas. Por outro lado, as operadoras devem desenvolver os horários (que têm de ser aprovados pela TfL), gerenciar todos os aspectos da operação diária das linhas, controlar o uso de bilhetes e recolher as receitas em dinheiro nos ônibus (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013).

Gómez-Lobo e Briones (2013) acreditam que o modelo de Incentivo à Qualidade proporciona um bom equilíbrio entre os objetivos dos usuários, do Poder Público e das empresas, pois aproveitam as melhores características de um modelo de custo bruto, com os riscos de produção sob o controle das operadoras com a finalidade de reduzir os custos. Para TfL (2009) as principais características positivas encontradas nesta modalidade contratual são:

- As linhas são geralmente licitadas individualmente, mas, muitas vezes, ao mesmo tempo que outras linhas licitadas na mesma área, para facilitar mudanças no serviço em determinada região;
- Os contratos tem duração de cinco anos, com possibilidade de prorrogação por 2 anos de acordo com a medição do desempenho operacional;
- É um programa contínuo de licitações, sendo que 15% a 20% da rede de transportes são licitadas a cada ano.
- A avaliação das propostas no âmbito da licitação é baseada na melhor relação custo-benefício, considerando a qualidade e a segurança como características essenciais;

- A remuneração aos operadores está relacionada com a quilometragem operada e o índice confiabilidade geral do serviço.

1.5.2 Cidade de Santiago, o outro lado

O caso do Transantiago, sistema de ônibus da cidade de Santiago no Chile, ficou bastante conhecido pelas dificuldades encontradas desde que foi finalizada sua completa reformulação em fevereiro de 2007, na qual se implementou um novo sistema de transporte público na cidade de Santiago com fortes mudanças no curto prazo. Criou-se assim uma difícil coordenação do sistema e aceitação por parte dos usuários para entender um sistema que foi totalmente reorganizado, sendo que já estavam acostumados no dia a dia com um sistema já consolidado (PARDO, 2009). Foi implementado, em um único processo, toda a mudança do sistema em toda a cidade, mesmo havendo uma fase de transição entre novembro de 2005 e fevereiro de 2007, que consistiu na inclusão de novas concessionárias sobre as antigas linhas, resultando apenas na renovação da frota em linhas já existentes. Nenhuma melhoria de impacto ocorreu na fase de transição, pelo contrário, foi criada uma má imagem para o sistema Transantiago, pois os usuários não perceberam qualquer benefício, além dos transtornos referentes a maiores tempo de espera e falta informação sobre os serviços provisórios instaurados neste período (HIDALGO; GRAFTIEAUX, 2007).

Uma das características mais importantes foi a transformação da rede de linhas a partir de um ponto a outro, organização que não integrava e havia alto índice de sobreposição de linhas para uma rede tronco-integrado com um subsistema de alimentação (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013), dividindo a cidade em 10 grandes regiões, sendo todo sistema integrado ao metrô, tanto estruturalmente quanto tecnologicamente com a utilização de um mesmo cartão com tarifa integrada. Assim, eliminou-se o problema de sobreposição de linhas. Para administrar a Conta Sistema, as receitas e despesas, em 2005 criou-se o Administrador Financeiro Transantiago (AFT) que foi repassado para um consórcio de bancos e para uma empresa tecnológica, tendo a remuneração às operadoras por passageiro transportado, com

pagamento 2 vezes ao mês, baseado em uma estimativa de demanda referência, incluída como um anexo de cada contrato (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013).

Na prática, as operadoras assumem os riscos de demanda no montante de 10% do desvio entre a demanda de referência e a demanda efetiva. Portanto, se a demanda cai 10% abaixo da demanda de referência em um determinado mês, a fórmula de pagamento aumentaria o quantitativo de passageiro transportado no mês subsequente, para compensar tal queda (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013). Assim, as operadoras tinham incentivos escassos para atender a ordem de serviço operacional, pois nos contratos originais a receita não dependia claramente da oferta de lugares, quilometragem rodada, tampouco de passageiros transportados para garantir a remuneração.

Os contratos previam multas significantes com redução da remuneração das operadoras, caso não fornecesse os serviços que foram acordados, estabelecia que uma vez que um operador acumulasse uma certa (muito baixa) quantidade de multas, o contrato deveria se expirar (MUÑOZ; BATARCE; HIDALGO, 2013). Embora houvesse penalidades para o não cumprimento do que foi pactuado em contrato, os critérios estavam mal definidos, a estrutura institucional do Poder Público era bastante fraca, e ainda o impacto na remuneração era relativamente baixo em termos monetários e de difícil aplicação, devido à falta de um acompanhamento tecnológico (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013). Tudo isto resultou em um negócio lucrativo para os operadores porque poderiam reduzir os custos, diminuindo a oferta de serviços, e o rendimento praticamente não seria afetado.

Como era esperado, os problemas acima destacados levaram a 17 renegociações contratuais entre os anos de 2007 e 2011. Os contratos originais foram destinados a proporcionar uma operação de baixo risco, no qual as mudanças no total de passageiros catracados teve um efeito mínimo sobre as receitas captadas pelas empresas (MUÑOZ; BATARCE; HIDALGO, 2013). Ademais, a experiência do Transantiago indica que as operadoras devem enfrentar algum risco de demanda, especialmente na prestação de serviços fora de corredores exclusivos, além de terem incentivos de desempenho baseados em variáveis operacionais, essenciais para garantir os padrões de desempenho ideais (GÓMEZ-LOBO; BRIONES, 2013).

Este capítulo apresentou as possibilidades de gestão e operação de serviços públicos, sobretudo, de transporte público coletivo por ônibus, as formas de delegação e como o sistema pode ser estruturado no que tange a política tarifária, subsídios, formas de remuneração e incentivos à qualidade. Destaca que é necessário aumentar o financiamento do sistema para promover a modicidade tarifária, de forma justa, considerando o perfil sócio-econômico dos usuários. Por fim, ressalta a importância de aprimorar a forma de remuneração com o intuito de buscar maior eficiência e qualidade no sistema de transportes. Estas características são fundamentais e serão analisadas no sistema de transporte da cidade de São Paulo no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 - O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO

2.1 Transporte coletivo por ônibus - período de 1977 a 2002

O surgimento do sistema de ônibus municipal ocorreu início na década de 20, quando os primeiros auto-ônibus começaram aparecer na cidade com veículos importados da Europa. A Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC) foi criada em 1946 pelo Decreto Lei Municipal 395 para prestar os serviços de transporte coletivo por 30 anos. Após 3 anos, iniciava a operação dos trólebus que foram somados aos novos ônibus importados da Inglaterra e dos Estados Unidos. Na década de 50, a Companhia municipal operava diretamente cerca de 90% da frota e seu complexo industrial realizava reforma e encarroçamento dos ônibus. Já na década de 70 inverteu a lógica de 2 décadas anteriores, passando a iniciativa privada a operar maior parte do sistema em relação à CMTC, que tinha um controle deficiente na gestão da operação privada. Em 1977, sob influência da criação da Secretaria Municipal de Transportes 9 anos antes, a cidade foi dividida em 23 áreas, após uma reorganização da rede, a serem operadas por empresas privadas ou consórcio de empresas com adoção de novos contratos pela CMTC²², que também continuou operando linhas sem a restrição das áreas definidas. Mendonça (1997) enfatiza que a vantagem da operação pública neste cenário misto era garantir uma racionalidade que atende-se o interesse privado operando como um monopólio em uma grande área e, ao mesmo tempo, evitar a dependência do usuário em relação à uma mesma empresa ou à CMTC. Outro fator importante é que esta maneira estruturada permitiria rentabilidade homogênea e, conseqüentemente, manteria assim a remuneração a ser garantida pela arrecadação tarifária.

No período entre 1977 e 1989 a remuneração dos operadores privados era direta, o que significa que recebiam pela tarifa arrecadada, logo, tal rentabilidade era diretamente ligada a rentabilidade das linhas que eles operavam. Foi criada em 1986 a Taxa de Gerenciamento que consistia na cobrança de um percentual de acordo com a arrecadação de cada uma das

²² “À CMTC caberia a operação de linhas estruturais, operando dentro dos futuros corredores exclusivos previstos pelo estudo do Sistran, bem como linhas diametrais e perimetrais, atravessando diferentes áreas de operação, além de uma ampliação de sua participação para 30% do sistema” (MENDONÇA, 1997, p. 45)

operadoras para garantir uma rentabilidade mínima das empresas privadas. “Era calculada uma tarifa de equilíbrio para cada empresa, sendo cobrada como taxa de gerenciamento a diferença entre a tarifa real e a tarifa necessária para a cobertura dos custos, nos casos de empresas com resultados melhores que a média” (MENDONÇA, 1997, p. 47), ou seja, essa taxa funcionaria como uma câmara de compensação. A CMTC passou a operar linhas de baixa rentabilidade, passando as linhas mais rentáveis às empresas privadas. O modelo adotado pela remuneração direta por meio de uma tarifa única e com operação por áreas operacionais não considerava a dinâmica da cidade que crescia desconforme com a expansão do sistema de transportes, encarecendo a operação na periferia sem conseguir atender a demanda, o que não permitia a garantia de uma qualidade homogênea do sistema.

O que iria ser implementado em 1990, conhecido como “municipalização”, foi proposto na Câmara dos Vereadores em 1985 pela bancada do PT (Partido dos Trabalhadores) apresentado como um projeto substituto do então prefeito Mário Covas, propôs uma “Câmara de Compensação Tarifária” para o transporte da capital com a ideia de promover um equilíbrio financeiro entre as empresas de todo o sistema (MENDONÇA, 1997). A “municipalização” tinha como ideia central a remuneração aos operadores pelos serviços prestados, que descolava a tarifa da remuneração, ou seja, os operadores não receberiam mais o recurso provenientes das passagens pagas a eles, toda a receita tarifária iria para uma conta e, após a apuração do Poder Público dos serviços efetivamente prestados, as empresas seriam remuneradas em função desse serviço. Como destacado pela CMTC (1989) “a forma de remuneração das empresas leva em conta o Custo Total, a quantidade de passageiros transportados, a tecnologia de veículos utilizada e a quantidade e regularidade da prestação do serviço”. Além disto, a “municipalização” “buscava aumentar a oferta de transporte na periferia, o que de fato ocorreu.” (ZARATTINI, 2003, p. 191).

2.1.1 A municipalização do sistema

Em 1989, a CMTC operava 2.500 veículos e não havia peças de reposição (MENDONÇA, 1997), a situação não era confortável para a empresa que assumia a gestão e parte da operação

do sistema. Naquele momento, havia também a discussão no governo de estatização de toda a operação dos ônibus, “quanto ao modelo de gestão, a questão da estatização era entendida como a operação do serviço por um ente estatal e o controle sobre a execução do serviço exercido de forma pública.” (MENDONÇA, 1997, p. 61). Entretanto, tal desejo era tido como meta futura, uma vez que o estado da frota privada também era precário e o volume de recursos que demandavam para modernização da frota acenderam alerta e tornaram-se prioridade dentro do governo. Assim, era unânime a necessidade de implementar a remuneração por serviço prestado (“municipalização”), pois o Poder Público estabeleceria critérios para pagamentos aos operadores com o controle total da receita tarifária, ou seja, a tarifa paga pelo usuário não ficaria mais retida pelo operador. O modelo vigente tornava-se inviável porque o sistema levava em conta apenas um mercado específico, e que resultava numa equação essencialmente perversa para o usuário de baixa renda - via de regra, morador das periferias mais distantes - o que levou a prefeitura e a CMTC a repensá-lo, como um todo.

Claramente, o setor privado encarava a “municipalização” com temor. Além do direcionamento para estatização de todo o sistema, os contratos estavam vencidos desde 1986 e, portanto, não havia um instrumento contratual que garantisse a segurança para investimentos na frota.

Ocorre uma inversão na lógica do setor operador, com o sistema de remuneração via tarifa as empresas operadoras aumentam seu lucro com uma redução da oferta, enquanto com o sistema de remuneração por serviço prestado as operadoras têm interesse em aumentar a oferta. [...] a solução foi a compra de ônibus pela CMTC, que chegou a adquirir cerca de 400 veículos durante este período, e pelas operadoras privadas, a partir dos contratos emergenciais de municipalização (Jan/90). (MENDONÇA, 1997, p. 77).

Os contratos emergenciais iniciados em janeiro de 1990, chamados de “municipalização provisória”²³, foram aderidos, principalmente, por empresas privadas que apresentavam dificuldades econômicas, operando linhas com baixa rentabilidade, atingindo inicialmente 16 operadoras já prestadoras do serviço. Todavia, “a ideia inicial para implantação da

²³ Em memória aos contratos emergenciais assinados em janeiro de 1991: Diante da situação caótica em que se encontrava o sistema de transportes coletivos por ônibus, nesta cidade, e com base na legislação então vigente - em especial o artigo 9º, da Lei nº 8.424, de 18.08.76 e a Lei nº 8.579, de 07.06.77 - a então Diretoria da CMTC autorizou que se procedessem a contratos de emergência, a partir de Janeiro de 1990, já assimilando o novo conceito de municipalização. (VAROLLI, 1991)

"municipalização" era a adoção deste contrato com as melhores empresas, que por sua vez eram contrárias na medida em que o modelo vigente lhes garantia boa rentabilidade" (MENDONÇA, 1997, p. 83), pois operavam linhas com características operacionais e demanda que garantiam uma melhor rentabilidade. Conquanto, "a CMTC passou a desempenhar, ao mesmo tempo, as funções de gestora do sistema de transporte coletivo e de operadora, detendo cerca de 27% de participação no setor." (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011, p. 97).

Nesse mesmo ano surge o conceito "Tarifa Zero", inspirado no modelo de coleta de lixo municipal, em que não há tarifa paga pelo usuário, o financiamento se dá pelo pagamento de taxa. Houve "entendimento de que deveria ser criada nova fonte de financiamento através de uma "taxa universal", [...] na compreensão de que deveriam arcar com os custos do sistema de transporte coletivo todos os que dele se beneficiam e não apenas os usuários diretos." (MENDONÇA, 1997, p. 99). Ou seja, a proposta seria uma adoção de 100% de subsídio para o sistema de transportes, eliminando a arrecadação tarifária, sendo que as estratégias para conseguir aumentar o recurso orçamentário necessária eram o aumento de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e a criação do Fundo Municipal de Transportes (FUMTRAM).

A "municipalização", iniciada provisoriamente em janeiro de 1990, foi criada apenas em 25 de julho de 1991 com a Lei Ordinária nº. 11.037 - na mesma data, foi expedido o Decreto nº 29.245, regulamentando a Lei - que condicionou a remuneração dos operadores pelo serviço prestado e não mais diretamente por uma tarifa única, ou seja, separava assim os custos do sistema com a tarifa paga pelo passageiro. Portanto, os serviços seriam contratados e remunerados de acordo com os demais serviços público, possibilitando ainda que a tarifa fosse subsidiada. Porém, a lógica da "Tarifa Zero" não foi aprovada na Câmara Municipal, "o Projeto de lei criando o FUMTRAN e instituindo a Tarifa Zero não chegou a ser votado na Câmara Municipal, pois dependia da aprovação do aumento de IPTU que iria se constituir na principal fonte do fundo." (MENDONÇA, 1997, p. 100).

A partir da promulgação da lei foi possível a gestão municipal avaliar o já implementado "sistema municipalizado" por contratos emergências e elaborar novos editais de licitação.

Se os contratos de emergência forem analisados pelo seu conteúdo experimental, pode-se dizer que o novo sistema vem obtendo inteiro êxito. A “performance” das empresas que operam no sistema municipalizado, vis-a-vis com a daquelas que optaram por permanecer no sistema tarifado, é incomparavelmente superior, em termos de renovação de frota, de cumprimento de horários e viagens, de cumprimento de frota e outros valores objetivamente mensuráveis. Essa performance superior ganha maior relevância se considerarmos que as empresas optaram pela permanência no sistema tarifado assim procederam pelo fato de estarem operando linhas de maior rentabilidade (VAROLLI, 1991, grifo do autor).

A CMTC entendia que houve sucesso da “municipalização” e destacava que o benefício, na ótica da administração pública e dos usuários, é a desvinculação das tarifas de utilização efetiva pagas pelos usuários, do conceito de remuneração das empresas, pois libera o Poder Público para - se assim exigir o interesse público e social - implementar tarifas subsidiadas, de cunho social. Paralelamente, deixa de haver motivos para a pressão dos empresários pelo aumento de tarifa, a cada vez que ocorrer alteração no preço dos insumos. Assim, o Poder Público sinalizava para adoção definitiva do modelo de remuneração por serviço prestado.

[...] abre-se a possibilidade de realização de 40 concorrências, visando à contratação de 40 lotes de veículos, para cobrirem 40 áreas de atuação básica em que foi dividida a cidade. De cada processo licitatório deverá resultar a contratação de uma empresa, pelo período de 08 anos, para operar lote de veículos, devidamente providos de pessoal, instalações e equipamentos necessários ao atendimento da população. (VAROLLI, 1991)

Os novos contratos foram assinados no início do ano de 1992 com remuneração por serviço prestado, inclusive à operação da CMTC, e a questão tarifária começou a ser administrada através de dotação orçamentária, tendo como início a separação no orçamento para o subsídio do sistema e para gestão da CMTC. Com os novos contratos o sistema recebeu uma injeção de cerca de 2.500 novos ônibus, “possibilitando uma ampliação da oferta seja em termos de aumento de veículos operando em cada linha, seja no início de operação de novas linhas e atendimentos.” (MENDONÇA, 1997, p. 102).

Os contratos assinados²⁴ em 1992, de acordo com as Cláusulas 32^a e 33^a, adotaram a seguinte fórmula para o cálculo para a apuração da remuneração devida às operadoras, modelo já utilizado para as empresas que aderiam “municipalização provisória” em 1990.

²⁴ CMTC, 1992.

$$Rs = [(0,80 \times CT) + (0,20 \times Cp \times Dn)] \times 1/[1 - (Fs + Pi)/100]$$

Onde:

Rs: Remuneração diária pelo serviço prestado.

CT: Custo Total diário pelo serviço prestado.

Dn: Demanda de passageiros catracados no dia da prestação do serviço.

Fs: Alíquota do FINSOCIAL.

Pi: Alíquota do PIS.

Cp: Custo diário por passageiros do lote contratado.

Em resumo, a fórmula da remuneração se apresentada basicamente:

- i. 80% são referentes aos custos fixo e variável;
 - Custo fixo: composição de reserva técnica, remuneração de capital investido em veículos (inclui instalação e equipamentos nos veículos), instalações, equipamentos e almoxarifado, mão de obra de operação e manutenção, despesas de manutenção, peças e acessórios e depreciação de veículos.
 - Custo variável: combustível, lubrificante e rodagem.
- ii. 20% são referentes a passageiros transportados.
 - Relação entre o número de passageiros efetivamente transportados e o número de passageiros previstos para serem transportados.
 - Caso a demanda média real de passageiros catracados fosse superior ou inferior à demanda média real de passageiros catracados do mesmo mês do ano anterior, com uma variação superior a 10%, tanto negativa quanto positiva, era recalculada a demanda média a partir do mês subsequente.

O custo total, 80% da remuneração, depende da relação entre as viagens efetivamente realizadas e as viagens determinadas pelo poder público por meio da Ordem Operacional de Serviço (OSO), que especifica para cada linha a quantidade de frota, número de partidas por

faixa horária, quilometragem e tempo a ser percorridos. Assim, a apuração e fiscalização era realizada por linha operacional. Nesta forma de remuneração, se a empresa realizasse as viagens programadas na OSO, teria a garantia de 80% de sua remuneração prevista, os demais 20% era remunerado se transportasse a quantidade de passageiros prevista. Caso fosse identificado um número de passageiros transportados acima do previsto o fator de demanda previsto no cálculo da remuneração era adotado com valor igual a um, ou seja, a empresa operadora não era remunerada a mais por transportar mais, mas era remunerada com desconto em caso de não cumprimento da meta (MENDONÇA, 1997).

A remuneração por serviço prestado teve seu fim com o primeiro Termo Aditivo²⁵ assinado em fevereiro de 1993, passando a utilizar a forma de passageiros transportados, em que um valor era estabelecido para cada passageiro catracado, contingenciado pela participação de cada empresa no valor global do sistema²⁶, ou seja, a remuneração passou a ser feita pela divisão do total de tarifas arrecadadas por todas as empresas. Logo, a remuneração global por passageiro catracado não poderia ultrapassar o valor máximo previsto para todo o sistema, que era reajustado mensalmente. Este Termo Aditivo nº 01, assinado por todas as empresas, previa que a forma de remuneração por passageiro com valor limitado seria adotada apenas entre os meses de março e junho daquele mesmo ano.

Ainda em 1993, um novo edital de licitação foi lançado, conhecido como “privatização” do sistema de transportes, com a mesma fórmula de remuneração (passageiro transportado limitado) assinada nos Termos de Aditamento dos contratos vigentes nos moldes da “municipalização”. A partir de então, a CMTC concedia as garagens e a frota que detinha às empresas privadas.

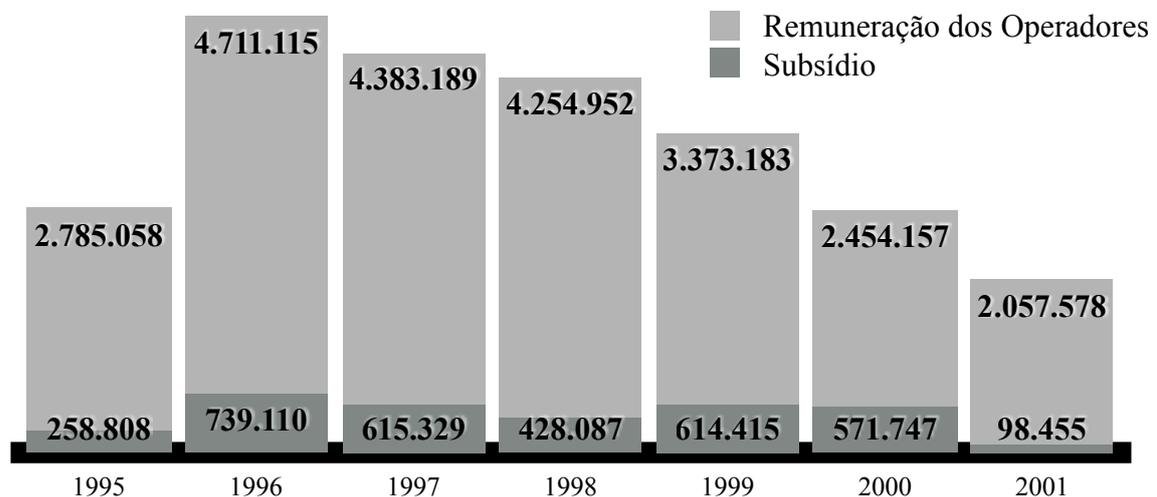
Após o final da vigência do Termo Aditivo nº 01 (junho de 1993), as empresas operadoras “negaram-se a firmar um novo, sendo mantida a remuneração nos termos desse aditivo contratual, em que pese não haver outro firmado entres as partes, sendo que, a partir de junho de 1994 foram firmados sucessivos aditivos contratuais que não preservaram a fórmula de remuneração original [...] o que levou a existência de períodos sem regras claras para a remuneração” (TATTO, 2014), explicados no item a seguir.

²⁵ CMTC, 1993.

2.1.2 A privatização do sistema

Em maio de 1994 a CMTC deixa a operação e passa apenas a gerir o sistema de transportes, prestado por 47 empresas responsáveis por operar todas as linhas da cidade nas 23 áreas operacionais, ainda vigentes desde 1977. A partir da privatização do sistema, segundo Zarattini (2003, p. 192), o serviço prestado foi piorando, “a frota não era renovada, não havia fiscalização eficiente sobre os horários, não se privilegiava o aumento da velocidade dos ônibus no trânsito. As lotações clandestinas surgiram, assim, nas brechas do sistema regular, onde o atendimento é pior ou mais demorado.” Em decorrência disto, Zarattini ainda afirma que “a solução passou a ser a injeção de subsídios do tesouro municipal”, aponta que entre os anos de 1997 e 2000 a prefeitura aportou cerca de R\$ 1 bilhão para as empresas de ônibus e, mesmo assim, o sistema não melhorou.

