

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
INSTITUTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E GESTÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
TECNOLOGIAS E SOCIEDADE

PEDRO RENÓ GAMA

**DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE COLETIVO: REGULAÇÃO DE
CONCESSÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS NO MUNICÍPIO
DE ITAJUBÁ/MG**

ITAJUBÁ – MG
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
INSTITUTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E GESTÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
TECNOLOGIAS E SOCIEDADE

PEDRO RENÓ GAMA

**DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE COLETIVO: REGULAÇÃO DE
CONCESSÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS NO MUNICÍPIO
DE ITAJUBÁ/MG**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade, como
parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em
Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade.

Área de Concentração: Desenvolvimento, Tecnologias e
Sociedade.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Tecnologias.

Orientadora: Prof. Dra. Josiane Palme Lima

ITAJUBÁ – MG
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBÁ
INSTITUTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO E GESTÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
TECNOLOGIAS E SOCIEDADE

PEDRO RENÓ GAMA

**DIREITO SOCIAL AO TRANSPORTE COLETIVO: REGULAÇÃO DE
CONCESSÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS NO MUNICÍPIO
DE ITAJUBÁ/MG**

Dissertação apresentada para obtenção do título de
mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e
Sociedade

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Jeniffer de Nadae
Avaliadora interna

Prof. Dra. Fabiana Serra de Arruda
Avaliadora externa

Prof. Dra. Josiane Palma Lima
Orientadora

ITAJUBÁ – MG
2024

AGRADECIMENTOS

Manifesto meus sinceros agradecimentos a todos que possibilitaram que esta travessia – acadêmica, científica, profissional e pessoal – ocorresse e desembarcasse nesta dissertação de mestrado. Cada nome aqui citado é parte fundamental deste processo.

Em primeiro lugar, agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Josiane Palma Lima, pelo compromisso, dedicação, conhecimento e sabedoria na condução da orientação, mas além disso, por sua complacência e postura de incentivo, confiança e compreensão ao longo de todo esse longo e difícil processo, com todos seus desafios e intercorrências.

Agradeço aos professores da banca examinadora, professores doutores Jeniffer de Nade e Fabiana Serra de Arruda, por dedicarem seu precioso tempo em colaborar com a avaliação e as possibilidades de aprimoramento do trabalho.

A todos os servidores da Universidade Federal de Itajubá e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Tecnologias e Sociedade, meu agradecimento por possibilitarem o regular funcionamento de uma instituição de tamanha importância e credibilidade para a educação e ciência em todo o Brasil.

Agradeço a todos os colegas que me acompanharam ao longo desta jornada, compartilhando debates, conhecimentos, informações e ajuda. Em especial, agradeço aos amigos Alexandre e Roberta, que me incentivaram e apoiaram neste mestrado desde o momento que decidi prestar o processo seletivo, nos dias e fases mais difíceis, até a feliz data de encerramento da dissertação.

Minha consideração e agradecimento à CAPES (por meio do Código de Financiamento 001), à FAPEMIG, ao CNPq pelo apoio financeiro concedido aos projetos que subsidiaram o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ainda a todos aqueles que estiveram ao meu lado nesta caminhada, sendo meu apoio pessoal e rotineiro, minhas maiores fontes de motivação e amparo. Faço este agradecimento em nome dos meus pais, Júlio César e Geovana, meu irmão Bruno, assim como em nome de minha companheira de vida, Camilla.

Espero que este trabalho possa contribuir para o desenvolvimento científico da temática da mobilidade urbana, mas para além disso, que possa ser fonte de incentivo e orientação para que políticas públicas adequadas cheguem a toda a população, em especial àqueles que mais precisam.

RESUMO

O aprimoramento do Transporte Público Urbano (TPU) traz benefícios significativos para a mobilidade urbana e a utilização dos espaços urbanos, tornando-se um dos vetores fundamentais para a promoção do desenvolvimento. Apesar disso, o TPU enfrenta sérios desafios nas cidades brasileiras, com o sucateamento do serviço, aumento das tarifas e perda de competitividade. No Brasil, a maior parte dos serviços de TPU é prestada através de concessões públicas realizadas pelos municípios, de modo que a forma como os municípios organizam, planejam e fiscalizam as concessões possuem direto impacto no serviço prestado. Nesse sentido, o presente trabalho busca desenvolver um instrumento de análise multicritério para avaliar as condições da regulação da concessão de TPU no município de Itajubá (MG). Para isso, o trabalho desenvolve o instrumento a partir do *Analytic Hierarchy Process* (AHP), em que as principais variáveis regulatórias dispostas na literatura e incorporadas na legislação (em especial a Lei Federal nº 12.587/2012) são organizadas em critérios e subcritérios, distribuídos nos seus referidos pesos. O instrumento de análise, através de uma ótica interdisciplinar, avalia o cumprimento destes indicadores a partir de uma escala que verifica a existência do atributo avaliado, permitindo assim que seja feita uma avaliação numérica das condições de regulação da concessão no município. Como resultado, o trabalho conclui pela necessidade de aperfeiçoamento das condições de regulação da concessão em Itajubá (MG), em especial no que se refere à transparência, fiscalização e definição de metas de desempenho, mas também em questões relativas ao planejamento, controle social e modicidade tarifária do serviço.

Palavras-chave: Transporte Público Urbano, direito social, instrumento de análise multicritério, regulação, concessão pública.

ABSTRACT

The improvement of Urban Public Transportation (UPT) yields significant benefits for urban mobility and urban space utilization. In this way, Urban Public Transportation becomes a crucial factor in promoting development. However, the UPT faces increasing challenges in Brazilian cities, including the deterioration of services, fare increases, and a decline in competitiveness. In Brazil, most UPT services are delivered through public concessions managed by municipalities, meaning that how municipalities organize, plan, and oversee these concessions directly impacts the services delivered. In this context, the present study aims to develop a multi-criteria analysis tool to evaluate the regulatory conditions of UPT concessions in the municipality of Itajubá (MG). To achieve this, the study builds the tool using the Analytic Hierarchy Process (AHP), where the main regulatory variables identified in the literature and incorporated into legislation (particularly Federal Law No. 12,587/2012) are organized into criteria and sub-criteria, distributed according to their respective weights. From an interdisciplinary perspective, the analysis tool evaluates compliance with these indicators based on a scale that verifies the presence of the assessed attribute, allowing a numerical assessment of the regulatory conditions of the concession in the municipality. As a result, the study concludes that improvements are needed in the regulatory conditions of the UPT concession in Itajubá (MG), particularly regarding transparency, oversight, and the establishment of performance goals. However, it also identifies issues related to planning, social control, and the affordability of the service that require attention.

Keywords: Urban Public Transportation, social right, multi-criteria analysis, regulation, public concession.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Etapas da construção do instrumento de avaliação	42
Figura 2. Critérios e Subcritérios	49
Figura 3. Estrutura Hierárquica	67
Figura 4. Proporção do valor do IRTPU por critério	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Escala de grau de importância dos critérios e subcritérios	46
Tabela 2. Escala de avaliação de desempenho	63
Tabela 3. Descrição e Métricas para o Planejamento do Serviço	65
Tabela 4. Descrição e Métricas para o Participação popular e controle social	66
Tabela 5. Descrição e Métricas para Metas e Indicadores de Qualidade	67
Tabela 6. Descrição e Métricas para Modicidade Tarifária	67
Tabela 7 . Descrição e Métricas para Transparência	68
Tabela 8. Descrição e Métricas para Fiscalização	69
Tabela 9. Contrapartidas para prorrogação	75
Tabela 10. Desempenho dos Atributos	90
Tabela 11. Grau de importância dos Critérios e Subcritérios	93
Tabela 12 Cálculo do IRTPU	95
Tabela 13. Performance em % por critério	96
Tabela 14. Proporção do índice de cada critério no IRPTU	97

LISTA DE ABREVIACÕES

AHP	Analytic Hierarchy Process
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PMU	Plano de Mobilidade Urbana
TPU	Transporte Público Urbano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	16
1.2	JUSTIFICATIVA.....	16
1.3	OBJETIVOS.....	18
1.4	INTERDISCIPLINARIDADE DO TRABALHO.....	19
1.5	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	20
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	22
2.1	TRANSPORTE PÚBLICO URBANO, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE	22
2.1.1	<i>Deslocamentos nas cidades e dinâmica social.....</i>	<i>22</i>
2.1.2	<i>Transporte Público Urbano como eixo de desenvolvimento.....</i>	<i>25</i>
2.2	TRANSPORTE PÚBLICO URBANO ENQUANTO DIREITO SOCIAL.....	27
2.2.1	<i>O que são direitos sociais?.....</i>	<i>27</i>
2.2.2	<i>Constitucionalização do TPU como Direito Social</i>	<i>28</i>
2.2.3	<i>Política de Transportes como efetivação de direitos</i>	<i>29</i>
2.2.4	<i>A importância do Transporte Público Urbano.....</i>	<i>29</i>
2.2.5	<i>Modelagem do sistema de TPU.....</i>	<i>30</i>
2.3	TPU E REGULAÇÃO	33
2.3.1	<i>Por que regular?</i>	<i>33</i>
2.3.2	<i>Regulação de TPU.....</i>	<i>36</i>
2.3.3	<i>A Lei Federal nº 12.587/2012 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana</i>	
	38	
3	METODOLOGIA.....	43
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	43
3.2	METODOLOGIA DE ANÁLISE MULTICRITÉRIO	43
3.2.1	<i>O Processo Analítico Hierárquico (AHP).....</i>	<i>44</i>
3.3.	APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO.....	47
4	DESENVOLVIMENTO DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE	48
4.1	DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO	48
4.1.1.	<i>Planejamento do Serviço.....</i>	<i>52</i>

4.1.2.	<i>Participação popular e controle social</i>	55
4.1.3.	<i>Metas e indicadores para controle</i>	57
4.1.4.	<i>Modicidade Tarifária</i>	58
4.1.5.	<i>Transparência</i>	60
4.1.6.	<i>Fiscalização</i>	62
4.2	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE TPU	63
4.3	ESTRUTURA HIERÁRQUICA.....	70
5	APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO	72
5.1	ANÁLISE DE DESEMPENHO EM ITAJUBÁ (MG)	72
5.1.1	<i>Descrição de Itajubá (MG)</i>	72
5.1.2	<i>Descrição da concessão de TPU em Itajubá (MG)</i>	73
5.1.3	<i>Fonte dos dados coletados</i>	77
5.1.4	<i>Atributos preenchidos</i>	78
5.2	GRAU DE IMPORTÂNCIA DOS CRITÉRIOS.....	91
5.3	ÍNDICE DE CONDIÇÕES DA REGULAÇÃO DA CONCESSÃO DE TPU EM ITAJUBÁ (MG)	93
5.4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	98
6	CONCLUSÕES	104
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
8	ANEXOS	119

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras vêm lidando com problemas decorrentes do acelerado processo de urbanização e crescimento não planejado. Segundo Carvalho (2016), tais problemas impactam diretamente a organização da mobilidade urbana, especialmente num contexto de aumento no uso de veículos individuais, intensificação do trânsito, aumento das distâncias e uma crescente dificuldade para as pessoas se locomoverem nos espaços urbanos. Esses problemas estão intimamente relacionados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que visa garantir acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis para todos.

Este diagnóstico está diretamente ligado à situação do transporte coletivo nas cidades. Reis (2016) aponta que o aumento na oferta e aprimoramento do serviço de Transporte Público Urbano (TPU) traz benefícios significativos para a mobilidade urbana e a utilização dos espaços urbanos, embora esta mesma modalidade de transporte tenha passado por um processo de sucateamento e desvalorização.

Tal situação revela o desafio apontado pelo ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), que incentiva o desenvolvimento de infraestruturas resilientes e a modernização de setores essenciais, como o transporte público.

As mobilizações populares que tomaram as ruas de distintas cidades brasileiras em 2013, conhecidas como “Jornadas de Junho”, ficaram marcadas pela frente de protestos contra o aumento das tarifas de ônibus e a falta de qualidade do transporte coletivo (G1, 2013). Analisando tal fenômeno, Coelho (2019) argumenta que, com a intensificação da mobilização social, a pauta do TPU passou a ter cada vez mais protagonismo não apenas nos ambientes de pesquisa, mas no debate público e político de forma geral.

Em pesquisa realizada em agosto de 2024, a Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2024) constatou que o quantitativo de pessoas que utilizam o serviço de ônibus caiu de 45,2% para 30,9% entre os anos de 2017 e 2024. Neste mesmo período, por sua vez, o número de pessoas que consideram o transporte coletivo um problema subiu de 12,4% para 24,3%.

Em avaliação semelhante, Pereira (2021), estudando os dados sobre mobilidade urbana no Brasil, conclui que existe uma gradual substituição do consumo de transporte coletivo pelo transporte individual motorizado, o que tem deteriorado as condições de deslocamento nas cidades e contribuído para o aumento das emissões de gases de efeito

estufa, alinhando-se ao ODS 13 (Ação contra a Mudança Global do Clima), que exige medidas para reduzir impactos ambientais.

Este cenário, além de demonstrar que os poderes públicos não souberam responder aos desafios do setor, impõe a necessidade de se repensar a regulação dos serviços de TPU. Conforme Feres (2015), a precarização dos serviços de TPU exige a busca de modelos regulatórios de modo que otimizem as externalidades positivas do sistema, assim como minimizem seus custos e eventuais externalidades negativas, garantindo um serviço de qualidade e acessível para a população. Tais iniciativas também são compatíveis com o ODS 10 (Redução das Desigualdades), ao assegurar que o transporte seja acessível a diferentes camadas da população.

O TPU é responsabilidade, conforme texto constitucional, dos municípios, que o podem prestar de forma direta, ou ainda através de concessão pública, nos termos do artigo 30 da Constituição Federal.

Em outras palavras, os municípios possuem duas opções para garantir o direito de acesso ao TPU pelos cidadãos: (i) ou prestam o serviço diretamente, através de frotas e servidores próprios; (ii) ou terceirizam a prestação do serviço para a iniciativa privada através de uma concessão pública, regulamentada por lei própria.

Por conta da complexidade do serviço, a praxe dos municípios é de terceirizar a sua prestação para a iniciativa privada através das chamadas concessões públicas (Ministério das Cidades, 2015), de modo que são poucos e pontuais os exemplos conhecidos de prestação direta do serviço pelo poder público municipal. Tal situação reforça a importância de se compreender e discutir melhor a concessão do serviço de TPU nas cidades.

Através de uma concessão pública, em regra precedida de licitação, a administração pública terceiriza a execução do serviço, embora mantenha-se titular deste mesmo. Assim, a empresa concessionária assume a obrigação de executar o serviço, nos termos do contrato de concessão celebrado com o município, ficando a cargo deste último todo o planejamento, organização, controle e fiscalização da concessão (Justen Filho, 2003).

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.987/1995, em seu artigo 2º, inciso II, categoriza o conceito de concessão pública como sendo a:

“Delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

Do ponto de vista jurídico, embora a doutrina ainda discuta a natureza jurídica do contrato de concessão de TPU, tem sido bem sedimentado o entendimento sobre se tratar de uma concessão regida pelas leis gerais de licitação e concessão, inclusive com a possibilidade de patrocínio pelo Poder Concedente através de subsídio público (Mastrodi e Bergamschi, 2019; Lima, 2021).

Observa-se, portanto, que mesmo numa concessão do TPU, o papel da administração pública municipal, enquanto poder concedente, acaba sendo central para a adequada prestação do serviço, já que ela é a responsável por estruturar como será a concessão, quais serão as obrigações da concessionária, como será feita a sua remuneração, como o serviço deverá ser prestado, quais linhas serão atendidas e todos os outros detalhes relativos ao planejamento e organização do serviço. Além disso, cabe ao município controlar e fiscalizar o serviço prestado, utilizando-se dos instrumentos legais dispostos para garantir que a concessão seja cumprida conforme acordada.

O conjunto de regras que planejam, estruturam, organizam e definem todas as ações a serem executadas pela concessionária na prestação do serviço de TPU é o que pode ser definido como a regulação deste serviço público.

Marques Neto (2002) compreende a regulação como a atividade estatal através do qual o Estado condiciona, restringe, normatiza ou incentiva determinada atividade explorada por particulares de forma que ela possa atingir objetivos públicos e a efetivação de políticas públicas naquele setor. Coutinho (2019) destaca que a regulação estatal está fortemente relacionada à criação de regras pelo poder público para a atuação de agentes privados, buscando incentivar ou inibir as ações destes agentes de forma a promover e preservar os objetivos públicos relacionados à determinada área de atuação.

Trata-se, portanto, no caso da regulação municipal do serviço de TPU, dos instrumentos que o município possui para planejar, coordenar, orientar, incentivar condutas benéficas e inibir condutas nocivas, assim como fiscalizar as ações da concessionária de modo que esta, além da exploração econômica no mercado de TPU, atinja os objetivos do poder público de garantir o direito de um transporte coletivo de qualidade a todos os cidadãos.

A regulação municipal possui, portanto, papel balizador para o sucesso ou não do sistema de TPU adotado. Isso por que a regulação municipal é quem vai definir a estrutura, planejamento, organização e todo conjunto de regras que vão reger a relação entre o poder público e a concessionária responsável por efetivamente prestar o serviço contratado.

Em outras palavras, a regulação municipal é a responsável por garantir a preservação e promoção do interesse público envolvido no setor – a universalização do direito social ao TPU -, criando as regras que regerão a atuação da empresa concessionária na prestação do serviço.

No ordenamento jurídico brasileiro, toda a forma de estruturação de uma concessão pública encontra-se disposta na legislação nacional, dentre a qual se destaca a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre as regras gerais para a concessão.

Com relação especificamente ao serviço de TPU, o advento da Lei Federal nº 12.587/2012 (“Lei da Mobilidade Urbana), que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, selou um importante avanço na definição de princípios, diretrizes, orientações e regras acerca da prestação do serviço de TPU, incidindo de maneira direta sobre as concessões públicas do serviço. Conforme será discorrido ao longo do trabalho, referida lei – apesar de suas limitações – trouxe para o ordenamento jurídico nacional preceitos regulatórios que devem ser seguidos numa concessão de TPU.

