Carta Idec nº 174 /2021/Coex

São Paulo, 10 de setembro de 2021.

Ao Exmo. Sr. Alexandre Kallil, Prefeito de Belo Horizonte

Ao Ilmo. Sr. Diogo Prosdócimi, Presidente da BHTrans

À Ilma. Sr Maria Caldas, Secretária Municipal de Política Urbana

Aos Ilmo. e Ilmas vereadores da Comissão de revisão do contrato de Belo Horizonte

Ref. Propostas Legislativas da Prefeitura de Belo Horizonte sobre a BHTrans no PL 160/21 e a revisão do Contrato de ônibus

O Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. O Idec atua em pesquisas, conscientização do consumidor, incidência em políticas públicas e ações civis públicas com a missão de promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica.

O Brasil vive um processo de transformação da mobilidade urbana que inclui vencer as barreiras criadas por anos de políticas públicas de mobilidade urbana que priorizaram o uso do automóvel. Para tanto, além do cumprimento da Lei Federal 12.587/12 - Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) - é imprescindível a oferta de transporte público coletivo de qualidade, integrado, acessível e em articulação com uma rede qualificada de modos ativos de deslocamento que contribuam para o desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades brasileiras.

Nesse sentido, saudamos a iniciativa positiva da Prefeitura e da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) de buscar soluções para a atual situação do transporte coletivo na cidade. Avanços na regulamentação são essenciais para garantir a qualidade do serviço prestado e, assim, assegurar aos usuários e consumidores o direito à mobilidade que, por sua vez, é garantidor de outros direitos sociais.

A CPI da BHTrans, instaurada na CMBH, não é um caso isolado: conforme levantamento feito pelo Idec[1], há ao menos 14 CPIs em curso em municípios de todo o país, somente neste período de pandemia. Consideramos que o elevado número de CPIs instauradas é indicativo da gravidade do problema bem como da atenção do poder público à

[1] Crise do transporte público provoca greves e CPIs em todo o Brasil. Idec: https://idec.org.br/noticia/crise-do-transporte-publico-provoca-greves-e-cpis-em-todo-o-brasil

questão, com as CPIs agindo como instrumento para a correção de problemas e irregularidades.

O debate legislativo engendrado pela CPI, gerou frutos positivos como o Comitê de Repactuação do Contrato de Concessão e uma importante possibilidade de debate como o Projeto de Lei 160 de 2021, etapas importantes para avanços substantivos na regulamentação e financiamento do transporte coletivo, mas que ensejam cuidado.

Tendo em vista a ampliação da discussão pública, o Idec abaixo traz sua contribuição para o debate.

1. Sobre a necessidade de revisão do contrato de concessão de transporte coletivo de Belo Horizonte

A crise do transporte coletivo nas principais cidades brasileiras é gravíssima. O setor perde passageiros há décadas, resultado do encarecimento da tarifa e da perda de qualidade do serviço. Muitos especialistas e entidades do setor apontam há anos a necessidade de buscar outras fontes de recurso para o financiamento dos serviços de transporte, de modo que o custeio não se baseie apenas na tarifa paga pelo usuário de transporte público coletivo, e também a necessidade de melhorar o controle e a gestão dos contratos.

Inicialmente, o Idec enfatiza que existem dois problemas estruturais no padrão de transporte coletivo no Brasil, que se repetem no contrato vigente em Belo Horizonte. Em primeiro lugar, a dependência do sistema de financiamento do transporte baseado exclusivamente na tarifa cobrada do passageiro, que leva ao encarecimento da tarifa e a uma melhor cobertura do sistema concentrada onde há alto número de passageiros. Em um cenário sócio-econômico de crise, com queda drástica de passageiros, fica ainda mais evidente o quão insustentável é a dependência exclusiva da tarifa.