Gráfico 1 - Subsídio e remuneração das operadoras - período de 1995 a 2001



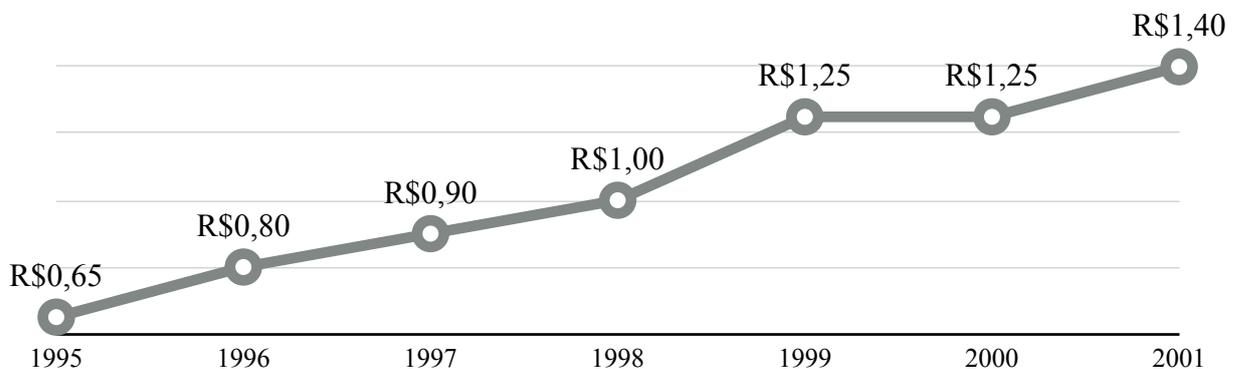
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans, 2015.

Nota: R\$ mil / Em valores reais. Calculados pelo IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) através do mês de dezembro de cada ano para o valor presente em dezembro de 2014.

O gráfico acima apresenta que não houve acréscimos reais de subsídios entre os anos de 1997 e 2000 como apontado por Zarattini. Importante lembrar que o subsídio é um mecanismo para

cobrir os custos que a receita tarifária sozinha não é suficiente, ou seja, ao invés de aumentar a tarifa ao usuário, a diferença entra as receitas e despesas do sistema é equilibrada pelo aporte de recursos orçamentários, com a finalidade de manter uma política de modicidade tarifária. De qualquer modo, o subsídio sozinho jamais representará uma melhora no sistema de transportes, tampouco na redução dos custos ou no ganho de eficiência. Avaliando a evolução da tarifa no mesmo período, é clara a lógica que as variações da tarifa e do subsídio, somados, podem ter ligação direta com os valores a serem remunerados às operadoras

Gráfico 2 - Evolução tarifária - período de 1995 a 2001



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans, 2015a. Em valores nominais.

No final de 1998, nos Termos Aditivos²⁷ assinados pelas empresas operadoras, estabeleceu-se que as empresas passaram a ser remuneradas a partir de setembro, daquele mesmo ano, pelo custo padrão, após revisão pela FIPECAFI das planilha de composição do custo operacional. Ou seja, as empresas voltaram a ser remuneradas pelo que foi acordado no contrato original - remuneração por serviço prestado, adicionados a um Fator de Ajuste caso houvesse variação do custo operacional, decorrente da compra de novos ônibus ou alteração das linhas, como exemplo. “A partir daí, muitas empresas passaram a reduzir seus custos operacionais, diminuindo partidas, mas mantendo seu “custo padrão”. O resultado não poderia ser outro: queda ainda maior no número de passageiros e aumento crescente do número de lotações clandestinas” (ZARATTINI, 2003, p. 192), pois era inexistente o estímulo ao cumprimento da

²⁷ SMT, 1998.

OSO, uma vez que o descumprimento da oferta não atingia diretamente a remuneração das empresas.

A redução da oferta de ônibus provocou uma carência que abriu espaço para um sistema “auxiliar” informal. Os perueiros assumiram a cobertura de um serviço público fragilizado, que há muito era precário. O transporte clandestino já existia na cidade de São Paulo, mas foi no decorrer de 1995 e no período subsequente à desmontagem da CMTC, concomitante à criação da SPTrans, que os perueiros começaram a se multiplicar pelas ruas em um crescimento acelerado (HIRATA, 2011, p. 445).

Esta forma de remuneração ficou vigente até maio de 2000 (já com contratos vencidos após 8 anos e prorrogados), momento em que se adotou o cálculo pela soma da “Parcela A” e “Parcela B” como a forma de remuneração total²⁸ aos operadores. A primeira continuava considerando o custo padrão como no aditivo de 1998, a segunda, “B”, chamada de passageiro-padrão, foi relacionada ao incremento de passageiros em relação aos passageiros programados. Em suma, se um operador não transportasse mais passageiros além do previsto na programação da linha, ele receberia praticamente pelo custo padrão (“Parcela A”), mas se transportasse passageiros a mais do que o previsto, poderia ampliar sua remuneração. Nesse aditivo também foi implementado o cálculo da tarifa equivalente por passageiro catracado - como multiplicador da “Parcela B”, devido a integração gratuita disponíveis nos terminais recém construídos.

A partir de julho de 2001, a prefeitura propôs um novo Termo Aditivo²⁹ a todas empresas operadoras com fórmula de remuneração que adicionava o fator de estímulo ao cumprimento de viagens, em que 10% da “Parcela A” da remuneração seria ponderado pelo fator de cumprimento de viagens. Isto é, não havia ganhos para as empresas, ainda havia risco de ter parte da remuneração perdida, o que culminou na recusa da maioria das empresas operadoras em assinar a proposta de aditivo naquele momento. De qualquer forma, em janeiro de 2002 foram realizados contratos emergenciais com as empresas privadas e/ou consórcios de empresas privadas para operarem 8 regiões, estabelecendo assim uma nova divisão para a cidade, implementando, para todos os contratos, o fator de cumprimento de viagens, mantendo as demais fórmulas nos aditivos anteriores. Ao todo foram 3 contratos emergenciais

²⁸ SMT, 2000.

²⁹ SMT, 2001.

(6 meses cada) que se encerraram em outubro de 2003, dando início ao novo contrato e origem ao novo modelo de concessão e operação da cidade.

Ainda em 2001 foi pensado pelo novo governo, que assumia a gestão municipal naquele ano, retomar uma operação pública do sistema, mas prevaleceu a proposta de aperfeiçoar os modelos de concessão e operação e manter a execução do serviço com as empresas privadas.

Uma opção seria a reconstituição de uma empresa pública que operasse parte do sistema. Essa alternativa foi descartada, pois não havia recursos suficientes para tal no tesouro municipal e mesmo o BNDES tinha suas linhas de crédito fechadas para empresas públicas. A alternativa que restava era manter a operação em mãos de empresas privadas e reorganizar o sistema de forma a melhorar seu padrão de qualidade. (ZARATTINI, 2003, p. 192).

Mesmo com as ações e mudanças nos critérios de remuneração com o intuito de aumentar os passageiros transportados, as tentativas da prefeitura não alcançaram os resultados esperados.

De 1977 até 2002 houve distintas formas de operação, remuneração e financiamento do sistema. O quadro abaixo apresenta as mudanças ocorridas ao longo do tempo.

Quadro 2 - Formas de operação e remuneração - período de 1946 a 2002

	1946 - 1977	1977 - 1989	1990 - 1993	1993 (1)	1994 (2)	1998 - 2000	2001 - 2002
Operação	Pública	Pública e Privada			Privada		
Remuneração	n/d	Tarifa arrecadada	Serviço prestado	Passageiro transportado com valor-limite		Custo padrão	Parcela A + Parcela B

Fonte: Elaboração própria.

(1) a partir de fevereiro de 1993 a remuneração passa a ser por passageiro transportado.

(2) a partir de maio de 1994 a operação passa a ser exclusivamente privada.

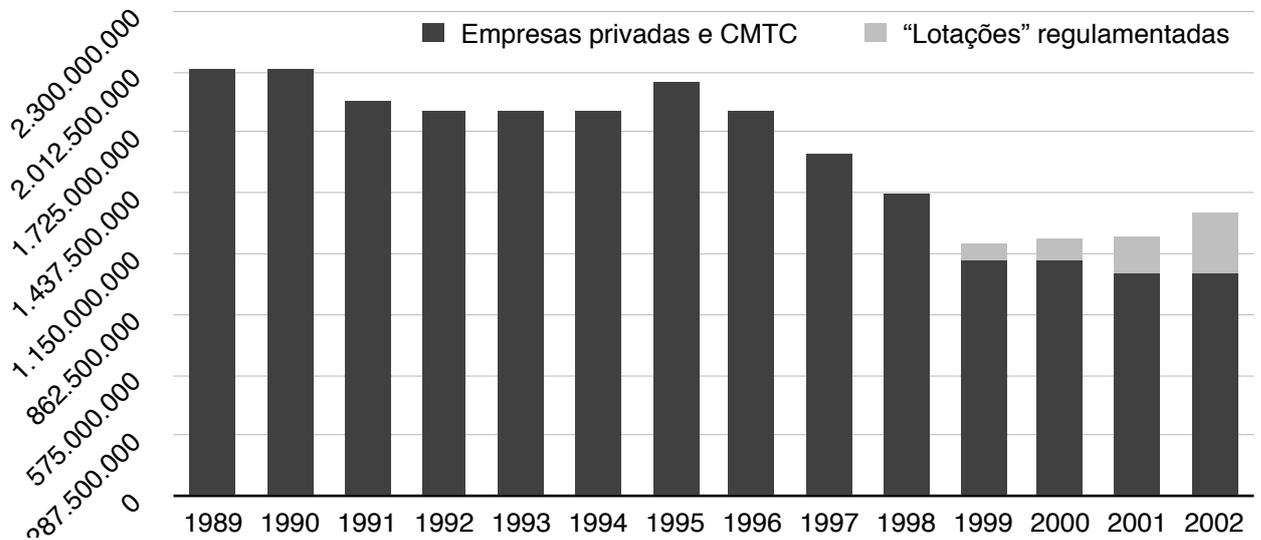
Analisando as formas de remuneração adotadas no decorrer da década de 90, verifica-se que não se criaram incentivos para as empresas buscarem aumentar o número de passageiros transportados, ao mesmo tempo que não garantiram o cumprimento dos requisitos mínimos para a operação, como renovação de frota e cumprimento de viagens programadas. A ausência

de serviços e falhas operacionais por toda a cidade resultaram no aumento do serviço de transportes clandestinos, que ficaram conhecidos popularmente como “perueiros”, houve uma proliferação do transporte clandestino por meio de “peruas” que chegou a 15 mil veículos (ZARATTINI, 2003).

Em 1999 por intermédio da Lei Municipal nº 12.893/99 foram regulamentados 4.042 perueiros para complementar o sistema de transporte coletivo por ônibus, chamados assim de “lotações regulamentadas”. Mesmo ocupando áreas em que as empresas não operavam, foi uma quebra de barreiras neste mercado de transportes em que dificilmente novos atores conseguem entrar.

Além do mais, as empresas contratadas na municipalização (1992) e na privatização (1993), com contratos previstos para 8 anos e prorrogáveis por mais 2 anos, foram aditados até janeiro de 2002. A partir disto, houve mais 3 contratos emergenciais com as mesmas empresas (cada contrato com duração de 6 meses) encerrando-se assim em outubro de 2003, momento que entrou em vigor a operação com o modelo de concessão do transporte municipal por ônibus ainda vigente em São Paulo. Já as cooperados, antigas lotações, começaram a operar organizados por cooperativas em agosto de 2003, pois não possuíam contratos emergenciais.

Gráfico 3 - Passageiros transportados por ônibus - período de 1989 a 2002



Fonte: SPTrans, 2015a

Nota: CMTC operou até maio de 1994.

Durante o período da “municipalização” houve queda no número de passageiros transportados, consequência do aumento expressivo do transporte irregular na cidade de São Paulo (SPTrans, 1999). Assim, não teve êxito para a melhoria da qualidade no transporte, pois não gerou incentivos para os operadores atenderem a demanda, aumentarem o número de passageiros transportados e, conseqüentemente, a aumentar receita tarifária, essencial para o equilíbrio do sistema. Pelo contrário, trouxe aumento da rentabilidade das linhas aos operadores privados, uma vez que grande parte do custo independia dos passageiros transportados e não operavam linhas locais — bairro a bairro, que tecnicamente têm maiores custos operacionais.

A forte queda verificada após o ano de 1996 dá-se pelo aumento das lotações que foram atraindo os passageiros do sistema regulamentado, operando linhas que melhor atendiam a demanda local da população (SPTrans, 1999). A partir de 1999, mesmo com a autorização para operação dada às lotações, o dado de passageiros transportados continuou a cair. O que pode ser explicado devido a taxa administrativa que as lotações deveriam pagar à SPTrans,

que era variável pelos passageiros transportados, logo, possivelmente, o quantitativo correto não foi registrado durante esse período até 2004 com a implementação do Bilhete Único.

2.2 O modelo de concessão - período de 2003 a 2015

O modelo de concessão iniciado em 2003 teve como base principal a Lei Municipal nº 13.241, de 12.12.01, que ficou conhecida como a “Lei dos Transportes”. A primeira grande mudança foi a criação do Sistema Interligado que é composto por Subsistema Estrutural, operado por veículos de médio e grande portes, que atendem demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade; e por Subsistema Local que é operado por veículos de menor capacidade, interligando bairros com menor demanda e com linhas para alimentar o Subsistema Estrutural. Houve também uma nova organização das áreas operacionais, o que dividiu em 8 grandes regiões mais o centro da cidade, substituindo assim as 23 áreas operacionais criadas em 1977. Esta reorganização operacional foi implementada já nos contratos emergenciais que vigoraram entre janeiro de 2002 e outubro de 2003. Curioso é que as 8 áreas operacionais já adotadas nos contratos emergenciais de janeiro de 2002 só foram legalmente criadas em dezembro do mesmo ano por meio do Decreto Municipal n.º 42.736, que regulamentou a Lei dos Transportes.

Em resumo, o município foi dividido em 8 áreas e em cada uma delas com 2 consórcios (Anexo, Figura 1), um para empresas concessionárias e outro para cooperativas permissionárias operarem os Subsistemas Estrutural e Local, respectivamente. As cooperativas correspondiam em grande parte aos “perueiros” que foram regulamentados na década anterior e operavam as linhas debilitadas que as empresas não assumiram.

No ano de 2013, a partir do Decreto nº 53.887, de 08.05.13, passou a considerar 3 macro áreas operacionais (Noroeste, Leste e Sul), mantendo-se a mesma divisão anterior de 8 áreas para o Subsistema Estrutural e alterando para 12 áreas operacionais para o Subsistema Local (Anexo, Figura 2). No edital de licitação lançado em 2013 foram previstas estas divisões, porém com a sua revogação apenas foram implementadas nos contratos emergenciais assinados em julho de

2014 e, posteriormente, em janeiro de 2015. Nestes últimos também houve uma outra mudança considerável para o futuro do sistema, os contratos de permissão (emergenciais) em janeiro de 2015 foram assinados por empresas formadas a partir das cooperativas. Ou seja, atualmente, não há mais cooperativas operando o sistema de transportes da cidade de São Paulo, há somente empresas com contratos (prorrogados ou emergenciais) de concessão e permissão em vigor.

A SPTrans, criada em 1995, tem a atribuição de planejamento, programação e fiscalização, além de incentivo ao desenvolvimento tecnológico; é ‘uma sociedade de economia mista, instituída assim uma empresa de pessoa jurídica de direito privado, enquadrando-se na regra do art. 37, § 6º da CF, fazendo parte da administração indireta do município. A SPTrans detém a titularidade do serviço público de transporte coletivo e delega apenas a execução à iniciativa privada. Na Lei Federal nº. 8.987/95 está previsto que os contratos de concessão devem ter prazo determinado, porém, para os contratos ou termos de permissão, devido a característica de precariedade, o prazo deve ser indeterminado. No entanto, o inciso II do art. 21 da Lei dos Transportes estabelece que os contratos de permissão têm prazo de 7 anos, com possibilidade de prorrogação por mais 3 anos, logo,

a fixação de prazo na permissão praticamente faz desaparecer a diferença entre esse instituto e a concessão, já que ocorrerá a perda da precariedade e o permissionário se tornará titular de direito subjetivo oponível à Administração, consistente no direito à prestação do serviço permitido pelo prazo convencionado, sob pena de responder a Administração Pública por perdas e danos (DI PIETRO, 2012a, p. 136).

Em 2002, a SPTrans realizou um estudo³⁰ para elaboração dos editais, estimando a demanda de passageiros, os custos e investimentos do sistema por área operacional. Os Editais de Licitação³¹ foram lançados na modalidade concorrência, sendo por tipo de menor valor de remuneração por passageiro registrado para o Subsistema Estrutural (concessão) e por tipo de melhor técnica para o Subsistema Local (permissão). Para a concessão, o Edital previa que as empresas ou consórcio de empresas apresentasse proposta comercial definindo o valor por passageiro; e para permissão o próprio Edital já trazia os valores máximos por passageiro registrado, prevalecendo a proposta de melhor técnica por cooperativas ou por consórcio de

³⁰ SPTrans, 2015a.

³¹ Editais nº 12/2002 para concessão da operação do Subsistema Estrutural e nº 13/2002 para permissão da operação do Subsistema Local.

cooperativas. Ambos editais já previram a outorga da operação em 8 áreas operacionais, divisão da cidade definida pelo Decreto Municipal nº 42.736/02. A área 4 foi a única que apresentou problemas operacionais em todo período de concessão ao ponto de haver rescisão contratual, sendo realizada uma nova licitação em dezembro de 2007. Ainda assim, foi declarada caducidade³² do contrato em outubro de 2013 e atualmente opera por contratos emergenciais.

A remuneração para os permissionários foi definida por dois fatores: o valor da remuneração por passageiro registrado, estabelecido no Edital, multiplicado pelo número de passageiros registrados. O art. 44 da Lei dos Transportes definiu que seriam selecionados em Edital de Licitação 4.984 “pessoas físicas, operadores individuais, proprietários ou beneficiários únicos de arrendamento mercantil de veículos de transporte coletivo de passageiros, organizados ou não em cooperativas, nas delegações para a Operação no Subsistema Local” mais 942 operadores individuais no decorrer dos serviços, limitando a 6.000 o total de cooperados, o que ocorreu ao longo do contrato até 2014. Já a remuneração das concessionárias foi prevista através do cálculo pelo produto do valor da remuneração por passageiro registrado, ofertado em proposta comercial, e do número de passageiros registrados.

2.2.1 Conta Sistema

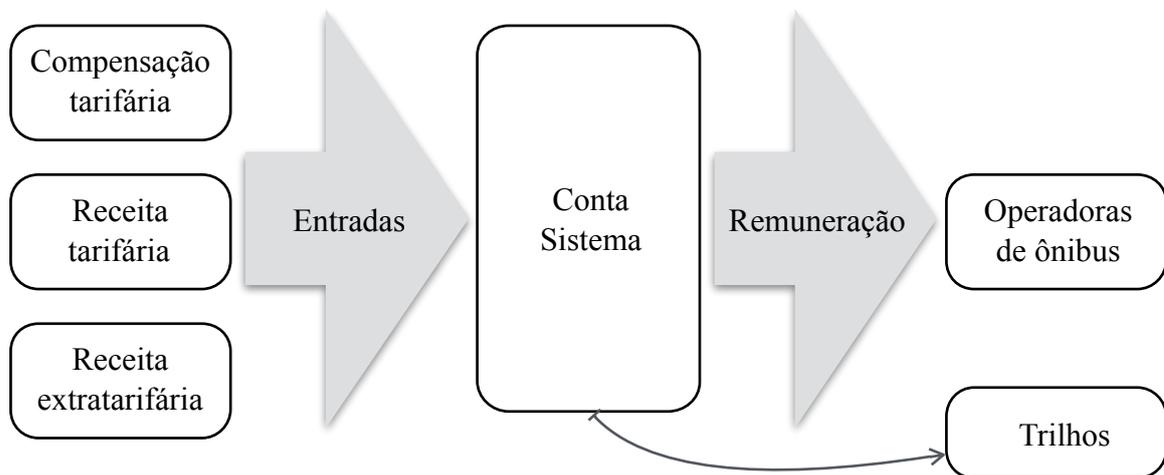
Para gerir as receitas tarifárias e extratarifárias provenientes da prestação do serviço, das entradas de compensação tarifária e das saídas da remuneração às operadoras, criou-se a Conta Sistema que é separada da Conta Gestão da SPTrans, esta responsável pelo pagamento dos custos correntes da gestão do sistema pelo poder público (inclui-se também os recursos destinados aos terminais - mesmo conceitualmente sendo um custo do sistema de transporte e não da gestão da SPTrans)³³. Tecnicamente, além de separar a finalidade de cada serviço (gestão pelo poder público e operação pela iniciativa privada), as receitas e despesas da Conta Sistema não estão juntas com a Conta Gestão porque poderia haver dupla tributação dessas

³² Com base no Decreto Municipal 54.548, de 08 de maio de 2013.

³³ A gestão dos terminais tem tratamento contábil diferenciado, não sendo incluída no balanço da SPTrans, visto que se trata apenas de repasse da Secretaria Municipal de Transportes e, portanto, não sujeita à tributação de qualquer natureza.

receitas, pois as empresas operadoras seriam tributadas, bem como a SPTrans. Logo, as receitas contabilizadas na Conta Sistema não têm “dono” até que sejam apurados os custos operacionais e a partilha seja distribuída entre os consórcios de acordo com remuneração estabelecida em contrato. Ainda assim, o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, não possui personalidade jurídica própria, motivo pelo qual toda sua movimentação financeira se dá através de contas bancárias de titularidade da SPTrans.

Figura 1 - Entradas e saídas da Conta Sistema



Fonte: Elaboração própria.

Como o Bilhete Único é válido para o sistema de transporte por trilhos, gerido pela CPTM, Metrô e Via Quatro, na Conta Sistema também entram receitas que são transferidas a estes 3 entes gestores. É no momento do repasse de remuneração às operadoras de ônibus que é realizado o desconto das multas aplicadas, ou seja, as empresas tem o valor das infrações descontado da remuneração, após os processos de julgamento e defesa, e não o pagamento direto à SPTrans (agente fiscalizador), o que deveria garantir sempre o pagamento, sem atrasos ou inadimplência.

2.2.2 Remuneração às operadoras

Ambos os contratos de concessionárias e permissionárias previam valor da remuneração por passageiro registrado, entretanto foi estabelecida uma cláusula (19ª e 20ª para os contratos de concessão e permissão, respectivamente) de Disposições Transitórias que dentre outras questões tratava a remuneração das operadoras de forma diferenciada até o fim do período de transição, este calculado para perdurar entre a data de assinatura do contrato e o início da operação no cenário em que determinadas tecnologias, como o sistema de bilhetagem eletrônica, estivessem implantadas (EY, 2014). As Disposições Transitórias encerraram-se apenas em março de 2005 e, neste período, foram adotadas formas distintas de remuneração para as concessionárias e permissionárias.

Para o Subsistema Estrutural os contratos previam que no período de transição o cálculo da remuneração seria por meio da soma de parcela fixa, parcela produtividade, rateio de catraca de terminais, gratuidades, investimentos e, se aplicar, energia de tração (trólebus). Entende-se que a fórmula aplicada neste período é o pagamento pelo custo padrão do serviço prestado mais a parcela de passageiro catracado que foi superior ao número do passageiro de referência. Para o Subsistema Local, a remuneração se deu diretamente pela tarifa paga pelos passageiros. Ou seja, os valores pagos às permissionárias era igual à sua arrecadação tarifária.

Em 2005, as concessionárias pleitearam reequilíbrio de contrato com a alegação de que a realidade do sistema de transporte continuava divergente daquela acordada inicialmente. Nos termos de aditamento alegou-se impossibilidade de implantação da remuneração por passageiro registrado em função da imprecisão no dimensionamento do aumento do número de passageiros, uma vez que os terminais se tornaram mecanismos de integração do sistema sem cobrança tarifária ao usuário. Logo, a SPTrans entendeu necessária uma remuneração que cobrisse os custos de operação e a alternativa adotada foi que a remuneração seria aquela baseada na planilha de custos previstos para o operador (EY, 2014), adotando assim uma remuneração simplificada por custo padrão. Já para as permissionárias adotou-se a remuneração por passageiro registrado, conforme previam os contratos, adicionando em

março de 2007 um complemento por Renovação da Frota à remuneração por passageiro registrado, o Fator³⁴ Integração e o Fator Gratuidade.

A alteração na forma de remuneração em março de 2005 para as concessionárias gerou novos termos de aditamento que introduziu também o fator de renovação da frota, pois a elaboração das propostas comerciais à época em que foram realizados os estudos (que deram origem às propostas comerciais apresentadas pelas empresas), para estabelecer o valor da remuneração calculada, consideravam os investimentos para a renovação de frota e, também, em terminais através de recursos dos operadores. Contudo, como a metodologia utilizada para apuração do valor de remuneração por passageiro se baseava na planilha de custos operacionais e não previa os efeitos dos investimentos ao longo do período de Concessão, a SPTrans identificou a necessidade de recompor as renovações por meio de adicionais sobre a remuneração por passageiro (SMT, 2015a), que ocorreram no período de março de 2008 a julho de 2010, fator que também foi atribuído às permissionárias entre março de 2007 e julho de 2010.