Além da legislação federal, é comum que os municípios possuam legislações próprias, dentro do seu limite legiferante, determinando outros detalhes relativos ao funcionamento do serviço de TPU em sua territorialidade, como já foi assentado pelo Supremo Tribunal Federal firmado (*STF, Ag.Reg. no RE com Ag. 1.180.540 São Paulo, Rel. Min. Roberto Barroso, J. em 20 a 26 de setembro de 2019*, em que se define que compete aos municípios legislar sobre organização de serviços públicos de interesse local, entre os quais o transporte coletivo).

Além da legislação municipal, todos o detalhamento da concessão é feito através dos atos administrativos que a embasam, sendo estes de responsabilidade do município. Trata-se do papel assumido enquanto ente federativo responsável pela titularidade do serviço, nos termos constitucionais supramencionados, assim como enquanto Poder Concedente na concessão de TPU.

O edital de licitação e seus anexos, o contrato de concessão e todos os processos administrativos que decorrem de sua execução são, assim, normativas importantes para compreender o modelo de concessão adotado, assim como a postura da administração pública municipal sobre a própria concessão (Ministério das Cidades, 2015).

Tal questão pontua o papel primordial que a regulação da concessão de TPU pelo município possui nos resultados da qualidade do próprio serviço, já que é justamente a regulação que vai ditar se o modelo de concessão é adequado (ou seja, se o serviço está organizado e planejado de forma adequada para a execução da concessionária), assim como

se a concessão possui o controle e execução adequados para garantir que o modelo proposto está sendo efetivamente cumprido.

A presente pesquisa se coloca dentro deste eixo de discussão, propondo um instrumento de avaliação multicritério para as condições de regulação das concessões de TPU, nos parâmetros regulatórios dispostos pela Lei de Mobilidade Urbana, como um importante instrumento de desenvolvimento.

Para isso, a pesquisa busca desenvolver um instrumento de análise multicritério capaz de avaliar as condições da regulação das concessões de TPU no município de Itajubá (MG), conforme a Lei Federal nº 12.587/2012, a partir da metodologia de análise multicritério.

1.1 Problema de pesquisa

Esta pesquisa tem como problema central a criação de um instrumento de análise para avaliar condições de regulação da concessão de TPU nos municípios. A partir da criação deste instrumento, tem-se a sua aplicação para avaliação das condições de regulação na concessão do serviço no município de Itajubá (MG). Ou seja, a pesquisa busca discutir como tem sido feita a regulação da concessão de TPU no município de Itajubá, de modo a identificar eventuais falhas e necessidades de aprimoramento.

Para enfrentar tal questão, o trabalho propõe a criação de um instrumento de análise multicritério, cujos critérios e subcritérios são definidos a partir dos dispositivos regulatórios dispostos pela Lei Federal nº 12.587/2012. A partir do desenvolvimento e aplicação do instrumento, os resultados discutirão as condições de regulação da concessão no município objeto do estudo.

1.2 Justificativa

O debate teórico acerca da regulação municipal do TPU em concessões públicas nos municípios brasileiros, destacando o papel que o município possui na modelagem, ou seja, na organização, planejamento e controle das referidas concessões.

Este debate se faz importante dentro de um cenário de discussão sobre os modelos de concessão pública de TPU, além de possuir um aspecto prático, já que possibilita abordagens que balizam políticas públicas para o aprimoramento do TPU nos municípios, especialmente diante do cenário de crise destacado no tópico anterior.

Pereira (2021) pontua que a queda do número de usuários do serviço de TPU vem colocando este num ciclo vicioso, já que, com a diminuição da demanda de passageiros do

transporte público, há um crescente aumento de tarifas, prejudicando ainda mais a competitividade e sustentabilidade dos serviços de TPU.

Tais problemas podem ser tratados a partir do debate sobre as modelagens possíveis para uma concessão de TPU nos municípios, já que, conforme será apontado no capítulo seguinte, o modelo de concessão e as condições de regulação adotadas influenciam diretamente no serviço prestado.

A modelagem contratual de uma concessão pública envolve uma série de escolhas que devem ser realizadas pelo gestor público diante dos mais distintos aspectos econômicos, sociais e culturais do ente federativo em questão, o que já caracteriza a sua complexidade e interdisciplinaridade.

O gestor deve, diante destes aspectos, procurar o modelo de concessão que atenda ao interesse público, ao mesmo tempo em que seja atrativo para o investimento da iniciativa privada. A tais aspectos somam-se ainda as condicionantes e limitações legais do próprio regime jurídico das concessões, esboçadas principalmente na Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/05), bem como na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

A garantia do direito ao transporte público coletivo numa concessão pública, portanto, perpassa necessariamente por tais escolhas, que definem a modelagem institucional da prestação do serviço. Ao dispor de interesses distintos e de partes diferentes (poder concedente e concessionária), o contrato de concessão deve ser apto a garantir a efetividade do direito ao transporte público coletivo, ao mesmo tempo em que satisfaz interesses do domínio econômico que balizam a decisão da empresa concessionária em investir naquele empreendimento.

Nesse sentido, conforme será descrito no próximo capítulo, os textos de Fournier e Currie (2021), Ashmore e Kirk (2018), Papaioannou et. al. (2020), Hurtubia e Leonhardt (2021), Gómez-Lobo e Briones (2014), Wong e Hensher (2018).

Importante que se compreenda, neste contexto, que as ferramentas de gestão para prestação do serviço de transporte público coletivo se tornam importantes instrumentos para promover o desenvolvimento nas cidades. Da mesma forma, portanto, instrumentos metodológicos que auxiliem na avaliação e aperfeiçoamento dos contratos de concessão constituem importante contribuição para pensar e promover o desenvolvimento.

O desenvolvimento de um instrumento de análise que avalie as condições de regulação do serviço de TPU nos municípios é, assim, uma contribuição para o debate científico em torno das concessões públicas do serviço de transporte coletivo, permitindo

que se aprofunde quais variáveis regulatórias foram incorporadas na legislação brasileira, assim como que se avalie como os municípios estão aplicando esta regulação em suas concessões.

Com esta pesquisa, portanto, aprofunda-se o debate acerca das condições de regulação que envolvem a concessão de TPU, além de permitir aos distintos atores – do poder público e da sociedade civil – um diagnóstico mais claro e assertivo sobre o seu sistema de TPU, identificando pontos de melhoria e aperfeiçoamento.

1.3 Objetivos

A pesquisa tem como objetivo geral a o desenvolvimento de um instrumento de análise multicritério para avaliar as condições da regulação da concessão de TPU nos municípios brasileiros, a partir da Lei de Mobilidade Urbana.

A partir deste objetivo geral, podem ser listados os seguintes demais objetivos:

- (i) Identificar os critérios relevantes que devem compor o instrumento de análise, tomando como ponto de partida as variáveis regulatórias já criadas pela legislação federal vigente.
- (ii) Definir, a partir de uma estrutura hierárquica, o grau de importância dos referidos critérios.
- (iii) Aplicar o instrumento de análise para avaliar as condições de regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG).

Com o desenvolvimento e aplicação do referido instrumento de análise, intenta-se ter uma análise mais aprofundada sobre as condições de regulação de TPU na legislação brasileira, assim como um diagnóstico mais preciso da concessão de TPU no município, observando se os instrumentos regulatórios, orientações e diretrizes da Lei Federal nº 12.587/2012 estão sendo cumpridas no município.

Desta forma, o instrumento pode ser utilizado tanto pelo gestor, a fim de aprimorar a concessão, quanto pela sociedade civil e demais poderes constituídos, com objetivo de exigir as adequações eventualmente necessárias.

Ademais, cumpre pontuar que o presente instrumento de análise, embora neste trabalho esteja sendo desenvolvido tendo como referência a realidade do município de Itajubá (MG), pode ser replicado para o estudo de outros municípios, feitas as adaptações necessárias de acordo com o porte e particularidades de cada um.

1.4 Interdisciplinaridade do trabalho

A pesquisa se apresenta enquanto um trabalho interdisciplinar, que busca, através de instrumentos metodológicos adequados, analisar o objeto de estudo a partir de sua totalidade, e não de forma fragmentada em recortes disciplinares

Conforme apontam Garcia Jr. e Verdi (2015), o que define a interdisciplinaridade de um estudo é o seu objeto de análise, sendo que tais estudos se estruturam a partir de objetos complexos, ou seja, objetos que não projetados como recortes dados e específicos da realidade, mas que demandam resoluções e perspectivas analíticas múltiplas, que muitas vezes transcendem as divisões convencionais da ciência.

O tema do TPU é um objeto complexo que envolve diferentes perspectivas. No Direito, por exemplo, o TPU é visto como um direito social assegurado pela Constituição Federal, tendo como consequência o dever de prestação do Estado, bem como considerando o regime jurídico incidente sobre um serviço público essencial.

Já no ponto de vista econômico, o TPU pode ser analisado como um custo que precisa ser equacionado e suportado por um ou mais agentes. Na perspectiva da historiografia, por sua vez, é possível analisar o desenvolvimento do TPU como parte do processo de urbanização do país, em especial a partir do século XIX. Numa perspectiva mais política, é possível avaliar a dimensão do TPU que envolve os distintos interesses políticos, representados em instituições do Estado ou da iniciativa privada, e que se movimentam a fim de defender e preservar os seus interesses.

Observa-se, portanto, diferentes perspectivas disciplinares possíveis acerca do tema. Dentro de cada uma destas, há correntes teóricas distintas que resultam em análises distintas e fragmentadas, embora guiadas por um raciocínio que recorta o objeto a partir de determinados pressupostos, definições e abordagens.

O desafio da interdisciplinaridade, desta forma, está justamente na superação da compreensão do objeto a partir de uma perspectiva disciplinar específica. Isso não significa negar a importância das perspectivas disciplinares do problema, muito menos rejeitar os instrumentos analíticos que estas oferecem para se estudar o problema. Superar a perspectiva disciplinar significa ampliar a sua compreensão do assunto, num processo inverso ao recorte disciplinar que é feito no raciocínio analítico de delimitação do objeto a partir de uma determinada ótica.

A pesquisa interdisciplinar impõe o desafio de se identificar zonas de contato em comum de distintas disciplinas que dialogam com o objeto de estudo. Trata-se de uma proposta epistemológica que compreende o objeto de análise a partir de um diálogo entre

diferentes disciplinas e que, nesse sentido, exige a formulação de uma metodologia capaz de superar o recorte disciplinar do objeto.

No presente caso, por se tratar de um instrumento de avaliação multicritério, é necessário compreender que os critérios a serem usados são de caráter interdisciplinar. Ou seja, os próprios critérios escolhidos para se avaliar o objeto (concessão de transporte público por ônibus) dão o caráter interdisciplinar para a pesquisa proposta, já que estes mesmos são interdisciplinares.

Não se trata, assim, de dizer que a pesquisa se baseia em distintos critérios, cada qual correspondente a um recorte disciplinar. Neste caso, estaríamos falando de uma pesquisa multidisciplinar, com uma somatória de perspectivas disciplinares diferentes.

No caso em questão, contudo, os próprios critérios escolhidos não são divididos em recortes disciplinares. Não se trata de um critério estritamente jurídico, um critério estritamente econômico, um critério estritamente moral e que se somam ao final. Pelo contrário, todos os critérios escolhidos perpassam por uma zona de contato em comum entre as distintas perspectivas possíveis de análise. Ou seja, cada critério não corresponde a uma parte do objeto, mas à totalidade do objeto em si.

A opção, portanto, por critérios interdisciplinares para a composição do modelo de análise multicritério garante a interdisciplinaridade da pesquisa em questão, colocando como objetivo uma compreensão total e não fragmentada.

1.5 Estrutura do trabalho

O trabalho está estruturado em seis capítulos, divididos a partir de uma estrutura de organização que passa a ser explicada neste tópico.

O primeiro capítulo é a apresentação do trabalho, em que se coloca o contexto da pesquisa, seu objetivo, objetivos e sua justificativa, de forma a apresentar o tema a ser abordado.

O segundo capítulo apresenta a fundamentação teórica do trabalho, relacionando a temática do TPU com o desenvolvimento, buscando conceituar a concessão de TPU enquanto um importante instrumento para efetivação de direitos sociais. Também neste capítulo é discutida a temática da regulação no TPU, a Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana) e sua relação com a temática da pesquisa

O terceiro capítulo, por sua vez, corresponde à descrição da metodologia do trabalho. Para isso, o capítulo classifica a pesquisa e aponta seus aspectos metodológicos

principais, inclusive apresentando o conceito do método de análise multicritério e as etapas que comporão o seu desenvolvimento.

No quarto capítulo tem-se o desenvolvimento do instrumento de análise multicritério, com a apresentação dos critérios e subcritérios utilizados, assim como o processo para sua sistematização e aferição dos atributos a partir de uma escala previamente estipulada.

O quinto capítulo apresenta a aplicação do instrumento de análise no município de Itajubá (MG), assim como analisa os resultados obtidos. O sexto e último capítulo, por fim, discorre sobre as conclusões obtidas com a pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Transporte Público Urbano, Desenvolvimento e Sociedade

O transporte público urbano desempenha um papel central na organização das cidades, influenciando diretamente a mobilidade das populações, a ocupação dos espaços urbanos e o desenvolvimento socioeconômico. Como vetor fundamental para a promoção de cidades mais inclusivas e sustentáveis, o transporte público conecta indivíduos aos serviços essenciais, oportunidades de trabalho e espaços de convivência, ao mesmo tempo em que contribui para a redução de desigualdades e impactos ambientais.

No entanto, os desafios relacionados à qualidade, acessibilidade e eficiência do serviço impõem barreiras significativas para a realização do seu potencial transformador. Este capítulo aborda a relação entre transporte público urbano, desenvolvimento e sociedade, destacando a relevância desse tema no contexto das cidades brasileiras e explorando suas implicações para a construção de um futuro urbano mais equitativo e sustentável.

2.1.1 *Deslocamentos nas cidades e dinâmica social*

A Mobilidade Urbana pode ser compreendida como o conjunto de fatores e deslocamentos que possibilitam às pessoas a chegarem aos seus destinos (Ministério das Cidades, 2005). Para o presente trabalho, entende-se este conjunto de fatores e deslocamentos como o movimento diário dos cidadãos pelos espaços urbanos.

O Transporte Público Urbano (TPU) é um dos principais instrumentos para a promoção da mobilidade urbana nas cidades. Entende-se como TPU, nos limites deste estudo, como modalidade de transporte coletivo, de titularidade do poder público, que garante o deslocamento coletivo dos cidadãos nos espaços urbanos de forma motorizada.

O crescimento das cidades e o intenso processo de urbanização dos espaços humanos, conforme apontado no Capítulo 01, colocam o debate do Transporte Público Urbano numa complexa seara sobre desenvolvimento e sociedade.

Lyons e Urry (2005) apontam que os deslocamentos nos espaços urbanos é um importante vetor para compreensão da dinâmica de determinada sociedade. Os fluxos dos deslocamentos, o seu ritmo e a intensidade, assim como a forma que são realizados podem ser interpretados como indicadores da própria dinâmica de uma sociedade.

Nesse sentido, compreender os deslocamentos nos espaços urbanos contemporâneos é ponto fundamental para a compreensão da organização social destes espaços. Mas além

disso, compreender como estes deslocamentos se dão (e deveriam se dar) também exige o entendimento das características desta organização social.

Axhausen e Schonfelder (2003) discutem como as exclusões sociais são agravadas pela ausência de acesso aos meios de deslocamento coletivo, auxiliando na reprodução das disparidades sociais de determinados espaços urbanos. Isso porque, além de ser resultado do processo histórico que cria e reproduz tais disparidades sociais, a ausência de acesso aos meios de transporte coletivo contribui para a intensificação destas mesmas desigualdades.

O crescimento das cidades e a dispersão dos locais de moradias e de atividades, serviços e postos de trabalho é um reflexo de determinado processo histórico e organização social. Para Oliveira (1977), a urbanização da economia e sociedade brasileira é a própria extensão das relações de produção capitalista que marcou o desenvolvimento do país, gerando conflitos e desequilíbrios que impactaram e seguem a impactar o cenário urbano do país.

Em sentido semelhante, Rolnik (1999) aponta como estes processos trazem resultados trágicos para as cidades, concentrando oportunidades num grupo pequeno de pessoas e, conseqüentemente, criando periferias cada vez mais precárias, distantes e sem acesso a serviços básicos, numa cadeia viciosa que o autor denomina de urbanismo de risco.

Este urbanismo de risco, por sua vez, cria um fluxo de circulação de pessoas que precisam se deslocar em distâncias cada vez maiores para acessar os serviços, atividades e trabalhos, em que pese a inexistência de condições adequadas para a mobilidade desta classe de pessoas.

Não está no escopo deste trabalho analisar este processo e forma de organização de maneira detalhada, mas é importante pontuar que tais questões impactam e são impactadas pela dinâmica de deslocamento dos cidadãos nestes espaços.

Todo cidadão para acessar os serviços e atividades nas cidades precisa realizar deslocamentos nos espaços. Tais deslocamentos podem ter determinada distância, custo financeiro, tempo, conforto, segurança e outros elementos distintos. Estas variáveis, por sua vez, dependem de fatores complexos relacionados à organização social daquela cidade, tais como local de moradia, local de disponibilidade dos serviços, meios de transporte disponíveis e critérios de renda.

Silva e Lapa (2019) destacam que, num contexto em que moradias, locais de atividades, serviços e postos de trabalhos estão esparsos no território, seguindo determinado processo de disparidades sociais, o transporte motorizado torna-se um elemento indispensável no dia-a-dia das pessoas.

Nota-se que tais variáveis são reflexos da própria forma de organização e desenvolvimento daquela sociedade, sendo que não podem ser desassociadas da realidade material em que o cidadão está inserido.

Este debate impõe direta relação entre Transporte Público Urbano e inclusão/exclusão social. Para Maricato (1996), a dificuldade de acesso aos serviços e infraestruturas urbanas, dentre os quais se destaca o sistema de transporte, é uma das faces mais marcantes da exclusão social, já que resulta em menores oportunidades de emprego, educação, exposição à violência, aumento das discriminações de distintas ordens (racial e de gênero, por exemplo), dificuldade de acesso à justiça, lazer, dentre outros direitos.

