



ESTUDO TÉCNICO

www.CNM.org.br

Panorama geral de **Transporte Público Coletivo nos Municípios**



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	7
3. ABORDAGEM GERAL SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO	9
4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E DISCUSSÃO	12
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	31





PANORAMA GERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NOS MUNICÍPIOS

Área Técnica: Transporte e Mobilidade Urbana

Referência: Lei 12.587/2012

Palavras-chave: 1. Transporte Público Coletivo. 2. Operação. 3. Financiamento

Brasília, março de 2024

E-mail: transito@cnm.org.br

Telefone: (61) 2101-6000

Capa e diagramação: Assessoria
Comunicação CNM

1. INTRODUÇÃO

O transporte público coletivo é um dos elementos mais importante para o sistema de mobilidade urbana e para deslocamentos de longas distâncias, com capacidade de transportar grande número de passageiros. Desde sua introdução no Brasil, o transporte público coletivo nunca havia passado por momento tão difícil e controverso quanto ao que ocorreu na pandemia, com riscos de paralisação e colapso generalizado, como tem ocorrido em muitos municípios, levando à interrupção parcial ou total dos serviços.

O transporte público coletivo vem enfrentando crise nos últimos 30 anos, com crescente queda de demanda, elevados custos operacionais e deterioração da infraestrutura física e tecnológica estruturantes da rede básica e equipamentos (material rodante) que compõem diferentes sistemas em diversos Municípios do país.

A crise do transporte público coletivo que se agravou nas últimas décadas ganhou contornos dramáticos com a emergência sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, atingindo pior momento com a decretação do isolamento social, que teve seu impacto direto na produção econômica do setor, na queda vertiginosa da demanda por viagens e a necessidade de manutenção de serviços com elevados

custos operacionais. Todos esses ingredientes representaram a profunda degradação, e até mesmo a inoperância que vários sistemas de transporte público coletivo experimentaram e ainda experimentam nos municípios brasileiros, particularmente nos mais vulneráveis economicamente.

Evidentemente, esse processo de sucateamento e de deterioração do transporte público coletivo não é resultante apenas da pandemia de Covid-19, que reconhecidamente aprofundou a crise no setor, mas um conjunto de eventos encadeados e mal planejados, que negativamente concorreram ao longo das últimas décadas para tornar possível o cenário atual.

Os problemas que afetam o transporte público coletivo não têm uma única origem, porém destaca-se que o modelo de financiamento, a falta de custeio da operação com recursos públicos e a forma de remuneração baseada apenas no rateio da tarifa técnica foram um dos principais problemas da crise. Até porque não é mais possível ter apenas como fonte de remuneração do serviço de transporte somente a tarifa técnica. É preciso pensar em fontes de recursos acessórios e subsídios públicos, particularmente vindos do Orçamento Geral da União (OGU).

O transporte público coletivo, consignado no artigo 6º da Constituição Federal, é um direito social básico, como são a educação, a saúde, o trabalho, a segurança pública, a moradia, a alimentação, entre outros direitos amparados por este instrumento jurídico e que exigem atuação incisiva da União para atendimento das demandas populares e mitigação de problemas que afetam exercício livre da cidadania.

Acrescenta-se que o transporte público coletivo é um meio fundamental para acessar os outros direitos referidos anteriormente, particularmente para população mais vulnerável socialmente e economicamente. Ou seja, se o cidadão for privado do direito de se deslocar (transportar), dificilmente chegará no hospital para cuidar da saúde, chegar na escola para estudar, muito menos para procurar o emprego (trabalho) e acessar o lazer. Ter direito ao transporte implica na condição básica de acesso a outros direitos, inclusive ao de liberdade de ir e vir.

Como adiantado acima, apesar de constituir o maior problema, o financiamento e custeio não são as únicas causas que arrastaram o transporte público coletivo para o vale do abismo que o setor se encontra hoje, são também fatores concorrentes para esses problemas a forma de uso e ocupação do solo nas áreas urbanas, o modelo de desenvolvimento e crescimento desordenado das cidades, a falta

de planejamento urbano e a falta de investimentos na infraestrutura física e equipamentos públicos urbanos.

Todas as causas negativas apontadas e que contribuíram para o atual cenário de transporte público coletivo são decorrentes de variadas situações constitutivas e intrínsecas aos padrões e modelos de desenvolvimento adotados por vários Municípios brasileiros, principalmente os considerados de médio e grande porte. Aliado a tudo isso está a incapacidade de o poder público estruturar respostas para enfrentar os efeitos negativos gerados por esse conjunto de problemas.

Considerando os problemas identificados nesta introdução e a necessidade de contribuir com as soluções técnicas, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) estruturou o presente estudo com o objetivo de diagnosticar e mapear o atual panorama de transporte público coletivo nos Municípios brasileiros e a adoção de ações estratégicas para fortalecimento de políticas públicas que apoiam o pleno funcionamento do setor.

Para operacionalização da presente pesquisa foi elaborado um questionário semiestruturado fechado e aplicado para 5.568 Municípios, tendo obtido respostas autodeclaradas de 3.476, que corresponde a 62,4% do universo total dos Municípios.

Após análise do estudo, os resultados apontam para um cenário preocupante de transporte público coletivo nos Municípios brasileiros. A situação que se agravou com a pandemia e que atingiu fortemente a organização desses serviços levou muitos Municípios a subsidiarem os contratos, com recursos muitas vezes escassos, visto que 63% dos pesquisados estavam com contratos desequilibrados financeiramente. Isso explica a demanda municipalista que a CNM tem reiterado em vários espaços dos debates, principalmente nas discussões do Fórum Nacional de Mobilidade Urbana, onde sempre foi pautada a necessidade de a União coordenar e subsidiar uma política interfederativa de transporte público coletivo.

Conforme inferido nos resultados, mesmo tendo alguns Municípios com capacidade mínima de subsidiar as operações de transporte público coletivo, a grande maioria não consegue esse feito, por motivos de limitações financeiras, o que eleva riscos de terem seus serviços colapsados. Ou seja, é preciso algum apoio a esses Municípios para evitar um cenário irreversível de crises de transporte coletivo. Tanto que aproximadamente 90% dos Municípios externaram a necessidade de o governo

federal prestar apoio financeiro permanente, com aporte de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para manutenção desses serviços.

Um outro ponto importante para se destacar nos resultados é o fato de pouco mais de 65% de Municípios que estavam enfrentando dificuldades para manter o sistema terem afirmado positivamente que o auxílio emergencial ajudou a resolver problemas total ou parcialmente. Esse número é expressivo, porém é uma pena que não exista nenhuma previsão por parte de governo federal em manter esse tipo de apoio continuamente.

Fica evidente a complexidade e a profundidade do problema de transporte público coletivo nos Municípios brasileiros e a necessidade da participação do governo federal para manutenção desses serviços, evitando caos e a privação dos direitos de ir e vir das populações nessas localidades. É preciso que haja união de esforços entre os Entes federados para transpor as barreiras que se apresentam e que possivelmente infringirão danos irreversíveis se nada for feito.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Por possuir um vasto acervo de conhecimento teórico, técnico-científico e empírico da realidade de transporte público coletivo nos Municípios brasileiros, a CNM teve mais facilidade na definição de variáveis que possibilitam a produção de resultados consistentes e conclusivos. O presente estudo ocorreu respeitando as seguintes etapas metodológicas, quais sejam:

Etapa 1 – Mapeamento da situação de transporte público coletivo nos Municípios e a construção de uma base de conhecimento técnico que viabilize uma análise mais consistente do cenário atual de transporte coletivo nas cidades.

Etapa 2 – Construção de instrumento de pesquisa (Questionário semiestruturado fechado), que após a realização de teste de clareza e eficácia das perguntas foi submetido à aprovação da Diretoria Técnica, e posteriormente encaminhado para aplicação.

Etapa 3 – Sob responsabilidade de Central de Dados, com o apoio logístico e operacional de *Call Center*, o questionário foi aplicado via telefone, e-mail e outros sistemas de apoio interno, obtendo as respostas consolidadas em forma de gráficos apresentados ao longo do presente relatório, assim como algumas tabelas, ao exemplo da tabela 1 que se segue abaixo, com detalhamento das respostas obtidos ao longo de toda a pesquisa.