Em segundo lugar, um problema igualmente grave de regulamentação dos contratos de concessão do transporte coletivo. Em sua maioria, os contratos hoje em vigor[2] concentram nas mãos das empresas operadoras todo o sistema: a bilhetagem eletrônica, as garagens, a frota, a gestão de terminais e assim por diante. Isso gera uma situação de domínio das empresas sobre o transporte. No caso de Belo Horizonte, o contrato é dividido em quatro áreas, e em cada uma delas o concessionário controla todos estes serviços, sendo que a bilhetagem é controlada por um agrupamento de todos os quatro consórcios.

Sobre o financiamento, no sistema público de transporte ele assume papel fundamental para garantir qualidade e agilidade nos deslocamentos diários realizados por milhões de cidadãos brasileiros nas nossas cidades, e para a garantia de direitos sociais, tais como o direito ao transporte e à cidade, ambos previstos na Constituição Federal (CF/1988). O modelo atual de financiamento do sistema público de ônibus, cujo principal pilar é a remuneração tarifária, encontra-se esgotado, conforme se verifica em todas as grandes cidades brasileiras.

[2] Características da licitação do serviço de ônibus nas 12 capitais. Idec: https://idec.org.br/movedados/licitacao

Neste sentido, o **Idec** tem concentrado esforços para a construção de evidências sobre o impacto nos usuários dos constantes reajustes das tarifas, levando em conta as dimensões econômica, social e ambiental.

O art. 8º da PNMU aponta como diretrizes da política tarifária: a modicidade para a universalização do direito ao transporte e a necessidade de contribuição de beneficiários dos serviços de transporte . Já no art. 9º da PNMU estão as determinações sobre a necessidade de diversificação de fontes de custeio do transporte público, a busca por subsídios cruzados intrassetoriais, além de estabelecer a competência do poder público de determinar os casos em que o preço público cobrado do usuário será somado às "*receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes*" para o estabelecimento da "*tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo*".

Feitas essas considerações, conclui-se que, mesmo que existam diferentes desenhos institucionais para os órgãos reguladores do transporte coletivo, o principal problema do transporte coletivo nas cidades brasileiras está na concessão de todos os serviços a um grupo empresarial que passa, portanto, a ter controle sobre o sistema como um todo. Este modelo tem levado a uma grande cartelização no setor, que mantém o predomínio das empresas na cidade, mesmo com um serviço de má qualidade, e dificulta a sua melhoria. Ainda, os contratos de concessão não associam a qualidade do serviço prestado diretamente à remuneração dos operadores criando uma situação em que a perda de qualidade, com grave prejuízo ao usuário, não impacta os ganhos do operador.

Conforme o Idec apontou em audiência pública na Comissão de Reformulação da BHTrans, bem como em audiência pública realizada no âmbito da CPI da BHTrans, o cerne dos problemas se encontra, atualmente, no tipo de financiamento e de contrato de concessão, muito mais do que no design institucional do órgão regulador. Por isso, é nossa recomendação que se modifique o contrato hoje vigente ou se estabeleça parâmetros no PL 160/21 para a sua modificação futura, buscando novas formas de financiamento, ampliando a transparência, o controle social e valorizando a qualidade da prestação do serviço. Neste sentido deixamos as seguintes recomendações estruturais:

a) Contrato - divisão do escopo da licitação

Uma maneira eficaz de reduzir o poder das empresas operadoras sobre o sistema de transporte coletivo é a divisão do contrato de licitação em partes menores, para serem licitadas separadamente. Neste sentido, uma alternativa é a de licitar a frota separadamente da operação: dessa forma evita-se o risco de *lockout* e há a possibilidade de trocar de operador ou de provedor de frota sem incorrer em interrupções do serviço. Modelos desse tipo, que o **Idec** tem promovido em seu Guia de Boas Práticas[3], têm sido adotados por cidades como Santiago do Chile e Bogotá, na Colômbia.