A título de exemplo, o estudo de Vasconcellos (2014) aponta que populações de menor renda são os mais afetados com o tempo gasto e o desconforto nos seus deslocamentos, já que moram nos locais mais afastados e distantes dos espaços em que os serviços e atividades das cidades estão disponibilizados. Nesse sentido, o autor aponta como fatores como renda, gênero, idade, ocupação e escolaridade são variáveis diretamente relacionadas ao acesso (ou falta de acesso) ao transporte, gerando uma mobilidade excludente nas cidades.

Esta situação, na realidade da ocupação e organização das cidades brasileiras, torna-se ainda mais agravante diante do cenário histórico da forma que os espaços urbanos foram ocupados, em que as populações mais pobres foram progressivamente sendo jogadas para fora das regiões centrais. Ao observar este cenário, Rolnik (1999) aponta que a crise do atual modelo de mobilidade urbana, além de um problema, é um sintoma do próprio processo de exclusão social na ocupação das cidades.

Ainda sobre este tema, Neto (2009) pontua que as disparidades sociais, ao influenciar a distribuição de pessoas, bens e equipamentos nos espaços urbanos, impactam também os padrões diários de deslocamentos da população, tanto estimulando determinados movimentos, quanto limitando-os por conta de condições desfavoráveis de infraestrutura e transportes.

Partido de análise semelhante, Ferraz e Torres (2004) concluem que o processo de desenvolvimento das cidades passa obrigatoriamente pela melhoria das condições de mobilidade.

Observa-se, assim, que os deslocamentos nos espaços urbanos precisam ser compreendidos de forma conjunta com outras variáveis importantes, como o processo de ocupação destes espaços, a forma de organização social daquela comunidade e as condições de deslocamentos existentes, dentre elas, o Transporte Público Urbano.

2.1.2 Transporte Público Urbano como eixo de desenvolvimento

Lago (2007) destaca que as dinâmicas de deslocamento são consequência de um complexo de fatores e relações que envolvem tanto a realidade social e demográfica das comunidades, quanto a infraestrutura de transportes, o funcionamento das instituições e as necessidades das pessoas. Desta forma, o fluxo dos deslocamentos é resultado de todas estas dimensões, inclusive das condições do Transporte Público Urbano.

As variáveis do Transporte Público Urbano, tais como o valor da tarifa, linhas e horários disponíveis, assim como questões de conforto e segurança, impactam o próprio fluxo de deslocamentos numa cidade, especialmente das populações que dependem deste serviço. Ou seja, cada variável do Transporte Público Urbano tem o condão de impactar diversas dimensões da ocupação dos espaços urbanos.

Observa-se, assim, que o Transporte Público Urbano precisa ser compreendido a partir do próprio contexto de ocupação e distribuição dos espaços urbanos nas cidades, entendendo o as disparidades e desigualdades que existem nestes núcleos, assim como as diversas variáveis que influenciam a a forma de os cidadãos se deslocarem.

Para Gossling (2016), o debate acerca do TPU se torna indissociável do debate sobre justiça, inclusão e exclusão social, de modo que o tema precisa ser compreendido a luz de políticas que prezem pela igualdade de oportunidades e capacidades para os cidadãos.

É nesse sentido que o presente trabalho se insere em uma discussão mais ampla na literatura acadêmica que se debruça acerca do conceito de desenvolvimento.

Na percepção de Sachs (2000), o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo histórico de apropriação de direitos, nas suas mais distintas dimensões, pela coletividade.

Sen (2000), por sua vez, categoriza o desenvolvimento como a condição de realização das capacidades dos indivíduos, ou seja, de concretização das possibilidades de vida que os indivíduos intencionam. Para a realização destas capacidades, é imprescindível a disponibilização de oportunidades para que os indivíduos, dentro de suas razões, alcancem o bem-estar que almejam.

Também Sen (2000) pontua que o conceito de pobreza é mais complexo que a mera constatação da realidade monetária de um indivíduo ou de um país, mas depende de diversas outras variáveis que impactam concretamente sobre a privação ou não de capacidades fundamentais dos indivíduos para a realização das atividades de sua vida.

Utilizando-se da teoria das capacidades, Pires (2012) destaca que a mobilidade urbana é uma capacidade humana fundamental e imprescindível para a satisfação das

necessidades das pessoas, devendo ser compreendida como um direito social fundamental. O argumento se baseia na ideia de que, sem conseguir se deslocar de forma livre e acessível pelos espaços urbanos, o cidadão não possui acesso aos serviços e atividades mais elementares para a sua vida.

Esta concepção impõe a discussão sobre como as políticas de TPU podem fomentar ou não a inclusão social dos cidadãos, contribuindo com o enfrentamento das desigualdades sociais ou então agravando estas mesmas condições.

Em revisão literária sobre o assunto, Guimarães e Lucas (2019) apontam que as políticas de TPU no Brasil têm sido associadas ao agravamento das desigualdades sociais e ao acesso do sistema de transporte, prejudicando segmentados que já são desfavorecidos.

Como exemplo, os autores citam a opção de políticas de transportes voltadas para o acesso a automóveis em detrimento do investimento em modalidades coletivas de transporte. Como resultado destas políticas, os autores apontam um aumento significativo do custo com transporte pelas classes mais baixas, além de outras externalidades negativas que afetam especialmente quem mora mais distante dos espaços de serviços e atividades, como o aumento do trânsito.

Esta é uma demonstração de como políticas inadequadas no setor de transportes reproduzem desigualdades já existentes, perpetuando a continuidade da exclusão das populações mais vulneráveis do acesso aos serviços e atividades (Freitas, 2005).

Em pesquisa realizada por Aman e Smith-Colin (2020), sete critérios principais foram elencados pelos próprios usuários do sistema de transporte para caracterizar um serviço que possua equidade e acessibilidade. Tais critérios, em resumo, correspondem às expectativas dos usuários de serem deslocados para onde precisam ir (rotas disponíveis), no momento em que eles precisam se deslocar (frequência disponível), num tempo adequado de deslocamento, com baixo custo, em que se sintam respeitados, possam confiar no serviço e tenham plena liberdade para utilizá-lo.

Ao fazerem esta classificação, os autores colocam o desafio de se pensar um sistema de transporte que seja de fato acessível, compreendendo as necessidades existentes dos usuários, especialmente daqueles que dependem do serviço de transporte coletivo.

No caso, ao inexistir um sistema que garanta tais condições aos usuários, contribui-se para a perpetuação e agravamento das disparidades econômicas nos espaços urbanos.

Ainda sobre esta temática, Gomide (2003) aponta a relação direta e indireta entre TPU e pobreza em duas dimensões. De forma direta, a inexistência de um sistema adequado de TPU restringe o acesso a empregos (seja para o trabalhador que busca emprego, seja para

o trabalhador empregado que se desloca diariamente para o serviço), além de dificultar o acesso aos serviços básicos (como educação, saúde e lazer), assim como condicionar a sua escolha do local de moradia. Já de maneira indireta, a falta de serviços adequados de TPU impacta no alto custo para deslocamento, tempo perdido com trânsito e limitação de suas escolhas para onde se deslocar.

No mesmo sentido, Ferraz e Torres (2004) discutem como o sistema de transporte constitui um atributo importante na determinação da qualidade de vida de determinada comunidade, assim como o seu grau de desenvolvimento econômico e social. Isso porque um modelo adequado de TPU contribui para o acesso aos serviços e atividades de forma célere, segura e acessível, sem os quais outros direitos básicos do cidadão acabam sendo limitados.

Esta compreensão, por sua vez, converge com a necessidade de se inserir o debate sobre TPU no complexo de relações e organizações que compõem a sociedade, entendendo a política de transportes tanto como resultado da própria realidade material em que ela está inserida, quanto como instrumento de intervenção sobre esta realidade.

Nesse sentido, a efetivação dos direitos sociais através de políticas públicas é uma temática intimamente ligada ao debate sobre desenvolvimento (Bucci, 2006), devendo as políticas de transporte serem consideradas como uma importante ferramenta para a promoção do desenvolvimento.

2.2 Transporte Público Urbano enquanto Direito Social

2.2.1 O que são direitos sociais?

Conforme pontuado, o TPU pode ser compreendido como um direito social, sendo vetor fundamental para a vida do cidadão e a efetivação de diversos outros direitos.

Os direitos sociais, por sua vez, formam uma categoria de direitos fundamentais amplamente discutidos pelo Direito Constitucional, especialmente a partir do advento do constitucionalismo social-democrático, marco histórico na teoria constitucional que passou a assegurar diversos direitos relativos à melhoria na vida da classe trabalhadora no patamar constitucional (Canotilho, 2003).

Nesta categoria estão todos aqueles direitos fundamentais para uma vida digna do cidadão e que demandam uma prestação positivo do Estado, ou seja, que o Estado atue – através de políticas públicas – na sua efetivação.

Nesse sentido, Silva (2006) destaca que os direitos sociais são uma dimensão de direitos fundamentais consagrados em normas constitucionais que visam possibilitar

melhores condições de vidas a todos, a partir de prestações positivas pelo Estado, de modo a promover a igualdade entre aqueles são socialmente desiguais.

O rol de direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 pode ser identificado em seus artigos 6º e 7º, sendo este último reservado especificamente para os direitos trabalhistas. No rol do artigo 6º, por sua vez, encontram-se consagrados os direitos sociais em sentido estrito:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

2.2.2 *Constitucionalização do TPU como Direito Social*

Nota-se que dentre os direitos sociais elencados, encontra-se previsto de forma expressa o direito social ao transporte, o que automaticamente remete a Política de Transportes enquanto um instrumento de efetivação de uma garantia constitucional.

Conforme destaca Gregori (2017), a Emenda Constitucional 90/2015, ao elevar de forma expressa o direito ao transporte como um direito social constitucionalizado, impôs ao Estado de maneira assertiva o desafio de construir políticas públicas efetivas que garantam o acesso da população ao transporte público de maneira universal.

A efetivação deste direito, por sua vez, exige do Estado uma mudança radical de postura no que se refere à atenção e investimentos necessários a fim de garantir de fato a universalização do transporte diante dos inúmeros desafios colocados pela expansão das cidades (Veras, 2021).

Tal perspectiva fica clara quando se analisa a justificativa da então PEC 90/2011, proposta de emenda constitucional que se consagrou na supramencionada Emenda Constitucional 90/2015:

“Desse modo, o transporte, notadamente o público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção. Portanto, a evidente importância do transporte para o dinamismo da sociedade qualifica sua aposição na relação dos direitos sociais expressos no art. 6º da Constituição”.

2.2.3 Política de Transportes como efetivação de direitos

Neste contexto normativo, a Política de Transportes é um dos exemplos de políticas setoriais intimamente relacionadas ao conceito de desenvolvimento, entendido como um processo de elevação da qualidade de vida da população (Bucci, 1997).

Isso porque a Política de Transportes, enquanto vetor da mobilidade urbana, é instrumento fundamental para o acesso ao espaço urbano, de modo que se trata de condição imprescindível para a própria realização de suas capacidades. Se o indivíduo não possui acesso ao espaço urbano por não ter como se deslocar neste espaço, logicamente a concretização de suas capacidades está limitada.

A política de transporte, portanto, é um instrumento de ampliação da mobilidade urbana, podendo ser compreendida como uma variável necessária e fundamental para viabilizar a função social da cidade e o seu desenvolvimento urbano (Marrara, 2015). E é dentro desta lógica que se insere o Transporte Público Urbano por ônibus (TPU) como uma das ferramentas mais primordiais para possibilitar a funcionalidade social das cidades.

2.2.4 A importância do Transporte Público Urbano

O TPU é um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988 na condição de direito fundamental, reconhecido inclusive como serviço essencial. A sua garantia, nesta lógica de análise, demanda instrumentos gerenciais que sejam capazes de lidar com sua complexidade e interdisciplinaridade ante o avanço dos debates sobre mobilidade urbana, tendo como finalidade justamente o desenvolvimento da comunidade.

O TPU é um dos principais eixos para a mobilidade urbana num município, reconhecido pela legislação como modalidade de transporte a ser tratada com prioridade em relação ao transporte individual, conforme preceitua a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012).

A referida priorização advém de entendimento firmado pela literatura de que a sobrevalorização do transporte individual somada à subvalorização do transporte público coletivo agrava uma série de problemas de mobilidade, como o aumento de congestionamentos, poluição, acidentes de trânsito e exclusão da população mais pobre (Carvalho, et. al., 2021).

Ademais, a literatura também reconhece o transporte público coletivo como um dos eixos centrais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis e inclusivas (Ministério das Cidades, 2015). Qualquer planejamento de mobilidade urbana perpassa, portanto, pela

necessidade de se construir um sistema de transporte público coletivo sustentável, eficiente e de qualidade.

Por outro lado, tem sido recorrente o questionamento com relação aos modelos de concessão pública do transporte coletivo no Brasil, especialmente num contexto de crise ocasionado pela pandemia do novo coronavírus (Ling, et al., 2020), de modo que o debate sobre a sustentabilidade, resiliência, eficiência, acessibilidade e qualidade dos serviços nestas concessões assume enorme centralidade.

Neste contexto, os instrumentos de gestão para prestação do serviço de transporte público coletivo se tornam importantes ferramentas tecnológicas para promover o desenvolvimento. De modo geral, o desafio que se coloca na gestão desta política é justamente buscar garantir a qualidade e sustentabilidade financeira para tornar o transporte público mais atrativo (Ministério das Cidades, 2015, p. 42).

Assumindo que, em diversos municípios, o serviço de transporte coletivo é prestado sob o regime de concessão (Constituição Federal, artigo 30 inciso V), os modelos de organização e contratualização desta concessão necessitam ser compreendidos como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento do município.

2.2.5 Modelagem do sistema de TPU

A discussão em torno da política de transporte coletivo também se debruça em torno das distintas modelagens contratuais nas concessões do serviço. A definição do modelo de concessão mais adequado está relacionada diretamente à criação de mecanismos contratuais que al aloquem de maneira mais eficiente os custos e as externalidades positivas do transporte público coletivo (Zaban et. al., 2021).

Fournier e Currie (2021), ao discutirem os casos das concessões de Londres, na Inglaterra, e Melbourne, na Austrália, apontaram elementos que consideram centrais na definição de um bom modelo de concessão, tomando como base a adequada alocação de riscos e responsabilidades entre as partes contratantes.

Os autores destacam a importância de a modelagem da concessão estimular os seguintes pontos:

(i) A ocorrência de licitações competitivas, com redução dos custos de entrada para as empresas interessadas, como através da dispensa da concessionária se responsabilizar pela posse de ativos mais caros, como veículos e garagens;

(ii) A definição de cláusulas que garantam a estabilidade e previsibilidade nas relações contratuais, além da estipulação de duração do contrato em tempo proporcional ao investimento exigido.

(iii) A definição de incentivos e penalidades, com contratos baseados em medição de desempenho;

(iv) A definição de obrigações de transparência e confiança entre as partes envolvidas na concessão, seja na relação entre gestor e operadores, seja na relação da concessão com a comunidade. Isso exige, para os autores, mecanismos claros de publicidade e transparência nas relações;

(v) Investimento público para garantir que os objetivos sociais da concessão sejam alcançados, sem prejudicar os objetivos comerciais que estimulam e fundamentam a participação da iniciativa privada no serviço.

Em sentido semelhante, Ashmore e Kirk (2018), ao analisarem o modelo de concessão ferroviária em Melbourne, destacam a importância que a transparência e o acesso a informações públicas possuem para o adequado funcionamento de concessão de transporte coletivo.

Papaioannou et. al. (2020), discorrendo sobre o caso da concessão de transporte público no Chipre, também reforçou, como bons critérios para um modelo regulatório adequado, o monitoramento da qualidade do serviço prestado pela concessionária através de indicadores, a duração razoável do contrato em proporção ao investimento exigido, a utilização da economia de escala em detrimento da fragmentação das áreas contratuais, assim como a eliminação de barreiras de entradas, como a exigência de garagem própria para operar o sistema.

Hurtubia e Leonhardt (2021), por sua vez, discutem o modelo de concessão adotado em Santiago, no Chile, argumentando pela necessidade de se prevenir os eventuais riscos da exploração de um serviço público por empresas privadas através de contratos que incorporem incentivos e penalidades adequadas para as concessionárias no cumprimento das suas obrigações contratuais.

Gómez-Lobo e Briones (2014), a partir de revisão de casos de subsídio público nas concessões de TPU na América Latina, destaca o critério da fiscalização como importante aspecto a ser observado nas modelagens contratuais. Para os autores, a revisão dos casos estudados apontam que o pagamento aos operadores da concessão devem estar vinculados a critérios operacionais de eficiência e desempenho, mas que tais critérios por si só não são

suficientes para garantir uma boa qualidade do serviço, especialmente diante da falta de capacidade institucional destes órgãos públicos de controlar a prestação do serviço.

Para os autores, a política adequada de incentivos e penalidades do serviço de TPU está diretamente relacionada a eventual assimetria de informações nas relações entre operadores e autoridades, tendo em vista que os processos regulatórios são lentos e burocráticos, assim como as equipes são enxutas e carentes de experiência e especialização.

Para tal problema, os autores destacam a importância de os órgãos públicos investirem em mecanismos de fiscalização, principalmente através da criação de mecanismos de monitoramento e controle, em que os padrões de desempenho utilizem indicadores relacionados às obrigações do serviço que possam ser mensurados e controlados pelo poder público.

Wong e Hensher (2018), analisando o tema dos contratos de concessões de TPU, apontam tendências a serem observadas no assunto. Dentre elas, destacam a elaboração de contratos cada vez mais multimodais, valorizando a integração entre os diferentes modais de transporte, assim como contratos que dialoguem com a perspectiva de transporte sob demanda, fortemente influenciado pelo uso da tecnologia e dos aplicativos de conexão entre transportes e usuários.

No mesmo sentido a análise de Crozet (2020), para quem a tendência das políticas de transporte são os modelos que criem plataformas unificadas de transporte, ou seja, um sistema de transporte com modais integrados e sob uma gestão planejada, substituindo a concorrência entre distintos modais pela integração.