Tabela 1 – Distribuição das respostas por Região

Região	"Qt. Munic."	"Resp. Munic."	%	"Qt. Faltam"	Qtd Respostas por Porte			% Respostas por Porte		
					Pequeno	Médio	Grande	Pequeno	Médio	Grande
Centro-Oeste	466	351	75,3%	115	317	30	4	90,3%	8,5%	1,1%
Norte	450	181	40,2%	269	152	22	7	84,0%	12,2%	3,9%
Sudeste	1.668	1.345	80,6%	323	1.128	178	39	83,9%	13,2%	2,9%
Sul	1.191	1.094	91,9%	97	994	88	12	90,9%	8,0%	1,1%

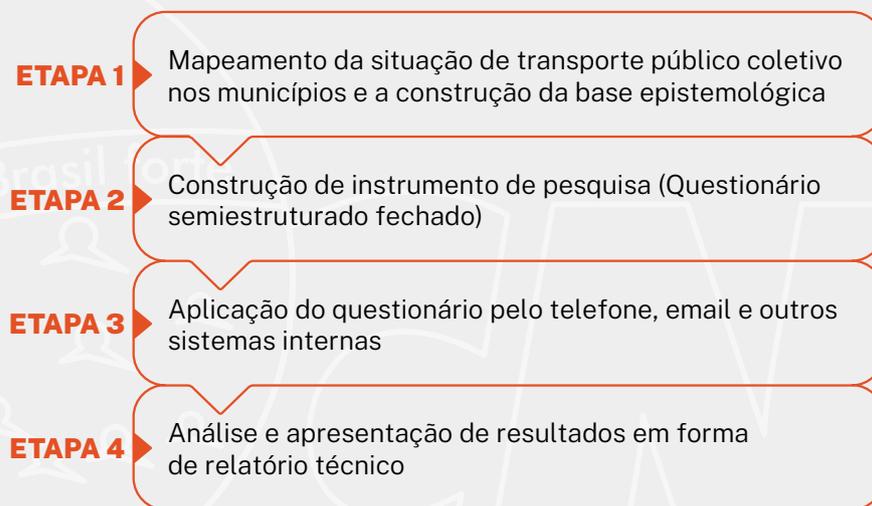
Região	"Qt. Munic."	"Resp. Munic."	%	"Qt. Faltam"	Qtd Respostas por Porte			% Respostas por Porte		
					Pequeno	Médio	Grande	Pequeno	Médio	Grande
Nordeste	1.793	505	28,2%	1.288	433	60	12	85,7%	11,9%	2,4%
BR	5.568	3.476	62,4%	2.092	3.024	378	74	87,0%	10,9%	2,1%

Fonte: CNM (2023).

Etapa 4 – Com a consolidação de todas as respostas da pesquisa pela Central de Dados, a área de Transporte e Mobilidade se debruçou sobre os resultados, analisando minuciosamente todas as variáveis implicadas na pesquisa,

conforme os resultados constantes nos tópicos subsequentes. A figura 1 representa esquematicamente as 4 etapas metodológicas da presente pesquisa.

Figura 1 – Etapas metodológicas



Fonte: CNM (2023).

3. ABORDAGEM GERAL SOBRE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

O transporte público coletivo pode ser definido como um conjunto de sistemas e redes estruturados e integrados com objetivo de transportar passageiros no ambiente intermunicipal, intramunicipal, interestadual e internacional. É um serviço universal, regular, com tarifas, itinerários, linhas e horários previamente definidos.

Os serviços de transporte público coletivo são todos aqueles oferecidos pelo poder público, com segurança e previsibilidade, podendo ser operados por este ou pelas empresas concessionárias, por meio da delegação. É um serviço essencial, que visa a garantir o exercício pleno da cidadania, o direito de ir e vir, de acessar outros serviços essenciais, como de saúde, da educação, de assistência social, de lazer, entre outros garantidos no art. 6º da Constituição Federal.

O transporte público coletivo, cada vez mais precário, inseguro, caro, vulnerável, não confiável, com longas distâncias de deslocamentos e congestionamentos vem perdendo espaço e sendo substituído por transporte particular, que, apesar de múltiplas externalidades

negativas, oferece a opção de viagem mais segura, com menor tempo e maior flexibilidade.

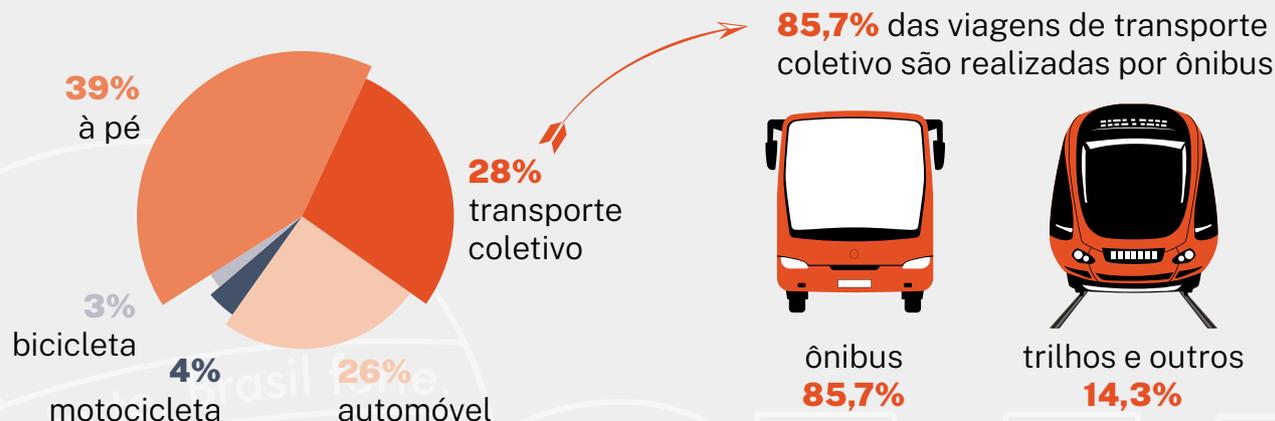
É importante destacar que o transporte particular (automóvel), além de impactar fortemente na qualidade de tráfego, provocando longas filas de congestionamentos, acidentes, estresse e outros efeitos inerentes, também afeta fortemente a qualidade ambiental, emitindo grande quantidade de poluentes que impactam o ar e a saúde das pessoas nas cidades.

Segundo demonstrado nos estudos da CNM (2021), o Inventário Nacional de Emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários, realizado pelo Ministério do Meio Ambiente, revela que o crescente aumento de automóveis e sua priorização face ao transporte público coletivo causa danos irreversíveis ao meio ambiente, injetando na atmosfera uma grande quantidade de monóxido de carbono, dióxido de carbono, óxido de nitrogênio e materiais particulados. Todas essas emissões, além de produzirem gases tóxicos que afetam os pulmões e causam danos à saúde, contribuem também para o aquecimento global, aumentando a temperatura da Terra.

Apesar de sucessivos incentivos dados às indústrias de automóveis, estes veículos representam um risco enorme para uma mobilidade urbana sustentável. Além disso, contribuem muito menos para a matriz de viagens, se comparado ao transporte coletivo e ao deslocamento a pé. O transporte público coletivo representa uma fatia

importante na distribuição modal de viagens, uma vez que atende 28% das viagens, ficando apenas atrás do deslocamento a pé, que representa 39%, ante 26% de automóvel, 4% de motocicleta e 3% de bicicleta. Dos 28% das viagens realizadas pelo modal de transporte coletivo, 85,7% são por ônibus e 14,3 por trilho, como se apresenta na figura 2.

Figura 2 – Distribuição modal de viagens



Fonte: Sistema da Informações da Mobilidade Urbana - ANTP (2018)

Fonte: NTU (2023)

Mesmo sendo praticamente um consenso para os especialistas e organizações como a CNM que é vantajoso investir e incentivar o transporte público coletivo, a União tem feito o inverso desde o processo de industrialização do país, promovendo constantemente a indústria automobilística

em detrimento do transporte público, dando incentivos fiscais que exorbitam casas de bilhões de reais.

A política de incentivo à indústria automobilística em detrimento aos investimentos em sistemas de transporte coletivo, que se intensificou com a época do ouro econômico

nos dois últimos governos de Lula, em que o carro popular tornou-se mais acessível para camadas mais vulneráveis economicamente e classe média, contribuiu fortemente para os problemas de total imobilidade que assistimos hoje nas médias e grandes cidades do país, assim como na queda acentuada da demanda de transporte público coletivo e consequente sucateamento do setor.

Não resta dúvidas de que, mantidas as diretrizes atuais e a falta de coordenação e compromisso por parte do governo federal em apoiar os Municípios financeiramente e tecnicamente, o Brasil poderá atravessar a maior crise de transporte público coletivo já vista no mundo nos próximos anos, com efeitos e impactos negativos diretamente na economia e na vida social dos cidadãos usuários do sistema.

A pandemia foi apenas uma demonstração de como o problema de transporte público coletivo pode se alastrar rapidamente para vários municípios que operam esse serviço. O agravamento da crise no setor causou fortes desequilíbrios financeiros, inclusive com interrupções parciais ou totais dos serviços e até mesmo as paralisações. A salvação de muitos Municípios foi o recebimento do Auxílio Emergencial à Gratuidade dos Idosos no transporte público coletivo, conforme mostra a tabela 2.

Tabela 2 – Auxílio Emergencial Gratuidade dos Idosos a Transporte Público Coletivo

Municípios que receberam Auxílio Gratuidade dos Idosos			
Região	Qt. Municípios	Valor Auxilio	População
Centro-Oeste	20	52.259.334,68	4.301.729
Nordeste	54	216.763.293,89	19.567.242
Norte	23	74.883.666,07	7.687.129
Sudeste	294	899.990.747,61	64.112.270
Sul	148	281.452.421,15	18.424.949
Total	539	1.525.349.463,40	114.093.319

Fonte: CNM (2023)

Inicialmente o auxílio foi no valor de 2,5 bilhões, porém, diante dos critérios estabelecidos, as dificuldades de propagação de informações em alguns Municípios e o pouco tempo para operacionalização dos recursos contribuíram para que apenas aproximadamente 1,5 bilhões fosse distribuídos a alguns Municípios, Estados, Distrito Federal, regiões metropolitanas, empresas e consórcios com transporte público coletivo instituído, deixando de fora muitos outros que continuam com as dificuldades de manter o sistema. No próximo capítulo, em que os resultados da pesquisa serão apresentados, poderá ser compreendido melhor o panorama de transporte coletivo em diversos Municípios do país.

4. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. PANORAMA ATUAL DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO NOS MUNICÍPIOS

Após todo processo de formulação e aplicação da pesquisa, chega-se à etapa final, a qual possibilitou a análise e reflexão profunda sobre os resultados apresentados neste relatório técnico.

Ao pensar esta pesquisa, a CNM se viu instada pela demanda municipalista ante o cenário caótico do transporte público enfrentado pelos Municípios brasileiros. Vale destacar que os resultados desta pesquisa se mostram de grande valia para ajudar na formulação de propostas que fortaleçam políticas públicas do setor, principalmente nos aspectos da reorganização do sistema, coordenação, transferências de recursos e financiamento do transporte público coletivo.

A análise engloba todas as questões consideradas importantes para compreensão do grau dos problemas enfrentados pelos Municípios, particularmente após a crise de Covid-19, que agravou o problema da demanda por

viagens e fez despencar receitas necessárias à cobertura de custos operacionais, levando o governo federal a disponibilizar o Auxílio Emergencial à Gratuidade dos Idosos no transporte público coletivo para custeio de operação, reequilíbrio dos contratos e modicidade tarifária. Todas essas questões serão compreendidas melhor ao longo da análise que se desdobra nos parágrafos seguintes.

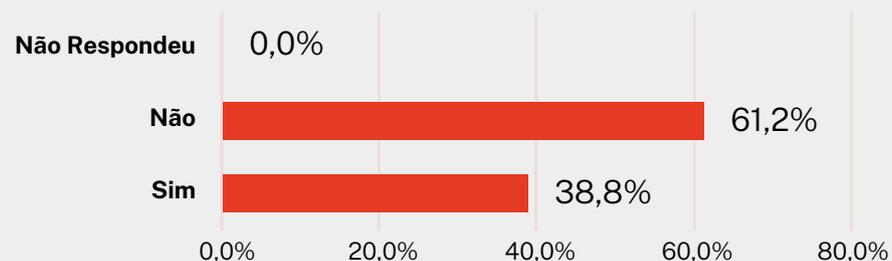
No levantamento feito para os 5.568 Municípios, perguntados se possuem ou não o transporte público coletivo, as respostas foram em torno de 3.476, que corresponde a 62,4% do universo total (Amostra total). Entre os que responderam à pesquisa, somente 1.348 (38,8%) Municípios afirmaram possuir transporte **público** coletivo, visto que 2.128 (61,2%) responderam não possuir esses serviços, como mostra a tabela 3 e a representação gráfica 1.

Tabela 3 – Auxílio Emergencial Gratuidade dos Idosos a Transporte Público Coletivo

Municípios que responderam à pesquisa e que possuem transporte público coletivo			
Região	Municípios que possuem Transporte Público Coletivo	Municípios que receberam Auxílio Idoso	População
Centro-Oeste	93	13	7.374.531
Nordeste	151	14	15.507.572
Norte	52	4	6.924.273
Sudeste	666	175	64.338.868
Sul	386	116	21.454.382
Total	1.348	322	115.599.626

Fonte: CNM (2023)

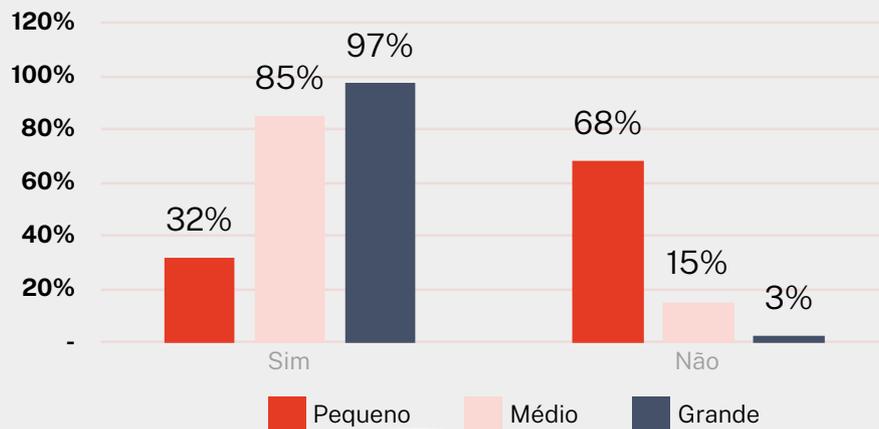
Gráfico 1 – Municípios que possuem transporte público coletivo



Fonte: CNM (2023)

Analisando o resultado por porte dos Municípios (grande, médio e pequeno porte) como pode ser observado no gráfico 2, os resultados apontam para aquilo que já era esperado, confirmando que 95% dos Municípios de grande porte possuem transporte público coletivo, o mesmo ocorre com 85% dos Municípios de médio porte que também declaram ter esses serviços, ao passo que 68% dos Municípios de pequeno porte declaram não possuir transporte público coletivo.

Gráfico 2 – Municípios por porte que possuem transporte público coletivo



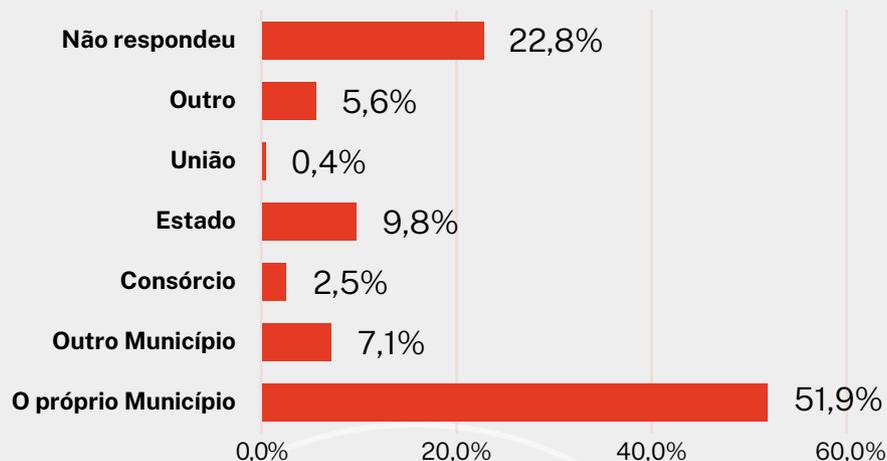
Fonte: CNM (2023).

É natural que os Municípios de médio e grande porte concentrem mais serviços de transporte público coletivo, devido a grandes aglomerados urbanos e à necessidade de deslocamentos em grandes quantidades e longas distâncias. Isso se deve à forma como o uso e ocupação do solo ocorreu nessas localidades, na maior parte sem planejamento, onde muitas residências da população mais vulnerável localizam-se bem distantes dos centros urbanos e dos empreendimentos econômicos e sociais.

No caminho inverso estão os Municípios de pequeno porte, que em geral não apresentam graves problemas de uso e ocupação do solo, porque as residências estão próximas dos centros urbanos, onde ficam concentrada a maior parte dos serviços públicos e empreendimentos econômicos e sociais. Geralmente esses Municípios pequenos apresentam pouca densidade populacional e facilidade de deslocamentos a pé, de bicicleta ou outros meios ativos e sustentáveis. Isso explica muitas vezes a não necessidade de instituição dos serviços de transporte público coletivo.

Superada a identificação dos Municípios que possuem ou não o transporte público coletivo, parte-se para análise de como se dá a gestão de contratos pelo poder concedente (prefeitura). Quando perguntados sobre quem gerencia o contrato do transporte público coletivo que opera no Município, apesar de 22,8% não ter respondido à questão, aproximadamente 52% revelaram serem responsáveis pela própria gestão do contrato de transporte que circula em sua área geográfica, 9% afirmaram que esses contratos são gerenciados pelos Estados, 7% confirmaram que estão sob gestão de outros Municípios e 2,5% estão à cargo dos consórcios, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3 – Responsável pela gestão do contrato de transporte público coletivo



Fonte: CNM (2023).

Vale esclarecer que o fato de existir transporte público coletivo circulando dentro de um Município não significa que este seja o poder concedente, tampouco gestor do contrato. O que ocorre em muitos casos é que algumas operadoras firmam contrato com um Município, mas operam também em outros Municípios ao redor ou nas áreas conurbadas, dependendo da configuração geográfica e dos arranjos institucionais dos Municípios que compõem a mesma região.

O mesmo ocorre quando o Estado, por iniciativa própria, pela demanda, pelo interesse econômico ou por estratégias de desenvolvimento regional ou cooperação com a prefeitura disponibiliza transporte público coletivo

para prestar esses serviços. São arranjos que podem ocorrer entre Estados e Municípios ou entre Municípios para possibilitar o atendimento às demandas por deslocamento e circulação da população.

Além dos arranjos já mencionados, também vale destacar uma figura institucional importantíssima e que vem ganhando espaço em diversas políticas setoriais: trata-se do consórcio público. Apesar de ainda não ter uma participação significativa no setor de gestão de transporte público coletivo, ele vem contribuindo com soluções viáveis para uma gestão compartilhada entre os Entes federados. É realmente uma possibilidade para Municípios de pequeno porte que não possuem estruturas administrativas robustas para gestão de transporte. Até porque, em muitos casos, existe uma grande dificuldade de o Município conseguir operadoras que queiram participar do processo de licitação e contratação para operação de transporte.