A remuneração por custo padrão às concessionárias só foi alterado com os Termos de Aditamento³⁵ de 2008, os quais estabeleceram que a partir de março de 2008 a remuneração se daria pelo valor de passageiro transportado, porém limitada a variação entre -1% e 1%. Caso fosse superior a 1% da demanda de referência, prevista por área operacional, acrescentaria a metade do valor de remuneração para os passageiros registrados excedentes; e caso fosse inferior a -1%, seria considerada a demanda de referência. Ou seja, nesse modelo de remuneração os operadores não tinham risco de demanda, assim o risco operacional era baixíssimo, o que também não criou incentivos para busca de demanda ou ajuste de frota no caso de redução de demanda.

A partir de março de 2010 os termos de aditamento assinados pelas concessionárias e permissionárias estabeleceram que a remuneração se daria puramente por passageiros transportados, adicionando o complemento de frota na remuneração por passageiros registrados com a finalidade de substituição de veículo de pequeno porte que já estavam

³⁴ Os fatores de integração e gratuidade foram criados como trava para que todas as catracadas realizadas (a partir da segunda até a quarta no período de 3 horas no bilhete único e em todas para gratuidades) sem a cobrança da tarifa não afetassem a remuneração. Ou seja, estipulou-se um fator que não prejudicasse o empresário e desincentivasse a pegar passageiros em pontos de maior possibilidade de integração e não onerasse o Poder Público para o pagamento integral das catracadas sem a contrapartida tarifária.

³⁵ SMT, 2015a

acima da idade máxima por veículos de médio porte. O Fator de Complemento de Frota foi retirado da fórmula de remuneração para as concessionárias e permissionárias em maio de 2012 e julho de 2014, respectivamente.

Para as concessionárias, a partir de maio de 2012, foi estabelecido que a remuneração se daria pelo valor por passageiro transportado (excluiu-se o Fator de Complemento de Frota) pela demanda registrada mais o Fator de Produtividade, que estabelecia o fator de cumprimento da frota, dada pela equação a seguir:

$$\text{Remuneração} = \text{Remuneração por Passageiro} \times \text{demanda} \times \text{Fator de Produtividade}$$

Onde:

Fator de Produtividade = FCF/FCF meta.

FCF = Fator de cumprimento de frota, medido conforme transmissões do AVL conjugado com os dados do sistema da bilhetagem eletrônica.

FCF meta = Fator de cumprimento de frota conforme determinado para a área operacional.

O Fator Produtividade é limitado entre o valor de 1 e ao valor resultante da equação: $(1/(1+\text{Cesta de Índices prevista no contrato}))$.

O Fator de Produtividade, na prática, jamais repercutiu efeito na remuneração, pois seu cálculo sempre ficam em 1. O que evidencia problemas estruturais de governança, uma vez que este Fator que tinha objetivo de melhorar qualidade dos serviços teve efeito nulo e, sabendo que o setor de transportes tem forte influência dentro dos governos e da administração pública, revela a necessidade de segregar a gestão do sistema da remuneração às operadoras.

Após julho de 2013 os contratos de concessão foram 2 vezes prorrogados por 12 meses, os contratos de permissão foram prorrogados 1 vez por prazo de 12 meses, e, posteriormente, foram firmados com mais 2 contratos emergenciais. Ambos os casos tem previsão de encerramento para julho de 2015, sendo atualmente vigentes as formas de remuneração por passageiro transportado, com adicional dos Fatores de Integração e Gratuidade apenas para as permissionárias.

Quadro 3 - Formas de Remuneração das concessionárias e permissionárias (período de 2003 a 2015)

Ano	Concessão (Subsistema Estrutural)	Permissão (Subsistema Local)
2003	Custo Padrão + Parcela Produtividade	Tarifa pela tarifa arrecadada
2005	Custo Padrão	Passageiro Transportado
2006		Passageiro Transportado
2007		
2008	Passageiro transportado - valor limite	(com Fator de Integração, Fator de Gratuidade e Renovação da Frota)
2009	(Renovação da frota)	
2010	Passageiro Transportado	Passageiro Transportado (Complemento de Frota, Fator de Integração e Fator de Gratuidade)
	(Complemento de Frota)	
2011		
2012	Passageiro Transportado	Passageiro Transportado
2013		
2014		Passageiro Transportado
2015		(Fator de Integração e Fator de Gratuidade)

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

2005: (permissão) a partir de março passou a ser passageiro transportado, encerrando a disposição transitória

2007: (permissão) a partir de março incorporou-se o FI, FG e Renovação da Frota.

2008: (concessão) a partir de março.

2010: (concessão e permissão) a partir de março

2010: (concessão e permissão) a partir de março incluiu-se o complemento da frota.

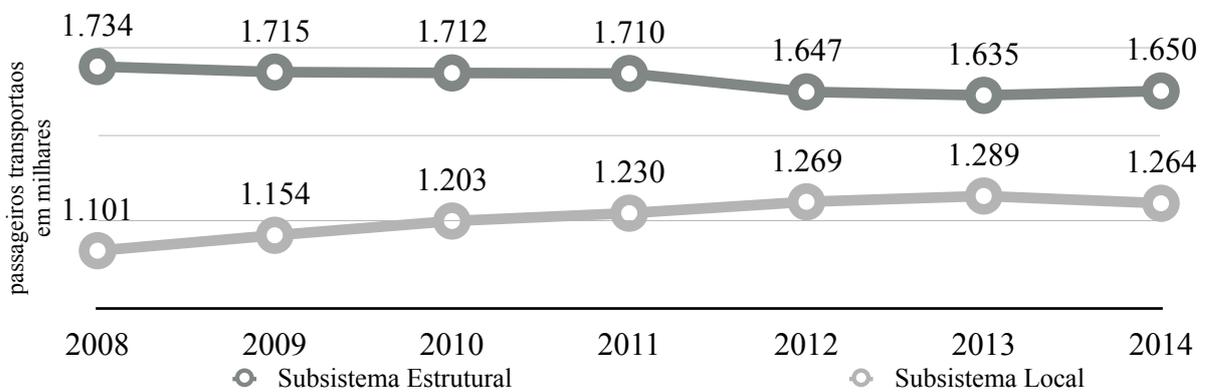
2012: (concessão) a partir de maio.

2014: (permissão) a partir de julho.

A análise dos contratos e aditamentos no que tange as formas de remuneração das operadoras mostrou que os reajustes de remuneração previstos, anualmente, a partir de uma cesta de índices e os reajustes de reequilíbrio econômico-financeiro, foram tratados pelo instrumento

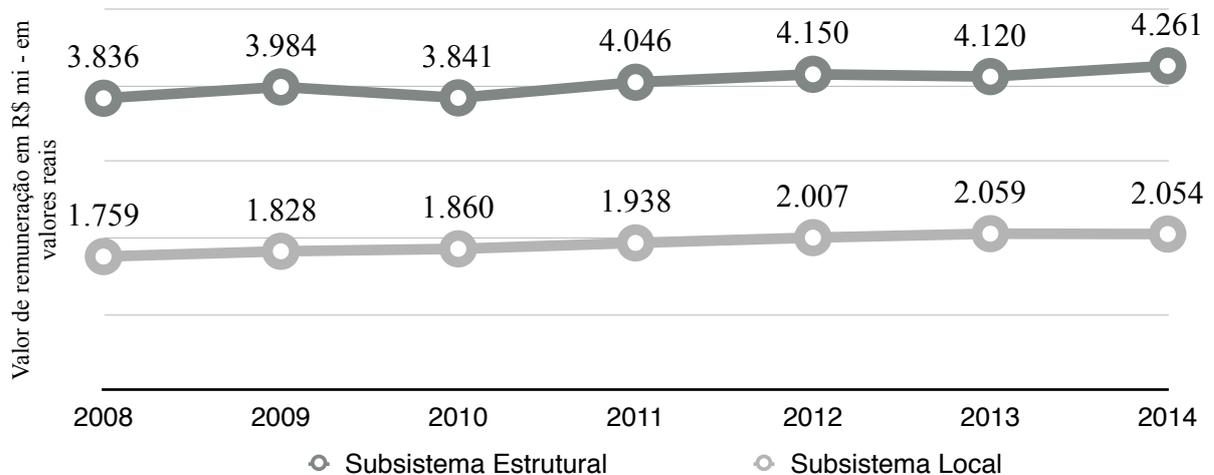
de Termo de Aditamento, sendo que a métrica de cálculo prevista, da qual gerou as propostas comerciais, foi alterada a fim de cobrir os custos de operação, regra prevista apenas para utilização no período denominado de “Disposições Transitórias”, porém, utilizada sistematicamente. Mesmo após 2008, os reajustes não seguiram métricas e padrões previstos no edital, o que gerou aumentos acima do necessário se comparados com os custos incorridos no mesmo período. Pode-se visualizar que as diferenças entre as formas de remuneração e as alterações expressas nos contratos impactaram na demanda de passageiros transportados conforme apresenta os gráficos 4 e 5 a seguir:

Gráfico 4 - Passageiros transportados - período de 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans, 2015.

Gráfico 5 - Remuneração às operadoras - período de 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans, 2015.

Nota: R\$ mi / Em valores reais. Calculados pelo IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) através do mês de dezembro de cada ano para o valor presente em dezembro de 2014.

Entre 2008 e 2014, enquanto a demanda caiu do Subsistema Estrutural em 5 %, a remuneração, no mesmo período, teve alta de 11%, em valores reais. Já para o Subsistema Local, a demanda aumentou 15% seguida de aumento de 16% da remuneração, em valores reais, assim tiveram aumentos, aproximadamente, na mesma proporção.

Tabela 1: Valor total da remuneração das operadoras - período de 2003 a 2014

Ano	Subsistema Estrutural	Subsistema Local	Total
2003 (1)	2.780.936.563	200.792.937	2.981.729.500
2004	2.793.963.532	1.168.637.075	3.962.600.607
2005	2.843.243.423	1.514.100.889	4.357.344.311
2006	3.124.215.931	1.831.667.162	4.955.883.093
2007	3.454.040.056	1.820.866.001	5.274.906.057
2008	3.836.936.093	1.759.852.268	5.596.788.361
2009	3.984.066.805	1.828.891.421	5.812.958.226
2010	3.841.995.474	1.860.400.934	5.702.396.408
2011	4.046.054.479	1.938.641.042	5.984.695.520
2012	4.150.452.091	2.007.879.126	6.158.331.217
2013	4.120.630.778	2.059.912.893	6.180.543.671
2014	4.261.136.124	2.054.980.136	6.316.116.260
Total	43.237.671.349	20.046.621.884	63.284.293.231
	68,32%	31,68%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans (2015).

(1) Apenas para o Subsistema Local: dados referentes ao período de agosto a dezembro.

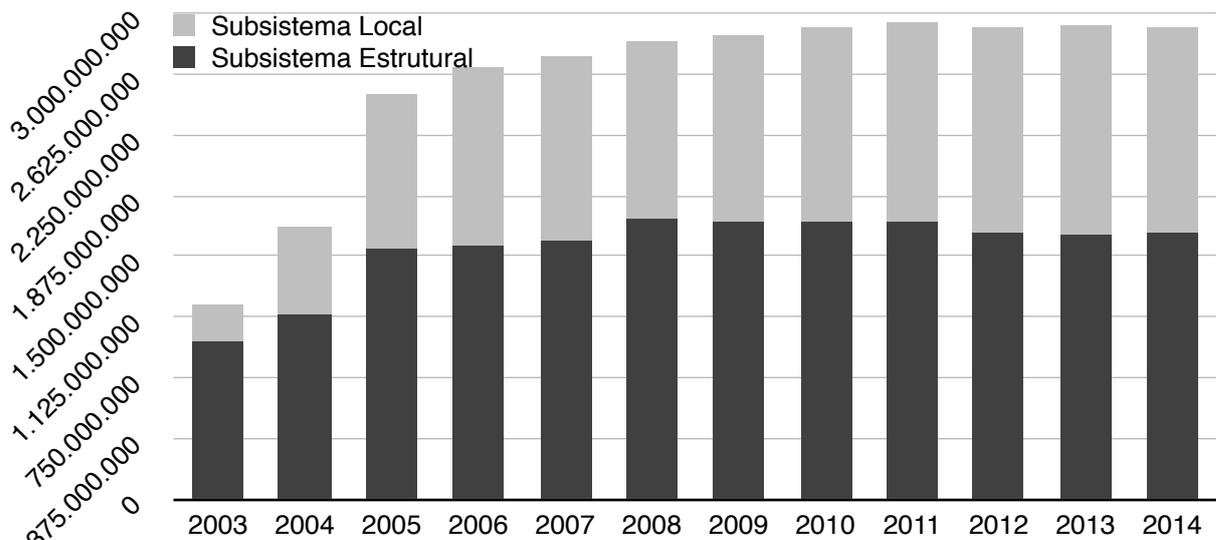
Notas: R\$/Em valores reais. Calculados pelo IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) através do mês de dezembro de cada ano para o valor presente em dezembro de 2014.

O modelo de remuneração estabelecido pela Lei nº 13.241/01, não distingue subsídio por linha de operação. O subsídio que a Prefeitura destina ao sistema de transporte por ônibus é avaliado calculando-se as receitas tarifárias e extratarifárias e deduzindo-se, desse montante de receita, as despesas globais do sistema de ônibus, incluindo as gratuidades (idosos e

peças com deficiência), as tarifas integradas (entre ônibus e entre ônibus e Metrô/Trem) e reduzidas (estudantes).

O déficit que restar dessa equação é conhecido como “compensação tarifária”. Já para a Permissão é prática nas cooperativas estabelecerem um sistema de rateio entre os cooperados, que operam linhas deficitárias de demanda, de forma a equacionar a distribuição da receita entre os operadores de uma forma mais justa, evitando prejudicar aqueles que prestam serviços nas linhas deficitárias. Entende-se que compete às cooperativas solucionar essas desigualdades entre os cooperados, subsidiando aqueles que operam linhas de baixa demanda.

Gráfico 6 - Passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo - período de 2003 a 2014



Fonte: SPTrans, 2015.

A quantidade de passageiros transportados tiveram significativos aumentos a partir de 2005 com início efetivo da operação do Sistema Interligado e após a implementação do Bilhete

Único³⁶ em 2004, o qual excluiu de vez o transporte desregulamentado das ruas da cidade, trazendo resultados positivos com aumento de arrecadação tarifária.

2.2.3 Os custos do sistema

Os custos operacionais do transporte coletivo por ônibus usualmente são divididos em 2 tipos: fixos e variáveis. No primeiro caso costumam ser classificados por custo de capital, mão de obra e despesas administrativas. Já os custos variáveis se referem ao volume de produção; é variável pois está diretamente ligado a produção do sistema, do lote ou de uma linha específica, ou seja, a unidade de medida utilizada é o quilometro rodado. Logo, tais custos são balizados por índices de consumo e o valor da unidade de combustíveis, lubrificantes, rolagem e peças e acessórios. Os custos operacionais correspondem a cerca de 92% do custo de todo sistema em São Paulo, os 8% restantes estão distribuídos em outros custos, que correspondem a operação de terminais de transferência, comercialização, fiscalização e gerenciamento.

As planilhas de revisão tarifária disponíveis pela Secretaria Municipal de Transportes (2015) colocam peças e acessórios em custos fixos e separam as despesas administrativas dos custos operacionais. Este estudo adotará o padrão detalhado no parágrafo anterior e utilizará os dados disponíveis do sistema de São Paulo.

A SPTrans adota o custo padrão como forma de remuneração e não custo incorrido, ou seja, adota-se um parâmetro de cálculo ou coeficiente de consumo para cada item de custo e aplica-se a um valor de referência. Portanto, não há apuração do custo efetivo das empresas e cooperativas. Assim se o mercado permite uma redução nos valores de compra dos insumos, tal eficiência não é compartilhada com os usuários e com o Poder Público. Por outro lado, aumentos de custo são arcados pelos operados ao longo do ano. O método do custo padrão

³⁶ “Com a implantação do Bilhete Único, a SPTrans passou a ter controle real da demanda transportada, eliminando a falta de informação sobre os pagantes em dinheiro e aqueles que realizavam integração em áreas paga dos terminais, sem registro na catraca. A demanda dos permissionários até a implementação do Bilhete Único era informada pelos próprios operadores, sem grande possibilidade de checagem por parte do Poder Público. A partir de abril/04, portanto antes da generalização do serviço, a demanda registrada no SBE-Sistema de Bilhetagem Eletrônica já era superior àquela informada pelos permissionários, mesmo considerando que a transmissão de dados não havia ainda atingido um patamar adequado” (FARIAS, 2014, p. 01).

indica um “custo ideal” que deverá ser perseguido, servindo de base para a administração apurar a eficiência da produção (consumo de insumos) e conhecer as variações de custos. Contudo, é aceitável se revisado e reajustado, periodicamente, sempre quando ocorrer alterações significativas nos custos que alterem as condições correntes. Nesses casos, o custo deve ser ajustado ao real.³⁷

Quadro 4 - Custos operacionais do sistema de transporte de São Paulo (maio de 2014)

Custos operacionais	Subsistema Estrutural	Subsistema Local
1. Custos variáveis (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4 + 1.5)	26,85%	23,02%
1.1 Combustíveis	18,68%	14,89%
1.2 Lubrificantes	0,53%	0,53%
1.3 Rodagem - diesel/gás/trolebus	1,96%	1,60%
1.4 Peças e Acessórios	5,67%	5,99%
1.5 Energia para Tração (Trólebus)	0,27%	—
2. Custos Fixos (2.1 + 2.2 + 2.3 + 2.4 + 2.5 + 2.6 + 2.7)	65,15%	68,98%
2.1. Depreciação do Capital (2.1.1 a 2.1.4)	9,02%	8,33%
2.1.1 Veículos	8,49%	7,50%
2.1.2 Validadores Eletrônicos	0,07%	0,23%
2.1.3 AVLS	0,20%	0,29%
2.1.4 Instalações e Equipamentos	0,25%	0,31%
2.2 Remuneração do Capital (2.2.1 a 2.2.5)	6,27%	5,58%
2.2.1 Veículos	5,37%	4,46%
2.2.2 Validadores Eletrônicos	0,02%	0,05%
2.2.3 AVLS	0,06%	0,08%
2.2.4 Almoxarifado	0,03%	0,03%
2.2.5 Instalações	0,78%	0,95%
2.3 Mão de obra (motorista, cobrador, manutenção e fiscal)	42,78%	48,63%
2.4 Manutenção de Validadores Eletrônicos	0,10%	0,13%
2.5 Manutenção de AVLS	0,07%	0,10%
2.6 Despesas Administrativas	5,52%	5,80%
2.7 Reserva Técnica de veículos (e instalações)	1,40%	0,40%

³⁷ EY, 2014.

Custos operacionais	Subsistema Estrutural	Subsistema Local
3. Outros custos (1)	8%	8%
Total (1 + 2 + 3)	100%	100%
Total dos custos operacionais (maio de 2014)	R\$355.649.052	R\$175.767.178
Representação dos Subsistemas nos custos operacionais	66,92%	33,08%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SMT, 2015.

Notas: itens de custo sem considerar tributos

Em valores nominais

(1) Operação de terminais, comercialização, fiscalização e transferência.

Nos próximos tópicos, o estudo aborda cada item dos custos variáveis e fixos, apresenta os coeficientes de consumo estimados pelo GEIPOT (1996), confrontando com o que é adotado pela SPTrans e por outras cidades. Além disso, apresenta o que foi remunerado pela SPTrans a partir do custo padrão adotado na fórmula de cálculo da remuneração às operadoras e o quanto variar-se-ia se o cálculo fosse adotado pelos custos de mercado (coeficientes de mercado mais custos incorridos em São Paulo).

2.2.3.1 Custos Variáveis

Os custos variáveis são dependentes da produção quilométrica e da especificação da frota referencial. A quilometragem ociosa, composição da produção quilométrica, que serve para nortear o pagamento de mão de obra e de combustível — itens de maior peso na estrutura de custos, estava computada com valores acima do padrão tanto para concessão quanto para permissão (EY, 2014). Este ajuste também reduziria o custo em 3,5% e 6,98% para concessão e permissão, respectivamente.

a) Combustíveis

O cálculo de combustível é realizado pela multiplicação do coeficiente de consumo de diesel³⁸, considerando cada tipo de veículo, pelo valor do diesel por litro, pela produção quilométrica total e ociosa, e pela quantidade total da frota (GEIPOT, 1996), segundo fórmula abaixo:

$$\text{Custo Combustível (R\$/km)} = \text{Coeficiente de Consumo (l/km)} \times \text{Preço Diesel (R\$/l)}$$

Os valores do coeficiente de consumo de diesel adotados em São Paulo se mantiveram fixos durante todo o período de vigência do contrato e dentro da média adotada em demais cidades brasileiras.³⁹

O valor do preço do diesel calculado pela SPTrans para pagamento de combustível é referenciado pelo valor da ANP⁴⁰ médio. Entretanto, em 2014, verificou-se que as concessionárias nos últimos 5 anos de contrato (2008 a 2013) estavam pagando, em média, 1,3% abaixo do valor da ANP médio, chegando até 26% abaixo do menor valor de pagamento encontrado⁴¹. Tal fato é justificado pelo poder de compra das empresas concessionárias que compram em grande quantidade e fazem acordos comerciais que lhe permitem melhor eficiência, entretanto, por um lado, o que poderia ser conceituado como eficiência. Por outro lado, reflete a falta de apuração do custo real pelo Poder Público para balizamento dos reajustes da remuneração, por meio da criação de métricas que não desestimule as operadoras a serem eficientes, ou seja, se o Poder Público pagar sempre pelo custo incorrido não fará sentido para as operadoras buscarem um valor menor no mercado, pois, mesmo que tenha um teto estabelecido (ANP médio, por exemplo), a cada compra abaixo desta referência as empresas passariam a totalidade do ganho para o setor público. Logo, deve haver uma partilha de um possível ganho de eficiência.

³⁸ Os gastos com energia elétrica, combustível dos ônibus tipo Trólebus, são pagos a parte de acordo com os custos incorridos.

³⁹ EY, 2014.

⁴⁰ Agência Nacional do Petróleo (ANP) - valores calculados pelo preço médio do diesel para distribuidoras na cidade de São Paulo.

⁴¹ EY, 2014.

b) Lubrificantes e rodagem

O cálculo de lubrificantes é realizado com base no consumo de combustível a partir de um coeficiente preestabelecido. GEIPOT (1996) adota o coeficiente de consumo por um valor mínimo de 0,04 e máximo de 0,06 a ser multiplicado pelo valor do litro e quilometragem rodada. Entretanto, em São Paulo remunera este item de acordo com o consumo de combustível, utilizando o valor de 3% para lubrificantes sobre o valor total do custo de combustível, independente da quilometragem realizada e do índice de consumo. Desta forma não é possível comparar com demais cidades, porém, ainda assim, este valor de 3% adotado pela SPTrans está acima dos valores contabilizados pelas operadoras para este item de custo, que foi apurado através das informações contábeis disponibilizadas pelas concessionárias, sendo encontrado o valor de 1,92%.

O item de custo de rodagem corresponde aos gastos referentes ao pneu, recapagem, câmara de ar e protetor (GEIPOT, 1996), tendo o valor por quilometro (total e ociosa) como unidade de medida. O coeficiente de consumo de rodagem é baseado tanto na vida útil do pneu (considerando recapagem), quanto na tipologia do pneu que, por sua vez, depende diretamente da tipologia do veículo. Os valores adotados para o coeficiente de consumo de rodagem pela SPTrans estão dentro da média dos valores utilizados em demais cidades⁴². Já os valores remunerados às operadoras concessionárias para este item de custo, considerando os preços unitários multiplicado pelos coeficientes de consumo, estão 10,3% acima dos valores praticados pelo mercado⁴³, apurados de acordo com análise de notas fiscais das compras de combustíveis (parâmetro deste custo) realizadas pelas operadoras.

⁴² EY, 2014.

⁴³ *idem*.

c) Peças e acessórios

Para peças e acessórios são adotados coeficientes de consumo baseados também na quilometragem, que representa um percentual do valor do veículo referenciado pela sua idade. GEIPOT (1996) coloca 0,0033 como limite inferior e 0,0083 como limite superior do coeficiente a ser multiplicado pelo preço e pela quilometragem rodada. Em São Paulo, identificou-se que estes coeficientes de consumo médio se encontram em grande parte acima do limite máximo estipulado pelo GEIPOT⁴⁴.

Utilizando-se valores reais dos veículos verificados em notas fiscais e coeficientes de consumo apurados em outras cidades, verificou-se que a remuneração com os custos de peças e acessórios adotada na cidade de São Paulo está, em média, 7% acima dos valores praticados pelo mercado⁴⁵.