Observa-se, assim, que existem importantes variáveis relativas aos modelos de concessão já observados pela literatura, destacando-se as questões da (i) definição de incentivos e penalidades através de padrões de desempenho; (ii) o estímulo à competitividade das licitações; (iii) a transparência dos dados relativos à concessão; (iv) o planejamento do serviço para a definição adequada do prazo contratual, a divisão eficiente dos custos, riscos e responsabilidades entre as partes contratantes, assim como a divisão do serviço a ser prestado de forma a estimular a economia de escala, a integração de modais e a competitividade; (v) os mecanismos de previsibilidade e estabilidade do contrato; (vi) o exercício da fiscalização do serviço através de mecanismos de controle e monitoramento.

O funcionamento adequado do sistema de TPU depende das regras, diretrizes e princípios que estruturam e guiam a prestação do serviço, sendo de responsabilidade do poder público – enquanto titular do serviço – a definição de tais normativas. Este tópico, por sua vez, abre a necessária discussão acerca da regulação do serviço de TPU, já que é

através desta atividade que o Estado define e controla o funcionamento do serviço prestado pela concessionária.

2.3 TPU e Regulação

2.3.1 Por que regular?

A prestação do serviço de TPU no Brasil é de titularidade exclusiva do poder público, podendo sua execução ser terceirizada para a iniciativa privada mediante determinadas regras definidas numa concessão pública, conforme descrito anteriormente. Isso significa dizer que, na opção tomada pelo texto constitucional, o serviço de TPU é de caráter de tamanha essencialidade que não pode ser atribuído livremente ao mercado, ficando a cargo do Estado atuar na sua estruturação, planejamento e controle.

Tal constatação remete imediatamente ao entendimento de que o serviço de TPU é um serviço necessariamente regulado pelo Estado, ou seja, um serviço que é prestado mediante regras, diretrizes e princípios definidos pelo poder público enquanto titular do serviço.

A literatura acumula importantes argumentos que legitimam a necessidade de regulação do serviço de TPU. Conforme discutido no tópico anterior, a prestação adequada do serviço de TPU depende da modelagem da concessão que preveja critérios regulatórios importantes, tais como padrões de desempenho, estímulo a competitividade, transparência, prazo adequado, divisão eficiente dos riscos, previsibilidade e fiscalização.

Os argumentos, de forma geral, se baseiam na ideia de que o de que o mercado, de forma isolada e sem a imposição de regras pelo Estado, não garante a prestação do referido serviço de forma eficiente, de modo que é dever do Estado intervir a fim de conceder racionalidade ao setor, além de garantir que referido direito seja assegurado a todos (Gomide, 2004).

Para além dos pontos destacados no tópico anterior, Gomide e Carvalho (2016), partindo desta premissa, elencam quatro argumentos distintos que justificam a necessidade de regulação do TPU pelo Estado:

- (I) O TPU é um caso de economia de rede, em que a criação de um novo ponto de conexão numa rede de serviços agrega utilidade a todos os demais usuários da rede. Observa-se tal situação no TPU justamente pelo fato de que quanto mais densa a rede de transporte, melhor será a frequência do serviço, bem como menor o seu preço.

- (II) O TPU é gerador de externalidades positivas, ou seja, de benefícios que são usufruídos mesmo por aqueles que não usam o serviço (como redução da poluição e dos congestionamentos no trânsito).
- (III) O TPU entregue ao mercado sem regulação sofre o grave risco de competição predatória entre empresas pelas mesmas linhas, gerando externalidades negativas como a intensificação de congestionamentos e poluição, além do próprio caráter predatório de referida competição, já que empresas tendem a competir pelas mesmas linhas – gerando mais oferta do que demanda -, enquanto linhas não viáveis financeiramente ficariam isoladas e sem o serviço prestado, o que eleva o custo do serviço sem garantir a sua universalização.
- (IV) A intervenção estatal no TPU são também demandas legitimadas pela própria ordem política, já que visam atender demandas da sociedade canalizada através de suas instituições e representantes, de modo que tais intervenções operam tanto por aspectos técnicos, quanto por escolhas políticas emanadas pelas esferas representativas.

Em sentido semelhante, Orrico Filho (2002) aborda que a coordenação do serviço de TPU por um órgão externo (e estatal) é fundamental para garantir que mais localidades sejam atendidas pelo serviço, possibilitando a integração de mais pessoas à rede, de modo que a utilidade do sistema será maior, reduzindo seus custos e melhorando seu funcionamento. O autor também destaca que, por gerar benefícios para toda a comunidade, o serviço deve ser de responsabilidade de toda a comunidade – representada no poder público.

Trata-se do que Papaioannou et. al. (2020), ao analisar os modelos adotado no Chipre, definiu como a importância da utilização da economia de escala nas concessões de TPU.

Por fim, Orrico Filho (2002) pontua ainda que o serviço de TPU deve ser prestado de forma contínua, regular e com intervalos curtos, independentemente do número de passageiros, o que já demonstra a necessidade de controle do serviço pelo Estado, já que sua natureza essencial deve ser resguardada diante de eventuais contrariedades com os interesses de mercado da concessionária que o explora. É o que Fournier e Curri (2021) definem como objetivos sociais da concessão, para além dos seus objetivos comerciais que justificam e estimulam a presença da iniciativa privada.

Santos e Orrico Filho (1996) sintetizam estes argumentos caracterizando o TPU como um caso de monopólio natural, em que a escassez dos espaços nas ruas para trânsito, o risco de ociosidade em caso de livre-oferta do serviço, assim como a existência de locais com baixa ou rentabilidade negativa inviabiliza a sua prestação de forma eficiente sem a existência de uma coordenação e controle. Para tal situação, os autores apresentam como alternativa justamente a regulação estatal, a fim de coordenar e promover a universalização do serviço com sustentabilidade e eficiência.

Observa-se, assim, que o serviço de TPU se enquadra no que Stiglitz (1999) definiu como falhas de mercado, ou seja, situações em que as premissas de equilíbrio competitivo não se sustentam, de modo que um determinado mercado ou serviço explorado sem a interposição de regras acaba resultando na alocação ineficiente dos recursos, exigindo-se a intervenção e controle do Estado

Em outras palavras, o serviço de TPU demanda planejamento e controle de modo a garantir que as linhas de ônibus sejam ofertadas de forma integrada e coordenada, possibilitando a redução dos custos do sistema e a maximização do alcance no atendimento.

Tal situação demanda planejamento e coordenação, sendo imprescindível para tal a atuação do Estado enquanto ente regulador. Isso porque numa situação de total liberdade do mercado, as empresas competiriam pelos usuários, sobrepondo linhas, elevando os custos e desatendendo determinadas áreas menos viáveis em termos de custos.

Situações como essas já foram identificadas em casos de desregulação dos serviços em exemplos estrangeiros, como o caso do Chile (CEPAL, 1988), bem como na Inglaterra (Aragão, 1995), em que foram observadas a completa desestruturação do serviço mediante uma política de abstenção do Estado, entregando toda a sua exploração para a iniciativa privada na aposta de que a livre concorrência equilibraria os preços e geraria uma alocação eficaz dos recursos.

Necessário destacar que o serviço de TPU não pode receber o tratamento de uma atividade econômica qualquer justamente pelo fato de ser considerado um serviço público essencial. Nesse sentido, a própria Constituição Federal atribui a serviços com esta natureza a titularidade estatal, devendo ser terceirizado ao setor privado mediante regras específicas determinadas em lei.

Por ser um serviço que deve ser garantido a todo cidadão, torna-se lógico que o Estado possui um papel fundamental na sua organização, planejamento, prestação e controle, de modo que tais premissas teóricas são fundamentais para se pensar um modelo de análise que busque avaliar as concessões de TPU num determinado município.

2.3.2 *Regulação de TPU*

Constatados os argumentos pela regulação do serviço de TPU, é necessário discutir como a intervenção do Estado pode atuar de forma a garantir um sistema de transporte coletivo que funcione de maneira sustentável, eficiente e universal.

Primeiramente, necessário pontuar a ressalva feita por Andrés (2022), que caracteriza a regulação do TPU como um campo minado, já que de um lado se tem a iniciativa privada visando a maximização dos lucros, de outro os interesses da sociedade, representados na figura do poder público, visando praticar baixas tarifas e boa qualidade do serviço.

A caracterização feita por Andrés revela justamente o desafio regulatório do Estado numa concessão de TPU: preservar os interesses da sociedade, ao mesmo tempo em que atrai a iniciativa privada – interessada na maximização dos lucros – para investir no referido mercado.

Este desafio, por sua vez, é o pano de fundo do debate sobre que tipo de regulação deve ser implementada pelo poder público, quais variáveis regulatórias devem ser consideradas, assim como quais regras, princípios e diretrizes devem ser impostos numa concessão de TPU.

Responder a estas perguntas extrapolam os objetivos deste trabalho, que centrará sua análise acerca das normativas regulatórias já criadas com o advento da Lei de Mobilidade Urbana, mas são perguntas importantes para contextualizar o que já tem sido discutido pela literatura acerca deste assunto,

Ferreira e Barbosa (2016), por exemplo, propõem avaliar a análise da ocupação veicular a fim de se pensar em formas de incluir outros beneficiários de gratuidades no TPU. Zimmermann (2016), por sua vez, analisa os intervalos entre ônibus, propondo formas de se controlar tais intervalos enquanto mecanismo de aperfeiçoamento da operação do TPU.

De uma forma mais ampla, o trabalho de Farranha e Frezza (2014) discute alguns modelos de concessão pública adotados em outros países, comparando as distintas formas da relação entre poder público e iniciativa privada no transporte público.

Na análise, Farranha e Frezza (2014) destacam o caso argentino, em que foram estabelecidos marcos regulatórios fracos, o que enfraqueceu o papel do poder público no controle do serviço de transporte, gerando a necessidade de diversas renegociações contratuais prejudiciais ao Estado que muitas vezes acabavam conclusivas de forma prejudicial aos usuários. Por fim, concluem que o marco regulatório brasileiro tem um ótimo potencial de controle e fiscalização dos serviços de TPU, já que funciona em torno de um

modelo de concessões em que o Estado possui diversas prerrogativas na organização e controle do serviço.

Adentrando na análise do modelo brasileiro de concessão pública, há trabalhos pontuais que buscam identificar características regulatórias em alguns estudos de caso. Nesse sentido, Couto (2011) avalia dois modelos regulatórios distintos já adotados em Belo Horizonte, debruçando sua análise em cima de dados das concessões, bem como sugerindo a criação de alguns índices para o adequado controle dos operadores

Drumond (2011) também se dedica a um estudo de caso em Belo Horizonte, avaliando o modelo institucional de regulação do TPU, a fim de comparar a regulação realizada por uma empresa pública e por uma agência reguladora, além de discutir a possibilidade da criação de uma agência reguladora municipal no caso estudado.

Um dos aspectos que mais deixam clara a importância do papel regulador do poder público nos sistemas de TPU é a discussão acerca do valor da tarifa.

Carvalho (2021) destaca justamente que a regulação tarifária é uma das variáveis regulatórias que mais impactam na eficiência e efetividade dos serviços de TPU, já que além de determinar o valor a ser pago pelo usuário – o que impacta na decisão de escolher usar ou não o serviço de TPU -, a definição da política tarifária pode incentivar ou coibir o desempenho da concessionária.

Também Reis (2019) busca pensar em alternativas para o financiamento do TPU no Brasil, mas com centro da análise no financiamento das gratuidades legais. Serafim et. al. (2018), por sua vez, discute os determinantes da tarifa do caso específico de Limeira/SP, enquanto Filho (2018) discute o caso dos subsídios no TPU de Recife/PE.

Ainda com relação às regulações tarifárias, importante também mencionar o trabalho de Lima et. al (2020), que sob a ótica do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, levanta o debate acerca da incompletude dos contratos de concessão durante a crise do Covid-19, que impôs diversas dificuldades das empresas concessionárias em continuarem a prestação do serviço sem transferir o impacto financeiro para a tarifa.

Para além de analisar os modelos e variáveis regulatórias na concessão de TPU, a literatura também se preocupa em identificar importantes limitantes e dificultadores de uma adequada regulação do serviço diante das particularidades de cada sistema de transporte.

Nesse sentido, Maillet (2019) desenvolve uma metodologia para avaliar o quanto o poder regulatório do Estado fica limitado frente às distintas ferramentas que as empresas do mercado de TPU utilizam para intervir no planejamento e controle dos serviços de transporte público coletivo, impondo desafios ao Estado que muitas vezes vão além dos tradicionais

instrumentos de regulação, já que tocam nas relações políticas que envolvem esta relação entre Poder concedente e concessionária.

Rolim (2015), por sua vez, traz a discussão regulatória para a análise das licitações de ônibus urbanos, concluindo que estas não têm sido capaz de garantir um grau de adequado de competitividade na seleção das concessionárias.

Carvalho (2021), novamente ao discutir a política tarifária do sistema de TPU, enfatiza que o adequado financiamento do serviço não pode ficar a cargo apenas dos municípios, sem imprescindível a adaptação do modelo brasileiro para diversificar a fonte de custeio do TPU no país, envolvendo receitas arrecadas pelos três distintos entes federativos.

Observa-se, portanto, que a literatura já se debruça sobre distintos aspectos relativos à intervenção do Estado na organização, planejamento e controle das concessões de TPU, buscando identificar de que forma e em quais pontos esta intervenção deve incidir para garantir um funcionamento adequado do sistema.

O presente trabalho se insere nesta discussão, mas levando a abordagem regulatória especificamente para a análise das concessões municipais a partir de critérios e instrumentos regulatórios criados pela legislação nacional, especialmente pela Lei Federal nº 12.587/2012.

Para isso, faz-se necessário um entendimento mais apurado sobre o contexto de criação da referida lei, sua estruturação, assim como seus limites.

2.3.3 A Lei Federal nº 12.587/2012 e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

A introdução deste trabalho destacou que o estudo da regulação municipal das concessões de TPU perpassa pelo entendimento de como se estruturam as concessões públicas no país.

De forma geral, uma concessão pública – conforme já pontuado – é a atribuição da execução de um serviço público, de titularidade do Estado, para a iniciativa privada, mediante um contrato (contrato de concessão). Por se tratar de um serviço público cujo titular é o poder público, a concessão obedece a uma série de regras padronizadas a nível nacional, devidamente estipuladas nas leis gerais sobre concessão pública, conforme também já discutido.

Até o ano de 2012, contudo, inexistia qualquer legislação que dispusesse de forma estruturada sobre os princípios, diretrizes e regras para o funcionamento do transporte

público coletivo. A presente alteração se modifica com a institucionalização da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através da publicação da Lei Federal nº 12.587/2012.

Conforme pontua Andrés (2022), a busca pela criação de uma legislação nacional para instituir as diretrizes para o TPU está referenciada no próprio texto constitucional, sendo responsabilidade atribuída ao Governo Federal, de modo que, ao longo destes 24 anos entre a promulgação da Constituição de 1988 e a efetiva publicação da Lei de Mobilidade Urbana, diversos projetos e tentativas foram pautadas.

Diversos projetos de lei que tratavam sobre a matéria acabaram apensados ao Projeto de Lei nº 694/1995, de autoria do então deputado Alberto Goldmann, que buscava definir diretrizes para o transporte coletivo no país. O projeto foi avaliado por uma comissão especial em 2003 e ficou parado por mais três anos, enquanto paralelamente o Ministério das Cidades passou a trabalhar no desenvolvimento de diretrizes para o setor de transportes (IPEA, 2012).

Deste trabalho do Ministério das Cidades resultou um novo projeto de lei, enviado para o Congresso Nacional pelo presidente Lula (Projeto de Lei nº 1.687/2007), que tramitou por cinco anos – também apensado ao PL Nº 694/2015 – até a sua efetiva aprovação. Referido projeto trouxe um aspecto mais amplo do que os discutidos anteriormente, compreendendo o conceito de mobilidade urbana além dos transportes urbanos, mas englobando também o transporte ativo, assim como impondo importantes obrigações aos municípios em termos de planejamento urbano.

A aprovação da Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana) consistiu num importante marco para a gestão do TPU nas cidades, se apresentando como uma medida de enfrentamento ao quadro de insustentabilidade no modelo de mobilidade urbana vivido pela maioria dos municípios (Andrés, 2022). Com a nova lei, ficaram criadas diretrizes, princípios e regras que deveriam ser seguidas por todos os gestores municipais, impactando diretamente na regulação de suas concessões municipais de TPU.

Não é objetivo deste trabalho avaliar os acertos e erros da referida legislação, nem pontuar temáticas que poderiam ter sido enfrentadas mas acabaram sendo deixadas de lado. Trata-se de discussão que, embora extremamente importante, foge do escopo de trabalho e certamente merece a análise apurada de um trabalho especialmente dedicado a este objetivo.

Vale também pontuar que existem relevantes debates na esfera federal acerca da modernização da legislação sobre transportes coletivos, visando inclusive a criação de um Marco Regulatório específico para o transporte público, condensando, atualizando e estruturando a base jurídica para referidas concessões (Christovam, 2023).

Nesse sentido, por exemplo, tramita o Projeto de Lei nº 3278/2021 no Congresso Nacional, assim como outras minutas de projetos já submetidos ao Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana.

Mais recentemente, em outubro de 2023, foi divulgada pelo Governo Federal uma minuta de projeto de lei para instituição do Marco Legal do Transporte Coletivo, resultado de amplos debates ocorridos no referido Fórum Consultivo da Mobilidade Urbana, assim como a partir de Consulta Pública realizada através da Plataforma *Participa+Brasil*, no período de 28 de novembro de 2022 a 27 de fevereiro de 2023 (Ministério das Cidades, 2023).

Também mais recentemente, também o custeio do TPU tem sido objeto de discussão na esfera legislativa federal, como demonstra a Medida Provisória nº 1134, de 2022, editada pelo governo federal com a finalidade de abrir créditos extraordinários no valor de R\$2,5 bilhões com intuito de garantir assistência financeira para os serviços de operação de transporte coletivo, mais especificamente para apoio ao custeio de suas gratuidades.