Quando observado o resultado por porte, verifica-se que entre os Municípios que afirmaram ser gestores de contratos de transporte público coletivo, os de médio e grande porte representam 67% e 64%, respectivamente, ao passo que os de pequeno porte respondem por 46%.

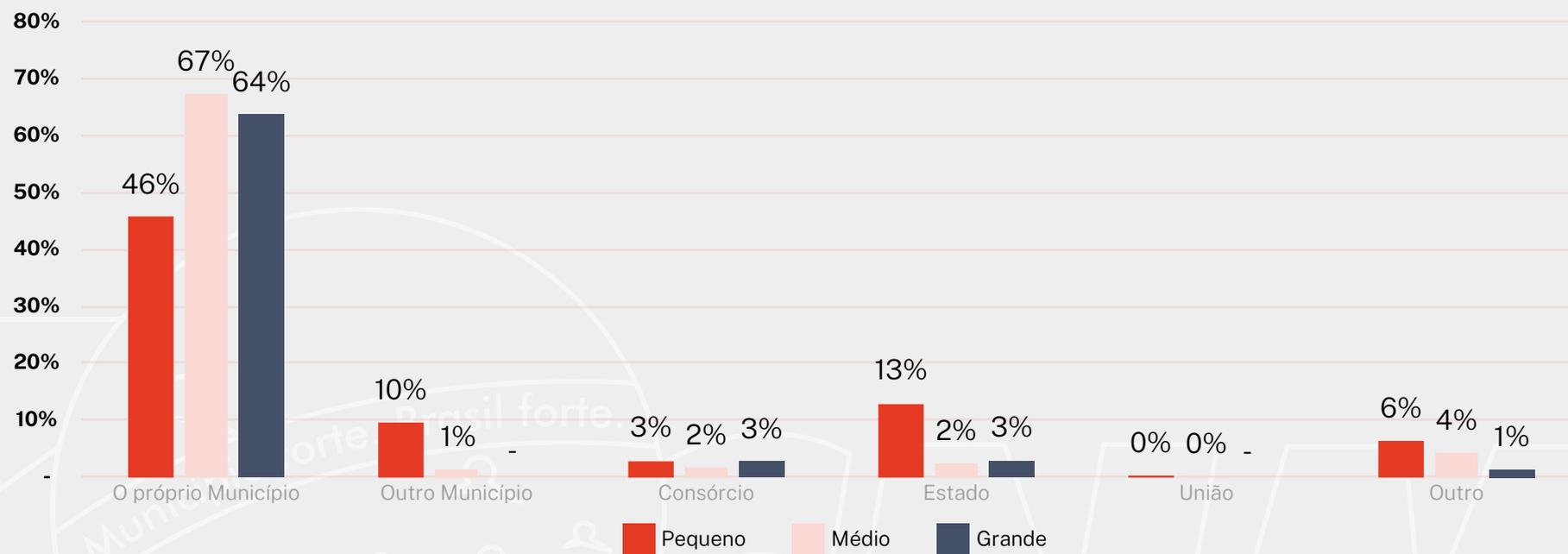
Um outro dado importante revelado na análise, conforme os números que se apresentam no gráfico 4, indica que os Municípios de pequeno porte são os que

mais possuem serviços de transporte público coletivo oriundo de contratos gerenciados pelos Estados ou por outros Municípios. Esse fato reforça

o argumento já exposto acima e que trata da questão das dificuldades de ter uma estrutura administrativa capaz de instituir e gerenciar transporte sob

responsabilidade do Município em situações mencionadas acima.

Gráfico 4 – Gestão do transporte público coletivo por porte do Município



Fonte: CNM (2023)

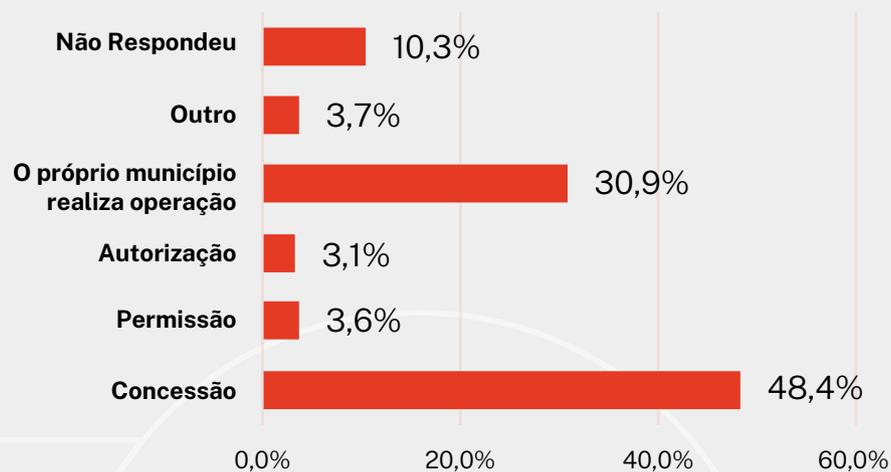
No que se refere ainda aos contratos de delegação celebrados pelos Municípios com as empresas operadoras, foi perguntado aos Municípios qual seria o tipo de

contrato firmado. Em sua maioria, conforme mostra o gráfico 5, 48% dos Municípios citaram a concessão como tipo de contrato firmado, 30,9% realizam a própria operação, portanto,

não tendo celebrado nenhum contrato de operação com nenhuma empresa, podendo constatar ainda que a permissão e autorização representam 3,6% e 3,1%, respectivamente,

enquanto 10% não responderam e 3,7 citaram outros tipos de contratos.

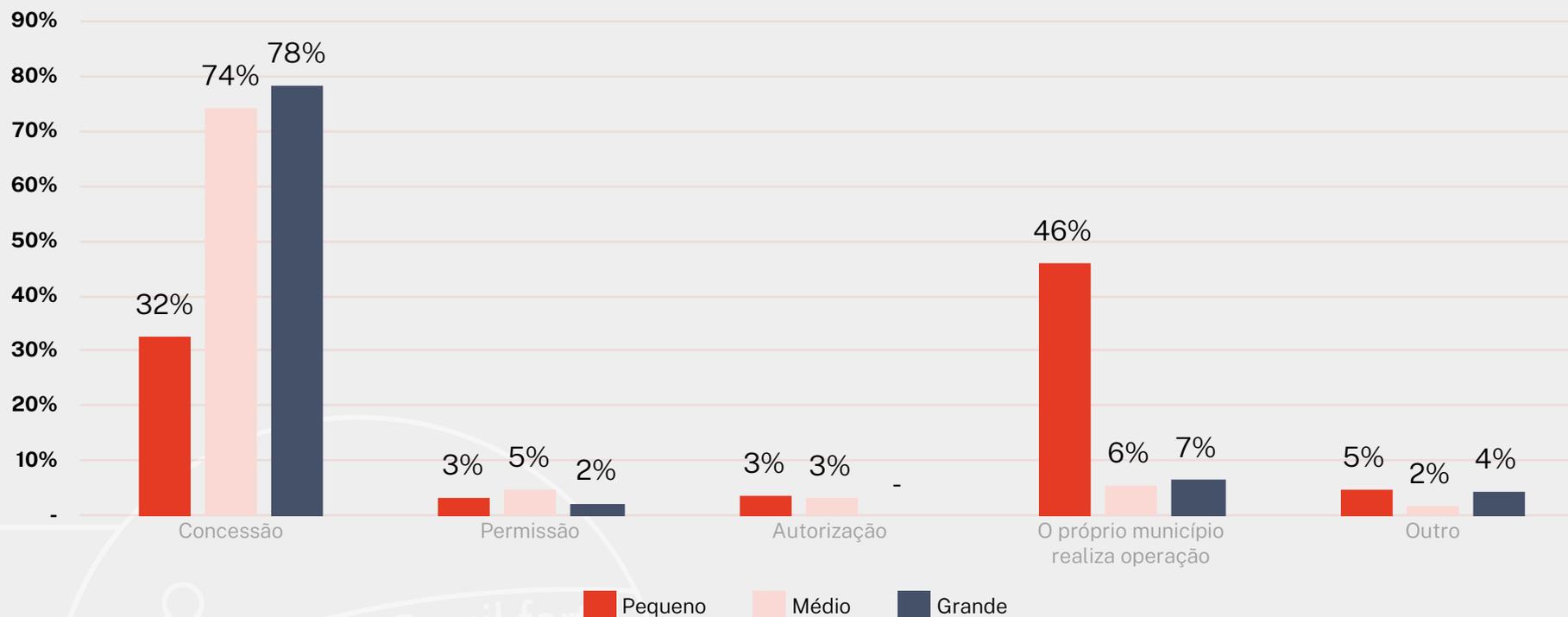
Gráfico 5 – Tipos de contratos de transporte público coletivo celebrados nos Municípios



Fonte: CNM (2023).