[3] Guia de Boas Práticas em Gestão de Ônibus na Visão do Usuário: https://idec.org.br/ferramenta/guia-boas-praticas-de-gestao-dos-onibus-na-visao-do-usuario

Além de dividir a licitação em partes menores, outra ação relevante é a separação da bilhetagem eletrônica do resto da operação. Há a possibilidade do poder público manter o controle e a gestão da bilhetagem eletrônica, ou então de se fazer uma licitação específica, da qual as empresas operadoras do serviço não podem participar. Exemplo relevante nesse sentido é a cidade do Rio de Janeiro, onde foram detectadas fraudes relacionadas à bilhetagem. A prefeitura está agora executando um plano de controle da bilhetagem, tendo como objetivo garantir maior transparência ao sistema.

A divisão da licitação em partes menores permite, portanto, que o poder concedente tenha maior controle sobre a gestão e, por consequência, sobre o planejamento do sistema. Desta maneira, é possível reduzir o controle das operadoras sobre o sistema, focando na qualidade do serviço prestado e na transparência.

b) Contrato - remuneração por custo

Os contratos de licitação de transporte coletivo, em geral, prevêem a remuneração das empresas operadoras a partir da tarifa cobrada do usuário ou pela quantidade de passageiros transportados. Isso significa que o dinheiro arrecadado com a tarifa remunera diretamente as operadoras. Os problemas decorrentes desse modelo são hoje evidentes: há corte de viagens e frequências com o intuito de economizar e, assim, ampliar a margem de lucro; a pressão por aumentos tarifários é constante. Com a queda acentuada de passageiros, há mais aumentos tarifários para garantir o equilíbrio econômico-financeiro previsto em contrato, o que leva invariavelmente a mais quedas de passageiros e perdas em qualidade. O círculo vicioso da tarifa então se fecha: a redução na qualidade torna o serviço ainda menos atrativo para o usuário que, se pode, busca outros meios de locomoção.

Esta lógica pode ser quebrada, em parte, com outros modelos de remuneração das empresas operadoras. A remuneração por custo, ou por serviço prestado, prevê o pagamento do operador a partir do serviço executado, independentemente do número de passageiros transportados. O poder concedente contrata um número pré-determinado de viagens, estabelecendo frequência e quilometragem percorrida, e paga por este serviço. A tarifa não é mais, neste sistema, a fonte direta de arrecadação: o dinheiro recolhido é distribuído aos operadores a partir da execução do serviço prestado.

Uma das vantagens deste modelo de remuneração é a possibilidade de não remunerar o operador caso o serviço não seja adequadamente prestado. Nos sistemas atuais, os contratos prevêem multas, que não impactam diretamente a arrecadação. A garantia da remuneração somente se o serviço for adequadamente prestado dá ao poder público maior capacidade de controle sobre a operação e coloca a qualidade no centro da prestação do serviço: se a qualidade cai porque o serviço não é prestado adequadamente, o operador não será remunerado. Ou seja, a remuneração fica correlacionada diretamente à qualidade do serviço prestado, e não à lotação dos ônibus, como no modelo anterior.

2. Da necessidade de participação social

Todos cidadãos do município, usuários de transporte coletivo ou não, se beneficiam com a melhoria da mobilidade na cidade. O transporte é um elemento estrutural e estruturante das cidades e demanda, portanto, um debate público qualificado e aprofundado a fim de tornar o processo de tomada de decisão permeável à sociedade. A Política Nacional de Mobilidade Urbana define a participação social como direito básico dos usuários, sendo necessário para o estabelecimento de políticas públicas de mobilidade.

Neste sentido, o Idec saúda a continuada atuação das CRTTs (Comissões Regionais de Transporte e Trânsito) enquanto forma de participação social direta. Reforçamos a importância da convocação regular do Comurb (Conselho Municipal de Mobilidade Urbana) enquanto espaço institucional para o debate amplo com a sociedade acerca das questões gerais da mobilidade urbana na cidade.