Fato é que a nova lei, conforme pontuado pelo IPEA (2012), forneceu instrumentos e segurança jurídica para os municípios tomarem medidas relativas à priorização do TPU, munindo os gestores de importantes ferramentas regulatórias para serem aplicadas nas suas concessões públicas.

A título de exemplo, conforme mencionado pelo próprio texto do IPEA (2012), a nova lei possibilitou ao gestor municipal separar a tarifa pública da tarifa de remuneração nas concessões, dando segurança jurídica para a prática do subsídio público nas concessões.

A chamada Lei de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012) foi estruturada em sete capítulos distintos:

(i) Capítulo I (Disposições Gerais): trata dos elementos que compõem o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, descreve seus conceitos, assim como dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Neste capítulo, é possível observar normativas gerais que devem guiar o gestor municipal na concessão do TPU, definindo importantes horizontes que obrigatoriamente precisam ser observados, como a modicidade tarifária, o controle social, a integração entre os serviços e a mitigação dos custos ambientais.

(ii) Capítulo 2 (Das Diretrizes para a Regulação dos Serviços de Transporte Público Coletivo): trata mais diretamente das diretrizes e regras que devem ser observadas na regulação dos serviços de TPU, estipulando normativas acerca da política tarifária, do dever de fiscalização pelo poder público, da definição de metas, incentivos, penalidades e

distribuição de riscos, dentre outras variáveis fundamentais na estruturação de uma concessão pública do serviço. Observa-se, portanto, que este capítulo aborda mais diretamente os instrumentos regulatórios e regras que devem ser observadas pelo gestor municipal na regulação das concessões municipais de TPU.

(iii) Capítulo 3 (Dos Direitos dos Usuários): trata dos direitos legalmente atribuídos aos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade. No caso, há importantes menções com relação a regras que devem ser observadas numa concessão pública com relação ao respeito dos referidos direitos, como a questão do controle e participação social na formulação e fiscalização das políticas, ou ainda como a questão da transparência das informações sobre o serviço, sendo definidos inclusive os instrumentos que devem ser utilizados pelo gestor para assegurar a participação da sociedade civil.

(iv) Capítulo 4 (Das Atribuições): trata da divisão de atribuições entre os distintos entes federativos. Para os fins do presente trabalho, importante observar as três atribuições expressamente atribuídas aos municípios, quer seja, o planejamento, execução e avaliação da política de mobilidade urbana, a prestação dos serviços de TPU, assim como a capacitação de pessoas e instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do município.

(v) Capítulo 5 (Das Diretrizes para o Planejamento e Gestão dos Sistemas de Mobilidade Urbana): trata de regras relativas ao planejamento e gestão da mobilidade urbana, dispondo sobre importantes aspectos a serem observados pelo gestor na definição, execução e avaliação destas políticas. Em tal capítulo, há importantes atribuições definidas para o gestor no que se refere ao TPU – como a obrigatoriedade do plano de mobilidade urbana -, assim como a criação de instrumentos de gestão que podem por ele ser utilizados, representando um importante avanço na definição de ferramentas disponíveis ao gestor municipal na regulação da concessão municipal do serviço.

(vi) Capítulo 6 (Dos Instrumentos de Apoio à Mobilidade Urbana): Trata da obrigação do gestor de constar as ações para promoção da mobilidade urbana em seus planejamentos orçamentários e financeiros.

(vii) Capítulo 7 (Disposições Finais): Define regras gerais sobre a aplicação da lei.

Observa-se, nesta análise geral dos capítulos, que a Lei de Mobilidade Urbana criou ferramentas regulatórias que devem e podem ser manejados pelo gestor municipal. É sobre tais ferramentas que o presente trabalho se debruça, buscando sistematizar os dispositivos normativos em critérios capazes de compor um instrumento de análise multicritério para

verificar as condições da regulação da concessão pública do município de Itajubá, nos termos da Lei Federal nº 12.587/2012, conforme será discutido nos tópicos seguintes.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

A pesquisa é classificada como uma pesquisa aplicada, pois tem o intuito de desenvolver um instrumento de análise que avalie a regulação das concessões públicas do TPU. Desenvolvido o instrumento, é feita a sua aplicação num estudo de caso para análise da concessão de transporte coletivo no município de Itajubá (MG).

Para desenvolver o instrumento de análise proposto, foi utilizada metodologia de análise multicritério, já que se trata de um importante método para apoio em tomada de decisão em torno de problemas complexos, conforme será demonstrado no item 3.2.

No desenvolvimento do instrumento de análise, busca-se fazer a seleção de critérios e subcritérios – a partir da legislação e da literatura – que representem as principais variáveis regulatórias numa concessão de TPU. A partir desta seleção e hierarquização, conforme será exposto no desenvolvimento do instrumento, tem-se a atribuição de valores numéricos objetivos a partir de uma escala previamente elaborada.

Observa-se, portanto, que o trabalho possui uma perspectiva tanto qualitativa (na seleção e hierarquização dos critérios e subcritérios, que perpassam certa subjetividade a partir da análise da literatura e da legislação), quanto quantitativa (na quantificação dos valores atribuídos no instrumento de análise a partir de uma escala previamente elaborada).

Necessário também pontuar que, além do desenvolvimento do instrumento de análise, o trabalho visa sua aplicação no caso concreto de um estudo de caso.

Um estudo de caso se dedica a analisar uma combinação complexa de dados e informações sobre um mesmo objetivo, estudando toda a unidade em torno deste objeto a partir das diversas formas de informações a ele atreladas (Melo, 2020).

Nesse sentido, o estudo de caso é um bom instrumento para a aplicação e utilização prática de elementos levantados por uma teoria (Yin, 2009). Trata-se justamente de um dos intuitos desta pesquisa, aplicando-se o instrumento analítico desenvolvido de modo a sistematizar e avaliar distintos dados do objeto de estudo.

3.2 Metodologia de Análise Multicritério

O problema de como estruturar, organizar, planejar, controlar e fiscalizar uma concessão de TPU é um problema complexo: envolve a análise de diferentes fatores e diversas tomadas de decisões sobre variáveis diversas e, algumas vezes, conflitantes. Nas tomadas de decisões deste problema, portanto, não se tem o controle exato e preciso dos seus efeitos, assim como não se deve olhar para apenas um único parâmetro.

A complexidade do problema na regulação da concessão de TPU exige do tomador de decisão a identificação de alguma estrutura que organize as variáveis envolvidas neste problema, de modo que ele possa visualizar de maneira organizada os seus distintos critérios e pontos de vista.

Esta é uma típica descrição de um problema complexo em que se é possível utilizar a metodologia de análise multicritério para embasar a decisão. A Análise Multicritério, desta forma, é um modelo de apoio à tomada de decisões sobre problemas complexos, em que os critérios envolvidos no problema são organizados de maneira sistematizada, possibilitando ao tomador de decisão uma análise objetiva dos diversos fatores relacionados à decisão (Gomes, 2012).

Santos (2019) realizou um levantamento de trabalhos na temática de transporte público que utilizaram a metodologia de análise multicritério, concluindo que se trata de um método que tem sido incorporado nestes assuntos em diferentes países, o que evidencia a aceitação da metodologia na produção científica sobre o tema.

Além disso, Santos (2019) ainda destaca que se trata de metodologia que tem sido utilizada para objetivos diversos, desde a análise para seleção de linhas prioritárias para a rede de transporte público até a avaliação da qualidade do sistema de transporte, o que evidencia, por sua vez, a diversidade de aplicabilidade da metodologia.

Tal levantamento valida a opção da presente pesquisa de utilizar referida metodologia como base para a montagem do modelo de análise proposto. Ademais, o trabalho se embasa justamente na identificação e organização de diversas variáveis regulatórias relacionadas à concessão de TPU, de modo que se trata justamente de um problema complexo que demande uma metodologia capaz de estruturar tais variáveis dentro de um processo de apoio à tomada de decisão do gestor.

3.2.1 O Processo Analítico Hierárquico (AHP)

Conforme já abordado, a metodologia de análise multicritério é um importante referencial para abordagens de apoio a tomada de decisões em problemas complexos, como é justamente o caso da regulação na concessão de TPU pelos municípios.

A literatura dispõe de diversos métodos distintos para análise multicritério, devendo o pesquisador identificar o método que melhor se enquadra dentro da sua proposta de análise (Almeida, 2003).

Para o presente trabalho, optou pela aplicação do método conhecido como AHP (*Analytic Hierarchy Process* – Processo Analítico Hierárquico), em que se desenvolve um

processo capaz de analisar um número de alternativas para cada indicador, sendo que os indicadores recebem pesos distintos, ou seja, são hierarquizados conforme sua capacidade de influenciar o objeto de análise escolhido (Saaty, 2008).

O método AHP foi escolhido pois possibilita estruturar, de forma hierarquizada, as distintas variáveis regulatórias existentes na Lei de Mobilidade Urbana para a composição do instrumento de análise, sendo ferramenta metodológica adequada para o trabalho de categorização dos critérios que compõem o instrumento a ser desenvolvido.

Pelo método AHP, o problema é organizado em níveis hierárquicos, em que são definidos e agrupados os indicadores em critérios e subcritérios, assim como as alternativas para cada um destes indicadores. Posteriormente, através da montagem de matrizes comparativas, são atribuídos os pesos para cada indicador.

Desta forma, o método AHP possibilita que dados empíricos observados no objeto de análise sejam transformados num modelo matemático, em que os dados são transformados em indicadores objetivos, possibilitando o cálculo do resultado final do objeto analisado de forma quantificada. Em outras palavras, o método AHP possibilita que a análise de um problema complexo – cercado por variantes diversas, de distintos impactos e muitas vezes qualitativas – a partir de um modelo matemático que entrega resultados quantificáveis e objetivos.

A construção do instrumento de análise pode ser compreendida a partir de três fases distintas, que são importantes de serem entendidas antes de seu efetivo desenvolvimento, conforme Figura 1.

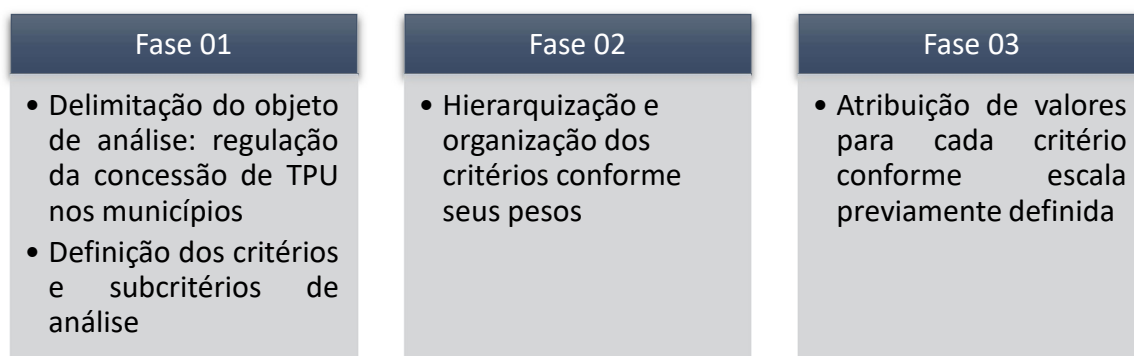


Figura 1. Etapas da construção do instrumento de avaliação

A primeira fase é a da delimitação do problema e a identificação das variáveis regulatórias que impactam uma concessão de transporte público coletivo.

Neste momento, o trabalho se debruça, a partir da fundamentação teórica do trabalho, na delimitação do objeto analisado pelo instrumento a ser desenvolvido, quer seja,

a regulação da concessão de TPU. A partir desta delimitação, identifica-se as variáveis regulatórias que impactam a concessão, que passarão a compor os critérios e subcritérios do instrumento de análise.

Tem-se, assim, dois produtos principais desta primeira fase:

- (i) delimitação do objeto a ser analisado pelo instrumento de análise (regulação da concessão de TPU nos municípios);
- (ii) definição dos critérios e subcritérios de análise a partir de análise da literatura e da legislação.

A segunda fase, por sua vez, se debruça na organização destes critérios e subcritérios aplicando-se a metodologia *Analytic Hierarchy Process* (AHP), em que os critérios e subcritérios definidos são estruturados a partir de prioridades e pesos conforme sua relevância para o instrumento de análise.

Conforme Saaty (2008), a hierarquização dos critérios e subcritérios é passo fundamental para garantir que cada indicador previamente selecionado possa ser mensurado conforme seu real impacto, especialmente diante do fato de que o objeto de análise é um objeto complexo em que diversas variáveis incidem com pesos distintos.

Referida etapa de organização e hierarquização dos critérios e subcritérios foi feita a partir da consulta a um grupo de especialistas no assunto, que opinaram a partir do preenchimento de uma matriz que atribuiu de forma comparativa para cada subcritério e critério um grau de importância que variou conforme a seguinte escala também definida por Saaty (2008), ilustrada na Tabela 1 abaixo.

1/9	1/7	1/5	1/3	1	3	5	7	9
Extremamente menos importante	Bastante menos importante	Muito menos importante	Pouco menos importante	Igual importância	Pouco mais importante	Muito mais importante	Bastante mais importante	Extremamente mais importante

Tabela 1. Escala de grau de importância dos critérios e subcritérios

Em seguida, a partir das matrizes obtidas com a hierarquização atribuídas pelos especialistas, são montadas matrizes normalizadas em que é calculado o peso de cada critério e subcritério dentro do instrumento de análise. Como produto desta etapa, tem-se uma matriz final normalizada com os critérios e subcritérios organizados cada qual com seu peso dentro do instrumento de análise.

Na terceira fase passa-se a montagem da escala de atribuição de valores para as alternativas colocadas para cada critério e subcritério. Finalmente é calculado o valor final

da condição de concessão do TPU agregando os valores do peso dos critérios e desempenho das alternativas.

Cada uma destas etapas será descrita e detalhada nos Capítulos 04 e 05 deste trabalho, em que serão apresentados os percursos e cálculos para a construção e aplicação do instrumento de análise, conforme modelo AHP.

3.3. Aplicação do instrumento

Estruturado o instrumento de análise multicritério, este torna-se apto a ser aplicado para avaliar a regulação da concessão de TPU nos municípios.

No caso, o instrumento foi testado em aplicação no município de Itajubá-MG, com intuito de avaliar a regulação de sua concessão de TPU, possibilitando analisar a concessão do TPU no município e identificar pontos que podem ser aprimorados.

Na coleta de dados para a aplicação do instrumento analítico no estudo de caso, foi utilizada fonte documental, a partir do levantamento de legislações, editais, contratos e todos atos administrativos relativos aos critérios elencados no instrumento de análise.

Trata-se de dados classificados como públicos e que, por força da legislação (vide Lei Federal nº 12.527/2011), devem ser obrigatoriamente disponibilizados pelo poder público.

4 DESENVOLVIMENTO DO INSTRUMENTO DE ANÁLISE

4.1 Definição dos critérios para a avaliação

Para a definição dos critérios que compõe o instrumento de análise multicritério, o trabalho buscou um parâmetro objetivo que pudesse ser fonte para identificar as principais variáveis regulatórias que devem ser consideradas numa avaliação das condições de regulação da concessão de TPU.

O texto de Gomide e Carvalho (2016) aborda alguns aspectos regulatórios importantes que devem ser observados numa concessão.

A partir da análise de experiências estrangeiras e nacionais, os autores levantam três questões regulatórias fundamentais de serem observadas pelo poder concedente no desenho do seu sistema de TPU:

- (i) Qualidade, produtividade e desempenho econômico dos serviços, ou seja, variáveis regulatórias capazes de determinar a qualidade, produtividade e desempenho econômico do sistema. Para tal aspecto, os autores mencionam questões regulatórias como a definição dos critérios para entrada no mercado, a delimitação do objeto e prazo dos contratos, o planejamento operacional da frota, o modelo de remuneração, as formas de fixação, reajuste e revisão tarifária, os incentivos à qualidade e à produtividade e o financiamento/custeio da operação.
- (ii) Regulação e espaço urbano, ou seja, as variáveis regulatórias capazes de determinar a forma que o município atrela a organização do sistema de TPU com todo o planejamento urbano da cidade. Para tal aspecto, os autores mencionam questões regulatórias como a organização dos serviços (por linhas ou áreas geográficas, por exemplo) e as estratégias de tarifação do serviço.
- (iii) Participação social, ou seja, as variáveis regulatórias que determinam a participação da sociedade na regulação do sistema do TPU, seja na definição das políticas, seja no controle e fiscalização do serviço.

Também neste sentido, o texto de Fournier e Curri (2021) aponta a competitividade das licitações, as cláusulas de estabilidade e previsibilidade nas relações contratuais, a definição de cláusulas de desempenho com incentivos e penalidades, assim como a transparência e publicidade como critérios fundamentais para a adequada regulação do serviço.

A estipulação de metas de desempenho é também enfatizada por Papaioannou et. all (2020, Hurtubia e Leonhardt (2021) e Gómes-Lobo e Briones (2014), que reforçam a definição de tais cláusulas como condicionantes para definição da remuneração da concessionária.

A par da discussão teoria sobre tais variáveis regulatórias, a legislação brasileira definiu alguns aspectos regulatórios através da publicação da Lei Federal nº 12.587/12, conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, que instituiu as diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana.

Referida lei representou verdadeiro marco na legislação brasileira sobre políticas de transporte, já que definiu critérios, diretrizes e normativas concretas e objetivas para a mobilidade urbana no Brasil, envolvendo obrigações que abarcam os três entes federativos.

Compreendida como um instrumento da política de desenvolvimento urbano, a Lei Federal nº 12.587/2012, dentre outros assuntos, definiu diretrizes específicas para a regulação dos serviços de TPU (Capítulo II - Das Diretrizes para a Regulação dos Serviços de Transporte Público Coletivo).

Tais diretrizes, ademais, envolvem diferentes momentos e aspectos das políticas de TPU, abarcando desde orientações normativas para a definição da tarifa, custeio do serviço, perpassando pela priorização da integração de modais, a transparência na prestação e custeio do serviço, a integração com as políticas de desenvolvimento e planejamento urbano, bem como a participação e controle social.