Avaliando as respostas sobre tipos de contratos, considerando o porte do Município, verifica-se que na sua maioria os pequenos Municípios representam 46% dos que realizam a própria operação de transporte público coletivo e 32% atuam com contratos de permissão. O inverso desta tendência em que a operação é realizada pela própria prefeitura são os Municípios de grande e médio porte, que atuam em grande parte com 78% e 74%, respectivamente, dos contratos de concessão. Apenas 7% dos grandes Municípios realizam a própria operação e 6% dos médios seguem essa mesma prática, como se observa no gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6 – Tipos de contratos de transporte público coletivo celebrados nos Municípios por porte



Fonte: CNM (2023).

A pergunta sobre tipos de contratos de transporte público coletivo vigentes nos Municípios é extremamente relevante, porque possibilita compreender os mecanismos de garantia de acesso aos dados de operação, planejamento, controle e gestão do sistema, dependendo da segurança jurídica que este pode auferir aos envolvidos.

O poder concedente (prefeitura), que é detentor e gestor do contrato, precisa de instrumentos jurídicos robustos e eficientes que possam garantir a execução do contrato com segurança jurídica para todos os envolvidos na relação contratual, garantir a produtividade e a qualidade dos serviços disponibilizados para os usuários do sistema pela concessionária.

Como mostram os dados, o tipo de instituto de delegação de serviços públicos em transporte público coletivo mais utilizado nos Municípios é a concessão, visto que a permissão e a autorização são praticamente inexistentes. Isso se deve ao fato de esses dois últimos serem considerados modelos de contratos precários. Na verdade, a autorização não é considerada um tipo de contrato, porque trata-se de um ato administrativo discricionário do poder público, sem contrato firmado e que pode ser extinto a qualquer momento unilateralmente, sem indenização à empresa que opera no Município.

À semelhança da autorização, apesar de tratar-se de um tipo de contrato administrativo de adesão para Pessoa Jurídica e Física, que ocorre por meio de um processo licitatório (podendo contemplar diversas modalidades de licitação), a permissão também possui caráter precário e pode ser extinto unilateralmente pelo poder concedente, sem indenização. É um instituto que preserva diversas características da concessão, e se bem estruturado pode ser eficiente no que se refere à prestação de serviços de transporte público coletivo, mas sua celebração tem sido pouco.

Entre todos os institutos mencionados, a concessão é o melhor tipo de contrato, pois traz maior segurança jurídica para ambas as partes envolvidas no contrato (poder concedente e concessionária). A concessão é um contrato

administrativo amplo, que ocorre por meio de processo licitatório na modalidade concorrência e contempla apenas a participação de Pessoa Jurídica e entidades consorciadas, não podendo ser quebrado unilateralmente sem indenização da parte contrária, considerando a existência de um prazo para cumprimento do contrato e uma série de dispositivos jurídicos e administrativos de garantia de sua execução.

Na prática, apesar de alguns poucos Municípios ainda estarem operando com contratos de permissões e autorizações, praticamente não ocorre mais a delegação de serviço público nessas modalidades, salvo nos casos em que a operação de transporte público coletivo é interrompida por motivos fortuitos, necessitando de medidas emergenciais. Trata-se de tipos de arranjos que tendem a ser substituídos posteriormente pela concessão, que traz maior segurança jurídica.

Em geral, quando se refere à delegação de prestação de serviços de transporte público coletivo, o objetivo é caminhar para o fortalecimento da concorrência, que é um dos elementos intrínsecos e importantíssimo para modelos de contratos de concessão.

Para se ter uma ideia, na proposta do Novo Marco Legal de Transporte Público Coletivo, que está sendo construído em parceria do governo federal com diversas entidades, entre as quais está a própria CNM, a modalidade

autorização não consta como alternativa de delegação de serviços de transporte, porque entende-se que ela é totalmente precária e sem segurança jurídica. A concessão é a prioridade, e quando muito a permissão.

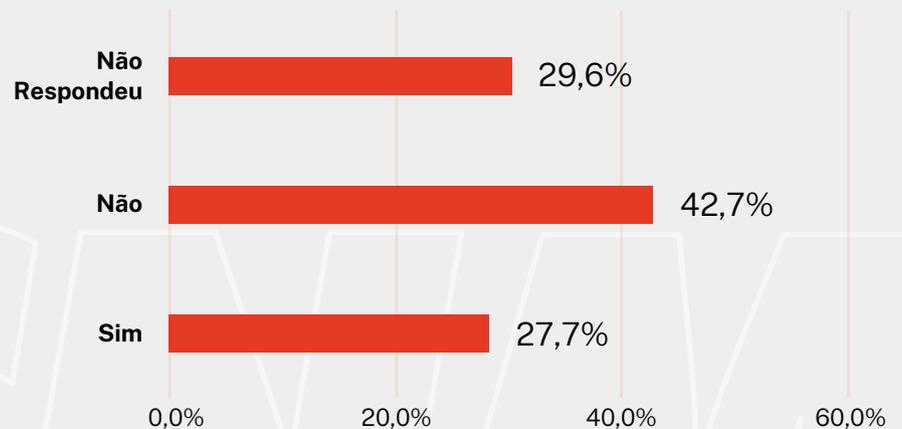
Superada a discussão sobre os tipos de contratos e seus impactos na prestação de serviços de transporte público coletivo, a questão agora é analisar como a crise do setor tem impactado esses institutos de delegação e como isso cria o desequilíbrio, podendo até mesmo causar interrupções na prestação de referidos serviços.

É verdade que cada Município apresenta condições diferentes de suportar ou não a crise instaurada, mas depende da demanda, a forma de remuneração de serviços prestados, o valor da tarifa técnica, receitas acessórias e subsídios públicos. A sobrevivência do sistema nesses casos depende da capacidade deste ser autossustentável e resiliente, com possibilidade de aprimoramento constante dos instrumentos de planejamento, gestão e controle.

A crise de demanda no transporte público coletivo que vinha afetando o setor nas últimas décadas se agravou com a Pandemia de Covid-19, atingindo em cheio uma grande quantidade de Municípios, tornando insustentável a manutenção dos serviços à população.

Considerando os fatos fartamente mencionados acima, a questão levantada é sobre até que ponto existem riscos reais de interrupção dos serviços de transporte público coletivo nos Municípios caso o sistema não seja subsidiado. As respostas obtidas indicam um grande percentual de não respondentes, com 29,6%, visto que 42,7% afirmam não enfrentar riscos de interrupção dos serviços caso não haja subsídio, e 28% reconhecem necessitar de subsídio para operar, como mostra o gráfico 7.

Gráfico 7 – Necessidade ou não de subsídio para transporte público coletivo no Município.



Fonte: CNM (2023).

Há uma grande preocupação da CNM com a quantidade dos Municípios que declararam situação de dificuldades para realização de operação de transporte público coletivo

caso não haja subsídio. Esse número que representa mais de 28.732.414 habitantes mostra o tamanho do impacto que a crise pode gerar na população e no dia a dia dos Municípios, implicando em negar um direito social básico garantido pelo Art. 6º da Constituição Federal da República.

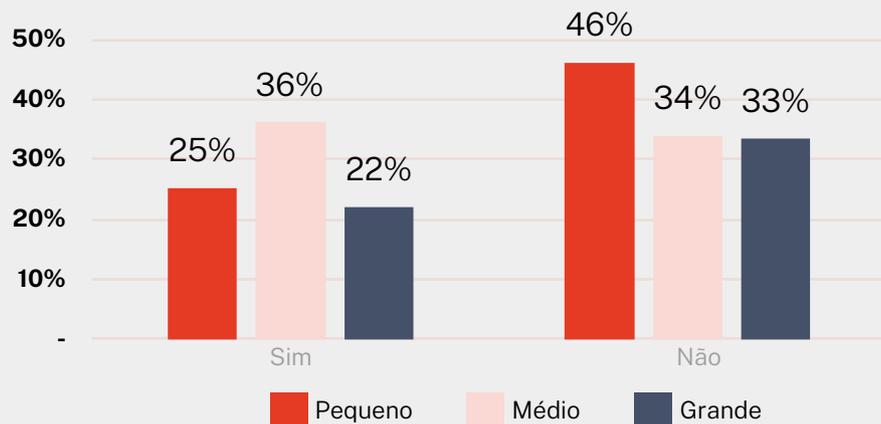
Vale lembrar que o número da população a ser impactada pela interrupção do sistema pode ser muito maior, visto que apesar da pesquisa ser aplicada para 5.568 Municípios, ela foi respondida por apenas uma parcela de 3.476 Municípios, sendo que destes, 2.128 não deram continuidade nas outras respostas por afirmarem não possuir transporte público coletivo, que é requisito mínimo para continuar respondendo outras questões.

Excluída a parcela dos Municípios que alegaram não possuir transporte público coletivo (2.128), resta 1.348 Municípios que se encontram em condições de prosseguir com a pesquisa, lembrando que destes, 399 não responderam, 575 externaram não existir nenhum risco de interrupção de operação caso o sistema não for subsidiado, restando 374 respostas que manifestaram preocupação com a interrupção de atividades no setor por falta de recursos financeiros subsidiários para cumprir com as obrigações contratuais.

Mesmo considerando significativo os 2.094 Municípios que não participaram da pesquisa, aproximadamente 38% de todos os Municípios brasileiros, agregando a esse número mais 399 que não responderam à questão específica em análise, totalizando 2.493. Ainda que seja difícil mensurar qual seria a resposta deles sobre a pergunta, os 28.732.414 habitantes por si sós representam um forte impacto na vida e no dia a dia dos cidadãos que podem ser afetados com a paralisação dos serviços de transporte público coletivo nos Municípios.