Se faz necessário, porém, também um fortalecimento do controle social em torno das questões econômicas referentes ao transporte coletivo, notadamente, os valores da tarifa e a remuneração das empresas operadoras. É fundamental que o órgão regulador crie mecanismos fortes de acompanhamento dos processos, não apenas apresentando resultados ao final do ano fiscal.

Neste sentido, o art. 30 da Lei 8.987/95, Lei de Concessões, e o art. 18 da Lei 13.460/17, Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, determinam a criação de uma Conselho ou Comitê de usuários específico para acompanhamento e fiscalização dos contratos de concessão, sendo este um instrumento de aprofundamento da participação social e da transparência das ações do poder público e das empresas operadoras. Pelo Idec, propomos que este comitê seja composto por membros eleitos dentre os membros do Comurb (Conselho Municipal de Mobilidade Urbana) e do Observatório de Mobilidade.

A tarefa específica deste Comitê é a de fiscalizar o aspecto econômico das concessões, com acesso a planilhas de custos, informações sobre arrecadação tarifária e distribuição dos ganhos às empresas operadoras. É importante que o acompanhamento aconteça de maneira regular, ampliando o controle social e permitindo uma fiscalização efetiva.

3. Sobre o Projeto de Lei 160/21

A situação do setor de transporte coletivo já é uma de crise há anos, com queda da demanda e piora da qualidade. A pandemia de Covid-19 aprofundou e agravou o quadro de precarização. Há uma demanda social forte por uma solução a esse quadro; em levantamento recente, o Idec mapeou ao menos 14 CPIs em andamento sobre o tema do transporte coletivo, como a de Belo Horizonte, sem contar tentativas de abertura de CPIs que não foram adiante e inúmeras greves de trabalhadores do setor.

Diante do quadro de crise generalizada, o Idec saúda os encaminhamentos da CPI realizada pela Câmara de Municipal de Belo Horizonte para investigar eventuais irregularidades, bem como a proposta da Prefeitura de criação de um Comitê de repactuação do contrato, dada a urgente necessidade de solucionar os problemas do transporte coletivo.

O Projeto de Lei 160/21 é também um dos importantes desdobramentos da CPI, e sua proposta central é de extinção da BHTrans e criação, em seu lugar, da Sumob, a Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito. Nesta seção apresentaremos alguns apontamentos, seguidos de sugestões detalhadas de emendas.

a) Do escopo

Como mencionado anteriormente, os atuais problemas enfrentados pelo transporte coletivo se dividem, fundamentalmente, em dois aspectos: a falta de fontes de financiamento (que não seja a tarifa) e a concentração de poder nas mãos dos operadores, em razão do tipo de contrato de concessão. Assim, ainda que este Projeto de Lei possa trazer algumas inovações em termos administrativos e de gestão, ressaltamos a importância de modificar os contratos de concessão e de estabelecer novas fontes de financiamento para o sistema, de maneira a começar a resolver os dois principais problemas que afligem hoje os sistemas de transporte coletivo. Sem uma solução para custear o sistema para além da tarifa, e para reduzir o controle dos operadores, não há como resolver, de maneira estrutural, a crise atual.

Apresentamos abaixo, nas sugestões de emendas, algumas contribuições ao Projeto de Lei no sentido de aumentar o rigor e a qualidade dos contratos na gestão da qualidade do transporte coletivo.

b) Do tipo de entidade da Superintendência

O Projeto de Lei apresenta a mudança de tipologia de entidade jurídica do órgão gestor do transporte coletivo em Belo Horizonte, substituindo a BHTrans, empresa de economia mista, pela Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte — Sumob. Apesar de parecer apenas uma alteração burocrática, elencamos alguns pontos de atenção para a mudança.