Por fim, estas diretrizes, como pode ser observado pela leitura sistemática do mencionado capítulo, abarcam justamente os aspectos regulatórios percorridos por Gomide e Carvalho (2016), integrando diferentes discussões que existem acerca do sistema de TPU na literatura nacional e internacional. Ademais, além de tais aspectos, a Lei Federal nº 12.587/12 positivou ainda diversas outras diretrizes que já fazem parte do debate nacional e internacional acerca do desenvolvimento do TPU, como a questão da sustentabilidade, transparência e acessibilidade do serviço.

Nesse sentido, o IPEA (2012), em análise realizada sobre o impacto da nova legislação na política do TPU para os municípios, destaca que se trata de um importante avanço na positivação em lei de princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, quais sejam, a acessibilidade universal; o desenvolvimento sustentável; a equidade no acesso ao transporte público coletivo; a transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política; a segurança nos deslocamentos; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; a

equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; a integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo; a complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes; e a priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território.

Tendo, portanto, este marco legislativo como referencial normativo brasileiro para a regulação do TPU, entende-se que os próprios dispositivos da referida legislação são capazes de direcionar a seleção dos critérios e subcritérios para um instrumento de análise multicritério que vise avaliar a regulação das concessões de TPU pelos municípios. Tal adequação se deve em primeiro lugar pelo fato de que a própria lei abarca boa parte dos aspectos regulatórios discutidos na literatura, conforme acima apontado, de forma que pode ser tomada como um referencial de ideal a ser alcançado para o exercício regulatório dos municípios.

Logicamente que isso não significa afirmar que a legislação é completa e negar suas lacunas. IPEA (2012) aponta, por exemplo, a ausência de uma política para financiamento de gratuidades e financiamento da infraestrutura necessária para a implementação das políticas de transporte. Silva (2016) pontua a ausência de mecanismos mais claros e específicos, além do Plano de Mobilidade Urbana, que promovam a efetiva interligação entre planejamento urbano e o sistema de transporte.

Mas, apesar destas lacunas – existentes em qualquer legislação –, é de se reconhecer que a Lei de Mobilidade Urbana trouxe avanços normativos fundamentais para a definição das diretrizes na regulação do TPU. Conforme documento do Ministério das Cidades (2015), a Lei de Mobilidade Urbana se tornou o principal referencial legislativo a ser seguido pelos municípios no Brasil. Em outras palavras, a Lei de Mobilidade Urbana é o principal documento normativo que contém as diretrizes que os municípios devem obrigatoriamente adotar na regulação das concessões de TPU, de modo que inevitavelmente se trata do principal referencial a ser seguido pelos municípios em suas concessões.

Estes dois fatores tornam, assim, a Lei de Mobilidade Urbana como um referencial objetivo adequado para se pensar os critérios e subcritérios de um modelo de análise

multicritério para avaliação da regulação das concessões de TPU pelos municípios, de modo que este é justamente o referencial adotado neste trabalho.

Ademais, a Lei de Mobilidade Urbana – ainda que não possa ser considerada um parâmetro completo e acabado das variáveis regulatórias que devem ser observadas numa concessão pública de TPU – é justamente o diploma legal que centraliza os instrumentos regulatórios devidamente instituídos brasileiro para que sejam utilizados pelos gestores. Ou seja, a legislação reúne os instrumentos que os gestores municipais podem e devem utilizar na regulação das concessões de TPU, sendo um importante tipo ideal para referenciar o desenvolvimento do método de análise multicritério proposto neste trabalho.

Nesse sentido, importante pontuar que como todo instrumento metodológico, o presente instrumento analítico possui limites e recortes definidos na sua elaboração. A presente pesquisa, portanto, não pretende esgotar o assunto e dispor de forma categórica sobre qual é a regulação ideal de TPU, ou ainda sobre qual o modelo, regras e posição ideal que o poder público deve tomar numa concessão. Tal debate, pelo contrário, deve ser compreendido como uma nova agenda de pesquisa fundamental a ser desbravada pela literatura. De maneira mais restrita, o trabalho tem o intuito de criar um instrumento de avaliação da regulação dentro das ferramentas e regras já dispostas pelo direito brasileiro, utilizando-se, para tal, a principal legislação existente sobre mobilidade urbana e transporte coletivo, conforme acima explicado.

A utilização da Lei de Mobilidade Urbana como parâmetro para definição dos critérios e subcritérios, desta forma, é uma escolha metodológica possível e adequada dentro dos objetivos e recortes adotados no trabalho, já que possibilita avaliar o desempenho dos municípios na regulação das concessões de TPU dentro das ferramentas e obrigações já existentes em lei.

Definida a Lei Federal nº 12.587/12 como referencial para seleção dos critérios e subcritérios do modelo de análise, passa-se às justificativas que – embasadas nos dispositivos normativos da lei – demonstram as variáveis regulatórias selecionados para compor o referido modelo. No caso, realizada uma leitura e análise na íntegra da legislação, foi feita a identificação dos dispositivos normativos que fazem referência ao serviço de TPU. A partir desta identificação, os dispositivos normativos foram organizados em seis aspectos diferentes, que compõem os seis critérios que compõe o modelo de análise deste trabalho. De maneira estruturada, os critérios e subcritérios que compõem o instrumento de avaliação são apresentados na Figura 2.

Na sequência é apresentada uma descrição de cada critério que será considerado na análise.

4.1.1. Planejamento do Serviço

A Lei Federal nº 12.587/12 impõe o dever de os entes públicos pensarem a política de transportes enquanto uma política de uso do solo, sendo um importante eixo de estruturação do território e de indução do desenvolvimento urbano.

01. Planejamento do serviço	• Avaliação técnica da concessão • Estudo técnico atualizado • Plano de Mobilidade Urbana • Previsão orçamentária
02. Participação e controle social	• Audiências e consultas públicas • Conselho Municipal de Transportes • Ouvidoria específica
03. Metas e indicadores para controle	• Metas e indicadores para controle
04. Modicidade tarifária	• Subsídio público • Outros mecanismos para garantir modicidade tarifária

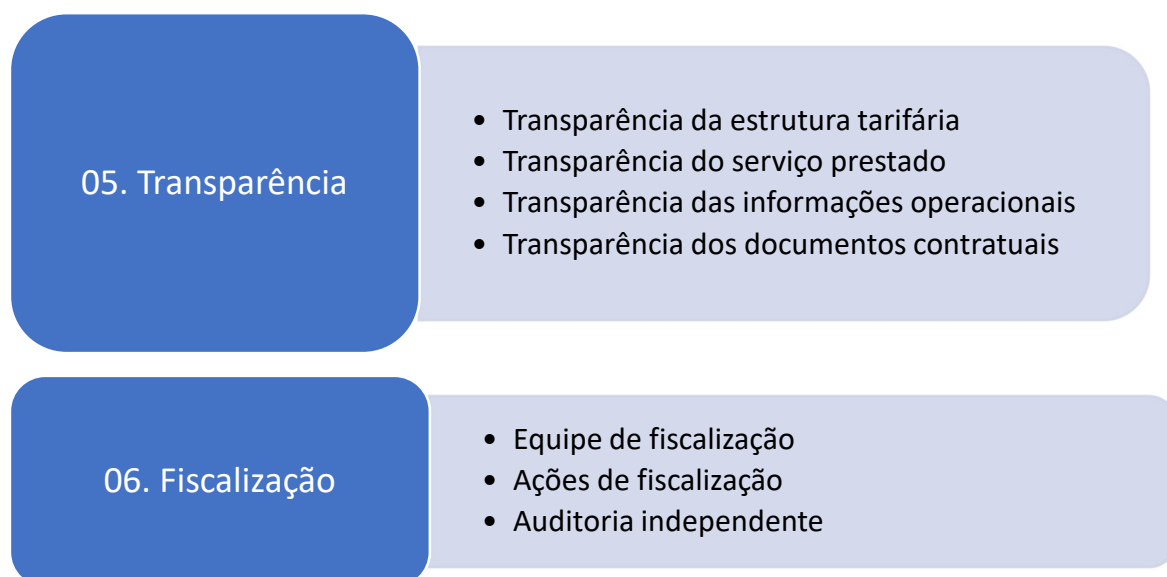


Figura 2. Critérios e Subcritérios

Observa-se tal condição pelas diretrizes da política:

“Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos

(...)

VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado”.

Nesse sentido, é de extrema relevância que os municípios, enquanto entes gestores da política de transporte coletivo, disponham de mecanismos capazes de garantir o adequado planejamento operacional deste serviço público, tanto na esfera de funcionamento da rede de transporte público, quanto na relação com a política urbana como um todo. Estes dois eixos, na verdade, são indissociáveis, tendo em vista que o serviço de transporte coletivo impacta a organização e desenvolvimento do território urbano.

A própria legislação impõe tais questões como atribuições mínimas para os entes federativos:

“Art. 22. Consideram-se atribuições mínimas dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos respectivamente do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana:

I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei”.

Assim, o planejamento operacional do serviço de transporte público coletivo deve ser avaliado a partir tanto da condição do município em planejar e organizar este serviço público, quanto na condição em estruturar a prestação do serviço dentro de um planejamento urbano mais amplo, ou seja, enquanto parte estruturante da própria política urbana.

O serviço de transporte público coletivo demanda ser planejado e executado a partir de análise e estrutura de apoio técnico capaz de identificar a demanda pelo serviço, bem como atender tal demanda da forma mais eficiente e acessível possível. Como todo serviço público, o transporte público coletivo possui determinado custo e depende do manejo de recursos que são finitos. Tal manejo, para que realizado de forma eficiente e acessível, precisa ser efetivado a partir de dados e possibilidades concretas, devidamente planejadas de acordo com a realidade do município e dos usuários.

Nesse sentido, este critério visa identificar se o município embasa suas decisões na regulação do TPU em análises qualificadas de suas demandas gargalos, seja no momento da concessão, seja durante a execução da própria concessão.

Ademais, entende-se pertinente também avaliar a existência de documentos normativos previstos na Lei de Mobilidade Urbana, como é o caso do Plano Municipal de Mobilidade Urbana (artigo 24), assim como a existência de planejamento orçamentário para a execução de políticas no setor (artigo 25).

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

(...)

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana

(...)

§ 1º-A. O Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

(...)

Art. 25. O Poder Executivo da União, o dos Estados, o do Distrito Federal e o dos Municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras e observados os princípios e diretrizes desta Lei, farão constar dos respectivos projetos de planos plurianuais e de leis de diretrizes orçamentárias as ações

programáticas e instrumentos de apoio que serão utilizados, em cada período, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços”.

A partir destes aspectos, definiu-se para o presente critério os seguintes quatro subcritérios:

- a. Existência de relatório técnico que embasa o edital de licitação para concessão do serviço.
- b. Existência de estudo técnico atualizado sobre as demandas e gargalos do serviço.
- c. Existência de Plano de Mobilidade Urbana integrado com Plano Diretor
- d. Previsão Orçamentária de investimento em TPU

4.1.2. Participação popular e controle social

A legislação da Política Nacional de Mobilidade Urbana impõe como um dos seus pilares mais fundamentais a participação democrática da população no planejamento e gestão das políticas de mobilidade urbana. Tal importância da gestão democrática da referida política pode ser observada em diversos dispositivos normativos da Lei Federal nº 12.587/12, destacando-se inclusive entre seus princípios fundadores, objetivos e direitos dos usuários:

“Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana”;

(...)

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

(...)

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 :

II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana”.

Observa-se, no caso, que a participação popular é colocada como um dos pilares estruturantes da política de mobilidade tanto no aspecto de estruturação e planejamento das políticas, quanto no aspecto de controle e fiscalização. Este último aspecto será discorrido melhor em tópico posterior, que abordará o controle social das políticas.

No que se refere ao âmbito de estruturação e planejamento, tem-se que a gestão democrática é condição legal para as políticas de mobilidade urbana, envolvendo consequentemente a estruturação e planejamento das decisões relativas ao transporte público coletivo em determinado município. A própria legislação já elenca alguns instrumentos – em rol exemplificativo – que devem ser utilizados pelos gestores na garantia da participação da sociedade civil nas decisões a serem tomadas:

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;
- II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;
- III - audiências e consultas públicas; e
- IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Torna-se, assim, necessário inserir num modelo de avaliação se o município utiliza referidos instrumentos como forma de efetivamente garantir a participação da população nas tomadas de decisão das políticas referentes ao transporte público coletivo, mais especificamente no presente caso nas tomadas de decisão acerca da concessão deste serviço.

Tais instrumentos se tornam, neste sentido, indicadores importantes acerca da gestão democrática do serviço de transporte público coletivo em determinado município. Com fins de organizar referidos instrumentos como forma de avaliar tal participação social, elenca-se os seguintes subcritérios:

- a. Realização de audiências públicas e consultas populares periódicas
- b. Existência de Conselho Municipal específico para política de TPU
- c. Existência de ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários.

4.1.3. Metas e indicadores para controle

Outro referencial amplamente firmado pela Lei de Mobilidade é a fixação de metas e indicadores de qualidade na concessão, a fim não apenas de avaliar a qualidade do serviço prestado, mas também para firmar políticas de incentivos e penalizações nos casos de cumprimento ou descumprimentos das metas fixadas.

Por exemplo, a legislação impõe que os parâmetros de qualidade e quantidade na prestação do serviço é uma das orientações para a definição da política tarifária:

“Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

(...)

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários”.

A fixação de metas de qualidade e desempenho possuem tamanha centralidade na legislação, ademais, que ficou determinada como diretriz obrigatória para a contratação de novos serviços de TPU:

“Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

I - fixação de metas de qualidade e desempenho a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação;

II - definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas

(...)

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

V - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos”.

Nesse sentido, observa-se clara definição da legislação sobre a necessidade de os contratos de concessões disporem de mecanismos que avaliem a qualidade do serviço prestado, a partir de indicadores e metas objetivas que devem ser alcançadas pela concessionária. Ademais, mais do que apenas definir metas e indicadores, a legislação impõe como diretriz que existam incentivos e penalidades para a concessionária a partir destas metas e indicadores, sendo importantes balizas inclusive para a definição da tarifa e remuneração do serviço.

4.1.4. Modicidade Tarifária

Outro aspecto fundamental da Polícia Nacional de Mobilidade Urbana é o direito à modicidade tarifária no TPU. Trata-se de uma das diretrizes basilares da legislação e do próprio sistema de mobilidade urbana no país:

“Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

VIII - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço”.

A mesma legislação prevê de forma específica sobre a política tarifária do serviço de TPU, definindo algumas diretrizes e mecanismos de regulação tarifárias que devem ser observadas pela concessão. Nesse sentido:

“Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

I - promoção da equidade no acesso aos serviços;

II - melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços;

III - ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano;

IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços;

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão;

- VI - modicidade da tarifa para o usuário;
- VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades;
- VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos;
- IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo; e
- X - incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários”.

Além de tais diretrizes e mecanismos regulatórios, a legislação ainda prevê a possibilidade de utilização de fontes de receitas alternativas, bem como dispõe sobre a necessidade de transparência e eficiência nos critérios para definição do subsídio tarifário:

“Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

(...)

V - identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, bem como da parcela destinada à modicidade tarifária.

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei”.

Por fim, necessário também pontuar que a legislação define alguns critérios para reajustes e revisões da tarifa, destacando que os reajustes e revisões devem incorporar os ganhos de eficiência e produtividade da concessionária ao usuário, assim como a parcela das receitas alternativas:

“Art. 9º. § 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

- I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;
- II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e
- III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato”.

Tais diretrizes e instrumentos regulatórios podem ser organizados em dois subcritérios distintos para aferir o poder regulatório do município frente à questão da modicidade tarifária no serviço de TPU.

O primeiro busca identificar se a concessão adota a prática de conceder subsídios públicos com a finalidade de garantir a modicidade tarifária, utilizando-se de critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, nos termos da lei. O subsídio público, ademais, garante o atendimento à diretriz de que o transporte coletivo deve ser custeado por toda a coletividade, ou seja, tanto pelos beneficiários diretos quanto indiretos do serviço.

O segundo subcritério visa analisar a adoção de outras práticas para a garantia da modicidade tarifária, como arrecadação alternativa, integração tarifária ou descontos tarifários que visem a modicidade. Parte-se, assim, de uma série de instrumentos que a legislação prevê numa concessão para garantir que o sistema seja custeado com recursos

Nesse sentido, identifica-se os seguintes subcritérios:

- a. Existência de subsídio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência.
- b. Existência de outros instrumentos visando a modicidade tarifária, tais como arrecadação alternativa vinculada à modicidade, integração e descontos tarifários

4.1.5. Transparência

A publicidade é uma das regras mais fundamentais na administração pública, estando consagrada inclusive a nível constitucional (artigo 37, caput da Constituição Federal).

Na Lei de Mobilidade, inclusive no que se refere à política tarifária, prevê uma série de critérios importantes a serem observados pela concessão no que se refere à divulgação e disponibilização de informações sobre distintas questões:

“Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

V - simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e publicidade do processo de revisão.

(...)

IX - estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

(...)

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo”.

Ademais, a legislação impõe também o dever da concessão de dispor de forma clara sobre os meios de prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras, já que se tratam de informações basilares para o próprio exercício de fiscalização do Poder Concedente.

“Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

IV - estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações operacionais, contábeis e financeiras ao poder concedente”.

Por fim, a Lei de Mobilidade Urbana ainda assegura de forma expressa, enquanto direito do usuário do sistema de TPU, o dever da concessão em informar a todos sobre diferentes pontos relativos à prestação do serviço, desde informações sobre os pontos de embarque e desembarque, itinerários, horários, tarifas e modos de integração, assim como os direitos e obrigações envolvidas na concessão e os padrões de qualidade e quantidade dos serviços prestabelecidos.

“Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 :

III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

- I - seus direitos e responsabilidades;
- II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e
- III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta”.