Quando observado o gráfico 8, que divide por porte os Municípios questionados sobre a necessidade de subsídio para manutenção dos serviços de transporte público coletivo, observa-se que os de médio e pequeno porte são os que mais sofrerão com falta de subsídio, correndo o risco de interromper a oferta de serviço de transporte. Por outro lado, os Municípios de pequeno porte, por serem proporcionalmente de maior quantidade e serem responsáveis pela operação do transporte público coletivo nas suas localidades, a grande maioria deverá continuar funcionando, mesmo enfrentando algumas dificuldades.

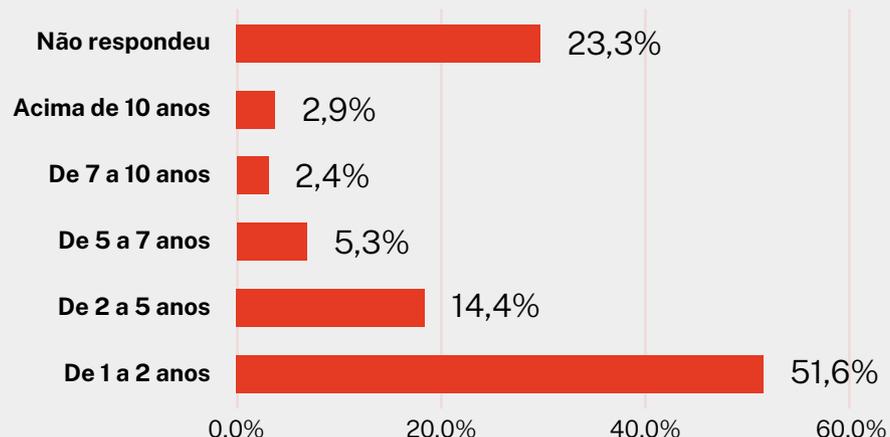
Gráfico 8 – Necessidade de subsidiar transporte público coletivo



Fonte: CNM (2023).

Pegando apenas os Municípios que declararam ter a necessidade de subsídio para evitar o colapso no sistema, fica evidente no gráfico 9 que, caso não haja realmente um aporte financeiro para apoiar os Municípios, aproximadamente 52% enfrentarão graves problemas financeiros dentro de 2 a 3 anos, 14% de 2 a 5 anos, 5,3% de 5 a 7 anos, 23% não responderam e o restante de 7 anos para cima.

Gráfico 9 – Quanto tempo operaria transporte público coletivo sem subsídio



Fonte: CNM (2023).

Esse ponto mostra claramente a necessidade de o governo federal formular e coordenar uma política nacional de transporte público coletivo, fornecendo apoio técnico e financeiro para manter em funcionamento esses serviços nos Municípios, particularmente nos mais vulneráveis. Um exemplo importante foi o aporte de 2.5 bilhões de Auxílio Emergencial à Gratuidade dos Idosos, instituído pela Emenda Constitucional 123, do dia 14 de julho de 2022, e que teve papel importante para evitar o pior cenário em muitos Municípios.

Considerando atual panorama, há um entendimento por parte da CNM de que o governo federal tem uma

obrigação constitucional de garantir o acesso seguro, o deslocamento e a circulação de pessoas nos Municípios, por meio de provimento de mecanismos que possibilitam o apoio para funcionamento de transporte público coletivo, consagrado como um direito social básico fundamental, previsto no art. 6º da Constituição Federal, direito esse equivalente ao da saúde, educação, trabalho, segurança, entre outros (CF, 1988).

É com base nesse entendimento que a CNM tem participado ativamente na construção de soluções que podem contribuir significativamente para o desenvolvimento do setor. O Novo Marco Legal de Transporte Público Coletivo é uma dessas iniciativas, sobre o qual a CNM tem contribuído com diversas proposições, inclusive ressaltando que o financiamento, como consta na minuta em construção, deve incorporar a previsão de subsídio do governo federal aos Municípios para manutenção e continuidade de operações e serviços de transporte.

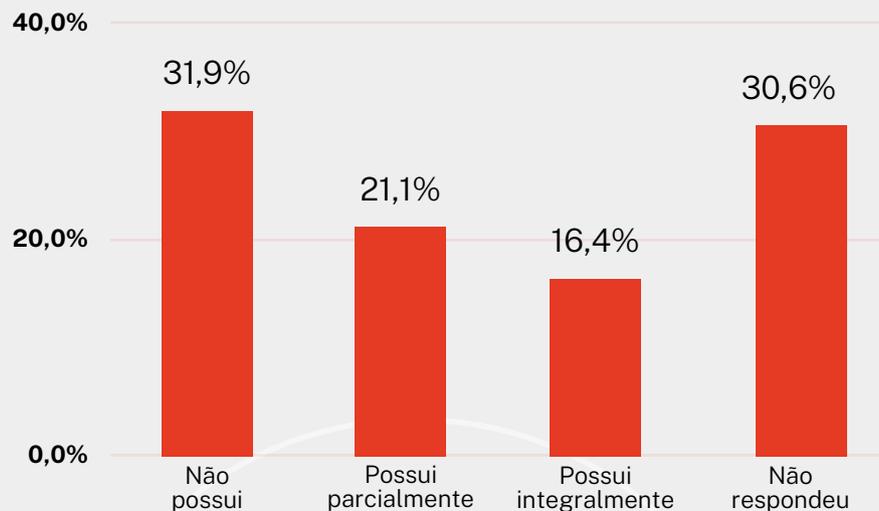
Essa demanda objetiva e legítima da CNM na sua luta e representação municipalista não foi incorporada ao texto base, mas há esperanças de que esse debate de subsídio possa ser maturado em outras etapas da construção e que no final haja entendimento de todos os atores envolvidos

de que sem mecanismos de coordenação estruturados e aporte de recursos subsidiários o caos estará prenunciado e todo esforço dessa construção será em vão.

Como consignado no parágrafo anterior, é mister prospectar com urgência alguma fonte de recursos para sanar o risco de paralisação de serviços de transporte público coletivo em muitos Municípios. Há explicitamente a clara manifestação de dificuldades para manter a operação, como já demonstrado ao longo do texto.

A situação fica ainda mais dramática quando os Municípios declaram a incapacidade financeira de subsidiar seus próprios sistemas, sendo que 53% deles declararam não possuir ou possuir parcialmente a capacidade de subsidiar o transporte público coletivo local e apenas 16% declararam poder subsidiar integralmente seus serviços de transporte. Evidentemente, houve um número elevado de não respondentes, mas nada que possa mudar a clara tendência desse drama apresentado no gráfico 10.

Gráfico 10 – Capacidade de os Municípios subsidiarem transporte público coletivo local



Fonte: CNM (2023).

4.2. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

Perpassado todo diagnóstico sobre os cenários em que se encontra transporte público coletivo em diferentes Municípios do país, vale destacar a importância do Auxílio Emergencial à Gratuidade dos Idosos, instituído pela Emenda Constitucional 123, do dia 14 de julho de 2022 e que contribuiu com subsídio de 2,5 bilhões de reais para ajudar os Municípios no reequilibrar dos contratos, implementa-

ção da modicidade tarifária, manutenção de operações, ampliação de linhas, entre outros arranjos que integram o custeio.

O total das propostas municipais beneficiadas nesse programa foi em torno de 535, e outras 22 propostas contempladas estão relacionadas aos Estados, Distrito Federal

e consórcios. Dos 535 Municípios contemplados com auxílio emergencial, 322 (60%) responderam à pesquisa. Quando considerado todo o universo dos Municípios que declaram ter o sistema de transporte público coletivo, os que afirmaram receber auxílio emergencial representam 24%, os que não responderam almejam 37% e 39% não tiveram oportunidade de receber auxílio, como representado na tabela 3.

Tabela 3 – Municípios que receberam auxílio gratuidade de transporte para idoso

O Município recebeu Auxílio Gratuidade de Transporte para Idoso?

Resposta	Quantidade	%
Sim	322	23,9%
Não	524	38,9%
Não respondeu	502	37,2%
Municípios contatados	1.348	100,0%

Fonte: CNM (2023).

Quando se olha para esse pequeno número de Municípios (322) que receberam esse auxílio, considerando que 1.348 declaram ter transporte público coletivo,

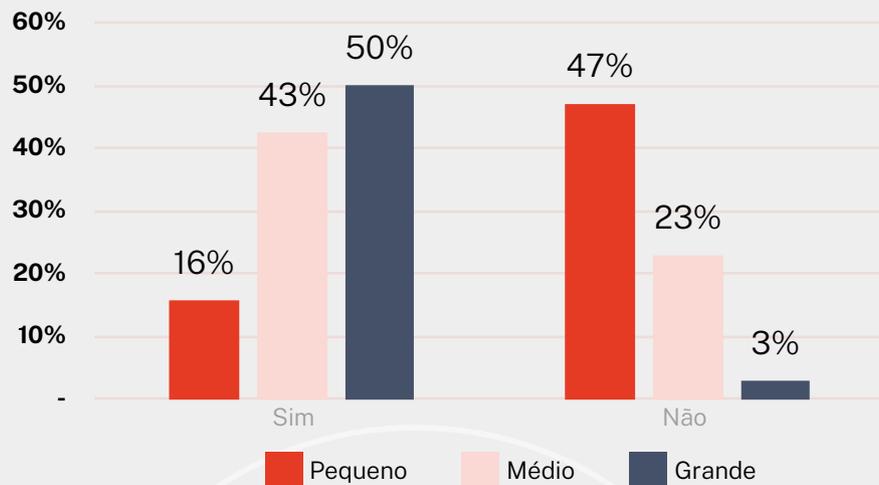
principal requisito para acessar esse recurso, fica claro que algo não bate nesse processo.