De início apontamos que, conforme documento da Divisão de Consultoria Legislativa da Câmara Municipal de Belo Horizonte, embora a empresa mista seja a melhor opção de figura jurídica para gerenciar e planejar o serviço de transporte coletivo, ela possuía restrições em suas atribuições fiscalizadoras, mas que foram regularizadas pelo Supremo Tribunal Federal, porém, de fato, a Autarquia é um formato com maior independência político-administrativa para realizar tal função, apesar de ter restrições em suas possibilidades de atuação num cenário econômico, na qual se incluem o planejamento e a gestão do transporte.

Com este cenário, e considerando a importância da independência na fiscalização da qualidade do serviço público, o **Idec** defende que o melhor formato de gestão do transporte coletivo se daria por uma composição de uma empresa pública ou mista gerenciando o serviço de transporte coletivo e uma autarquia realizando a fiscalização independente do serviço. Sabemos que este formato é muito custoso e discrepante para o atual cenário, por isso estamos estudando este modelo dentro de um contexto de uma revisão do marco regulatório nacional do setor, a ser discutido nos próximos anos.

Porém, ressaltamos que a opção adotada no atual PL, de concentrar toda a função de planejamento, gestão e controle da qualidade e da operação cotidiana do serviço na figura da Autarquia, embora seja adotada em outras cidades, pode receber questionamentos jurídicos uma vez que é vedado às autarquias a realização de atividade econômica. A gestão do transporte coletivo não se resume a gerir contratos: é uma atividade estruturante da cidade e de seu funcionamento, com impacto na qualidade de vida dos cidadãos. Uma vez que estas funções de planejamento, gestão e controle financeiro dos transportes estão previstos no PL criador da autarquia, entendemos que possibilita certo embasamento jurídico e estabilidade à atuação da autarquia, mas o mais importante é que seja explorado e consolidado este entendimento para a sua criação, sem que haja o risco de que sua atividade seja questionada futuramente e suas possibilidades de ação limitadas.

c) Sobre competitividade, possibilidade de autorização e sistemas *On Demand*

Ressaltamos a importância de inserir, já na lei que propõe mudanças no órgão gestor do transporte coletivo, diretrizes gerais para a gestão e qualidade do transporte.

Neste sentido, indicamos três pontos importantes. Em primeiro lugar, é importante que a lei vede a possibilidade de funcionamento do transporte coletivo por autorização, modelo similar aos aplicativos de transporte individual. Permitir o funcionamento por autorização individual de linhas é um risco, em termos de gestão, fazendo com que o sistema passe por uma desestruturação e enfraqueça ainda mais o seu controle de qualidades. O planejamento de linhas deve ser integrado, levando em conta o conjunto das linhas já existentes e a demanda reprimida presente, além das necessidades mais gerais de deslocamento. O modelo de autorização, em que o poder público concede autorizações individuais e precárias para que um operador crie novas linhas, não permite esse tipo de planejamento, fundamental para o bom funcionamento da mobilidade urbana.

É possível que ao permitir a autorização de linhas se esteja pensando na ampliação da competitividade, em contraposição à atual situação de monopólio. Assim, gostaríamos de apontar a improcedência deste modelo. A competitividade no setor de transporte coletivos precisa ser garantida na entrada do sistema: isso significa criar licitações que permitam a entrada de novos atores. A criação dessas condições passa, por exemplo, pela desvinculação da posse das garagens, de modo que operadores de outras regiões possam ingressar na cidade; outro fator importante nesse sentido é o tempo que o poder concedente garante ao operador para prover frota e trabalhadores. Criar condições de competitividade entre operadores deve ser o primeiro passo para conceder a operação, de modo que o poder público consiga bons preços sem perder a capacidade de planejar o sistema de transporte. A competitividade *a posteriori*, com um sistema de autorizações, diminui a eficiência do sistema, a capacidade de planejamento e a adequada distribuição espacial de linhas, com concentração e sobreposição nas áreas centrais e abandono das áreas periféricas e mais distantes.

Ressaltamos, mais uma vez, o fato de que a gestão do transporte não pode ser reduzida à gestão jurídica de contratos: o planejamento e a estruturação do transporte

coletivo são elementos constitutivos da cidade, sendo determinantes para a redução das desigualdades sócio-espaciais e para a democratização do espaço público.