Nesse sentido, diante dos instrumentos de transparência colocados pela legislação, divide-se o presente critério em outros quatro subcritérios, sendo estes:

- a. Transparência na definição da estrutura tarifária
- b. Transparência do serviço prestado
- c. Transparência das informações operacionais
- d. Transparência dos documentos contratuais

4.1.6. Fiscalização

Um último aspecto fundamental para se avaliar a regulação de determina concessão de TPU é a própria capacidade do Poder Concedente em verificar o cumprimento das cláusulas contratuais pela concessionária, a fim de utilizar os mecanismos previstos e garantir que o pactuado esteja sendo de fato executado. Tal aspecto pode ser medida pela capacidade do município em efetivamente fiscalizar a concessionária, dentro dos seus poderes atribuídos pela própria legislação ao poder concedente.

A própria Lei de Mobilidade Urbana prevê de forma expressa enquanto dever do ente federativo responsável pela concessão em fiscalizar e controlar os serviços delegados:

“Art. 13. Na prestação de serviços de transporte público coletivo, o poder público delegante deverá realizar atividades de fiscalização e controle dos serviços delegados, preferencialmente em parceria com os demais entes federativos”.

Nesse sentido, entende-se imprescindível elencar alguns subcritérios que possam dar conta de apurar a capacidade de um município em fiscalizar a concessionária, buscando-se identificar os instrumentos que existem a sua disposição para este exercício fiscalizatória.

De forma geral, lista-se três mecanismos distintos que possibilitam o exercício fiscalizatório do poder concedente, adotando-se cada qual como um subcritério para o presente critério de análise. Estes mecanismos buscam justamente mapear se o município

dispõe de instrumental suficiente para cumprir com seu dever de fiscalização, garantindo que as previsões contratuais estejam sendo de fato cumpridas pela concessionária.

Os três subcritérios são:

- a. Existência de equipe técnica para exercício de fiscalização administrativa
- b. Realização de ações de fiscalização administrativa periódicas
- c. Realização de auditoria independente sobre o serviço de TPU

4.2 Avaliação de desempenho da regulação do serviço de TPU

Para avaliar a condição dos atributos na concessão do TPU em cada município, o trabalho utiliza uma escala de avaliação com três valores possíveis entre 0 e 1, possibilitando a análise qualitativa do atendimento aos atributos selecionados, em que 0 corresponde ao valor mais baixo (não atendimento do atributo); 0,5 corresponde ao valor intermediário (atendimento parcial do atributo) e 1 o valor mais alto (atendimento integral ao atributo).

Os atributos foram selecionados a partir da literatura e da legislação nacional acerca do assunto, conforme abordado no item 4.1.

Já a definição do valor de cada atributo foi realizada a partir da coleta de dados em pesquisa documental e normativa de cada município, sendo que os atributos apresentam condições objetivas para a sua aferição. A etapa sobre coleta de dados e atribuição dos valores aos atributos será demonstrada no tópico seguinte.

Em suma, a escala de avaliação de desempenho possui três dígitos conforme apresentada na Tabela 2.

Tabela 2. Escala de avaliação de desempenho

Valor	Aferição do atributo
1,00	O atributo encontra-se integralmente atingido, ou seja, o município adota integralmente o critério regulatório descrito no atributo
0,50	O atributo encontra-se parcialmente atingido, ou seja, o município adota apenas parte do critério regulatório descrito no atributo.
0,00	O atributo não se encontra atingido, ou seja, o município não adota sequer parte do critério regulatório descrito no atributo.

A adoção da escala de três valores ocorreu diante da necessidade de definir um parâmetro objetivo para classificar o cumprimento do atributo, sem perder, contudo, a qualidade da análise. No caso, a adoção de uma escala com apenas dois valores comprometeria o trabalho já que não seria possível identificar aquelas situações em que o

atributo existe em alguma medida, mas não de forma integral. Por outro lado, a adoção de uma escala com mais valores comprometeria a objetividade do trabalho, diante da dificuldade de definir parâmetros objetivos que possam medir o grau de cumprimento parcial do atributo.

Demonstrado o fundamento para a seleção dos critérios de avaliação, passa-se a organização de tais critérios dentro de um modelo de análise. Para tal, lista-se os seis critérios de avaliação selecionados, com seus respectivos subcritérios, conectando cada um destes critérios e subcritérios à escala de valores adotada para este sistema.

Trata-se, portanto, das tabelas que organizam os critérios e subcritérios descritos no tópico anterior deste capítulo à escala de desempenho com valores variáveis de 0 a 1, sendo três valores possíveis: 0; 0,5 e 1.

Sistematizando tais informações, chega-se às seguintes tabelas:

Tabela 3. Descrição e Métricas para o Planejamento do Serviço

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 01 – Planejamento do Serviço	1.1. Existência de relatório técnico que embasa o edital de licitação para concessão do serviço.	A concessão de TPU foi embasada em estudos e avaliações técnicas sobre as demandas do serviço e o modelo da concessão?	1,00	Sim, a concessão foi integralmente embasada em relatório completo sobre as demandas do serviço e o modelo de concessão adotado, de modo que o Poder Concedente tinha total conhecimento sobre o serviço que deveria ser ofertado.
			0,50	A concessão foi parcialmente embasada em relatório técnico, de modo que o Poder Concedente tinha parcial conhecimento sobre o serviço que deveria ser ofertado.
			0,00	Não, a concessão não foi embasada num relatório técnico e nem foi fundamentada em qualquer dado ou critério, de modo que o Poder Concedente não tinha qualquer conhecimento sobre o serviço que deveria ser ofertado.
	1.2. Existência de estudo técnico atualizado sobre as demandas e gargalos do serviço.	A concessão possui um estudo técnico atualizado contendo análise das demandas e gargalos do serviço de TPU?	1,00	Sim, a concessão possui relatório atualizado e completo sobre as demandas e gargalos do serviço, de modo que o Poder Concedente tem conhecimento completo sobre o serviço ofertado.
			0,50	A concessão possui relatório parcialmente atualizado e completo sobre as demandas e gargalos do serviço, de modo que o Poder Concedente tem parcial conhecimento sobre o serviço ofertado.
			0,00	Não, a concessão não possui relatório técnico que avalie as demandas e gargalos do serviço, de modo que o Poder Concedente não tem qualquer conhecimento sobre o serviço ofertado.
	1.3. Existência de Plano de Mobilidade Urbana integrado com Plano Diretor	O município possui um Plano de Mobilidade Urbana integrado com o Plano Diretor, de modo a balizar e orientar o serviço de TPU?	1,00	Sim, possui Plano de Mobilidade Urbano atualizado e integrado com Plano Diretor.
			0,50	A concessão possui Plano de Mobilidade Urbana, mas que não está atualizado ou não se encontra integrado ao Plano Diretor.
			0,00	Não, não possui Plano de Mobilidade Urbana atualizado, nem está em estágio de elaboração, bem como não possui qualquer normatização no Plano Diretor acerca do transporte coletivo.
	1.4. Previsão orçamentária de investimento no serviço de TPU	O município possui adequada previsão orçamentária para investimento no serviço de TPU?	1,00	Sim, há previsão orçamentária adequada para investimento no sistema de TPU.
			0,50	Há previsão orçamentária parcial para a promoção do sistema de TPU.
			0,00	Não há previsão orçamentária para a promoção do sistema de TPU.

Tabela 4. Descrição e Métricas para o Participação popular e controle social

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 02 – Participação popular e controle social	2.1. Realização de audiências públicas e consultas populares periódicas	O município realiza audiências públicas e consultas populares periódicas para avaliar o serviço de TPU?	1,00	Sim, o município realiza audiências públicas e consultas populares periódicas.
			0,50	Há audiências públicas e consultas populares com parcial periodicidade.
			0,00	Não, o município não realiza audiências públicas e consultas populares periódicas
	2.2. Existência de Conselho Municipal específico para política de TPU	O município possui um Conselho Municipal específico para desenvolver e avaliar as políticas de TPU, com atuação ativa e frequente?	1,00	Sim, existe um Conselho Municipal específico com atuação ativa e frequente.
			0,5	Existe um Conselho Municipal específico com atuação parcialmente ativa e frequente.
			0,00	Não, não existe um Conselho Municipal específico.
	2.3. Existência de ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação	O município possui uma ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários?	1,00	Sim, existe uma ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação com funcionamento regular para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários.
			0,50	Existe uma ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação, com funcionamento parcial para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários.
			0,00	Não existe ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários.

Tabela 5. Descrição e Métricas para Metas e Indicadores de Qualidade

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 03 - Qualidade, Sustentabilidade e	3.1. Existência de metas e indicadores para controle do serviço de TPU	O município impõe metas e indicadores de qualidade para avaliar o serviço de TPU da concessionária?	1	Sim, o contrato de concessão prevê a existência de metas e indicadores de qualidade, com aplicação de incentivos e penalidades de acordo com os resultados, garantindo integral eficácia no controle do serviço prestado.
			0,50	O contrato de concessão prevê parcialmente a existência de metas e indicadores de qualidade, com aplicação de incentivos e penalidades de acordo com os resultados, garantindo parcial eficácia no controle do serviço prestado.
			0,00	O contrato de concessão não prevê a existência de referidas metas e indicadores, não havendo eficácia no controle do serviço prestado.

Tabela 6. Descrição e Métricas para Modicidade Tarifária

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 04 – Modicidade Tarifária	4.1. Existência de subsídio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência.	O Município auxilia no custeio do valor da tarifa através de algum mecanismo de subsídio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência?	1,00	Sim, o município possui subsídio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, auxiliando na modicidade tarifária em integral cumprimento às diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana.
			0,50	O município possui subsídio público com critérios parcialmente transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, auxiliando na modicidade tarifária em parcial cumprimento às diretrizes da Lei de Mobilidade Urbana.
			0,00	Não, não possui nenhum custeio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência pelo poder público.
	4.2. Existência de outros mecanismos de arrecadação e descontos vinculados à garantia da modicidade tarifária	Questão: A concessão possui outros mecanismos de arrecadação e descontos do valor da tarifa vinculados à garantia da modicidade tarifária?	1,00	Sim, a concessão possui mecanismos de arrecadação e descontos vinculados à garantia da modicidade tarifária.
			0,75	A concessão possui parcialmente mecanismos de arrecadação e descontos vinculados à garantia da modicidade tarifária.
			0,00	Não, a concessão não possui mecanismos de arrecadação e descontos vinculados à garantia da modicidade tarifária.

Tabela 7 . Descrição e Métricas para Transparência

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 05 – Transparência	5.1. Transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas.	A concessão possui transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas?	1,00	Sim, a concessão possui transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas.
			0,50	A concessão possui parcial transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas.
			0,00	Não, a concessão não possui transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas.
	5.2. Divulgação de informações sobre os serviços prestados, com detalhamento dos pontos de embarque e desembarque, itinerários, horários e tarifas.	A concessão faz a divulgação adequada de informações sobre os serviços prestados, com detalhamento dos pontos de embarque e desembarque, itinerários, horários e tarifas?	1,00	Sim, a concessão faz a divulgação adequada das informações sobre os serviços prestados.
			0,50	A concessão faz parcial divulgação das informações sobre os serviços prestados.
			0,00	Não, a concessão não faz a divulgação adequada de informações sobre os serviços prestados.
	5.3. Divulgação de informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão	A concessão garante uma divulgação clara e transparente sobre suas informações operacionais, contábeis e financeiras (como receitas, despesas, investimentos, lucros e investimentos)?	1,00	Sim, a concessão faz a divulgação clara e transparente de informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão
			0,50	A concessão faz parcialmente a divulgação clara e transparente de informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão
			0,00	Não, a concessão não faz a divulgação clara e transparente de informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão

	5.4. Divulgação dos documentos contratuais, assim como de informações sobre direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.	A concessão faz uma divulgação clara e transparente sobre seus documentos contratuais, informações sobre direitos e responsabilidades (disponibilização pública do contrato de concessão e seus aditivos)	1,00	Sim, a concessão faz uma divulgação clara e transparente sobre seus documentos contratuais, assim como de informações sobre direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.
			0,50	A concessão faz uma parcial divulgação clara e transparente sobre seus documentos contratuais, assim como de informações sobre direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.
			0,00	Não, a concessão não garante uma divulgação clara e transparente sobre seus documentos contratuais, assim como de informações sobre direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.

Tabela 8. Descrição e Métricas para Fiscalização

Critério	Subcritério	Questão	Valor	Aferição do atributo
Critério 06 - Fiscalização	6.1. Existência de equipe técnica para exercício de fiscalização administrativa	O Poder Concedente possui uma equipe técnica em condições de manter uma fiscalização ativa e constante da concessionária?	1,00	Sim, o Poder Concedente possui uma equipe técnica em condições de manter uma fiscalização ativa e constante da concessionária.
			0,50	O Poder Concedente possui parcialmente uma equipe técnica em condições de manter uma fiscalização ativa e constante da concessionária.
			0,00	Não, o Poder Concedente não possui uma equipe técnica em condições de manter uma fiscalização ativa e constante da concessionária.
	6.2. Realização de ações de fiscalização administrativa periódicas	O Poder Concedente realiza ações de fiscalização periódicas da concessionária?	1,00	Sim, o Poder Concedente realiza ações de fiscalização periódicas da concessionária.
			0,50	O Poder Concedente realiza parcialmente ações de fiscalização, mas de forma restrita e insuficiente, garantindo baixo controle sobre o serviço prestado.
			0,00	Não, o Poder Concedente não realiza ações de fiscalização, não garantindo qualquer controle sobre o serviço prestado.
	6.3. Realização de auditoria independente sobre o serviço de TPU	O Poder Concedente realiza auditoria independente sobre a concessionária com certa periodicidade?	1,00	Sim, o Poder Concedente realiza auditorias independentes periódicas e completas da concessionária, garantindo integral fiscalização sobre seu serviço.
			0,50	O Poder Concedente realiza parcialmente auditorias independentes periódicas e completas da concessionária, garantindo parcial fiscalização sobre seu serviço.
			0,00	Não, o Poder Concedente não realiza auditorias independentes, não garantindo qualquer fiscalização sobre seu serviço.

4.3 Estrutura Hierárquica

Com os critérios e subcritérios do instrumento de análise já definidos, é possível montar a sua estrutura hierárquica, em que se sistematiza os atributos que serão analisados no instrumento de análise. No caso, tem-se a seguinte estrutura hierárquica a partir da

Figura 3.

A partir desta estrutura hierárquica e com o sistema de desempenho definido, é possível ao trabalho calcular os pesos dos critérios e subcritérios, utilizando-se do método AHP, realizar a avaliação de desempenho do objeto estudado e, por fim, calcular o índice deste objeto, que possibilitará sua avaliação a partir da ótica de análise multicritério.

Tais etapas compõe o próximo capítulo, que se dedicará na efetiva aplicação do instrumento de análise proposto.

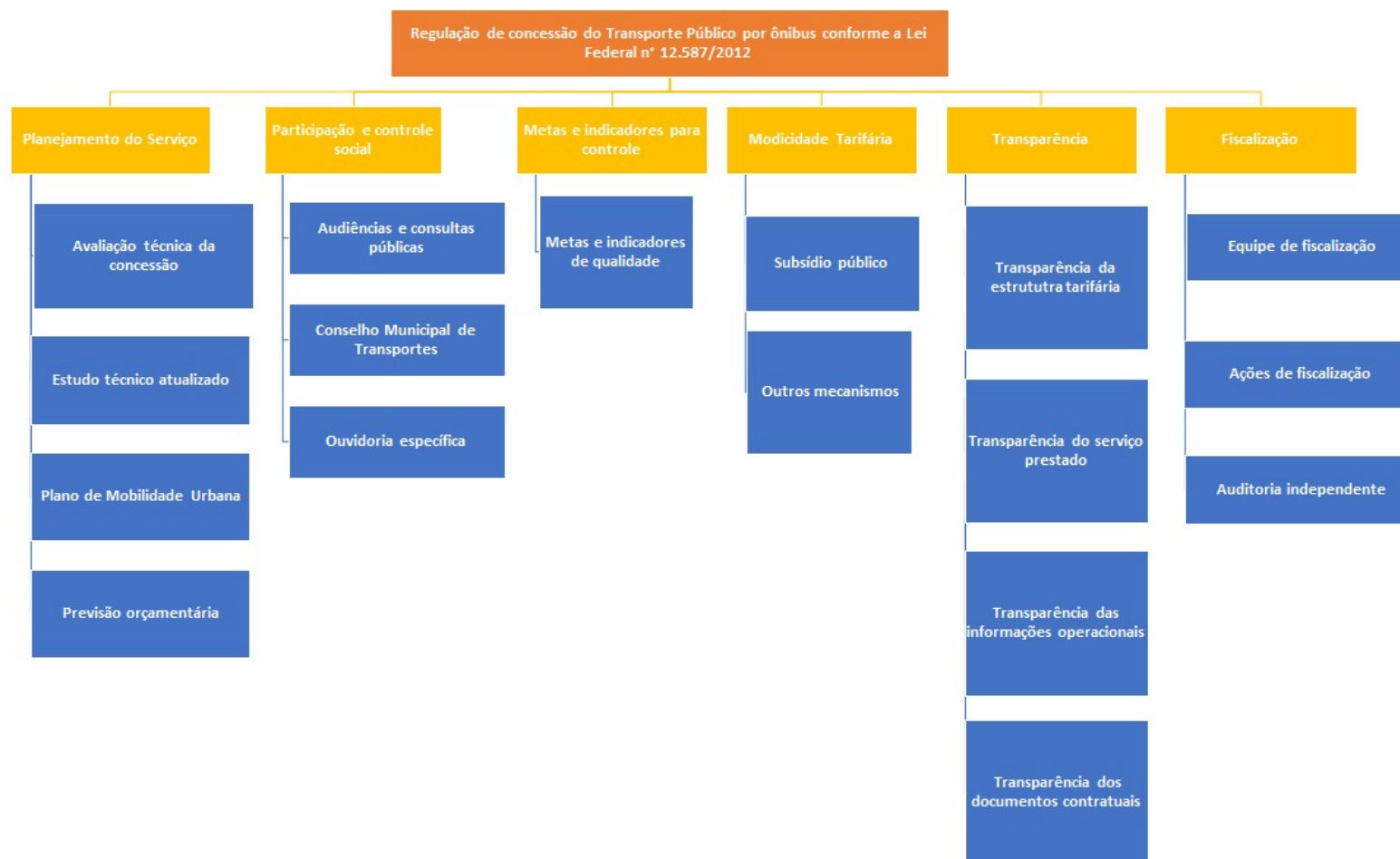


Figura 3. Estrutura Hierárquica

5 APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO

Definida a estrutura do instrumento metodológico a ser utilizado, torna-se necessário montar a matriz de análise multicritério a partir dos critérios e subcritérios selecionados, assim como o sistema de avaliação de desempenho. Cada critério e subcritério terá seu grau de importância definido de acordo com o método AHP. Com a matriz normalizada de acordo com os pesos de cada critério e subcritério, o instrumento avaliará o índice do objeto estudado, ou seja, o índice das condições de regulação da concessão de TPU no município de Itajubá (MG).