2.2.3.2 Custos Fixos

O Custos fixos representam em parte o volume de investimentos das operadoras para a produção dos serviços por meio da remuneração e da depreciação do capital, esta que é uma espécie de ressarcimento pelo investimento realizado seja inicialmente ou no decorrer da operação. Assim, pode-se considerar tanto a aquisição de frota quanto de garagens como investimentos pelas operadoras e não custos. Dentro dos custos fixos, estão os custos de mão de obra que são os de maior peso para o sistema.

⁴⁴ *ibidem*.

⁴⁵ *ibidem*.

a) Custos de capital (remuneração e depreciação)

A remuneração do capital refere-se ao valor pago pela imobilização do capital (veículos, tecnologia embarcada, equipamentos e instalações). Já a depreciação do capital é calculada pelo desgaste do bem e pela perda de seu valor ao longo do tempo, todavia, paga-se depreciação a um bem-reversível, o que gera gasto excedente ao Poder Público, uma vez que o bem é de propriedade do concessionário que o usufrui para execução do serviço, sendo já devidamente remunerado. Há duas possibilidades para o cálculo da depreciação: 1) Linear ou Constante: deprecia-se ano a ano o mesmo valor, de forma constante; 2) Soma dos dígitos: deprecia-se para cada ano um valor decrescente — método utilizado no GEIPOT (1996). A remuneração do capital é calculada a partir de uma taxa de juros (em geral 12% a.a.) que se aplica sobre o valor do veículo, deduzido da parcela já depreciada. Para obtenção de um valor mensal da remuneração do capital investido em veículo, é equacionado pela dedução, mês a mês, do valor presente do veículo, de modo que os juros incidam, de fato, apenas sobre o capital ainda não depreciado (ORRICO FILHO; PEREIRA, 1995).

Com relação ao custo do veículo, o valor considerado pela SPTrans está em alguns casos a maior, em outros a menor, se comparado com as Notas Fiscais (NFs) apresentadas pelos operadores⁴⁶. Deve-se considerar que, nesse caso, a pesquisa de mercado se limitou às NFs, pois não é possível comparar os veículos utilizados na cidade de São Paulo com os veículos de outras localidades, dadas as características específicas dos veículos que circulam na capital paulista.

Para as instalações - as garagens, a EY (2014) realizou uma estimativa do valor de aluguel e da área administrativa para fins de cálculo do custo com este item. Optou-se por tratar a garagem como um custo ao invés de investimento, pois a maioria das garagens são alugadas e, mesmo nos casos em que essa prática não ocorre, as garagens são de propriedade das empresas há muitos anos. Ademais, o custo de oportunidade de se manter uma garagem imobilizada para a atividade de transportes é o aluguel que se deixa de receber. Avaliando o custo por metro quadrado de compra de terrenos semelhantes, adicionando o custo de

⁴⁶ *ibidem*.

construção para o caso das sedes administrativas, foi possível estabelecer o valor de mercado de aluguel desses edifícios, o que ficou acima da média utilizada para remuneração pela SPTrans. Com relação a essa diferença vale destacar que as cinco garagens de posse da SPTrans estão alugadas atualmente por um valor bem abaixo do valor de mercado. Em média, apenas 8% do valor de mercado.

Importante destacar que fica evidenciada a presença de um monopólio vertical, onde as operadoras têm o domínio dos itens mais relevantes do setor de transportes — fabricantes, concessionárias para venda e posse dos veículos, e posse das garagens.

b) Mão de obra

O custo de mão de obra também considera os custos com encargos e benefícios sociais. Há entendimento que a mão de obra é um custo variável, pois depende da estrutura e ordens de serviço operacional para alocação dos trabalhadores, entretanto, não é um insumo passível de ajustes imediatos e as despesas a ele relacionadas. Os contratos e as jornadas de trabalho, organizados por uma escala de serviço a programação operacional contratada, estabelecida por bases temporais de médio e longo prazos, portanto, pode-se também considerar como um custo fixo (ORRICO FILHO; PEREIRA, 1995), ainda que é importante ressaltar que ocorrem variações mensais, mas não diárias como ocorrem com demais custos variáveis. Para fins deste estudo a mão de obra será considerada como custo fixo para aderir ao padrão adotado pela SPTrans, o que não é o ideal, pois a mão de obra fica associada a quantidade de veículos e o pagamento dela decorre do Fator de Utilização (FU), utilizado para calcular o valor referente a mão de obra de motoristas e cobradores.

O FU define o número de motoristas e cobradores por veículo da frota necessários para garantir a programação. Multiplicando a frota pelo FU e pelo salário obtém-se a remuneração relativa à mão de obra. A cidade de São Paulo utiliza um dos maiores FU do país (2,7352⁴⁷), quase no limite máximo do GEIPOT (1996) de 2,8 (limite inferior de 2,3).

⁴⁷ Considera 4% de hora extra.

Os custos apurados⁴⁸ de mão de obra em São Paulo permaneceram, predominantemente, acima dos custos atualizados pelo índice a que se referem. Em média, estima-se que a variação tenha ficado 10% maior que os valores encontrados no mercado. Portanto, é evidente que o critério para o cálculo da mão de obra desincentiva as operadoras a reduzir a quantidade de veículos, logo, buscar maior eficiência na operação do transporte.

c) Despesas administrativas

As despesas administrativas, considerando os gastos com pessoal administrativo, foram calculadas com base em um valor mensal por veículo. A partir dos relatório disponibilizado pela EY (2014), conclui-se que o valor pago pela SPTrans está acima do contabilizado pelas concessionárias. No entanto, uma grande parte dessa diferença deve-se ao fato de que a SPTrans inclui os custos de licenciamento e seguro obrigatório junto com as despesas administrativas, conforme proposto pelo GEIPOT (1996), enquanto a apuração se deu pela separação destes custos.

2.2.3.3 As mudanças no cálculo dos custos do sistema

Após a conclusão do contrato de verificação independente, em dezembro de 2014, o estudo realizado, em janeiro de 2015, pela SPTrans para o cálculo das tarifas⁴⁹ ajustou 3 itens da cesta de custos: a) o cálculo do preço do combustível para o ANP médio menos 1% (antes calculado apenas pelo ANP médio). A recomendação era de ser ANP médio menos 3%; b) adoção de coeficiente de consumo de lubrificantes, excluindo o uso de 3% sobre o valor do combustível. Adotou-se valores dentro do previsto pelo GEIPOT (1996); e c) adoção do coeficiente de consumo de peças e acessórios dentro do previsto pelo GEIPOT (1996).

⁴⁸ EY, 2014.

⁴⁹ SMT, 2015.

Em uma análise do período contratual de concessão e permissão (agosto de 2003 a julho de 2013), nota-se que a maioria dos elementos do custo padrão - adotados pela SPTrans para dimensionamento dos custos e reajustes da remuneração - estão acima do custo de mercado⁵⁰. Acumulando todas as diferenças (seja a maior ou a menor), pode-se dizer que o custo padrão está, em média, 7,4% acima do custo de mercado. Ou seja, se os custos fossem ajustados de acordo com o mercado, haveria redução nos custos globais do sistema em valores próximos a este montante, pois, uma vez que estes custos são variáveis, parte desta economia está atrelada ao não cumprimento da OSO pelas operadoras — o descumprimento das viagens está em 10% das viagens previstas⁵¹. Em São Paulo, o controle da operação está fragmentado a partir de cada garagem sem uma padronização, sem procedimentos e indicadores operacionais bem desenhados e definidos impedindo uma visão integrada de toda rede, a identificação de falhas e melhorias advindas das ações de operação. O Sistema Integrado de Monitoramento (SIM) foi concebido para as funções de monitorar a operação, gerando índices de cumprimento operacional, tanto de viagens quanto de frota operacional. Entretanto, não atua como fiscal de descumprimentos de viagens, como exemplo, mesmo possuindo tecnologias capazes de automatizar o processo de multas

Importante destacar que estes ajustes, apresentados nos primeiros parágrafos desta seção, não impactam na remuneração às operadoras, uma vez que foram incluídos apenas para o cálculo da planilha tarifária que serve de base para o reajuste da tarifa. Assim, estes e outros ajustes devem estar previstos nos novos contratos para que tenham impactos nos custos operacionais e, conseqüentemente, no cálculo da remuneração. Ainda assim, tais ajustes podem trazer possíveis mudanças para adesão de novos parâmetros de custos e nova forma de apuração dos custos do sistema, mesmo entendendo que itens como mão de obra, que tem um peso grande no custo do sistema, não tenham sofrido qualquer alteração na fórmula de cálculo nessa primeira oportunidade. Portanto, ainda que haja ajuste dos coeficientes e parâmetros para apuração dos custos operacionais, na utilização do método de custeio-padrão, é imprescindível que seu ajuste com os custos reais se faça regularmente. Assim, o uso do custo padrão deve ser utilizado em conjunto ao custo real⁵².

⁵⁰ EY, 2014.

⁵¹ Índice de Qualidade do Transporte (IQT)

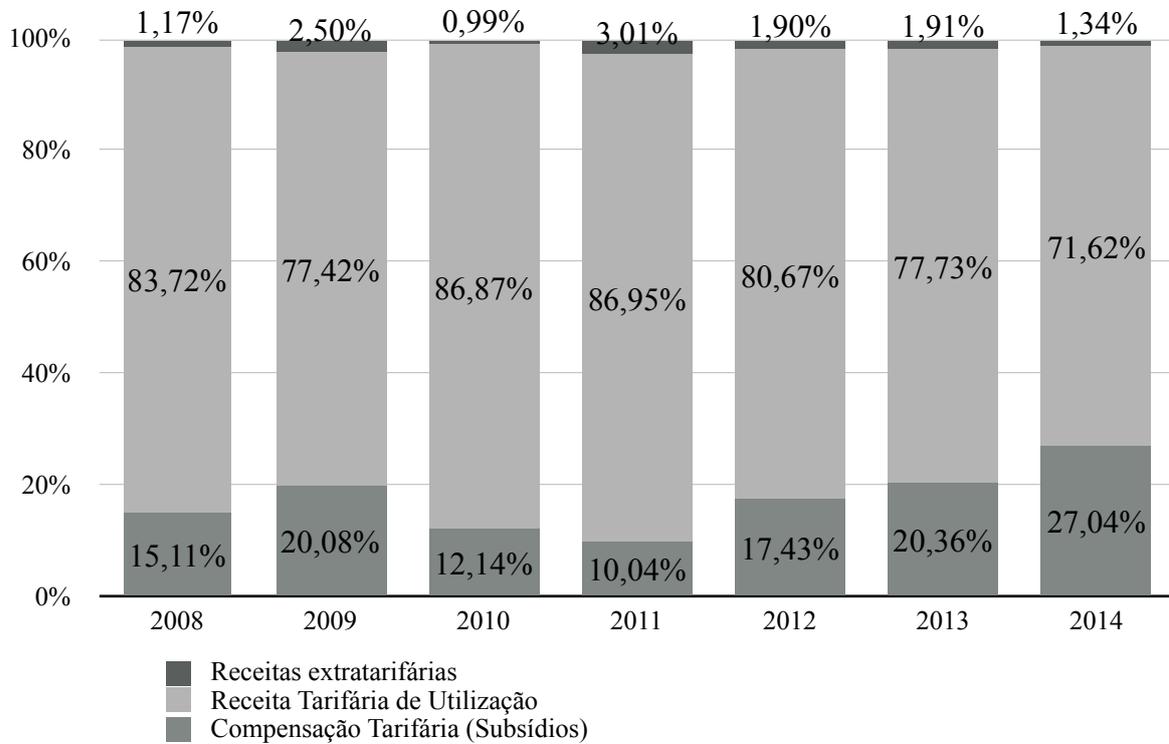
⁵² EY, 2014.

2.2.4 Política tarifária e subsídios

Todo ano, a SPTrans elabora uma proposta orçamentária que entra na consolidação da proposta orçamentária anual da PMSP, que deve ser aprovada pela Câmara Municipal para a criação da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA estabelece a estimativa de despesas e receitas a serem empregues nas ações do governo municipal no ano subsequente, bem como define os recursos a serem transferidos por dotações orçamentárias aos órgãos da administração direta e indireta do município. Portanto, os subsídios do sistema de transportes são provenientes de dotação orçamentária provenientes do tesouro municipal da prefeitura de São Paulo, destinados exclusivamente para financiamento do sistema de ônibus e, conseqüentemente, proporcionando maior modicidade tarifária.

Os recursos do sistema são provenientes em grande parte da arrecadação tarifária, e dos subsídios (compensação tarifária), os dois juntos correspondem a cerca de 98% de toda a remuneração paga às operadoras. O restante refere-se às receitas extratarifárias, como por exemplo as receitas de mídia nos ônibus.

Gráfico 7 - Compensação tarifária, receita tarifária de utilização e receita extratarifária - período de 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SMT, 2015.

O aumento significativo do subsídio em 2014 se deu, em grande parte, pelo não aumento da tarifa dos ônibus; houve também a implementação do Bilhete Único temporal (mensal e semanal), este que tem tarifa fixa mas com uso irrestrito, o que pode elevar a remuneração às operadoras sem acréscimo de receita ao sistema. Considerando o baixo uso do bilhete temporal, cerca de 1,1%, pode-se dizer que este fator foi o de menor relevância para o aumento do subsídio.

Algumas cidades adotam a forma de remuneração aos operadores direta pela tarifa arrecadada, que é a associação da arrecadação e dos custos do sistema à tarifa. Ou seja, o valor tarifário está diretamente ligado aos custos operacionais do sistema de transportes, deixando a decisão política em segundo plano, dada a pressão dos empresários para reajustes que atendam os interesses das operadoras. Na cidade de São Paulo, o art. 27 da Lei dos Transportes estabelece que a política tarifária, compreendendo tanto a revisão do valor da

remuneração às operadoras quanto os reajustes do valor da tarifa paga pelos usuários, é de competência do Poder Público, previsto no art. 178 da Lei Orgânica do Município. Portanto, a remuneração das operadoras está dissociada da política tarifária, o que garante ao poder público manobra para o atendimento da norma legal de modicidade tarifária (art. 8º da Lei dos Transportes), o que resulta na decisão de destinar maior ou menor subsídio para fixação da tarifa — mesmo com as alterações nas fórmulas de remuneração nos modelos atuais de concessão e operação que ocorreram na última década. Por outro lado, não incentivam a produtividade.

Tabela 2: Compensação tarifária do sistema - período de 2003 a 2014

Ano	Total
2003 (1)	203.168.700
2004	448.700.000
2005	342.115.200
2006	451.710.000
2007	562.324.000
2008	845.712.000
2009	1.167.161.726
2010	692.468.050
2011	600.912.000
2012	1.073.170.489
2013	1.258.640.912
2014	1.707.670.000

Fonte: Elaboração própria.

(1) Dados referentes ao período de agosto a dezembro.

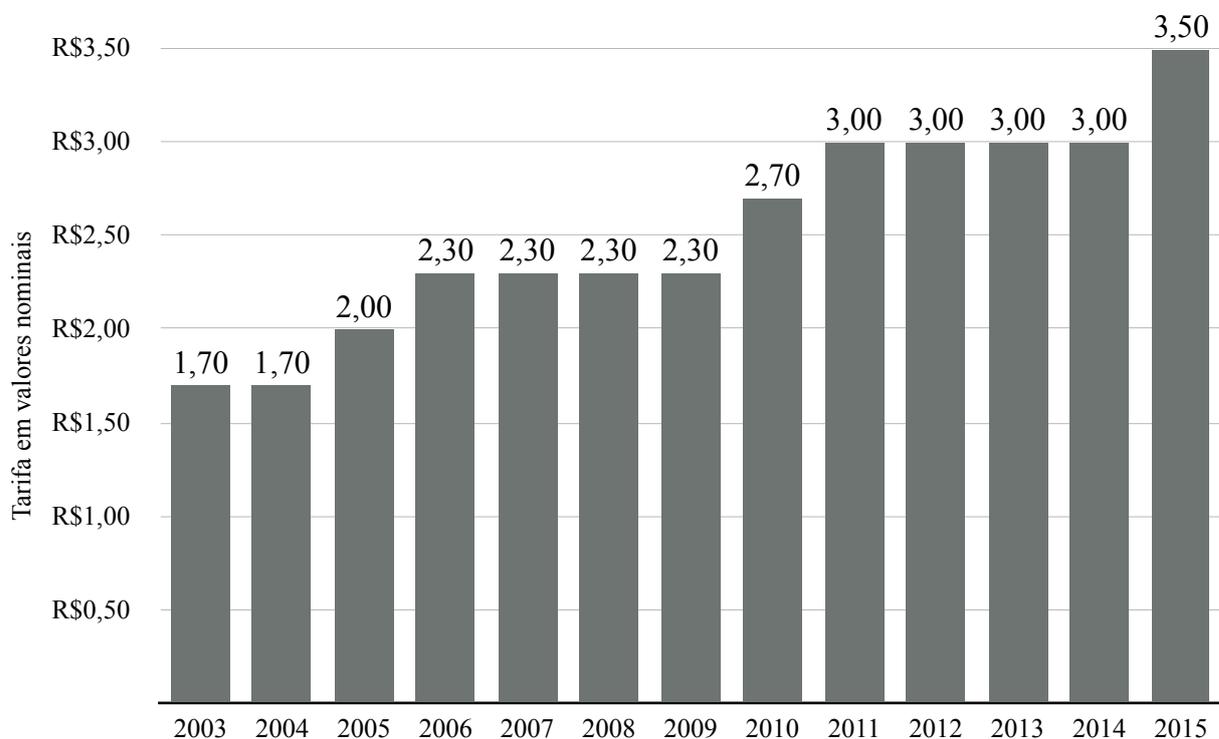
Nota: R\$/Em valores reais. Calculados pelo IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) através do mês de dezembro de cada ano para o valor presente em dezembro de 2014.

O cálculo para o subsídio que a Prefeitura de São Paulo destina ao sistema de ônibus é realizado pela soma da receitas tarifárias e extratarifárias, deduzindo os custos totais do sistema, sendo o produto desta equação o valor a ser subsidiado pelo aporte de recursos da

administração direta, conhecido como “compensação tarifária”. Importante lembrar que o uso desse mecanismo, que visa a modicidade tarifária, é obrigatório em contratos de PPP, sendo que na concessão comum não é prevista a inclusão de subsídios para execução dos serviços. É preciso notar que tanto o edital de licitação lançado em 2002 quanto os contratos de concessão e permissão assinados em 2003 não dispunham ainda da possibilidade de firmar contratos no modelo de PPP, pois a Lei nº 11.079 entrou em vigor no mês de dezembro de 2004.

Como dito, o aumento dos subsídios em 2014 está, em grande parte, diretamente ligado a não elevação da tarifa e a implementação do Bilhete Único Temporal, prefeitura também adotou ações que elevaram a necessidade de subsídio, como a redução da idade mínima para gratuidade para homens idosos de 65 para 60 anos. Via de regra, quando não há aumento tarifário, observa-se que há aumento nos subsídios, pois a revisão da remuneração é realizada anualmente pela cesta de índices, independente das questões tarifárias e de subsídios.

Gráfico 8 - Evolução Tarifária - período de 2003 a 2015



Fonte: SPTrans, 2015.

Nota: Em junho de 2013 houve aumento tarifário para R\$3,20 (Decreto nº 53.935, de 02.06.13) e, após as Manifestações de Junho de 2013 (explicado no item 2.3), foi revogado e o valor voltou para R\$3,00 (Decreto nº 54.016, de 24.06.13).

Em janeiro de 2015, a Secretaria Municipal de Transportes reajustou a Tarifa⁵³ dos ônibus para R\$3,50 e isentou⁵⁴ os estudantes de escolas públicas (ensinos fundamental e médio), de bolsistas de universidades privadas (Programa Bolsa Universidade e Programa Universidade para Todos - PROUNI) ou beneficiados pelo Programa de Financiamento Estudantil (FIES), de universidades pública que possuam renda familiar per capita inferior a 1,5 salário mínimo nacional ou participantes de programas de Cotas Sociais.

Essa decisão faz retornar a discussão sobre o subsídio interno cruzado, no qual um grupo é beneficiado por outro em detrimento de uma política tarifária diferenciada, pois “[...] em vez de se recorrer às fontes de financiamento externas à concessão (que normalmente envolvem a obtenção de recursos por meio de mecanismos tributários incidentes sobre a população em geral), opta-se por onerar uma parcela dos usuários, que constitui um grupo social mais restrito do que o dos contribuintes de tributos” (SCHWIND, 2010, p. 107). Não é certo ainda dizer que em 2015 haverá apenas aumento do subsídio interno cruzado, pois não há dado disponível sobre o aumento de subsídio externo ao sistema para análise, entretanto, pode-se dizer que o aumento provoca prejuízos aos trabalhadores informais, sendo que apenas 12,6% das receitas do sistema tem origem do Vale Transporte pago pelos empregadores (sem considerar a contrapartida de 6% nos salários dos trabalhadores).

Quadro 5 - Origem das receitas do sistema

Usuário	Empregador	Município	Outros (1)	Total
62,95%	12,16%	22,83%	2,05%	100,00%

Fonte: SMT, 2015.

Nota: cálculo a partir da planilha tarifária de janeiro de 2015.

(1) Multas, publicidade, taxas de recarga, aluguéis.

⁵³ Portaria 106, de 31 de dezembro de 2014. Institui novos valores para as tarifas de ônibus na cidade de São Paulo.

⁵⁴ Portaria 003, de 13 de janeiro de 2015. regulamenta a isenção de pagamento aos estudantes no sistema de ônibus na cidade de São Paulo. SMT

Ainda se considerarmos os passageiros transportados pagantes (dinheiro, bilhete comum e integração paga) cerca de 38% foram diretamente impactados pelo aumento tarifário, sendo que neste montante contempla pessoas de todas as rendas, conforme quadro a seguir:

Tabela 3 - Passageiros transportados por composição tarifária - 2014

Modalidade	Total
Dinheiro (1)	7,9%
Bilhete comum	16,9%
Vale Transporte (2)	14,8%
Estudantes (3)	4,5%
Integração - Metro e CPTM (4)	12,8%
Bilhete Único temporal (5)	1,1%
Integração (entre ônibus) (6)	31,9%
Gratuidades - Idoso	6,9%
Gratuidades - Deficientes	3,2%
Total	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SPTrans (2015a).

Notas:

- (1) Pagamento em dinheiro para o cobrador ou motorista
- (2) Tarifa paga pelo empregador a pessoas com trabalho formal
- (3) Tarifa de R\$1,50
- (4) Tarifa de R\$1,65
- (5) Bilhete Único mensal, semanal e diário
- (6) Sem acréscimo tarifário

Atualmente, os ônibus da capital paulista transportam cerca de 9,7 milhões de passageiros por dia, logo os 38% de passageiros pagantes⁵⁵ correspondem a 3,7 milhões de passageiros por dia ou 1,1 bilhão ao ano, transportados pelas concessionárias e permissionárias.

⁵⁵ se não considerar os 31,9% de integrações realizadas sem acréscimo tarifário que independem do valor pago e do tipo de cartão utilizado na primeira catracada.

2.2.5 Taxa Interna de Retorno das operadoras - período de 2003 a 2013

Ao longo dos últimos 12 anos de contrato com as concessionárias e permissionárias houve formas de remuneração diferenciadas, além de parâmetros e reajustes de custos, revisão contratual, variação (ainda que no início) na quantidade de passageiros transportados, investimentos distintos dos programados inicialmente, entre outros fatores que resultaram em uma Taxa Interna de Retorno (TIR), esta calculada pela verificação independente contratada pela SPTrans em 2014.

A TIR desde sua concepção é interpretada como taxa que remunera o investimento realizado em um projeto⁵⁶. Em um fluxo de caixa convencional, a TIR é calculada quando “os desembolsos (saídas líquidas de caixa) ocorrem nos primeiros anos e os recebimentos (entradas líquidas de caixa), nos anos subseqüentes, com apenas uma inversão de sinal no fluxo de caixa; e o somatório dos recebimentos supera o dos desembolsos”⁵⁷. Já quando há mais de uma inversão de sinal no fluxo de caixa é necessário adotar a Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM), que foi concebida inicialmente por Lin (1976) com o procedimento de levar para a data final do projeto os recebimentos intermediários a uma taxa de mercado para reinvestimento de capital e de trazer para a data inicial os desembolsos intermediários a uma taxa de mercado para financiamento⁵⁸.