A priori, as hipóteses que a CNM levanta sobre essa fraca participação no pleito dos recursos estão relacionadas à falta de ampla divulgação das informações sobre o auxílio, o exíguo prazo para adesão e cumprimento de todos os procedimentos requeridos na Plataforma +Brasil e as dificuldades técnicas e organizacionais dos Municípios, especialmente os de pequeno porte.

No gráfico 11, que mostra a participação dos Municípios por porte na aquisição do recurso emergencial, verifica-se que os pequenos tiveram uma participação de 16%, diante de 50% e 43% dos grandes e médio porte, respectivamente. Apenas 3% dos grandes Municípios deixaram de receber esses recursos, 23% dos médios e 47% dos pequenos Municípios.

Essa tendência que mostra grande prejuízo aos Municípios de pequeno porte só ajuda a corroborar as hipóteses levantadas pela CNM nos parágrafos acima, confirmando que o desenho de qualquer política pública, programa ou ação, por parte do governo federal, que busque a efetividade deve levar em consideração as condições técnicas e estrutura dos Municípios de maior vulnerabilidade.

Gráfico 11 – Municípios por porte que receberam auxílio gratuidade de transporte para idoso



Fonte: CNM (2023).

Não resta dúvidas sobre a importância de aporte financeiro para manutenção da operação de transporte público coletivo, principalmente após a pandemia da Covid-19, aprofundou ainda mais a crise de demanda por transporte coletivo, reduzindo drasticamente as receitas face aos crescentes custos operacionais, agravados pela disparada da inflação no período. Apesar do cenário pós pandêmico mostrar uma melhora nos últimos tempos, o problema ainda está posto, requerendo ações mais objetivas e eficientes na solução desse problema.

Para se ter uma ideia, a representação do gráfico 12 mostra que 63% dos Municípios declarantes de ter recebido auxílio emergencial estavam com desequilíbrio financeiro nos contratos antes de receberem apoio federal, 27% estavam com contratos equilibrados, sem necessidade de reequilíbrio, e 10% não responderam à questão.

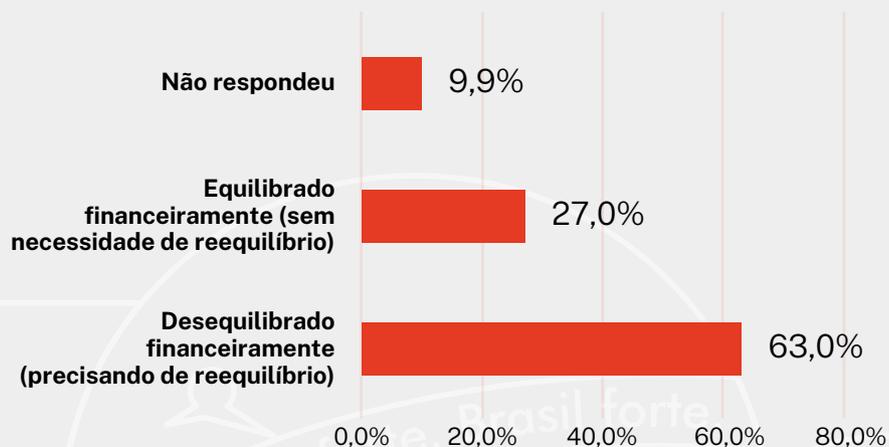
Essa realidade só prova o quanto a situação era preocupantemente dramática nos Municípios antes da liberação do auxílio. Trata-se de uma quantidade elevadíssima de Municípios com riscos reais de interromper os serviços de transporte público coletivo, se considerarmos a quantidade dos que declararam não possuir condições financeiras de subsidiar esses serviços.

É nesse contexto dramático que a CNM entende que o governo federal deve intervir com mais subsídios ao setor, para ajudar a normalizar a situação e evitar a interrupção de um direito social básico garantido pela Constituição Federal. Na verdade, a negação do direito ao transporte coletivo significa a negação de vários outros direitos sociais.

Isso tem a ver com o caráter essencial do próprio transporte público coletivo, por meio do qual grande quantidade de cidadãos nos Municípios consegue acessar os empreendimentos da saúde, empreendimentos da educação, empreendimentos de lazer e tantos outros empreendimentos que contribuem para exercício pleno da

cidadania e direitos sociais básicos fundamentais. Ou seja, sem transporte fica comprometido o acesso a muitos outros direitos garantidos pela Constituição Federal, motivo pelo qual a União deve contribuir permanentemente e efetivamente para garantir desses direitos.

Gráfico 12 – Situação do transporte público coletivo antes do auxílio emergencial

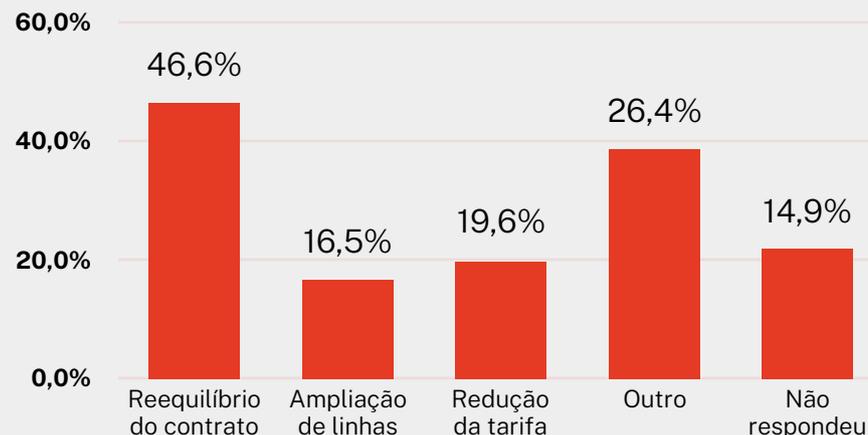


Fonte: CNM (2023)

Como esperado, se 63% dos Municípios respondentes da pesquisa estão com problemas de contratos desequilibrados, evidentemente que este seria o principal problema a ser resolvido. Observado isso, dos Municípios que receberam auxílio, 46,6%, praticamente a metade, destinaram suas ajudas para equilibrar os contratos e manter as operações, 19,6% aplicaram na redução da tarifa (modicidade tarifária),

16,5% optaram por ampliar linhas, 15% não responderam e 26,4% aplicaram em outras modalidades de custeio, conforme se visualiza no gráfico 13.

Gráfico 13 – Finalidade por qual foi utilizado o auxílio emergencial



Fonte: CNM (2023).

Vale destacar que, apesar de ser extremamente importante para amenizar os efeitos negativos que afetam os serviços de transporte, o auxílio emergencial não elimina o problema, apenas o adia por mais um período. Essa constatação não implica reduzir a importância do papel que teve num momento tão delicado para transporte público coletivo de muitos Municípios contemplados pelo programa, mas alertar para a profundidade do problema e os riscos que o setor ainda corre de colapsar. É preciso um

programa contínuo e bem planejado para que no futuro seja erradicada ou minorada qualquer possibilidade de caos.

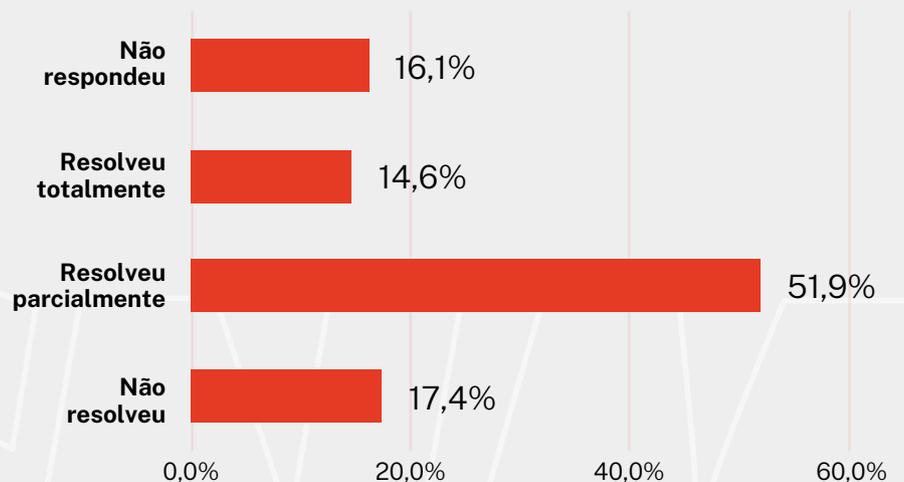
É inegável que o auxílio emergencial possibilitou aos Municípios uma reorganização nos seus contratos e ganho de tempo para busca da normalização de operações de transporte público coletivo. No entanto, isso não resolveu problema e nem deve resolver, visto que a profundidade da crise não apenas requer uma nova abordagem e regulação, mas novas fontes de transferências e de financiamento permanente para remuneração dos serviços. As novas fontes devem visar receitas acessórias e subsídios públicos, principalmente advindos do governo federal.