Neste sentido, é fundamental o planejamento do sistema como um todo, não como uma série separada de linhas e trajetos. O sistema de transporte coletivo funciona hoje, sem financiamento, a partir de uma lógica de subsídio cruzado: linhas mais curtas e cheias "subsidiam" linhas com percurso mais longo e que vão para bairros periféricos. As Câmaras de Compensação Tarifária remuneram os operadores tendo essa condição em vista; caso contrário, nenhum concessionário operaria linhas que, se consideradas individualmente, são "deficitárias". Ou seja, um sistema sem uma estrutura de financiamento organizado não é autossustentável para se manter de forma desregulamentada como a autorização prevê.

Essas considerações são relevantes para pensar na possibilidade de um sistema *On Demand*. Esse modelo existe em algumas cidades brasileiras, como Goiânia, mas é integrado ao resto do sistema. Ele opera, fundamentalmente, em áreas centrais, com trajetos curtos. Este tipo de sistema não pode ser a espinha dorsal de um sistema de transporte coletivo, visto que nada mais é do que um modelo atualizado do sistema de autorizações, prevalente nos anos 1980. O transporte coletivo precisa ser previsível e disponível, para permitir que o usuário tenha segurança quanto a horários e disponibilidade de linhas. O modelo *On Demand* parte da premissa de escassez, e o transporte coletivo deve caminhar na direção contrária, especialmente se considerarmos a necessidade de atrair mais usuários para os sistemas. A lógica *On Demand* encarece o custo das viagens se há poucos passageiros, tornando proibitivas viagens fora do pico e para regiões mais distantes. Esse sistema, se mal planejado, desequilibra a lógica de subsídios cruzados, visto que tende a competir com linhas curtas e com muitos passageiros, nas áreas centrais. Consideramos, portanto, importante que a Lei fortaleça diretrizes que vedem o transporte por autorização, ou sob demanda, como alternativa a um planejamento amplo e holístico da mobilidade urbana. Este modelo pode ser de caráter acessório, desde que corretamente integrado aos demais modais de transporte coletivo.

Outra modificação essencial para ampliar a competitividade do setor é a redução do tamanho e do escopo dos contratos, como proposto acima. Os contratos amplos, reunindo todo o serviço em um grupo empresarial, favorece amplamente os atuais empresários do setor, mantendo a má qualidade do serviço. Enquanto, com contratos divididos e temáticos, se explora melhor a diversidade de empresas presentes nos diferentes ramos que o serviço de transporte coletivo aborda, como por exemplo, uma concorrência específica para o setor de empresas montadoras de veículos, outra para empresas gerenciadoras de terminais e outra para empresas que operem as partidas.

Diante dos pontos estruturais levantados acima, e considerando outros pontos relevantes para a gestão e controle da qualidade do transporte coletivo, apresentamos em anexo algumas sugestões de emendas estruturantes para o PL 160/21.

Por fim, ressaltando a importância da revisão do modelo de gestão e contratação do serviço de Transporte Coletivo em Belo Horizonte, destacamos a importância do PL 160/21 avançar neste sentido e esperamos colaborar com o processo para que V. Sas. possam atuar na ampla defesa dos direitos dos usuários e dos cidadãos de Belo Horizonte refinando tal projeto.

Deixamos à disposição de V. Sas. o "***Guia de Boas Práticas de Gestão do Ônibus na visão do usuário***" elaborado pelo Instituto que, apesar da falta de bons exemplos nesta questão específica, discute como a gestão do setor precisa melhorar para atender bem todos os consumidores e usuários do transporte coletivo.

Assim, agradecemos a atenção de V. Sas. e nos colocamos à inteira disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

Carlota Aquino
Coordenadora Executiva

Rafael Calabria
Pesquisador em Mobilidade Urbana