A proposta comercial apresentada por cada empresa, ou por consórcio de empresas, estimava os custos e investimentos a serem realizados para a operação da área. O edital não previa vinculação com a TIR, a remuneração seria por passageiro transportado e o risco de demanda era do operador⁵⁹. A SPTrans identificou⁶⁰ que as propostas comerciais superestimaram, consideravelmente, a demanda em 40%, em média, para todos os lotes, exceto para a área 7, em que a demanda foi subestimada em 21% pela proposta comercial — cálculos realizados de acordo com a demanda real observada nos 10 anos de contrato (2003 a 2013). Se comparar a

⁵⁶ BARBIERI; ÁLVARES; MACHLINE, 2007.

⁵⁷ *ibidem*, p. 132.

⁵⁸ *ibidem*.

⁵⁹ Em teoria, pois, como discutido anteriormente, a Prefeitura acabou assumindo todo o risco de demanda.

⁶⁰ Através da Verificação Independente (EY, 2014).

demanda registrada com a demanda estimada no estudo da SPTrans de 2002, para elaboração dos editais, constata-se que também foi superestimada em cerca de 30%.

Enquanto o estudo da SPTrans previa uma TIR fixa de 18% para todas as áreas operacionais, a proposta comercial com a demanda estimada resultava em taxas na ordem de 30%, valor extremamente elevado para os padrões daquele período, mesmo que a TIR não estivesse diretamente ligada ao contrato. Independente disto, mesmo a demanda real ficando abaixo do esperado pelas empresas, não impactou em redução da TIR de 18% auferida ao longo do contrato.

As propostas comerciais seguiram metodologia usualmente aceita no mercado com duas exceções. A primeira é que foi realizada uma série de erros no cálculo dos impostos com efeito bem reduzido na TIR. Além disso, a segunda exceção, foi que o critério de estimativa do capital de giro não seguiu os padrões usuais de análise de fluxo de caixa seguidos pelo mercado. De maneira simplificada, as propostas comerciais assumiram que a necessidade de caixa ao longo do contrato implicava em um aporte de capital integral no início do contrato. A prática de mercado é que esse aporte seja contabilizado somente quando necessário. Utilizando a metodologia de mercado, a TIR implícita nas propostas comerciais seria consideravelmente maior do que a apresentada, ficando em geral acima de 40%.

A apuração da TIR efetiva ao longo do contrato das concessionárias e permissionárias foi realizada para cada área operacional, que, para o seu cálculo, adotou-se os custos consolidados pelo valor de mercado estimado através de *benchmarking* e/ou pelos custos incorridos de acordo com notas fiscais; assim, estabeleceu-se 3 hipóteses: a) as garagens como alugadas. Portanto, entram como custo e não investimento; b) considerou-se a média dos custos e condições de financiamento, ano a ano, apurados em uma amostra histórica de 385 contratos das concessionárias; e c) financiamento do capital apenas para veículos novos — zero quilômetro.

O cálculo da TIR apresentou dois possíveis resultados: “TIR do Empreendimento” quando não considera que a empresa financia parte de seus investimentos nos ônibus com capital de terceiros, ou seja, é financiado inteiramente pelo capital próprio; e “TIR do Acionista” quando considera que parte do investimento é financiado pelo sistema financeiro. Esta separação é

fundamental em projetos do setor público, pois em muitos casos a concessionária tem acesso às taxas de financiamento bastante favoráveis, como é o caso do transporte público que acessa aos recursos do FINAME⁶¹ do BNDES. Essas taxas eram atrativas em 2003 e se tornaram significativamente mais atrativas até o final da década. Em 2012, por exemplo, era possível financiar 90% do valor do ônibus a uma taxa⁶² fixa de 2,5% ao ano com 6 meses de carência e 54 meses para pagamento. O fato da possibilidade de financiar a taxas inferiores ao retorno do investimento é conhecido no mercado financeiro como “alavancagem”, pois o investidor consegue fazer aumentar a taxa sobre o seu capital próprio.

Quadro 6 - Taxa Interna de Retorno das concessionárias e permissionárias (por área operacional)

	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	Área 8
Concessão	18,68%	17,99%	14,18%	54,12%	17,37%	18,37%	23,34%	16,88%
Permissão	7,63%	21,40%	17,15%	16,11%	20,42%	20,53%	15,84%	19,90%

Fonte: EY, 2014.

Nota: TIR com fluxo semestral.

Concessão: TIR do Acionista

Permissão: TIR do Empreendimento

Os resultados mostraram que, em média do sistema, a TIR do Empreendimento calculada ficou em torno de 14,03% para as empresas concessionárias e de 17,58% para as cooperativas permissionárias. Já a TIR do Acionista ficou em torno de 18,61% para as empresas concessionárias e de 22,39% para as cooperativas permissionárias.

⁶¹ Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁶² EY, 2014.

Quadro 7 - Taxa Interna de Retorno do sistema de transportes de São Paulo - período de 2003 a 2013

	TIR do Empreendimento	TIR do Acionista
Concessão	14,03%	18,61%
Permissão	17,58%	22,39%

Fonte: EY, 2014.

Importante destacar que as permissionárias não tiveram acesso aos financiamentos do BNDES, pois as cooperativas não conseguem preencher todos os critérios de crédito do banco. Sendo assim, o mais correto e mais próximo da realidade do ocorrido ao longo destes anos é considerar a TIR de Empreendimento para as permissionárias e a TIR do Acionista para as concessionárias. Com isso, as TIRs relevantes das concessionárias e permissionárias foram essencialmente as mesmas que, por sua vez, coincidem com a TIR implícita no estudo da SPTrans de 2002, e também é coerente com uma expectativa de retorno de capital para empresas semelhantes no mercado financeiro. Adicionalmente, as concessões de rodovias na época também ofereciam taxas semelhantes às observadas para o sistema de transporte⁶³.

Ainda é possível obter diferentes resultados de TIR, alterando e combinando as 3 variáveis descritas anteriormente, que podem se aproximar da realidade atual ou futura, de acordo com possíveis mudanças de parâmetros na remuneração dos contratos. O Quadro 8 apresenta 6 cenários possíveis a partir das combinações das 3 variáveis e o impacto na TIR em relação ao cenário base da concessão da área 1, que foi selecionada por ter a TIR do Acionista mais próxima da média do sistema.

⁶³ EY, 2014.

Quadro 8 - Cenários alternativos para o cálculo da TIR - concessão

Cenários	Garagem	Financiamento	Capital financiável	TIR área 1	Variação
1	Alugada	BNDES	Veículos novos	16,62%	↓
2			90% do total	18,60%	↘
3		Amostra de contratos		27,05%	↑
4	Aquisição por capital próprio	BNDES		18,36%	↘
5				14,60%	↓
6		Veículos novos	14,75%	↓	
Base	Alugada	Amostra de contratos	Veículos novos	18,68%	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Considera-se apenas TIR do Acionista - fluxo semestral.

Para os cenários 3, 4, 2 e 5 foram consideradas a TIRM.

As variações da TIR encontradas nos 6 cenários também foram identificadas nas demais áreas operacionais (Anexo, Quadro 12), exceto para a área 4 que teve início do contrato em dezembro de 2007 (com contrato caducado em outubro de 2013), tendo o final do contrato projetado para 2017. Assim o cálculo não considerou as mesmas peculiaridades do início do contrato das demais áreas, como a menor quantidade de passageiros transportados e as taxas mais altas de financiamento, como exemplo.

O cenário 3 é o que sofreu maior impacto na TIR, teve aumento significativo, pois a amostra de contratos de financiamento evidencia os valores reais, em média, conseguidos pelas operadoras. Ou seja, o quanto de fato as empresas conseguiram ou tiveram oportunidade de alavancagem. Sabe-se que mesmo os veículos que não são novos também conseguiram em algum momento financiamento, sendo assim, o uso de 90% de financiamento para a frota, limite máximo de financiamento do BNDES, traz maior sensibilidade para o mercado do setor de transportes. A inclusão das garagens de São Paulo como um item de investimentos com venda a valor de mercado no final do contrato, demonstrou efeito de queda na TIR (mesmo alterando apenas esta variável em um possível sétimo cenário), devido a uma menor rentabilidade durante o período dos contratos de concessão e as especificidades dos terrenos. Portanto, a escolha de custos de aluguel para as garagens, sendo o que foi utilizado como

parâmetro de cálculo na cidade de São Paulo, e, tendo em vista que os operadores são, em grande parte, os donos dos imóveis, é a melhor opção para obter a TIR mais próxima da realidade em comparado a aquisição por capital próprio.

A importância da análise da TIR e, sobretudo, da sensibilidade de cada metodologia de cálculo realizada nos 6 cenários, é fundamental para elaboração de um novo modelo de concessão. A forma com que as variáveis combinadas possam impactar na apuração da TIR traz um alerta para a elaboração dos novos contratos, pode contribuir para definir parâmetros de remuneração às operadoras e, principalmente, para nortear as escolhas de algumas alternativas que serão apresentadas no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - ALTERNATIVAS AO MODELO DE CONCESSÃO

Após discutir no capítulo anterior as principais falhas e peculiaridades do modelo de concessão adotado em 2003, faz-se necessário destacar que os contratos que acabariam em julho de 2013 coincidiram com o primeiro ano de um novo governo municipal, que trouxe como bandeira principal para sua gestão a melhoria da mobilidade urbana na cidade de São Paulo. Ao mesmo tempo, mudar o *status quo* vigente, privilegio ao automóvel em detrimento do transporte coletivo, era e continua sendo tarefa difícil, quando tem-se a diretriz de implementar políticas que invertam esta lógica enraizada na cidade.

Um novo edital de licitação para o sistema de transporte foi lançado em 2013, os reajustes e os parâmetros de custos se mantiveram iguais, apenas a forma de remuneração foi alterada com a proposta de trazer maior incentivo à qualidade do serviço — modelou-se o cálculo por uma forma fixa mais passageiros transportados, o que exige também maior monitoramento e fiscalização do cumprimento dos serviços. A previsão de um teto para o valor de passageiro transportado para cada área operacional, sem a previsão de um teto para um retorno dos investimentos dentro das propostas comerciais foi a repetição do erro verificado no edital de 2003 e, ainda assim, mantido para uma licitação que definiria o modelo dos próximos 15 anos do serviço de ônibus da capital. Com isto, não houve também preocupação com a partilha das possíveis eficiências geradas pela operação, seja pela redução de custos não prevista com a melhoria do sistema viário, ganho de velocidade, ou por melhoria nas condições de financiamento do capital disponibilizada pelo mercado.

Em meio a tudo isso, ocorreram as manifestações de junho de 2013 que reivindicavam a revogação do aumento das passagens de ônibus, metrô e trem, anunciado naquele mesmo mês. Neste capítulo, o estudo descreve como as manifestações de junho contribuíram para que o governo municipal implementasse ações voltadas a mobilidade urbana nos anos de 2013 e 2014, ainda demonstra como a abertura da janela de oportunidades pode proporcionar mudanças efetivas no serviço de ônibus. Para tanto, analisa as variáveis e suas possíveis alternativas a serem implementadas em um novo modelo de concessão de transporte público

coletivo por ônibus, apresentando as vantagens e desvantagens para adoção de cada uma delas.

3.1 Fechando ruas para abrir caminhos

O ano de 2013 iniciou-se com o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, e o governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, anunciando que o aumento das tarifas de ônibus, metrô e trem seria adiado para o mês de junho, atendendo assim um pedido do governo federal, como uma das medidas anunciadas para frear a inflação que se encontrava, até então, crescente. A tarifa do ônibus, que estava congelada desde o último aumento, ocorrido em janeiro de 2011, finalmente teve o reajuste em 02 de junho de 2013, o que gerou insatisfação da população e abriu o sinal verde para que o Movimento Passe Livre (MPL) iniciasse uma onda de protestos, exigindo a revogação do aumento, como realizado 2 anos antes.

Em 2011, o prefeito em exercício, Gilberto Kassab do Partido Democratas (DEM), anunciou um aumento muito acima da inflação, o que resultou em manifestações durante longos dois meses, que contaram com a participação do MPL, vereadores, partidos de oposição, estudantes e de outros movimentos populares, todavia, mesmo colocando na pauta de discussão da mídia e da população, a campanha não surtiu o efeito desejado que tinha como objetivo a revogação do aumento da tarifa. A avaliação do MPL “foi a de que faltara mobilização, os intervalos entre os atos haviam sido grandes demais e nem sempre as vias mais importantes tinham sido interditadas” (JUDENSNAIDER et al., 2013, p. 27). E é com esse aprendizado que as manifestações de junho de 2013 se iniciaram com o lema “*se a tarifa não baixar, a cidade vai parar!*”.

O Movimento Passe Livre (MPL) esteve à frente das Manifestações de Junho contra o aumento das passagens de ônibus, não só na cidade de São Paulo, mas em todo o país. O MPL⁶⁴ se auto descreve como horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não

⁶⁴ Descrição disponível em: < <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

antipartidário. Sua independência se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras, etc; é também “um movimento de esquerda que ao longo de sua existência relacionou-se com seus pares, como o Movimento Sem Terra e os movimentos urbanos de moradia” (JUDENSNAIDER et al., 2013, p. 19). Ainda há uma confusão ou desconhecimento muito grande em relação a bandeira levantada pelo movimento, sendo o principal, ou talvez único, objeto de reivindicação a tarifa zero, ou seja, a gratuidade do transporte público coletivo para todos cidadãos, pois o MPL entende que o transporte é um direito essencial e influencia diretamente a economia e a produtividade do município.

Foram seis grandes atos concentrados em “apenas” 13 dias para que houvesse os anúncios do governador e do prefeito revogando o aumento das tarifas de ônibus (governo municipal), metrô e trem (governo estadual).

Quadro 9 – Grandes atos contra o aumento das tarifas - cidade de São Paulo

Eventos	Datas		Manifestantes (1)
1º grande ato	06/jun/13	quinta-feira	5.000
2º grande ato	07/jun/13	sexta-feira	2.000
3º grande ato	11/jun/13	terça-feira	7.000
4º grande ato	13/jun/13	quinta-feira	5.000
5º grande ato	17/jun/13	segunda-feira	65.000
6º grande ato	18/jun/13	terça-feira	50.000
Anúncio revogação	19/jun/13	quarta-feira	-

Fonte: Elaboração própria.

(1) Dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), 2013.

Os grandes atos contaram com a participação expressiva da população e de aliados importantes, como partidos políticos (PSOL e PSTU), movimentos sociais (como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto) e Sindicato dos Metroviários. Contudo, desta vez, os aliados não teriam mais a responsabilidade e o poder de decisões estratégicas dos protestos, pois agora se concentrariam no MPL, o que acreditavam dar maior autonomia à luta em

relação as demandas partidárias e dos outros atores envolvidos (JUDENSNAIDER et al., 2013).

Os 3 primeiros grandes atos foram marcados pela truculência da PMESP, envolvimento dos *Black Bloc*⁶⁵ em confusões durante as manifestações, apelo contrário da mídia, engrossando o coro contra os manifestantes — rotulando-os de forma geral de baderneiros e vândalos —, porém, com o número crescente de participantes a cada ato, auxiliados também pelo sucesso da organização e difusão nas redes sociais e mídias alternativas, enquanto os governos estadual e municipal se mantinham contrários à revogação. O 4º grande ato foi marcado pelo maior confronto entre manifestantes e policiais, sendo difundido rapidamente pelas redes sociais, evidenciando o uso desproporcional da força pela polícia, colocando em cheque os argumentos da grande mídia, o que resultou no 5º e maior ato de todos, apenas 4 dias depois.

No 5º grande ato, no dia 17 de junho, o MPL estimou que mais de 100 mil pessoas foram às ruas apenas na cidade de São Paulo e teve apoio da grande mídia — que também foi vítima do abuso da polícia e, em meio ao apoio de grande parte da população, “pulou” para o lado dos manifestantes —, mudando assim rapidamente o discurso durante o fim de semana que antecedeu este ato. Entretanto, a grande mídia e as mídias sociais também contribuíram para levar às ruas pautas difusas, os temas como corrupção, educação e saúde, estavam entoados nos gritos dos manifestantes, via-se também uma união, mesmo que forçada e apenas no uso do espaço público, entre pessoas de direita e esquerda, protestando, agora não só a revogação do aumento, mas também pautas e/ou insatisfações contra os governos das três esferas da federação. Com todos os holofotes direcionados a este ato, a manifestação encerrou-se de forma tranquila, sem a truculência rotineira da PMESP. O 6º grande ato seguiu os passos do dia anterior, “sufocou” cada vez mais os governos e pressionou-os para a queda do aumento da tarifa.

No dia 19 de junho, “a discussão do tema sobre o transporte e a revogação do aumento da tarifa, que inicialmente foi considerada inviável, entra definitivamente na

⁶⁵ “O Black Bloc nasceu no movimento autonomista da Alemanha nos anos 1980, quando manifestantes utilizavam máscaras e se vestiam de negro para dificultar a identificação da polícia [...] No final dos anos 1980, bloco negro se ocupava sobretudo de oferecer proteção às passeatas, impedindo a infiltração de agentes provocadores e protegendo os manifestantes dos ataques da polícia. [...] (uma década depois) O Black Bloc reapareceu nos Estados Unidos como um grupo orientado à destruição de propriedade privada como forma de protesto.” (JUDENSNAIDER et al., 2013, p. 37).

pauta” (JUDENSNAIDER et al., 2013, p. 209). O prefeito Fernando Haddad e o governador Geraldo Alckmin, juntos, anunciaram a revogação do aumento das tarifas de ônibus, metrô e trem. O dia 20 de junho, para o qual já estava marcado o sétimo grande ato, ganhou a pauta de comemoração da vitória pela luta contra o aumento das passagens com cerca de 100 mil manifestantes e, conseqüentemente, a dispersão de pautas foi reforçada; abriu-se a oportunidade para reforçar os protestos sobre diversos outros temas, contudo, a partir de então, sem a liderança do MPL que acabava de cumprir com o seu objetivo proposto.

O plano de governo apresentado nas eleições pelo então candidato Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores (PT), já evidenciava maior destaque às políticas de mobilidade urbana e de transporte coletivo em relação ao governo anterior e entre os seus concorrentes. Os impactos das manifestações não só aceleraram o processo dessas políticas públicas mas também ampliaram as ações do governo para este tema, como será analisado neste estudo.

Quando o MPL evidencia o problema de transportes e restringe o problema para o valor tarifário, recusando-se assim a apresentar soluções e alternativas para o subsídio do setor, encontra certamente resistência na recepção da esfera política, a qual representa diversos outros setores e interesses da sociedade, sendo que “a proposta de redução da tarifa está apenas na superfície do problema. Para enfrentá-lo com maior chance de sucesso, é necessário encarar a discussão sobre os conflitos que estariam por trás dessa proposta” (BIDERMAN, 2013, p. 56). Biderman entende que há um conflito orçamentário, pois em um orçamento equilibrado é necessário aumentar os impostos (para aumentar os subsídios) ou reduzir os investimentos. Em meio as manifestações, o prefeito declara que a “tarifa zero custaria R\$ 6 bilhões por ano aos cofres públicos e é, portanto, inviável [...] (e) a revogação do aumento corresponderia à diminuição de investimentos em outras áreas e poderia contribuir ainda para a superlotação dos ônibus e trens” (JUDENSNAIDER et al., 2013, p. 89), o que poderia ocasionar imediatamente a “tragédia dos comuns”⁶⁶. Sendo assim, como alerta Kingdon (2006), “os problemas que chegam a agenda de decisões sem propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberados do que aqueles que incluem propostas de soluções” (2006, p. 234).

⁶⁶ Conceito da teoria econômica que revela quanto um bem público é limitado, ou seja, quando há livre acesso e a demanda é irrestrita, assim haverá conflito entre quantidade ofertada e a quantidade demandada, o que resultará em superexploração e condenação do uso para todos usuários.

Ainda assim, nos meses e nos anos posteriores houve grandes mudanças para o sistema de transportes da capital paulista, e ainda há muitas possibilidades a serem colocadas em prática, que serão discutidas no próximo capítulo.

3.2 Os impactos das manifestações na agenda do governo municipal

O problema de transporte já era conhecido tanto pelo governo quanto pela população, e as propostas de políticas públicas estavam, em sua grande parte, nas mãos de atores públicos (políticos e burocratas), que tinham uma difícil tarefa para implementar com poucas expectativas, mas que foi facilitada com a abertura da janela de oportunidades.

Por mais que a pauta dos protestos inicialmente fosse única e tivesse apenas um objetivo — revogar o aumento das passagens — as manifestações abriram caminho para que as soluções de diversos problemas que compunham o cenário atual do sistema de transporte fossem colocadas em evidência.

A pressão das ruas, aliada às propostas de políticas públicas para solução dos problemas conhecidos nas mãos de políticos e burocratas, trouxe uma imediata recepção política e forçou a elaboração de um pacote completo que elevou as políticas de mobilidade urbana para o topo da agenda de decisões.

O Plano de Governo⁶⁷ do prefeito Fernando Haddad já previa algumas ações na área de mobilidade urbana para os quatro anos de gestão:

- Construção de 150 quilômetros de corredores exclusivos de ônibus;
- Adequação de 150 quilômetros de faixas para circulação exclusivas de ônibus;
- Ampliação da oferta de ônibus 24h nos finais de semana;
- Criação do Bilhete Único mensal, semanal e diário.

⁶⁷ Disponível em: <http://pensenovotv.com.br/files/Programa_de_Governo_Haddad.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Estas propostas foram acrescidas com mais 400 quilômetros de vias cicláveis no Plano de Metas 2013-2016 assinado pelo prefeito no primeiro semestre de governo.

Com o anúncio da revogação do aumento no dia 19 de junho, as manifestações (apenas em relação a temática de transportes) cessaram e a prefeitura, nos meses e semestres seguintes, anunciou diversas novas ações e melhorias em mobilidade urbana previstas no plano de governo anterior, tais como:

- Implantou 360 quilômetros de faixas para circulação exclusiva de ônibus até dezembro de 2014. A grande parte foi implementada no ano de 2013, logo após as manifestações de junho. O plano inicial era a adequação de 150 quilômetros em quatro anos;
- Construção de 600 quilômetros de vias cicláveis (já contando com as que serão construídas junto dos corredores exclusivos). Em fevereiro de 2015, já havia sido implantado 230 quilômetros de ciclovias, com nova promessa de 500 quilômetros até o final de 2016 fora dos corredores, tendo em vista os atrasos nas obras dos corredores;
- Criou o Conselho Municipal de Trânsito e Transportes;
- Criação do Laboratório de Mobilidade Urbana e Protocolos Abertos (mobiLab) com gestão da CET e SPTrans, colocando em evidência a diretriz de planejar de forma conjunta as ações de trânsito e transporte e, mais do que isso, promover a inovação tecnológica da gestão da mobilidade urbana na cidade e disponibilizar os dados e informações à população e ao mercado, com a finalidade de gerar produtos e novos serviços aos cidadãos;
- Contratou uma consultoria para execução do serviço de verificação independente com a finalidade de averiguar os custos, receitas e investimentos do sistema; a gestão e operação das operadoras privadas e da SPTrans; apurar as TIRs efetivas dos contratos de concessão e permissão; e propor mudanças e melhorias ao sistema de transporte de São Paulo. Um contrato inovador no país, sendo a segunda cidade a contratar esta modalidade de serviço, dando

transparência com abertura de todos os dados obtidos do transporte municipal à população;

- Suspensão do edital de licitação em julho de 2013, lançado para a concessão e permissão, de todo o sistema de transporte da capital. Um novo edital de concessão do sistema de transporte coletivo está previsto para ser lançado no primeiro semestre de 2015, visando alterar o modelo de concessão, reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços.

A cultura enraizada frente ao uso do transporte individual na capital paulista desafiava os governantes a tomarem ações que prejudicariam o uso do automóvel e privilegiariam o transporte coletivo. Mesmo o atual governo acenando, desde o período eleitoral, para a adoção de uma “mobilidade mais humana”, o custo político de ações mais severas barravam a entrada prioritária do tema na agenda de decisões, fato este evidenciado pelo edital de licitação lançado em 2013, que mantinha o modelo de concessão vigente desde 2003 sem grandes mudanças, aumentando ainda o prazo para 15 anos de contrato com os vencedores da concessão (manteve em 7 anos para permissão, como previsto na Lei dos Transportes), sem aumento de investimentos que justificasse o longo prazo contratual.

A prefeitura visando dar voz e proporcionar maior participação da sociedade civil criou⁶⁸ o Conselho Municipal de Trânsito e Transportes para debater um novo modelo de mobilidade urbana. A criação veio ao encontro das reivindicações e o contexto recente de maior participação popular nos processos decisórios dos governos, o que permite orientar o caminho que a mobilidade urbana na cidade seguirá – certamente, um grande passo para empoderar o setor público em privilegiar o transporte coletivo em detrimento do individual. Todavia, o caráter participativo e não deliberativo gerou, corretamente, insatisfação do MPL, o qual avaliou que esse modelo impede a gestão democrática, pois “a população deve decidir, não apenas ser consultada quanto a gestão do transporte urbano” (MPL, 2013).