Uma das soluções atualmente em discussão e que poderá contribuir significativamente para a manutenção das operações de transporte público coletivo em muitos municípios brasileiros é o custeio por meio do Orçamento Geral da União (OGU). Trata-se de uma proposta do Projeto de Lei (PL) 4.392/2023, que versa sobre a instituição do Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI). Atualmente, o projeto está em tramitação no Congresso Nacional, tendo passado por várias comissões e recebido aprovação do mérito e pareceres favoráveis.

Quando questionados se o auxílio emergencial recebido teria resolvido os problemas financeiros enfrentados pelo

transporte público coletivo local, a resposta majoritária foi óbvia, tendo 69,3% dos Municípios respondido que não resolveu absolutamente nada ou resolveu apenas parcialmente. Somente 14,6% admitiram ter resolvido totalmente a questão financeira que afetava esse serviço e 16% dos participantes não responderam, como se observa no gráfico 14.

Gráfico 14 – Impacto do auxílio emergencial na resolução do problema financeiro de transporte público coletivo local

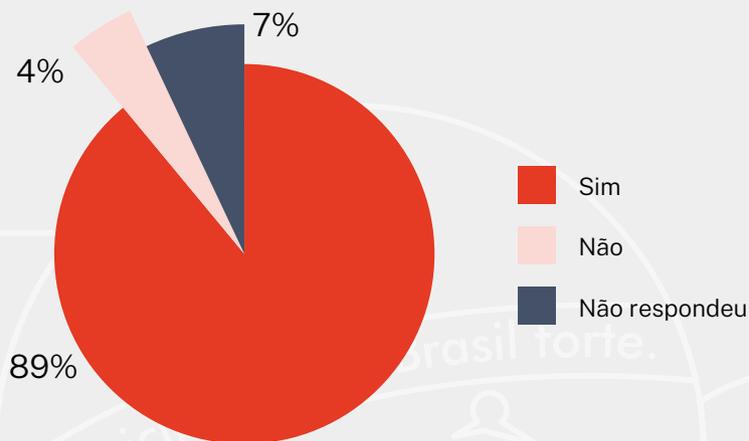


Fonte: CNM (2023).

Fora a revelação da questão anterior de que o auxílio emergencial não resolveu totalmente o problema colocado, também pode ser verificado no gráfico 15 que aproxima-

damente 89% dos Municípios precisam de uma política ou programa federal de transferência permanente de recursos subsidiários para manter os serviços de transporte público coletivo em funcionamento nas suas localidades, 7,5% não registraram suas respostas e 4% confirmaram não necessitar desse apoio permanente.

Gráfico 15 – Necessidade de subsídio federal para transporte público coletivo

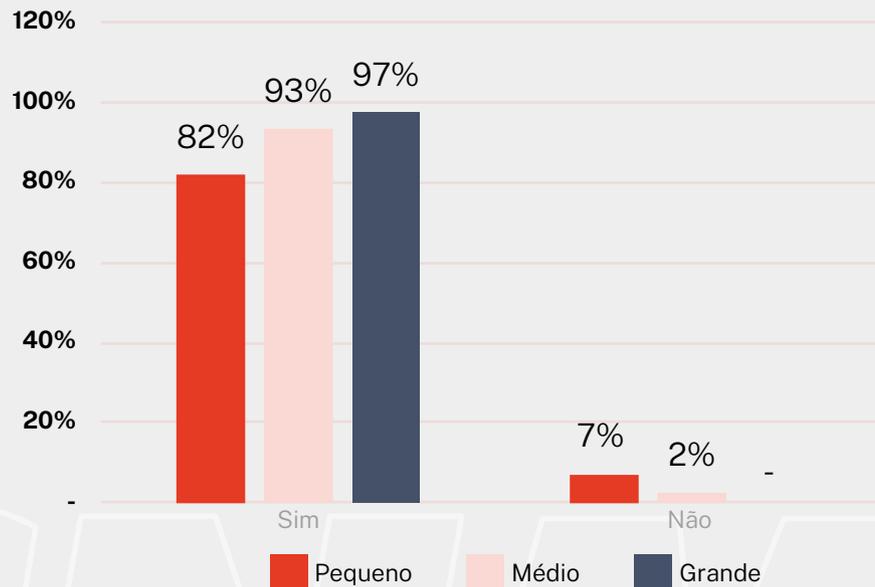


Fonte: CNM (2023).

Os números apresentados no gráfico 15 corroboram basicamente com as proposições que a CNM vem apresentando nas discussões sobre o assunto. Como entidade representativa dos Municípios, a CNM conhece com profundidade desses Entes e sabe da necessidade de demanda por subsídio federal. É uma demanda que afeta toda a ge-

neralidade dos Municípios, independentemente do porte, conforme se verifica no gráfico 16.

Gráfico 16 – Impacto do auxílio emergencial na resolução do problema financeiro de transporte público coletivo local



Fonte: CNM (2023).

É importante frisar que a ajuda financeira federal por si só não resolverá todos os problemas de transporte público coletivo nos Municípios. É verdade que contribuirá para uma guinada do setor, mas também será necessário modernizar os processos de planejamento, de gestão, de operação e de controle desses serviços, assim como criar novos arranjos

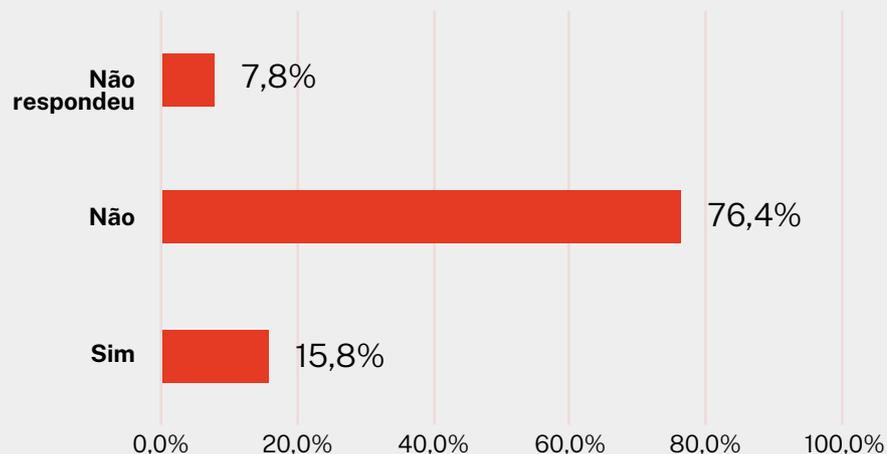
institucionais na produção e na oferta de transporte público coletivo. Os arranjos devem contemplar o setor produtivo privado, estabelecendo Parcerias Público-Privado (PPPs). Essa é uma das inovações propostas pelo Marco Legal e que deve proporcionar a mudança de paradigma na produção e na oferta de serviços de transporte.

Apesar de ainda incipiente na cultura de negócios de transporte público coletivo, há uma demanda real para que os PPPs sejam práticas mais comuns no setor, porque entende-se que proporcionariam maiores investimentos na tecnologia de transporte, na infraestrutura e na inovação dos processos gerenciais e de controle operacional, gerando mais eficiência e produtividade.

O gráfico 17 nos confirma a pouca adesão a esse modelo de arranjo, estando apenas 15% dos Municípios com

esse tipo de parceria, enquanto 76,4% não possuem parceria nenhuma e 9% não responderam.

Gráfico 17 – Municípios que possuem Parceria Público-Privado



Fonte: CNM (2023).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como observado ao longo de toda discussão empreendida no relatório, não resta dúvidas sobre os riscos reais de colapso que o transporte público coletivo corre em diversos Municípios. O cenário que se apresenta é de uma crise de grandes proporções. Seja financeira, de gestão, de planejamento, de controle e de operação.

É inegável que a maior e mais grave das crises é a financeira, que tem a ver com a perda de demanda que o setor vem enfrentando ao longo dos anos, com constantes aumentos de custos operacionais e um modelo de remuneração baseado no rateio da tarifa técnica, sem custeio e nem apoio financeiro do governo federal para en-

frentamento do problema e garantia do direito constitucionalmente previsto no artigo 6º da Constituição Federal, o qual permite acesso a tantos outros direitos.

O estabelecimento de uma política de aporte financeiro permanente por meio do OGU (transferência direta ou fundo a fundo) para apoiar os Municípios no custeio dos sistemas é o único caminho viável para enfrentamento desse grave problema que pode se agravar ainda nos próximos anos. É preciso que seja feito algo, no sentido de prospectar fontes de recursos federais para atuar com emergência.

A CNM entende ainda que, apesar de grande construção, como é o caso do Marco Legal de Transporte, que deve revolucionar diversos procedimentos técnicos e otimizar o planejamento, gestão, controle e operação, permitindo assim a maior produtividade e eficiência, se não tiver incorporada a possibilidade de subsídio federal, atendendo apenas ao financiamento, esse sonho pode fracassar, afundando de vez toda esperança de salvar um setor que vem se definhando nas últimas décadas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, (1988). *Constituição Federal do Brasil*.

NTU (2022). *Anuário NTU: 2021-2022*. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. Brasília.

NTU (2023). *Os grandes números da mobilidade urbana no cenário nacional*. Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano – Brasília.

www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330