⁶⁸ Criado pelo Decreto 54.058 de 02 de julho de 2013. Composto por 13 representantes da prefeitura, 13 representantes das empresas operadoras do serviço de transportes e 13 representantes da sociedade civil, além da participação, mediante convite, do Ministério Público do Estado, Câmara Municipal de São Paulo, Tribunal de Contas do Município e Controladoria Geral do Município.

O avanço da democracia participativa e de seus níveis de participação social cada vez maiores, influenciando de forma mais eficaz o processo político de tomada de decisão, transcorre na nova corrente dentro da teoria democrática, chamada de deliberativa, ou seja, uma etapa madura de participação como forma de incorporar a tomada de decisões. “É interessante notar que todos os arranjos deliberativos são formas ampliadas de participação” (AVRITZER, 2000, p. 43), assim Habermas (1997) acredita que o caminho para chegar a deliberação se dá por meio da comunicação, preocupa-se com a forma que os cidadãos farão funcionar o processo político democrático. Já Cohen (1997) defende a via da institucionalização da participação, que compreende o direito ao voto, associação, expressão política e direito de ser eleito – arranjos que efetivam a decisão dos cidadãos; acredita que a legitimidade e a autoridade da democracia encontra-se quando o Estado toma decisões junto com integrantes da sociedade.

Portanto, numa democracia deliberativa o poder público deve garantir que todos interesses referentes à política de transporte sejam incorporados ao processo decisório, sem deslegitimar e ignorar o plano de governo que foi votado e aprovado por toda a população. Tarefa complexa se considerar que todos os cidadãos, usuários ou não de ônibus, são afetados pela política de mobilidade urbana, e o modelo atual de concessão do transporte não privilegia a sociedade e o Poder Público, sendo necessária primeiramente uma grande mudança desse modelo para que o processo decisório com caráter deliberativo seja, de fato, realizado para atender os interesses sociais.

3.2.1 Abertura e fechamento da janela de oportunidades

Segundo Kingdon (2006), a abertura da janela de oportunidades pode ser muito imprevisível, pois os governos nem sempre são capazes de vislumbrar as possibilidades de ações que esse tipo de processo proporciona. A janela uma vez aberta “constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam soluções [...] (entretanto) as janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar outra.” (2006, p. 236-237).

No geral, a pauta das manifestações de 2013 foi atendida e colocou em debate a prioridade do transporte coletivo na cidade. O sucesso do MPL foi de influenciar e colocar a discussão do transporte acima de outros temas já tão explorados, como saúde e educação, num cenário em que grande parte da população e da mídia rejeitam investimentos em ônibus e culpam o governo municipal pelos congestionamentos e tráfego gerados pelos carros, como consequência da falta de investimentos no sistema viário. Por outro lado, a prefeitura soube aproveitar a janela de oportunidades que se abriu, dando uma resposta imediata com a ampliação de ações voltadas para o setor. Com isso, ela amenizou e vem amenizando críticas à prioridade ao transporte coletivo, pois ela “apenas” está respondendo a uma reivindicação das ruas.

É possível afirmar que o grande mérito do MPL foi possibilitar a abertura da janela de oportunidades para que a prefeitura pudesse executar as políticas públicas que desejava; também é importante reconhecer que o movimento e todos os demais manifestantes engajados nas ruas ou nas redes sociais tiveram papel fundamental para pautar com prioridade a agenda de decisões do governo municipal. Entretanto, para o bem ou para o mal, as ações da grande mídia — por mais que caminhassem, primeiramente, na direção de interesses exclusivamente privados — e as ações desastrosas da política militar, impulsionaram e deram força para que as manifestações de junho alcançassem objetivos além do esperado. Assim, “o MPL mostrou-se capaz de influenciar diretamente nas decisões de políticas públicas e serve como exemplo na luta por melhorias, pois foi feita de forma consciente, com participantes requisitando seus direitos por uma causa justa” (BIDERMAN, 2013, p. 57), tendo as redes sociais, conforme dito anteriormente, como principal instrumento de organização e empoderamento dos protestos.

A política de transportes entrou na pauta de discussões como um dos problemas a serem enfrentados pelo Poder Público. A sociedade terá de entender que os deslocamentos deverão ser realizados, prioritariamente, por meio de transportes coletivos e não-motorizado, e o transporte individual deverá a cada dia perder seu privilégio numa cidade onde “uma pessoa se deslocando de automóvel consome estaticamente quase oito vezes o espaço de uma pessoa se deslocando de ônibus (horário de pico)” (VASCONCELLOS, 2000, p. 42). Desta forma, pode-se alcançar a melhoria do sistema de transportes e estabelecer espaços públicos de uso

justo e com equidade, pois “se quisermos mudar o ambiente urbano, os pedestres, os ciclistas e o transporte público precisam ter maior participação nesse espaço” (BIDERMAN, 2013, p. 54).

Se o ano de 2013 foi marcado pela implementação das faixas exclusivas de ônibus, o ano de 2014 foi marcado pelo início da implementação de 500 quilômetros de ciclovias por toda a cidade, deixando disponíveis cerca de 200 quilômetros de vias exclusivas para os ciclistas, frente a poucas dezenas de quilômetros existentes na capital até então.

O governo municipal, claramente, ao contrário do governo estadual, aproveitou a abertura da janela de oportunidades, após as manifestações de junho de 2013, para executar ações com mudanças significativas na mobilidade urbana a fim de alterar o *status quo* do uso do transporte individual e rejeição pelo uso coletivo e plural do espaço público. É preciso compreender que a janela de oportunidade que se abriu no passado está sendo, mesmo que aos poucos, fechada.

O final de dezembro de 2014 foi marcado pelo anúncio do aumento das tarifas dos ônibus, metrô e trem, para o exercício seguinte. Novamente, o MPL iniciou os grandes atos contra o aumento da tarifa logo na primeira semana de 2015. Houve 7 grandes atos que ocorreram entre 9 de janeiro a 6 de fevereiro e registraram, em média, 5 mil pessoas por ato, sendo que o primeiro foi o maior deles com cerca de 20 mil pessoas. Ao contrário do que ocorreu em junho de 2013, as manifestações de janeiro não tiveram o mesmo sucesso e comoção da população. O cenário era muito diferente entre elas, acredita-se que o período pós eleitoral sem significativas mudanças nos governos, a falta de ações do governo estadual à política de mobilidade urbana, crises na gestão do saneamento básico e de energia elétrica, casos de corrupção, entre outros fatores, desfocaram ou reduziram a pauta da revogação do aumento pelo senso comum. O que é preocupante, pois se a luta contra o aumento de 20 centavos gerou tamanha repercussão, depois com aumento de 50 centavos os atos não surtiram tamanho efeito. Foram noticiados apenas quando houve dispersão dos manifestantes pela PMESP, que apenas no último ato não registrou qualquer conflito.

Outro fator importante que pode ser considerado na justificativa de redução do impacto das manifestações de janeiro, foi a adoção da gratuidade aos estudantes de escolas públicas,

bolsistas e de baixa renda, mesmo considerando que o maior impacto está nos trabalhadores informais que pagam passagem inteira. Há também um impacto indireto nessa decisão do governo de adotar a gratuidade, uma vez que há casos de trabalhadores que deixam de pagar a passagem dos seus filhos.

O esgotamento das manifestações de janeiro e a redução do apoio às ações voltadas à mobilidade urbana, como as crescentes críticas à implementação das ciclovias na cidade, evidenciam o fechamento da janela de oportunidades que a prefeitura usufruiu nos últimos 18 meses, o que é temeroso, tendo em vista que um novo edital de licitação para concessão do transporte por ônibus tem previsão para ser lançado no primeiro semestre de 2015. Em princípio, grandes mudanças deveriam ser inseridas nos contratos e, sobretudo, apoiadas pela população para vislumbrar definitivamente uma melhoria na qualidade do serviço de transporte. Sendo assim, é possível que não haja outra oportunidade, e o governo municipal e a população devem estar cientes da importância de um avanço considerável no modelo de concessão vigente. Assim, as propostas de possíveis mudanças são apresentadas a seguir.

3.3 Possibilidades e alternativas

O modelo de concessão implementado em 2003, ainda vigente com contratos emergenciais de permissionários e contratos prorrogados de concessionários, apresentaram falhas que ao longo do tempo trouxeram distorções ao sistema. A insatisfação popular com o preço das passagens e a exigência de um transporte público de qualidade pressionaram a Prefeitura de São Paulo, que respondeu contratando o serviço de verificação independente para apontar falhas, propor melhorias e abrir os dados do sistema de transporte, tanto das operadoras privadas quanto da gestora do sistema (SPTrans), discutido no capítulo anterior. Além disso, a suspensão do edital de licitação lançado em 2013, programado para sair no 1º semestre de 2015, fez com que uma análise do sistema vigente e elaboração de propostas para melhorias futuras fossem imprescindíveis para a cidade de São Paulo. Após a descrição e análise do sistema paulistano no capítulo anterior, nesse tópico o estudo traz possíveis alternativas, essenciais para formar um conjunto de mudanças para as concessões futuras.

A análise do modelo de concessão será realizada de acordo com cada variável identificada, conforme quadro abaixo:

Quadro 10 - Variáveis do modelo de concessão vigente em São Paulo - período 2003 a 2015

Variável	Modelo vigente
Formas de delegação	Concessão comum
Organização contratual	Consórcios de empresas
Organização operacional	Subsistemas Estrutural e Local
Gestão econômico-financeira do sistema	Conta Sistema com gestão da SPTrans
Formas de remuneração	Passageiro transportado
Financiamento do sistema pelo Poder Público	Subsídio pelo tesouro municipal
Aquisição de veículos	Compra pelas operadoras
Aquisição de garagens	Operadoras alugam diretamente

Fonte: Elaboração própria.

3.3.1 Formas de delegação

Os contratos para delegação do serviço de transporte por ônibus na cidade de São Paulo, de acordo com o art. 21 da Lei dos Transportes, tem prazo máximo de duração de 15 anos para concessão e 7 anos, prorrogáveis por mais 3 anos, para permissão. Há também a possibilidade de 25 anos para casos com alto valor de investimentos em bens reversíveis. Os contratos assinados em 2003 previram 10 anos para os concessionários e 7 anos para os permissionários, estes que tiveram contratos prorrogados por 3 anos no ano de 2010, vencendo assim os contratos juntamente com os concessionários em julho de 2013. Desde então, os contratos de concessão foram prorrogados por mais 2 vezes (julho de 2013 e julho de 2014) por um período de 12 meses de acordo com a Lei dos Transportes. Já para os

contratos de permissão, foram aditados por mais 12 meses em julho de 2013, com base na Lei 8.666, de 21.07.93, na qual o §4 do art. 57 prevê prorrogação excepcional de prazo. Em julho de 2014 (em forma de cooperativas) e janeiro de 2015 (em forma de empresas) as mesmas permissionárias foram contratadas de forma emergencial, também respaldadas na Lei Federal nº. 8.666/93. Não obstante, o edital de licitação suspenso em 2013 ampliou o prazo para 15 anos, sem justificativas, como a previsão de aumento dos investimentos, que necessitasse ampliação de prazo para atender o retorno esperado pelos operadores.

Importante relembrar que o edital de licitação lançado em 2002, e os contratos de concessão e permissão assinados em 2003, não dispunham ainda da possibilidade de firmar contratos no modelo de PPP, pois teve a Lei instituída no ano seguinte do início da operação, assim os contratos foram assinados como concessão comum, porém, na prática, no decorrer de todo o contrato houve subsídios, caracterizando uma concessão patrocinada (PPP). Mesmo assim, os editais de licitação, suspensos em 2013, equivocadamente, não foram lançados como concessão patrocinada, ou seja, não adotando as peculiaridades de uma PPP.

Alternativas:

a) Parcerias público-privadas

Adoção de PPPs faz-se necessário no modelo de concessão vigente em que a remuneração (indireta, no caso de São Paulo) a ser paga aos operadores não é coberta pela arrecadação tarifária, ou seja, o valor da tarifa adotado pela prefeitura para o pagamento dos usuários não corresponde ao necessário para pagamento dos serviços prestados pelos operadores, logo é preciso aporte de recursos orçamentários do tesouro municipal para equilibrar a Conta Sistema. Neste caso, a soma dos investimentos e os custos incorridos por todos operadores requerem subsídio público, entretanto, importante destacar que nem todas as linhas operacionais, ou mesmo, apenas a operação do sistema sem investimentos no viário, em terminais e outros bens reversíveis, seja necessário adoção de subsídio. Vale lembrar que na

concepção de uma PPP não pode ser atribuída às operadoras apenas a operação do serviço, é necessário que haja investimentos em bens reversíveis, ou seja, que se transformarão em ativos para o Poder Público, como garagens, BRTs, terminais, ônibus, entre outros.

Se o Poder Público pretende implementar grandes mudanças no sistema, uma PPP internacional contribui para minimizar o risco de licitação deserta, na qual nenhuma empresa tem interesse no que foi ofertado pelo concedente, ou seja, coloca limites à seleção adversa e abre possibilidades para inclusão de novas operadoras no sistema de transportes, mesmo que empresas estrangeiras se associem a empresas nacionais menores, como as recentes cooperativas que se tornaram empresas para atender um desejo do setor público, mas que ainda podem não possuir organização e porte para continuar ou expandir sua operação.

Portanto, o uso de PPP será necessária para contratos que preveem compensação tarifária e maiores investimentos, o que pode ser considerado de acordo com a adoção das formas de aquisição de capital e investimentos em infraestrutura. Demais concessões podem ser realizadas na modalidade comum, em que a operação pode ser paga sem acréscimo de subsídios, pois apenas a demanda prevista e a remuneração por passageiro catracado previsto em contrato é suficiente para o pagamento dos operadores. Neste formato é preciso haver regras claras para não gerar desincentivos do operador à procura ou atendimento de uma maior demanda, ou promover superlotação dos ônibus com a finalidade de reduzir os custos.

A dimensão do transporte coletivo por ônibus da cidade de São Paulo envolve altos valores de subsídios e necessidade de investimentos para melhorar a infraestrutura do setor, o que torna importante que novos contratos sejam realizados através de uma PPP. Além disso, esta modalidade de concessão traz benefícios indiretos à organização e gestão do sistema, como a obrigatoriedade de criação de uma Sociedade de Propósitos Específicos (SPE). Mais que isso, há uma tendência para ampliação de novas formas de financiamento do sistema, que visa reduzir as receitas via tarifa e aumentar os subsídios externos ao sistema, o que torna imprescindível que os contratos sejam realizados nesta modalidade. Os recentes investimentos em BRT, de curto prazo e mais baratos que o sistema de trilho, também podem estar associados aos contratos de operação do transporte, justificando novamente a escolha da PPP devido o aumento do volume dos investimentos, além da aquisição de veículos com

reversibilidade para o poder público, instrumento estratégico para o setor de transportes (como discutido a seguir).

3.3.2 Organização contratual

Os Subsistemas Estrutural e Local (conforme detalhado no Capítulo 2) foram divididos por consórcio de empresas e consórcio de cooperativas, respectivamente, para cada área. Esta organização por meio de consórcios revelou algumas fragilidades na execução efetiva dos serviços. Primeiramente, o líder dos consórcios repassa as piores linhas para os demais membros, há dificuldade de gerência e liderança do Poder Público. No caso das concessionárias, o consórcio não coordena e não controla a competição entre empresas na operação, assim não arbitra conflitos internos e, portanto, gera riscos de não resultar em uma maior eficiência operacional. O líder do consórcio pode deliberar contra interesses das empresas menores, transferindo os riscos e problemas para o Poder Público.

Para as permissionárias, um grande problema é que as cooperativas não funcionam como uma organização única, os cooperados tem o sentimento de posse tanto do capital quanto das linhas, o que dificulta mudanças operacionais, pois geram necessidade de reequilíbrio a cada mudança realizada. Por outro lado, grandes lotes de linhas para operação de uma cooperativa com necessidade de maior investimento em capital exigem necessidade de porte empresarial acima do que é possível pelas cooperativas, o que torna inviável para um redesenho operacional menos conservador na cidade de São Paulo. Entretanto, os contratos emergências de permissão, assinados em janeiro de 2015, colocaram um fim na organização por cooperativas, assim todos os consórcios do Subsistema Local passaram a ser formados por empresas — são as antigas cooperativas que já operavam no sistema, porém mudaram sua razão social.

Alternativas:

a) Sociedades de Propósito Específico

As Sociedades de Propósito Específico (SPEs), previstas pela Lei das PPPs, são constituídas com a finalidade de isolar o risco do negócio e assegurar maior controle na gestão do contrato. Assim, é possível isolar os problemas relacionados aos repasses dos recursos da remuneração entre os integrantes da SPE, identificado na organização por consórcios. Entretanto, dependendo da forma de remuneração, é possível que ainda haja conflitos e competição na operação entre as empresas integrantes, pois não é possível isolar a disputa nas ruas sem o devido controle operacional. Adicionalmente, pode-se exigir um Plano de Contas padrão para cada SPE, isolando o serviço de outros negócios das empresas integrantes.

3.3.3 Organização operacional

A forma organizacional das operadoras adotado em 2003 por meio de consórcios contribuiu para concentração do sistema em cada uma das 8 áreas operacionais, sem atendimento necessário com ligações perimetrais, além de sobreposição de serviços entre empresas em linhas nos eixos estruturais radiais, não gerando competição saudável e, sim, *comboiamento*⁶⁹ no sistema viário. Ao contrário o que acontece nos eixos estruturais perimetrais onde não há prestação de serviço devido a operação ser concentrada dentro de áreas, e em direção ao centro (radial), e não entre elas. Um fator que reafirma a não integração desta rede é que o Subsistema Local tem áreas de operação idênticas ao Subsistema Estrutural, sendo que são serviços com especificações e fins distintos entre eles. Além de linhas estruturais cruzarem diversas áreas operacionais para chegar aos terminais acarretando em sobreposição de serviços, o centro expandido não tem uma rede própria que integre a região.

⁶⁹ Termo utilizado para expressar quando há excesso de ônibus circulando de forma enfileirada, por vezes parados um atrás do outro, em uma mesma faixa (exclusiva ou não) ou corredor.

Há dificuldade em racionalização do sistema, pois há uma expectativa dos operadores que a redução das linhas diminuirá o número de veículos afetando sua remuneração (já que a referência de custo está sempre atrelada ao número de veículos), logo, há engessamento do sistema para melhorar a qualidade do serviço e promover uma redução dos custos. A racionalização também traz desconfiança dos usuários. Em 2013, na tentativa de reduzir linhas, principalmente, na região leste da cidade, houve inúmeras reclamações dos passageiros. Entende-se que se a racionalização de linhas for realizada de forma participativa, permitindo aviso prévio e informações claras, com orientação às mudanças aos usuários, remodelando todo o sistema, garantindo integrações rápidas, é possível reduzir o número de linhas. Mais que a redução, os ganhos com a racionalização estão ligados à confiabilidade dos passageiros, aumento da oferta do serviço, redução dos custos do sistema e até aumento da demanda.

Alternativas:

a) Sistema tronco-alimentador

É possível criar um sistema tronco-alimentador a partir de 3 grupos, conforme modelo que está sendo implementado na cidade de Bogotá. O primeiro, troncalizado, opera linhas que cruzam as grandes regiões da cidade e levam ao centro, normalmente, em corredores exclusivos e BRT, assim, dependem de veículos grandes e, conseqüentemente, alto valor de investimento, além de controle operacional rigoroso para manter a frequência, por esse motivo são chamados “Super-estrutural”. O segundo, pode ser chamado de “Estrutural”, opera entre grandes regiões com veículos de médio porte, normalmente, em faixas exclusivas, levando também os passageiros ao primeiro grupo ou ao sistema de trilhos. O terceiro, corresponde à operação local, ou seja, dentro dos bairros que podem ser realizados por veículos pequenos com menor frequência, mas que garante ao cidadão o itinerário de uma linha em operação a cada 500m — este percurso que também pode ter a alternativa de ser

realizado por bicicletas, com o uso e investimentos cada vez mais crescentes na cidade de São Paulo. Esta alternativa pode promover maior racionalização das linhas e aumento da abrangência do sistema na cidade, entretanto, há o risco de ter uma rejeição ou desconfiança dos passageiros, sendo que aumenta a necessidade de realizar a baldeação entre 2 ou mais ônibus.

b) Licitação por linha

A licitação por linha, além de uma forma de delegação, impacta sobretudo na operação do sistema de transportes. A cidade de Londres adotou esse formato e vem tendo bons resultados de qualidade nos últimos anos (detalhado no capítulo 1). Claro que há um conjunto de fatores que contribuem para os resultados positivos. Contudo, é possível enfatizar que a operação por linha ou conjunto de linhas, adotado por um modelo de incentivos à qualidade, tendo prazo contratual de apenas 5 anos, e um sistema racionalizado com 700 linhas, favorecem a qualidade do serviço. Esse modelo também garante que cerca de 20% das linhas sejam licitadas todo ano, possibilitando grandes mudanças no sistema em vista de atender novas demandas de acordo com as dinâmicas da cidade, que um contrato de longo prazo, como é em São Paulo, não permite.

3.3.4 Gestão econômico-financeira do sistema

A Conta Sistema atualmente vinculada à SPTrans, responsável por gerir as entradas e saídas do sistema, não funciona exatamente como deveria (como discutido no capítulo anterior). A ligação da Conta Sistema com a gestora do sistema (SPTrans), responsável pelo planejamento operacional, fiscalização e controle do sistema, dentre outras atribuições, contribui para possíveis ingerências na conta, o que dá margem para a discricionariedade e o não

cumprimento da aplicação imediata de multas, como exemplo. Verificou-se⁷⁰ que há parcelamentos de multas — adotados por um instrumento burocrático interno e sem a cobrança de correções monetárias do período. Além disso, houve sucessivos termos aditivos assinados que não respeitaram a estrutura e a forma de remuneração pactuadas em contrato e uso deste instrumento para revisão contratual dos valores de remuneração, onde o certo se daria por pedidos de reequilíbrio contratual. Fatos que evidenciam a necessidade de segregação da Conta Sistema da SPTrans.

Alternativas:

a) Criação de *clearing house*

Uma *clearing house* (ou câmara de compensação) garante o cumprimento fiel das obrigações contratuais, de forma independente e autônoma do governo e da gestão do sistema de transportes. A criação da *clearing*, indiretamente, facilita a celebração de contratos de PPP, pois nesta modalidade de concessão (art. 8º da Lei das PPPs) é necessária haver mecanismos de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública, assim ela entraria como mecanismo de garantia através da vinculação das receitas do sistema (inciso I, art. 8º). Importante lembrar que a criação de uma *clearing house* é prevista desde a Lei dos Transportes, ano de 2001, porém nunca foi executada. O art. 31 diz que para a gestão financeira das receitas e despesas do sistema de transportes, o Poder Executivo deverá, mediante lei específica, criar sociedade de economia mista com a participação dos concessionários do serviço para gerir as receitas e pagamentos, reinvestir eventuais saldos positivos e captar recursos junto ao sistema financeiro e agências de fomento (o que não é praticado pela gestão da Conta Sistema atual)

⁷⁰ EY, 2014

3.3.5 Formas de remuneração

Nos últimos 20 anos diversas formas de remuneração foram aplicadas no sistema de São Paulo (como descrito no capítulo 2), considerando a fórmula por passageiros transportados, de custo padrão ou mista, empregando ou não fatores de integração, gratuidades e incentivos à renovação da frota. Compondo-se assim cenários para o pagamento através da remuneração indireta, em que o Poder Público detinha as receitas tarifárias e extratarifárias do sistema e repassava às operadoras de acordo com estes diversos parâmetros. Adotou-se também a remuneração direta pela tarifa, em que o risco da demanda e das receitas eram das operadoras.

Em geral, as formas de remuneração estudadas desde a década de 1990 e a vigente (por passageiro transportados utilizando-se, para permissão, os Fatores de Integração e Gratuidade) apresentaram falhas que não garantiram uma melhor qualidade do serviço atrelada a um menor custo do sistema, pois quando houve incentivos para redução do custo, na verdade, desincentivou as operadoras a cumprir a operação programada; quando houve incentivo para o cumprimento da programação não havia incentivo para buscar o aumento da demanda; entre outros aspectos encontrados, não trouxeram uma forma ideal de remuneração ao longo desse período que equilibrasse os interesses privados, do Poder Público e dos passageiros.

a) Proposta de remuneração

Há dois elementos fundamentais nos incentivos implícitos na relação contratual. O primeiro é o sistema de multas e prêmios (em função da performance operacional). O segundo é a forma de remuneração.

Essa definição é fundamental pois influencia o comportamento do operador que procura sistematicamente aumentar suas receitas e diminuir os seus custos. Não há nada de errado nisso e de fato é o esperado de um operador privado. O problema é que se os interesses

públicos não estiverem alinhados com esses objetivos, os resultados não serão os desejados pelo poder público.

A grosso modo há três métodos de remuneração praticado nas cidades ao redor do mundo:

- Sistema de pagamentos fixos: tem como principal virtude a segurança na prestação do serviço e o baixo risco financeiro para os operadores, o que facilita o acesso ao crédito. No entanto, não gera incentivos na busca de passageiros, não garante a frequência e regularidade do serviço e exige um grande esforço de monitoramento dos padrões estabelecidos no contrato.
- Sistema de pagamento em função de variáveis operacionais: possui as mesmas virtudes de um sistema de pagamento fixo (segurança e baixo risco) com a vantagem de que garante a frequência e a regularidade do serviço, tendo em vista que estas variáveis definem a remuneração. No entanto, mantém alguns vícios dos sistemas de pagamento fixo, pois não há incentivo em buscar passageiros e exige um grande esforço de monitoramento.
- Sistema de pagamento por passageiro transportado: garante o incentivo na busca de passageiros e, portanto, exige menos esforço de monitoramento. O problema deste sistema é que apresenta maior risco para o operador e não há garantia de qualidade no serviço prestado. Ou seja, como exemplo, a frequência será adequada apenas se houver alta demanda; haverá sistematicamente excesso de passageiros nos veículos; entre outros.

Algumas cidades optam por uma combinação desses métodos e é justamente esta proposta de remuneração deste estudo.

A forma de remuneração proposta procura conectar um sistema de pagamento por variáveis operacionais com um pagamento por passageiro transportado. De maneira simplificada, o valor que o operador numa área A deve receber por embarque será definido a partir de variáveis de custo mensal dividido pelos embarques históricos.

A formulação do custo a partir de variáveis operacionais garante que as empresas não tenham incentivo a realizar mais partidas do que as programadas. No entanto, se as operadoras não cumprirem todas as partidas, superlotando os veículos, reduzem o custo sem efeito na remuneração. Para lidar com esse incentivo, adiciona-se o Fator de Ajuste da Oferta (FCO), que corresponde ao total de partidas realizadas dividido pelo total de partidas programadas — limitado a 1 (para não incentivar a realização acima do programado). Assim, com a adição do FCO, as empresas também não têm incentivo a realizar menos partidas do que o programado.

Para garantir a frequência da operação e, sobretudo, o cumprimento da programação com qualidade, pode-se também inserir bonificações e punições ligadas à remuneração dos serviços, de acordo com o cumprimento de viagens, com vistas a pontualidade das partidas nos pontos ou terminais iniciais das linhas, e, principalmente, o intervalo entre os pontos intermediários, a fim de evitar o *comboiamento*. Este modelo foi implementado na cidade de Londres (detalhado no capítulo 1) com sucesso, promovendo maior confiabilidade do sistema aos usuários. O modelo vigente garante apenas o cumprimento das viagens por faixa horária, portanto, seria um grande avanço para o sistema, sendo necessário aprimorar o monitoramento, com vistas ao incentivo à qualidade da operação.

É possível também incluir uma segunda trava, o Fator de Integração (FI), que corresponde ao número de integrações remuneradas. O operador recebe pelo embarque, mas a tarifa para o passageiro não se altera do segundo ao quarto embarque dentro do prazo de 3 horas, por exemplo. Ocorre que a racionalização prevista (e necessária) para o sistema pode aumentar as integrações. Em princípio esse movimento não deveria impactar nos custos das empresas operadoras (pelo contrário, deveria diminuir o custo total). Apesar disso, sem a trava proposta, aumentaria a remuneração dos operadores sem a contraparte da tarifa para o sistema, o que é bastante temeroso. O FI garante que um aumento no volume de integração em relação à base contratual não terá efeito na remuneração, entretanto, não se deve remunerar apenas o primeiro pagante, transformando a remuneração consistente com a tarifação. Pois, o operador poderia então evitar pontos de ônibus com alto grau de integração.

Desta maneira, o FI deve considerar a média histórica de primeiros pagantes e a média histórica de passageiros integrados, que deve ser calculada separadamente para dias úteis, sábados e domingos. Isso significa que o FI precisa ser diário. Se o período for maior do que

um dia, o operador poderia evitar pontos tipicamente integrados no final da operação quando já cumpriu sua “quota” de integração. Uma outra estratégia complementar seria ajustar o FI a cada ano na ocasião do reajuste dos contratos. Segue proposta de fórmula para remuneração.

$$Ra = \frac{[Sa(V,P)+Ra(F,P)+Ka(F,O)]x1/(1-T)}{Ea} FCOaFIa + \frac{ATENDE}{E}$$

onde:

a: representa os valores para cada área operacional.

Sa: custos com salários diretos (motoristas e cobradores); V: velocidade; P: número de partidas.

Ra: custos variáveis; F: composição da frota; P: número de partidas.

Ka: custos de capital; F: composição da frota; O: número de veículos.

T: ajustes pelos impostos diretos (PIS, COFINS e INSS patronal).

Ea: quantidade de embarques médios por veículo por mês.

FCOa: Fator de Ajuste da Oferta (para evitar incentivos ao não cumprimento da programação).

FIa: Fator de Integração.

ATENDE: serviço de apoio à pessoa com deficiência (pago por custo fixo);

E: embarques totais do sistema.

Com a forma proposta, a remuneração seria ajustada automaticamente se houvesse variações nos parâmetros básicos de um sistema de transporte público. Por exemplo, uma alteração na composição da frota em direção a veículos com tecnologia limpa, implica em variações nos gastos com combustível e nos custos de capital. A inclusão explícita destes fatores nos componentes permite que o operador seja compensado, automaticamente, por mudanças na composição da frota, ainda que se houver insegurança em relação aos custos de manutenção das novas tecnologias, por exemplo, este aspecto pode ser incluído diretamente em um fator de manutenção.

A remuneração se altera automaticamente com mudanças na programação de partidas e com alterações na velocidade. Se aumentar o controle sobre a programação é possível definir, em última instância, os custos do sistema. Esse aspecto é crucial, pois significa que o processo de racionalização e de aumento da velocidade comercial dos ônibus resultaria em reduções automáticas de custo, sem necessidade de revisão contratual.

Isso significa que aumentos de eficiência do sistema sem aumento de demanda, gerariam uma redução da frota operacional e de mão de obra, sem aumento no valor pago por veículo. O efeito seria evidentemente amortizado se a demanda estivesse crescendo. Por esse motivo não

é evidente que deveria-se realizar o ajuste integral de maneira imediata. Do ponto de vista do empresário, ele teria apenas a perder com os ganhos de eficiência e, no limite, poderia lutar contra as medidas de melhoria na eficiência do sistema.

A proposta para lidar com essa possível resistência dos empresários segue em duas direções. Em primeiro lugar, ao invés de ajustar a remuneração e a frota de imediato, pode-se alterar a remuneração apenas em duas situações: no reajuste anual do contrato e no caso de abertura de um novo corredor, pois há um ajuste específico para as linhas envolvidas. A segunda estratégia seria dividir inicialmente os ganhos com os empresários e trabalhadores. Essa divisão do ganho deveria ser amortizada ao longo do tempo (possivelmente em 4 ou 5 anos). Assim, gera-se um incentivo para que as empresas não se posicionem de maneira contrária aos ganhos de eficiência. Mesmo potencialmente reduzindo o número de veículos, a redução de custo não seria acompanhada de redução equivalente na remuneração, aumentando a lucratividade por veículo. Em um ambiente de ampliação da demanda, acredita-se que seria mais fácil conseguir apoio das operadoras para a melhoria na eficiência e na qualidade do serviço.

Em suma, esta proposta para a remuneração mantém toda a receita atrelada ao número de passageiros transportados, porém vinculada às variáveis operacionais. Essa vinculação também reduz o risco do operador, ainda que em menor grau. A grande vantagem é que essa forma aumenta o incentivo do operador em buscar passageiros, o que pode ser fundamental em um ambiente de difícil monitoramento, sem reduzir a exigência da qualidade na prestação do serviço através dos controles operacionais.

3.3.6 Financiamento do sistema pelo Poder Público

No ano de 2014 a prefeitura de São Paulo repassou cerca de 1,7 bilhão de reais como compensação tarifária ao sistema de transportes, com a finalidade de cobrir os custos e investimentos do sistema que a receita tarifária não consegue cobrir, sendo que a remuneração total repassadas às operadoras foi cerca de 6,3 bilhões de reais. Ou seja, cerca de 27% do

custo de todo sistema foi financiado pelo tesouro municipal, sem origem específica ou previsão de aumento dos recursos, para subsidiar o transporte, podendo assim ter reduzido os investimentos de outras políticas públicas para financiar o transporte.

Entende-se que é preciso aumentar este percentual de financiamento e reduzir os valores de origem da receita tarifária (atrelados também a outras reduções de custo, racionalização do sistema, etc). No entanto, deve-se adotar mais formas para financiar o transporte coletivo, como o direcionamento das fontes provenientes da posse e/ou do uso de transporte individual ao transporte coletivo — subsídio externo cruzado; ou que a origem dos recursos seja estruturada de forma progressiva, a qual prevê quem tem maior poder aquisitivo pagará maior alíquota de um tributo (imposto, taxa ou contribuição). Para os municípios brasileiros, é possível aumentar o subsídio com adoção de IPTU progressivo, mesmo que seus recursos não sejam destinados diretamente ao sistema de transportes e, obviamente, em casos que a remuneração às operadoras não é direta pela tarifa, a alternância dos governos poderá redefinir o uso do recurso extra arrecadado.

Alternativas:

a) Pedágio Urbano

A Tarifação de Congestionamento, mais conhecida como pedágio urbano ou, em inglês, *congestion charge*, pode ser criada com a finalidade de taxar o uso e apropriação do espaço público de maneira individual, convertendo a arrecadação para o financiamento ou investimento no sistema de transporte, seja com o propósito de redução tarifária ou de melhoria ou ampliação da infraestrutura (terminais, corredores, garagens, modernização tecnológica, etc.). A cidade de Londres adotou o pedágio urbano em 2004 com o objetivo de restringir o acesso ao centro por meio de automóveis, gerando também impactos positivos à qualidade do ar na capital inglesa. Atualmente, a arrecadação do pedágio urbano corresponde pelo montante de até 7% das receitas do transporte público da cidade.

Esta talvez seja uma das medidas mais polêmicas que pode gerar insatisfação da população usuária de automóveis, ainda assim, além de ser justa a taxação pelo modo do uso privilegiado e desigual do espaço público para os deslocamentos diários, realizados por carro, desincentiva o meio mais poluente, que gera externalidades negativas ao meio ambiente para todos os municípios, e financia o transporte coletivo, que carece de fontes de recursos para manutenção e melhoria do sistema.

b) Tributação sobre os combustíveis

Uma das tentativas de criar um tributo sobre os combustíveis, a fim de utilizar o transporte individual para financiar o coletivo, foi com a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) pela Lei Federal nº 10.336/2001, regulamentada pelo Decreto Federal nº 5.060/2004, teve como objetivo incidir sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico, combustível por meio de incidência única ao produtor sobre o volume comercializado.

Com parte de sua verba destinada a investimentos em infraestrutura em transporte, a maior parte dos recursos da CIDE (cerca de R\$ 9 bilhões por ano) foi sendo contingenciada ao longo do tempo (VASCONCELLOS, 2012b), pois foi reduzida a partir de 2008 até ter sua alíquota zerada em junho de 2012. Tal renúncia é grave porque “representa não só um incentivo ao uso do carro – uma vez que a redução da alíquota foi usada como manobra para evitar a alta do preço da gasolina, o que oneraria mais os usuários frequentes do transporte individual –, mas também o fim de uma fonte constante de recursos ao setor de transportes.” (RUBIM; LEITÃO, 2013, p. 61).

A proposta mais recente é pela municipalização deste tributo, onde os municípios terão autonomia para definir a alíquota e destinar ao sistema de transporte local.

3.3.7 Aquisição de veículos

As operadoras são as proprietárias dos veículos e responsáveis por sua manutenção. Como a aquisição de um volume tão expressivo de veículos em curto prazo é complexa, aumenta as barreiras para entrada de novos *players* no sistema. Sabe-se que operadores em São Paulo também são donos do fabricante da maior empresa brasileira de carrocerias de ônibus, com grande representação no mercado municipal, e de grande parte das concessionárias que vendem os veículos. Ainda assim, a responsabilidade da compra dos veículos é das operadoras e sua forma de retorno não gera incentivo ao aumento de produtividade, o que também pode acarretar na compra de veículos que não correspondem ao interesse da operação pela SPTrans.

Atualmente, dos 14.777⁷¹ ônibus da frota patrimonial das operadoras apenas 13.816 entram em operação, considerando os horários de pico manhã e tarde. Mesmo que o restante se refira à reserva técnica, é possível uma redução com a reestruturação correta da rede, promovendo a racionalização de linhas, estas que em janeiro de 2015 somavam 1.281 em todo o sistema.

Alternativas:

a) Aquisição pelos operadores com reversibilidade

Nesta alternativa, o operador adquire o veículo com reversibilidade, ou seja, ao final do contrato o veículo é automaticamente repassado ao Poder Público que pode repassar ao novo operador. O benefício desta alternativa é a possibilidade da existência de competição entre operadores e redução barreiras em futuras licitações, com a possibilidade de entrada de novos *players*, pois atualmente há dificuldades para iniciar uma operação com a quantidade expressiva de veículos necessária para São Paulo.

⁷¹ Dados referentes a novembro de 2014. SPTrans, 2015.

b) Aquisição por empresa pública

A Prefeitura de São Paulo criaria uma empresa pública, com lei específica (conforme descrito no capítulo 1), com a única responsabilidade de aquisição de veículos para disponibilizar aos operadores privados. Neste caso, anula-se a barreira de entrada de novos *players* pela necessidade de frota operacional, assim a TIR, que atualmente se dá pela posse do capital, deve migrar para uma taxa de BDI. Ademais, não haverá mais riscos recorrentes, típicos de final de contrato, em que novos veículos param de ser adquiridos sem a garantia de continuidade na prestação dos serviços. Além disso, em alguns casos, empresas de menor porte não conseguem aprovação de financiamento sem um contrato de prazo maior com o Poder Público, desrespeitando assim a idade média e idade máxima contratual da frota. A compra de veículos por uma empresa pública também atenderá totalmente as especificações operacionais desejadas pela SPTrans, isolando o fato de que, tipicamente, o setor público tende a realizar compras de bens com menor eficiência do privado.

As dificuldades decorrem que no sistema vigente a TIR está diretamente associada a remuneração de capital dos operadores, se, por um lado, abre a possibilidade de entrar novos operadores no sistema, por outro, gera alto risco de conflito entre o Poder Público e os atuais operadores, proprietários dos veículos. Atualmente, o principal obstáculo, para a Prefeitura de São Paulo, é que o município está impossibilitado de receber empréstimos para aporte inicial da compra dos veículos, devido o seu endividamento.

c) Aquisição por fundo de investimentos

Em termos de impactos no sistema e na relação com os operadores, há vantagens e dificuldades semelhantes pela aquisição de veículos por empresa pública. O diferencial é que a aquisição por um fundo de investimentos (FI) se dá pelo capital privado dos acionistas e o

fundo é remunerado, com previsão de garantias contratuais, pelo Poder Público por disponibilizar os veículos às operadoras do sistema. A vantagem do FI é que a possível permanência de eficiência de compra do setor privado (operadores) e a não necessidade de criação de uma empresa pública.

d) Aquisição por parceria público-privada

É possível também a realização de uma PPP específica e segregada da operação para a compra de veículos, não permitindo que uma empresa operadora do sistema faça parte da compra de ônibus. Entretanto, conforme prevê o art. 7º da Lei nº. 11.079/04, é obrigatório a inclusão de serviços em um contrato de PPP, logo a manutenção deve ser adicionada ao contrato, retirando a responsabilidade e remuneração dos operadores. As vantagens e dificuldades em relação aos operadores para implementação deste modelo são semelhantes aos itens anteriores, porém compra de ônibus realizada por uma PPP é desconhecida no serviço público e pelo mercado, o que pode criar obstáculos para a sua consolidação, que aponta que não deve haver redução de custos do sistema, pois a remuneração de capital nos moldes atuais deverá ser transferida ao ganhador da PPP e terá acréscimo de BDI às empresas operadoras do sistema. Outro problema é a falta de incentivo do operador em termos de garantir um uso cuidadoso do veículo.

3.3.8 Aquisição de garagens

Das 49 garagens de ônibus (incluindo 6 pátios de estacionamento) existentes em São Paulo apenas 5 são do Poder Público, sendo que elas representam um instrumento estratégico para a operação do transportes. Pois, devem estar bem localizadas para que não haja perdas com quilometragem ociosa, espaço suficiente para manutenção dos veículos e, claro, obrigatórias para uma empresa poder concorrer em uma licitação. Como se sabe, a cidade de São Paulo carece de ofertas de terrenos no tamanho, em média, de 27.000 metros quadrados, ainda mais

com boa localização para cada área operacional. Assim os empresários de ônibus donos destas garagens possuem um grande poder que restringe a entrada de novos operadores. Em São Paulo, as operadoras alugam ou são proprietárias das garagens, mas são remunerados baseados em um custo de capital.

Outro fator abordado anteriormente é que se houver racionalização das linhas e, conseqüentemente, redução no número de veículos, deve-se repensar na quantidade de garagens ou redução de seus tamanhos.

Alternativas

a) Aquisição por parcerias público-privadas

De forma semelhante à aquisição de veículos por PPP, é possível pensar esta modalidade para as garagens. Entretanto, como é escassa a oferta de terrenos em locais estratégicos que atendam as demandas de uma garagem de ônibus e, considerando que as garagens atuais são privadas, é necessário primeiro desapropriar as já existentes. Após isso, com contratos de PPP é possível utilizar o espaço superior ou inferior de forma comercial, permitindo reduzir os custos do investimento.

b) Estatização das garagens atuais

O ideal é que as garagens sejam de posse do Poder Público, pois em qualquer licitação não haverá barreiras de entrada para novas operadoras, seja de fora de São Paulo ou de dentro, que desejarem operar na cidade sem possuir uma propriedade.

Em janeiro de 2015, Prefeitura de São Paulo acenou para iniciar este processo ao passo de 5 anos. Apesar disto, estatizar as garagens atuais, com valor estimado da ordem de grandeza de bilhões de reais, exige alto valor de investimento. Mesmo que diluído em 5 anos o orçamento atual pode não permitir margem para aquisição das garagens de todo sistema.

3.3.9 Consolidação das alternativas

Como apresentado nos tópicos anteriores, a implementação das possíveis alternativas, a partir das variáveis identificadas em um modelo de concessão, podem gerar vantagens e desvantagens na alteração do modelo vigente. Estes aspectos foram sintetizados no quadro a seguir para melhor análise e abordagem nas considerações finais do estudo.

Quadro 11 - Alternativas, vantagens e desvantagens para o modelo de concessão vigente.

Variável	Alternativas	Vantagens	Desvantagens
Formas de delegação	Parcerias público-privadas	Criação de SPE; possibilidade de maior investimento; Se internacional, reduz barreiras de entrada.	Se internacional, necessário maior prazo para a licitação.
Organização contratual	Sociedade de Propósito Específico (SPE)	Isola risco do negócio; maior controle da gestão	Não elimina conflitos entre empresas da mesma SPE
Organização operacional	a) Tronco-alimentador. b) Licitação por linha.	a) ampliação da oferta do serviço; racionalização. b) Incentivos à qualidade e possibilidade de mudanças a curto prazo.	a) rejeição dos passageiros. b) demanda maior estrutura da gestão para licitação da concessão anual de linhas.
Gestão econômico-financeira do sistema	Criação de <i>clearing house</i>	Segregação da gestão do sistema e das Contas do Sistema; eliminação de discricionariedade; serve de garantia.	Por lei, as operadoras devem participar.
Formas de remuneração	Mista (por passageiro transportado e variáveis operacionais)	Incentivo à qualidade, ao cumprimento da programação e a buscar demanda.	Risco de rejeição do mercado (empresários do setor de transportes).
Financiamento do sistema pelo Poder Público	a) Pedágio urbano. b) Tributação sobre os combustíveis.	a) e b) aplicação do subsídio externo cruzado - financiamento do transporte coletivo pelo transporte individual.	a) alto risco de rejeição da sociedade e da mídia. b) Dependência do governo federal para municipalizar tributação.
Aquisição de veículos	a) Com reversibilidade b) Por empresa pública c) Por fundo de investimentos d) Por PPP	a) reduz poder das operadoras. b) idem 'a' e reduz barreira futura de entrada. c) idem 'b' e traz possível eficiência de compra do setor privado. d) idem 'c'	a) não reduz custos, pode até aumentá-los. b) cidade de São Paulo não pode receber empréstimos. c) idem 'a' e alto risco de rejeição dos empresários do setor. d) idem 'c' e é desconhecido o uso de PPP para aquisição de ônibus.
Aquisição de garagens	a) Por PPP b) Estatização	a) redução dos custos de capital. b) quebra barreiras de entrada.	a) necessidade de estatização ou compra de novos terrenos. b) alto aporte de recursos públicos para indenização.

Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história do sistema de transporte por ônibus da cidade de São Paulo houve diversas tentativas de mudanças tanto na delegação à iniciativa privada quanto na organização e operação do serviço. O modelo de concessão deste serviço público e, sobretudo, sua forma de remuneração teve grandes variações nos últimos 25 anos, o que evidencia a constante insatisfação dos governos e dos usuários com o serviço prestado.

Pode-se afirmar que a década de 1990 foi marcada pela tentativa, implementação e debate dos mais variados modelos de concessão encontrados em outras cidades. Houve a operação direta pelo Poder Público e pela iniciativa privada, concomitantemente, e, mais que isso, uma tentativa de operação exclusiva pelo Estado através da CMTC. Somado a isto, entrou em debate a Tarifa Zero, ou seja, transporte gratuito para toda a população. Estas duas tentativas, amplamente defendidas pelo governo municipal, esbarraram na Câmara Municipal, porém, essas ideias perduraram até hoje e, sempre que oportuno, aparecem nos debates como alternativas ao modelo vigente.

Ao longo dos anos 1990, foi possível identificar também variadas formas de remuneração às operadoras, desde direta, pela tarifa paga pelos usuários, ou indireta, pelo cálculo de custo padrão ou passageiro transportado ou por uma mistura destas formas, adicionando fatores distintos para cada uma delas. Os resultados das variações do modelo de concessão, naquele período, geraram decadência da operação pública, redução da oferta de transporte coletivo em determinadas regiões da cidade, o que possibilitou aumento do transporte desregulamentado, que, por um lado, não garantia qualidade do sistema, por outro, atendia parte da demanda represada, mesmo após a permissão de operação pelas lotações no ano de 1999, pois não havia monitoramento e fiscalização suficientes para a dimensão do sistema. Além do mais, possibilitou, anos depois, quebrar barreiras de entrada na operação regulamentada do serviço transporte, ainda tão restrita a poucas operadoras nesse setor.

No início dos anos 2000, foi implementado o Sistema Interligado, ainda vigente, com as empresas privadas operando o Subsistema Estrutural por contratos de concessão; e as cooperativas (antigos “perueiros”) operando o Subsistema Local por contratos de permissão.

Durante este período houve diversas mudanças na forma de remuneração, por meio de termos de aditamento, que refletiram, entre outros fatores, em um sistema custoso para o setor público e para a população, esta que paga integralmente o sistema por meio de tarifas ou de impostos (sem origem específica) convertidos em subsídios. Ou seja, é necessária uma racionalização das linhas e reformulação completa do modelo atual de concessão. O primeiro passo foi dado em janeiro de 2015, com a exclusão de cooperativas do sistema que foram transformadas em empresas com contratos emergenciais de permissão, esta modalidade que, provavelmente, tem seus dias contados. Além disto, a Prefeitura de São Paulo acenou para estatização das garagens das operadoras privadas, em um prazo de 5 anos.

O que foi visto nas ruas em junho de 2013 e nas ações governamentais posteriores serviram para que os governos e atores públicos entendessem que, cada vez mais, os processos decisórios que pautam a agenda de decisões deverão ter acolhimento e aprovação da opinião pública, e, se ela e suas insatisfações não forem consideradas, a população surgirá novamente fechando ruas para abrir caminhos. Por conseguinte, abriu-se a oportunidade para a cidade de São Paulo inovar, repensar substancialmente o formato vigente e elaborar um novo modelo de concessão, visando prover melhor qualidade e/ou redução dos custos na oferta do serviço de transporte coletivo por ônibus. Portanto, o estudo identificou algumas falhas e variáveis do modelo vigente e apresentou possíveis alternativas para elaboração de um novo modelo de concessão.

Primeiramente, a SPTrans adota o custo padrão para o cálculo da remuneração e não o custo efetivo decorrentes da operação, assim não há apuração do custo real das operadoras, nem mesmo quando há reajuste ou revisão contratual e, se o mercado permite um redução nos valores de compra dos insumos, esta eficiência não é compartilhada com os usuários e com o Poder Público. Importante destacar que os custos fixos e variáveis pagos pela SPTrans estão cerca de 7,4% acima dos valores de mercado, quando apurados pelo custo real. Todavia, deve-se colocar limites para a apuração e adoção dos valores do custo real, para que não haja desincentivo para que as operadoras continuem comprando com valores mais baixos, pois a SPTrans também não deve pagar por uma ineficiência na compra de insumos.

Verificou-se que os subsídios podem garantir boa parte das receitas do sistema de transportes por ônibus. Enquanto em São Paulo a receita tarifária corresponde, em média, a 80% das

receitas do sistema, na Europa, em geral, esta receita corresponde, em média, a 40% (IPEA, 2013). O restante dos valores para fechar a conta tem origem, basicamente, de subsídios externos, seja por recurso público (progressivo ou cruzado - transporte individual em detrimento do coletivo) ou por financiamento pelo setor privado. Entende-se assim que a cidade de São Paulo deve avançar para criar novas fontes de financiamento, adotando pedágio urbano e IPTU cada vez mais progressivo, por exemplo, além de outras formas de financiamento que tenha sempre como direcionamento desincentivar o transporte individual, com taxaço, e promover impostos e tarifas progressivas, considerando a renda e região de moradia dos munícipes, usuários ou não do transporte coletivo.

O estudo também considera que a cidade de São Paulo deva modernizar sua forma de delegação, elaborar uma PPP internacional para o próximo edital de licitação com criação de SPEs e uma *clearing house*, de forma a aperfeiçoar a gestão, segregando a conta sistema, e proporcionar uma operação mais integrada entre as operadoras; e, sobretudo, acenar para entrada de novas operadoras de fora de São Paulo e do exterior. Além disto, é preciso que os contratos também estipulem uma TIR máxima, com revisão contratual periódica, e não mais estipular um teto máximo do valor por passageiro transportado. A partir disso, é primordial que haja racionalização do sistema, reformulando a organização operacional, através da forma tronco-alimentador, que impactará diretamente na redução dos custos operacionais e, principalmente, na remuneração de capital, com a redução do número de veículos e uma possível redução no tamanho ou na quantidade de garagens.

Um dos fatores mais importantes para garantir a qualidade do serviço de transporte é a forma de remuneração que será adotada nos contratos. Nas últimas duas décadas, notou-se que as formas adotadas não incentivaram as operadoras na busca de demanda ou no cumprimento da programação operacional. Logo, adotando uma forma ou outra, as operadoras sempre tentaram reduzir seus custos e maximizar os lucros, o que é obviamente esperado tratando-se da iniciativa privada. Contudo, é preciso que o setor público também utilize mecanismos de benefícios e punições para o não cumprimento do serviço, com monitoramento e fiscalização rígidos, pois tecnologias já estão disponíveis na gestão dos ônibus da capital paulista. Em suma, a proposta deste estudo é adoção de uma forma mista de remuneração (detalhado no capítulo 3) com fatores de incentivo à qualidade, nos moldes adotados na cidade de Londres.

A aquisição de veículos e garagens correspondem aos 2 itens que mais estão relacionados com a barreira de entrada *imposta* pelas operadoras. O alto valor de investimento na compra de ônibus e a escassez de terrenos do porte das garagens na metrópole se tornaram os principais obstáculos para uma nova empresa, nacional ou internacional, conseguir concorrer em uma licitação. Estas aquisições devem estar no controle do Poder Público (separadas dos contratos de operação), seja pela criação de um fundo, PPP ou compra das operadoras com reversibilidade. O importante é que potenciais operadoras não precisem se preocupar com estes itens de capital, ou seja, permitem também a entrada de operadoras de menor porte que as atuais, abrindo ainda mais possibilidades ao mercado.

A cidade de São Paulo convive com a oportunidade de remodelar todo o sistema de transporte por ônibus, que ficará em vigor possivelmente pelos próximos 10, 15 anos. Alterar o *status quo* e confrontar os empresários deste setor não será tarefa fácil para a gestão municipal. A população já reivindicou redução dos custos e das tarifas e melhoria na qualidade do serviço, a prefeitura, por sua vez, respondeu ampliando as políticas de mobilidade urbana. Porém, nada é comparável com a adoção de um novo modelo de concessão para os ônibus municipais, que transportam quase 10 milhões de passageiros por dia, ou seja, é para este serviço que a população realmente deseja receber o empenho máximo da atual gestão. Portanto, deverá ter muita vontade política e muita gana para enfrentar as adversidades que esse setor irá produzir quando se sentir ameaçado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. *Reflexões sobre o problema tarifário: o caso do transporte coletivo urbano por ônibus*. 1985. Tese (doutorado) — Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, São Paulo. 1985.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. *Concessão de serviços públicos: novas tendências*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

AVRITZER, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova – Revista de Cultura Política, n. 50, p. 22-46, 2000.

BARBIERI, José Carlos; ÁLVARES, Antonio Carlos Teixeira; MACHLINE, Claude. *Taxa interna de retorno: controvérsias e interpretações*. GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas – Ano 2, vol. 5, p. 131-142, out/dez 2007.

BIDERMAN, Ciro. *Vem pra rua! Por mais qualidade no transporte público*. GV-executivo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Vol. 12, n. 2, p. 54-57 - , - São Paulo: FGV-EAESP, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

COHEN, Joshua. *Deliberation and democratic legitimacy*. In J. BOHMAN and REHG, W. (ed). *Deliberative democracy*. Cambridge: Mit Press, 1997.

DALEN, Dag Morten; GÓMEZ-LOBO, Andrés. *Yardsticks on the road: regulatory contracts and cost efficiency in the Norwegian bus industry*. Transportation, volume 30, issue 4, p. 371-386. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*. – 9. Ed. – São Paulo: Atlas, 2012a.

ESTACHE, Antonio; GÓMEZ-LOBO, Andrés. *The limits of competition in urban buses in developing countries?*. ULB Institutional Repository 2013/13368, ULB - Université Libre de Bruxelles, 2005.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓMEZ-LOBO, Andrés; BRIONES, Julio. *Incentive structure in transit concession contracts: the case of Santiago, Chile, and London, England*. Clean Air Institute, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais*. IPEA, políticas sociais – acompanhamento e análise, 12, fev. 2006.

HIDALGO, Dario; GRAFTIEAUX, Pierre. *Planning and implementation issues of a large scale transit modernization plan: the case of Transantiago, Chile*. 2007. Disponível em: <<http://rational.ce.umn.edu/Courses/Cases/CE5212/F2008/CS3/Transantiago.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

HIRATA, Daniel Veloso. *Produção da desordem e gestão da ordem: Notas para uma história recente do transporte clandestino em São Paulo*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 4, n. 3, p. 441-465, jul/ago/set 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Nota Técnica, jul. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130714_notatecnicadirur02.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

JUDENSNAIDER, Elena et al. *Vinte centavos: a luta contra o aumento*. – 1. Ed. – São Paulo: Veneta, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

KERSTENS, K. Technical efficiency measurement and explanation of French urban transit companies. *Transportation Research*, Great Britain, vol. 30 A, n° 6, p. 431-452, 1996.

KINGDON, John W. *Juntando as coisas*. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP v.1, 2006.

LIN, S. A. The Modified Internal Rate of Return and Investment Criterion. *The Engineering Economist*, v. 21, Summer, p. 237-247, 1976.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35 ed. São Paulo: PC Editorial Ltda, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDONÇA, Adolfo Luis Machado de. *Gestão pública, regulamentação e flexibilidade de planejamento: a experiência da municipalização do transporte coletivo em São Paulo (1989-1992)*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo, 1997.

MOVIMENTO PASSE LIVRE (MPL). *Sobre a formação do Conselho Municipal de Transporte*. 2013. Disponível em: <<http://saopaulo.mpl.org.br/2013/08/02/sobre-a-formacao-do-conselho-municipal-de-transportes/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MUÑOZ, Juan Carlos; BATARCE, Marco; HIDALGO, Darío. *Transantiago, five years after its launch*. 1: Department of Transport Engineering and Logistics, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2: EMBARQ, World Resources Institute. April, 2013.

ORRICO FILHO, R. D e PEREIRA, W. *Aspectos gerais da tarifa de Transporte público por ônibus nas cidades brasileiras*. Miméo, Rio de Janeiro, RJ, 1995.

PARDO, Carlos Felipe. *Documento de proyecto. Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina*. Naciones Unidas - Santiago de Chile, fev. 2009.

PECI, Alketa. *Modelos regulatórios na área de transportes: a experiência americana*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Out 2002.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. *Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle. *Mobilidade na cidade de São Paulo*. p. 90-108. *Estudos avançados* 25 (71), 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 jan. 2015.

RUBIM, Barbara; LEITÃO, Sérgio. *O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades*. *Estudos Avançados* 27 (79), 2013.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres, Allen & Unwin, 1943.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *Remuneração do concessionário: concessão comuns e parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES - (SMT). Prefeitura do Município de São Paulo - Municipalização dos Ônibus da Cidade de São Paulo - Realizações e Perspectivas. EDICON, 1992.

SILVA, Edson Jacinto da. *Concessão e permissão no serviço público*. JH Mizuno, 2004.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. *O papel da regulamentação da regulamentação na gestão pública: o exemplo do transporte coletivo por ônibus*. *RAP*, Rio de Janeiro 31(1): p. 17-29, jan/fev 1997.

STIEL, Waldemar Corrêa. *História dos transportes coletivos em São Paulo*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil: Ed. da Universidade de São Paulo, 1978.

STIGLER, J. *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 137-46. 1971.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *A cidade, o transporte e o trânsito*. São Paulo: Prolivros, 2005.

_____. *Mobilidade urbana e cidadania*. São Paulo: Senac, 2012.

_____. Transporte urbano no Brasil. (2012b) *Le monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1181>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. – 3. Ed. – São Paulo: Annablume. 2000.

ZARATTINI, Carlos. *Circular (ou não) em São Paulo*. Estudos Avançados 17 (48), p. 85 - 201, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/c8sfO7>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

BOGOTÁ. Decreto Distrital nº 442, de 14 de outubro de 2014. Por medio del cual se fija la tarifa del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del Componente Zonal del Sistema Integrado de Transporte Público SITP - y se modifica el incentivo fijado mediante el Decreto Distrital 603 de 2013. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59700>>. Acesso em: 15 fev. 2015

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

_____. Decreto nº 2.521 de 20 de março de 1998. Dispõe sobre a exploração, mediante permissão e autorização, de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2521.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004. Reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), instituída pela Lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5060.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Decreto nº 5.411, de 06 de abril de 2005. Autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5411.htm>. Acesso em: 22 jul. de 2014.

_____. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 22 nov. 2014.

_____. Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985. Institui o Vale-Transporte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7418.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 17 jul. 2014.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. Lei nº 9.074, de 07 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.060

_____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra- Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10233.htm> Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 5.060/2004, de 30 de abril de 2004. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www18.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Leis/2001/lei10336.htm>>. Acesso em 02 fev. 2015.

_____. Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (CMSP). 1990. Criação do Fundo Municipal de Transportes - FUMTRAN. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/projetos/1990/00/00/0D/HV/00000DHSVH.PDF>>. Acesso em: 20 jan 2015.

Companhia Municipal de Transportes Coletivo (CMTC). Contratos assinados entre CMTC e empresas operadoras na modalidade comum para municipalização no início de 1992. Lotes 01 a 41. Arquivo SPTrans. 1992.

_____. Termos Aditivos n. 01 assinados entre CMTC e empresas operadoras em 1993 – contingenciamento de remuneração. Arquivo SPTrans. 1993.

COLÔMBIA. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBÉN. 2015. Disponível em: <<https://www.sisben.gov.co/EISisbén.aspx#.VOD74MbPzZM>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

COMPANHIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES COLETIVOS (CMTC). Síntese do projeto de municipalização. SMT, 1989.

EY (Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda). Relatórios do serviço de verificação independente contratado pela SPTrans. 2014. Disponível em: <<http://www.sptrans.com.br/verifica/>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

FARIAS, Adauto. Documento institucional (SPTrans), 09 de dezembro de 2014. Memória de cálculo da estimativa da demanda e remuneração dos contratos de permissão no período de agosto/03 a junho/04. Diretor de Gestão Econômico-Financeira.

GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES. Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos. Instruções Práticas Atualizadas. 2 ed. Brasília, DF, Brasil, 1996.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Endereço eletrônico. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>>. Acesso em: 18 set. 2014.

LONDRES. How we are work, how we are funded?. 2015. Disponível em: <<http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-funded?intcmp=2685>>. Acesso em: 09 fev. 2015

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Proposta de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano. Brasília, 2006.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 29.945, de 25 de julho de 1991. Revogado pela Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001. Regulamenta a Lei. nº 11.037, de 25 de julho de 1991,

que dispõe sobre o sistema municipal de transporte urbanos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. Decreto nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002. Regulamenta a Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Decreto n.º 42.736, de 19 de dezembro de 2002. Regulamenta a Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. Decreto nº 53.887, de 08 de maio de 2013. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução; revoga os Decretos nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002 e nº 47.139 de 27 de março de 2006. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 08 jan. 2015.

_____. Decreto 54.058, de 01 de julho de 2013. Cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, no âmbito da Secretaria Municipal de Transportes. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 12 out. 2014.

_____. Decreto nº 54.548, 08 de maio de 2013. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar sua execução; revoga os Decretos nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002 e nº 47.139 de 27 de março de 2006. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=09052013D%20538870000>. Acesso em: 29 jan 2015.

_____. Decreto nº 55.816, de 23 de dezembro de 2014. Delega à Secretaria Municipal de Transportes o reajuste das tarifas do ônibus. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Lei nº 12.893, de 28 de outubro de 1999. Dispõe sobre a criação da modalidade de transporte público coletivo através de lotação, praticada por meio de veículos do tipo “peruas” ou assemelhados, desprovidos de taxímetros; autoriza o executivo a celebrar processo licitatório para outorga de permissão, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. Lei nº 13.241, de 12 de Dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/transportes/organizacao/0017/lei_13.241.doc>. Acesso em: 25 out. 2014.

_____. Lei nº 16.097 de 29 de dezembro de 2014. Prevê a instituição da gratuidade tarifária nos ônibus para estudantes. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/homepage/lom_05.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Lei. nº 11.037, de 25 de julho de 1991. Dispõe sobre o sistema de transportes urbanos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 12 out. 2014.

_____. Plano de Metas 2013-2016. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/>. Acesso em: 15 ago. 2014.

SÃO PAULO TRANSPORTES S/A (SPTrans). Consultas a documentos institucionais arquivados. Consultas realizadas nos meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015. 2015a.

_____. Endereço eletrônico. 2015. Disponível em: <<http://www.sptrans.com.br>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

_____. Documento institucional. Comportamento do transporte coletivo nos últimos anos. Diretoria de Gestão Financeira, 1999.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES (SMT). Acesso à informação. 2015a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/acesso_a_informacao/index.php?p=179761>. Acesso em: 03 jan. 2015.

_____. Planilhas tarifárias do sistema de transporte coletivo urbano da cidade de São Paulo. 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sprtrans/acesso_a_informacao/index.php?p=187880>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. Portaria 003, de 13 de janeiro de 2015. regulamenta a isenção de pagamento aos estudantes no sistema de ônibus na cidade de São Paulo. SMT. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso em: 26 jan. 2015.

_____. Portaria 106, de 31 de dezembro de 2014. Institui novos valores para as tarifas de ônibus na cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp>. Acesso: em 26 jan. 2015.

_____. Termos Aditivos n. 15 assinados entre Secretaria Municipal de Transportes e empresas operadoras em 1998 –ajuste de remuneração. Arquivo SPTrans. 1998.

_____. Termos Aditivos n. 17 assinados entre Secretaria Municipal de Transportes e empresas operadoras em abril de 2000 –ajuste de remuneração. Arquivo SPTrans. 2000.

_____. Termos Aditivos n. 18 assinados entre Secretaria Municipal de Transportes e empresas operadoras em abril de 2001 – reajuste de remuneração. Arquivo SPTrans. 2001.

TRANSMILENIO. Informe de gestión 2012. Disponível em: <http://www.transmilenio.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2012.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015

_____. Informe de gestión 2014. Disponível em: <http://www.transmilenio.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2014.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

_____. Que es SITP. 2015. Disponível em: <<http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/que-es-sitp>>. Acesso em 11 fev. 2015.

_____. Sistema de recaudo. 2015a. Disponível em: <<http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/sistema-de-recaudo>>. Acesso em: 10 fev. 2015

_____. Tarifas. 2015b. Disponível em: <<http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/tarifas>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

TATTO, Jilmar. Documento institucional (SPTrans), de 31 de março de 2014. Ata da reunião ordinária do Conselho de Administração da São Paulo Transporte S/A. Ata nº CA/003/14 – Reunião Ordinária (Livro nº 08).

TRANSPORT FOR LONDON (TfL). London's bus contracting and tendering process. 2009. Disponível em: <<https://tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/uploads/forms/lbsl-tendering-and-contracting.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

VAROLLI, José Jairo. Documento institucional - Memorando interno 056, de 03 de setembro de 1991. Arquivo físico da SPTrans.

Figura 3 - Áreas operacionais do Subsistema Local adotado em julho de 2014



Fonte: SMT, 2015a

Tabela 4 - Dados do sistema de transporte por ônibus de São Paulo

Item	Unidade	Descrição
1. Frota operacional programada	13.816	Quantidade máxima de veículos programada para operação do horário de pico da manhã de um dia útil
2. Frota de reserva técnica	962	Reserva técnica de veículos para eventualidades na operação e rodízio na manutenção
3. Frota total (1. + 2.)	14.777	Quantidade total de veículos (operacional + frota de reserva)
4. Quilometragem mensal programada	84.385.661	Quilometragem programada para um mês padrão com 20,5 dias úteis, 4,5 sábados e 5,5 domingos/feriados, em quilômetros
5. Quantidade de linhas	1.281	Total de linhas, incluindo linhas base (trajeto principal) e atendimentos (derivação da linha base com pequena diferenciação em parte do trajeto e em horários específicos)
6. Número de viagens	5.267.529	Número de viagens programadas para um mês padrão com 20,5 dias úteis, 4,5 sábados e 5,5 domingos/feriados
7. Extensão do sistema viário da cidade	17.294	Soma da extensão de todas as vias da cidade, em quilômetros
8. Extensão do viário utilizado pelo sistema	4.330	Soma da extensão de todas as vias em que trafegam veículos do sistema de ônibus municipal, em quilômetros
9. Percentual (%) do viário utilizado pelo sistema (8/7)	25,03%	Percentual do viário em que trafegam veículos do sistema, em relação ao total da extensão do viário
12. Passageiro por Veículo Dia (PVD)	685	Passageiros transportados no mês (projeção), dividido pela frota operacional programada (pico manhã do dia útil) e por 26 dias úteis equivalentes em 1 mês
13. Passageiro Equivalente por Veículo Dia (PVD - equivalente)	349	Passageiros equivalentes no mês (projeção), dividido pela frota operacional programada (pico manhã do dia útil) e por 26 dias equivalentes em 1 mês
14. Percurso Médio Mensal (PMM) (4/1)	6.108	Percurso médio mensal programado por veículo (frota operacional programada), em quilômetros
15. Índice de Passageiro por Km (IPK)	2,92	Passageiros transportados projetados para um mês, divididos pela quilometragem programada para um mês padrão
16. Índice de Passageiro Equivalente por Km (IPK equivalente)	1,49	Passageiros equivalentes projetados para um mês, divididos pela quilometragem programada para um mês padrão
17. Índice de integração	54,87%	Quantidade de passageiros com integração ônibus-ônibus dividida pela quantidade de passageiros pagantes
18. Índice de gratuidade	15,21%	quantidade de gratuidades (passageiros idosos e pessoas com deficiência) dividida pela quantidade de passageiros pagantes
19. Extensão média das linhas	16	em quilômetros
20. Investimento em frota e garagens - R\$	R\$3.117.477.10	Valor atual da frota e garagens (preço de aquisição - depreciação acumulada).

Fonte: SMT, 2015a.

Tabela 5 - Valor total da remuneração das operadoras - período de 2003 a 2014

Ano	Subsistema Estrutural		Subsistema Local		Total
2003 (1)	R\$	1.628.850.561	R\$	117.608.468	R\$ 1.746.459.029
2004	R\$	1.743.502.984	R\$	729.258.705	R\$ 2.472.761.689
2005	R\$	1.861.614.236	R\$	991.357.879	R\$ 2.852.972.114
2006	R\$	2.074.925.902	R\$	1.216.488.784	R\$ 3.291.414.686
2007	R\$	2.407.835.522	R\$	1.269.338.446	R\$ 3.677.173.968
2008	R\$	2.858.265.862	R\$	1.310.974.574	R\$ 4.169.240.436
2009	R\$	3.075.786.926	R\$	1.411.944.276	R\$ 4.487.731.202
2010	R\$	3.144.537.137	R\$	1.522.672.233	R\$ 4.667.209.370
2011	R\$	3.501.258.635	R\$	1.677.605.609	R\$ 5.178.864.244
2012	R\$	3.768.342.193	R\$	1.823.024.447	R\$ 5.591.366.640
2013	R\$	3.891.425.798	R\$	1.945.332.792	R\$ 5.836.758.590
2014	R\$	4.261.136.124	R\$	2.054.980.136	R\$ 6.316.116.260
Total	R\$	34.217.481.880	R\$	16.070.586.349	R\$ 50.288.068.228
		68,04%		31,96%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SPTrans, 2015

Notas: Em valores nominais.

(1) Dados referentes ao período de agosto a dezembro.

Tabela 6 - Compensação tarifária do sistema - período de 2003 a 2014

Ano		Total
2003 (1)	R\$	119.000.000,00
2004	R\$	280.000.000,00
2005	R\$	224.000.000,00
2006	R\$	300.000.000,00
2007	R\$	392.000.000,00
2008	R\$	630.000.000,00
2009	R\$	901.074.443,00
2010	R\$	566.760.558,00
2011	R\$	520.000.000,00
2012	R\$	974.369.429,00
2013	R\$	1.188.630.571,00
2014	R\$	1.707.670.000,00

Fonte: SMT, 2015a.

Notas: Dados em valores nominais.

(1) Dados referentes ao período de agosto a dezembro.

Tabela 7 - Passageiros transportados por ônibus na cidade de São Paulo - período de 2003 a 2014

Ano	Subsistema Estrutural	Subsistema Local	Total
2003	974.561.941	226.983.092	1.201.545.033
2004	1.134.904.376	542.615.711	1.677.520.087
2005	1.542.661.313	964.513.586	2.507.174.899
2006	1.569.497.687	1.091.612.507	2.661.110.194
2007	1.590.463.119	1.141.505.134	2.731.968.253
2008	1.734.267.048	1.101.589.092	2.835.856.140
2009	1.715.876.626	1.154.130.935	2.870.007.561
2010	1.712.978.513	1.203.012.248	2.915.990.761
2011	1.710.098.842	1.230.795.975	2.940.894.817
2012	1.647.064.166	1.269.890.794	2.916.954.960
2013	1.635.183.317	1.289.029.149	2.924.212.466
2014	1.650.406.987	1.264.785.973	2.915.192.960

Fonte: SPTrans, 2015.

Quadro 12 - Cenários para apuração da Taxa Interna de Retorno (concessão)

Cenários	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Área 6	Área 7	Área 8
1	16,62%	16,39%	12,52%	27,70%	15,50%	16,33%	20,32%	13,95%*
2	18,60%	17,95%	12,61%	365,17%*	15,74%*	18,06%*	28,36%*	16,47%*
3	27,05%	22,95%	16,63%	1029,81%*	20,78%	28,47%*	45,21%*	24,14%*
4	18,36%	16,44%	11,00%	31,54%*	17,10%	17,03%*	22,34%	17,15%*
5	14,60%	14,25%	9,05%	25,09%	14,38%	12,95%*	19,27%*	13,49%*
6	14,75%	14,10%	10,07%	11,20%	14,23%	13,88%	17,02%	14,19%
Base	18,68%	17,99%	14,18%	54,12%*	17,37%	18,37%	23,34%	16,88%

Fonte: Elaboração própria.

*Uso de TIRM

Notas:

Garagem: a) alugada: 1, 2 e 3; b) aquisição capital próprio: 4, 5 e 6.

Financiamento: a) Amostra de contratos: 3 e 4; b) BNDES: 1, 2, 5 e 6.

Capital Financiável: a) Veículo novo: 1 e 2; b) 3, 4, 5 e 6.