Este capítulo, portanto, apresenta os passos para a aplicação do instrumento de análise ora desenvolvido, a fim de se chegar ao índice final que possibilitará importantes discussões acerca das condições de regulação da concessão de TPU no município estudado.

5.1 Análise de desempenho em Itajubá (MG)

A aplicação do instrumento de análise proposto depende do levantamento de duas dimensões de dados distintas. Primeiro, foi necessário coletar os dados relativos à análise de desempenho dos indicadores selecionados a partir do objeto de estudo, quer seja, os atributos referentes às condições de regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG).

Em segundo lugar, foram desenvolvidas e aplicadas matrizes de comparação par a par para definição de grau de importância destes atributos, a partir de consulta a um grupo de especialistas e aplicação dos cálculos referentes ao método AHP.

Para a análise de desempenho dos atributos selecionados, torna-se necessária a coleta de dados relativas a estes atributos dentro da realidade do objeto estudado: a regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG).

5.1.1 Descrição de Itajubá (MG)

Itajubá é uma cidade localizada no Sul de Minas Gerais, com data de fundação em 19 de março de 1819. Conforme censo de 2022, a cidade possui 93.073 habitantes, com densidade demográfica de 315,68 habitante por quilômetro quadrado. A área do território é de 294.835 quilômetros quadrados.

O salário médio mensal dos trabalhadores formais é 2,7 salários-mínimos, sendo que 33,44% da população encontra-se ocupada.

Possui PIB per capita de R\$33.630,33, ficando na posição de 179 de 853 municípios no estado.

Conforme classificação de 2013 pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o município possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 0,787, alcançando a quarta posição estadual.

5.1.2 Descrição da concessão de TPU em Itajubá (MG)

O atual contrato de concessão de TPU foi celebrado pelo município em 2004 (Contrato nº 074/2004), a partir do Edital de Licitação – Concorrência nº 002/2004, Processo de Licitação nº 063/2004. Além da legislação federal, já mencionada nos capítulos anteriores, que baliza as concessões públicas, o contrato está também fundamentado na Lei Municipal nº 2.498/2003, que consolida a legislação sobre prestação de serviços públicos municipais de transporte coletivo no município de Itajubá (MG).

A empresa concessionária é Expresso Valônia Ltda., pertencente ao Grupo GA Brasil, uma das principais operadoras de transporte público do país, que possui outras empresas como Transporte Cisne, Turi Transportes, Expresso Setealagoano, Viação Pássaro Verde e Viação Umuarama. A concessão outorga à Concessionária, com exclusividade, o direito de operar o serviço público de transporte coletivo urbano no município de Itajubá. A operação deve ocorrer com equipamentos próprios e adequados. Ao município cabe gerenciar, controlar e fiscalizar a prestação do serviço, podendo inclusive aplicar as penalidades legais e contratuais no caso de descumprimento do contrato.

Tal modelo garante que o Poder Concedente (município de Itajubá, através da Prefeitura) tenha o poder de definir as linhas, itinerários e horários, além de demais questões relativas à prestação do serviço, cabendo à Concessionária apenas a execução do serviço.

A idade média máxima da frota deve ser de no máximo 5,5 anos. Além disso, a Concessionária se obriga a manter veículos em número compatível com a prestação do serviço exigido, além de demais acessórios, garagem, pátio de estacionamento, oficinas, segurança e o que demais for necessário, incluindo toda a mão-de-obra. Ou seja, todas as exigências materiais e de recursos humanos para a execução do serviço cabem à Concessionária. É também de obrigação da concessionária a manutenção dos locais

destinados a abrigos e pontos de parada, assim como instalação de um sistema de controle de passageiros e cobrança de tarifa mediante bilhetagem eletrônica.

A remuneração da Concessionária deve ser mediante cobrança de tarifa do usuário, cujo valor é estabelecido mediante aplicação de planilha de custos aferida mensalmente pelo órgão de gerenciamento do sistema. O valor da tarifa será encontrado dividindo-se o custo da quilometragem total do sistema pelo índice de passageiros por quilômetro (IPK). A tarifa deve ser fixada pela Prefeito mediante decreto específico, com prévia consulta ao Conselho Municipal de Transportes.

O contrato ainda prevê que o cálculo da tarifa deve ser revisto sempre que houver modificação dos custos integrantes de sua composição com uma variação mínima de 2% superior ao percentual equivalente à margem mínima de lucro da empresa (que equivale a 6,5%). Caso referida margem mínima não tenha sido atingida, a tarifa poderá ser revista mesmo assim se, no prazo de um ano da última revisão, ocorrer elevação ou redução dos custos integrantes de sua composição.

Este modelo de remuneração segue o mesmo modelo padrão adotado em todo o país desde os anos 70, em que a tarifa é o principal instrumento de remuneração da concessionária, sendo esta calculada exclusivamente em cima dos custos de operação. Pela forma exposta no contrato, nota-se que o valor da tarifa depende exclusivamente do custo de operação e do número de passageiros pagamentos por quilômetro. Não há, assim, qualquer vinculação à produtividade, ganhos de eficiência ou satisfação do serviço prestado com o valor da tarifa que remunera a concessionária.

Ademais, o contrato garante a revisão anual da tarifa, ainda que os seus custos integrantes não sofram a variação mínima definida no contrato, bastando que exista alguma elevação ou redução de tais custos para que a revisão seja pleiteada. Posteriormente, com os aditivos que foram celebrados, além do valor da tarifa, a Concessionária passou também a ser remunerada por um subsídio mensal repassado pelo poder público municipal.

O contrato de concessão com a empresa Expresso Valônia foi celebrado pelo período de 15 anos, prorrogáveis por mais 15. Em 2019, o referido contrato foi prorrogado por mais 15 anos, através do Termo Aditivo 01/2019, assinado no dia 05/07/2019.

A prorrogação se justificou, segundo a Prefeitura Municipal de Itajubá, em relatório conclusivo e baixos índices de reclamações em canais oficiais de ouvidoria do município, de modo que a empresa viria prestando os seus serviços com regularidade e

eficiência. Antes da prorrogação foi realizada uma audiência pública na Câmara Municipal de Itajubá, que aconteceu no dia 18/06/2019.

Com a prorrogação, a concessionária assumiu a obrigação de investir, sem repercussão na sua planilha de custos, o valor de R\$6.387.095,39 através de contrapartidas conforme Tabela 9.

Tabela 9. Contrapartidas para prorrogação

Contrapartida	Quantidade	Valor unitário	Valor total	Prazo (meses)
Substituição de ônibus por veículos ano 2019	08	R\$375.000,00	R\$ 3.000.000,00	0
Instalação de vinte novos pontos de ônibus	20	R\$20.000,00	R\$400.000,00	06 a 24
Instalação de suspensão de AR	29	R\$20.000,00	R\$580.000,00	06 a 12
Implementação de sistema de reconhecimento facial para bilhetagem eletrônica	29	R\$51.904,76	R\$1.795.238	06 a 24
Instalação de sistema de internet WI-FI em toda a frota	29	R\$857,15	R\$24.857,35	0 a 12
Disponibilização de APP para usuário acompanhar trajetos (GPS)	01	R\$150.000,00	R\$150.000,00	0 a 12
Disponibilização de aplicativo de Gestão e Localização de Frota para a Prefeitura	01	R\$100.000,00	R\$100.000,00	06 a 24

Através da Portaria nº 131 de 27 de janeiro de 2021, a Prefeitura de Itajubá criou uma comissão específica para fins de Estudos Orçamentários, Financeiros e Jurídicos do Contrato de Transporte Público Coletivo Urbano e Rural do Município de Itajubá. A comissão foi composta de servidores efetivos e comissionados da própria Prefeitura de Itajubá.

No dia 14 de abril de 2022 foi celebrado o segundo termo aditivo ao Contrato de Concessão nº 074/2004, com base na alegação de queda de faturamento da concessionária por cona da pandemia de Covid-19, como resultado da diminuição do número de

passageiros, além de alegado aumento no preço dos insumos como combustíveis e produtos derivados do aço.

Ainda segundo o aditivo, considerando a metodologia de revisão do preço tarifária definido pelo contrato, assim como o impacto das gratuidades concedidas às pessoas idosas, às pessoas com deficiência e os descontos concedidos aos estudantes, o preço da tarifa deveria ser majorado em valor excessivamente elevado, o que implicaria na própria falência do sistema de transporte público coletivo, já que inibiria a própria população de utilizá-lo.

Com a justificativa de conter essa elevação, o aditivo estipula a concessão de subsídio mensal pela Prefeitura de Itajubá no valor mensal máximo de R\$130 mil, a fim de custear as gratuidades e descontos. O aditivo estipula que o valor seria repassado mensalmente a partir de relatório de estratificação dos passageiros transportados no mês anterior com gratuidades ou descontos, sendo o valor destas tarifas coberto pelo poder público municipal.

Em contrapartida, o valor da tarifa não seria reajustado no ano de 2022 e a Concessionária se comprometeria a manter em plena atividade a quantidade mínima de linhas de ônibus determinada pela Prefeitura.

Ademais, também ficaram prorrogados os prazos para cumprimento das obrigações de investimentos assumidas pela concessionária na prorrogação em 2019, sendo todos os novos prazos até 31 de dezembro de 2023. Referendando o aditivo foi publicada a Lei Municipal nº 3.486/2022, que autorizou a concessão de subvenção econômica à concessionária. No dia 19 de janeiro de 2023, através do Decreto Municipal nº 9.799/2023, o município de Itajubá regulamentou outro subsídio, instituído pelo Governo Federal através da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022 (“Auxílio Emergencial à Gratuidade das Pessoas Idosas). Por meio do referido auxílio, o município de Itajubá recebeu o repasse no valor de R\$1.338.997,50 do Governo Federal a fim de subsidiar as gratuidades de pessoas idosas do serviço de TPU. Conforme decreto, o valor total do subsídio federal deveria ser repassado em uma única parcela.

Também no ano de 2023, foi publicado novo aditivo ao contrato de concessão, novamente baseado nos impactos da pandemia de Covid-19, a redução de passageiros e consequente queda de faturamento da concessionária. O terceiro aditivo também alega estar baseado em estudos de atualização da tarifa realizado pela Comissão de Estudos Orçamentários, Financeiros e Jurídicos do Contrato de Transporte Público Coletivo Urbano e Rural, a fim de justificar novo subsídio público à concessionária. Desta vez, o

aditivo contratual previu um repasse de subsídio mensal pela Prefeitura de Itajubá no valor de até R\$350 mil mensais, a fim de custear a diferença entre o valor monetário da tarifa de remuneração e a efetiva tarifa cobrada do usuário.

Além disso, o aditivo suspendeu todas as obrigações de investimentos assumidas pela concessionária com a prorrogação do contrato em 2019, que já haviam tido o prazo adiado no segundo aditivo. Conforme mudança contratual, tais obrigações ficaram suspensas até dezembro de 2024, quando nova negociação deveria acontecer entre o município e a concessionária. Como contrapartida, a tarifa do transporte ficaria congelada no valor de R\$4,00 nos anos de 2023 e 2024, sendo o valor cobrado de R\$3,90 para caso o pagamento da tarifa através de créditos eletrônicos, com uso do sistema de *Cartão Transcard*. Também ficou a concessionária obrigada a disponibilizar aplicativo com previsão de horários de ônibus para a população.

A apuração do valor do subsídio seria feita por relatório mensal com a estratificação dos passageiros transportados no mês anterior, a quilometragem rodada, a receita tarifária auferida e os custos totais dos serviços. Em outras palavras, o subsídio cobriria eventual diferença do valor monetário da tarifa (o efetivo custo da operação) e o valor da tarifa cobrado do usuário. Ademais, a concessionária se obrigou a manter em plena atividade uma frota total de 20 veículos, sendo 18 em operação e 2 reservas. Tais veículos deveriam cumprir um total de 18 linhas durante a semana (segunda a sábado) e 2 linhas aos domingos e feriados, sendo tais linhas definidas pela Prefeitura de Itajubá. O referido aditivo foi referendado pela Lei Municipal nº 3.563/2023.

5.1.3 Fonte dos dados coletados

Importante pontuar que se trata de instrumento de análise multicritério em que cada atributo será avaliado a partir de uma escala de três valores (0,00; 0,5; 1,00), sendo que 0,00 corresponde ao não atendimento do atributo; 0,5 corresponde ao atendimento parcial; e 1,00 corresponde ao atendimento do atributo, conforme apresentado no Item 4.2.

Para o adequado preenchimento das matrizes, o trabalho utilizou-se de análise documental, especialmente de documentos públicos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Itajubá sobre a concessão de TPU. No caso, foram analisados documentos disponibilizados no site oficial da Prefeitura de Itajubá, respostas de requerimentos de informação realizados pela Câmara Municipal de Itajubá, pesquisas no diário oficial eletrônico do município, assim como consulta ao contrato de concessão, seus aditivos e

legislação pertinente aos temas estudados. De forma geral, os endereços eletrônicos de busca utilizados foram:

- Site oficial da Prefeitura de Itajubá: <https://www.itajuba.mg.gov.br/>.
- Diário Oficial Eletrônico de Itajubá:
<<https://imprensaoficialmunicipal.com.br/itajuba>>.
- Requerimentos de informação realizados pela Câmara Municipal de Itajubá: <
<https://itajuba.cam.mg.gov.br/site/proposicoes/>>.

No site da Prefeitura de Itajubá foram consultadas legislações sobre o assunto, peças orçamentárias, assim como discriminativos de despesas, documentos contratuais e a estrutura administrativa do município.

No diário oficial eletrônico foram consultados atos administrativos relacionados ao assunto, em especial aditivos contratuais da concessão e decretos relativos a assuntos como aumento de tarifa, nomeação de conselheiros municipais e nomeações de cargos comissionados.

Os requerimentos de informação da Câmara Municipal pesquisados foram especialmente os de número 174/2021, 118/2022, 133/2022, 134/2022, 141/2022, que tratam sobre questionamentos diversos acerca do transporte público coletivo no município.

Também foi realizada entrevista não estruturada com gestor municipal que acompanhou o processo de elaboração do edital de licitação e contratualização da empresa concessionária de TPU, a fim de compreender melhor o processo de estruturação do edital, a realização da licitação e a celebração do contrato.

5.1.4 Atributos preenchidos

A partir das referidas fontes e dados coletados, o trabalho dispôs e preencheu os atributos, seus respectivos valores e a justificativa que fundamenta a valoração concedida para cada critério/subcritério:

- ***Critério 01: Planejamento do Serviço***

Avaliação técnica da concessão

O presente subcritério avalia se a concessão do serviço de TPU foi baseada em estudos e avaliações técnicas sobre as demandas do serviço e o modelo da concessão, a fim de avaliar se existiu um planejamento prévio à própria concessão.

Valor atribuído: 0,5.

Segundo relato do gestor municipal responsável no período de elaboração do contrato de concessão, em 2004, quando a Prefeitura de Itajubá realizou a licitação para a concessão do serviço de TPU, a gestão na época realizou um estudo com sua própria equipe jurídica e a controladoria interna acerca do modelo de concessão a ser adotado, baseando-se em contratos de outros municípios que estavam também licitando o serviço. Ademais, conforme relatado pelo gestor na época, em entrevista não estruturada, a Prefeitura definiu a concessão a partir de necessidades identificadas nos bairros através de reuniões com os moradores e encontros promovidos com associações de bairros.

Apesar dos referidos apontamentos, não há anexo ao processo licitatório o relatório com tais demandas e estudos devidamente estruturados e organizados. Ou seja, do ponto de vista formal tais documentos não estão arquivados e juntados às documentações da concessão. Em 2019, na prorrogação da concessão, o município também apresentou relatório conclusivo, discutido parcialmente por representantes do poder executivo municipal em audiência pública organizada pela Câmara Municipal de Itajubá. O referido relatório traz uma análise de possíveis aperfeiçoamentos nas linhas disponíveis, com uma proposta de tarifa integrada a partir de um sistema bairro-centro e centro-bairro, mas que de fato nunca chegou a ser colocada em prática.

Em consulta aos portais de disponibilização das documentações públicas e relacionadas à concessão de TPU, ademais, os referidos estudos não foram encontrados de forma documentada e formalizada. O referido relatório, contudo, também não foi juntado ao documento de prorrogação da concessão. Ademais, também o relatório não faz uma análise dos pontos positivos e negativos da concessão, não traz informações sobre os serviços já prestados, o modelo de concessão adotado, assim como suas propostas e conclusões não se tornaram normas no aditivo da prorrogação. Desta forma, entende-se que a concessão cumpriu apenas parcialmente o atributo de possuir e avaliações técnicas sobre as demandas do serviço e o modelo da concessão.

Estudo técnico atualizado

Este subcritério avalia se a concessão possui um estudo técnico atualizado contendo análise das demandas e gargalhos do serviço de TPU.

Valor atribuído: 1,00.

A Prefeitura de Itajubá, através de empresa contratada para a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, elaborou estudo técnico atualizado acerca das

demandas e gargalhos do serviço no ano de 2023. Este estudo compõe o referido projeto do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, estando cumprido o presente atributo.

Conforme documentação levantada junto ao Portal Transparência da Prefeitura de Itajubá, consulta aos projetos de leis e ao Diário Oficial Eletrônico, a Prefeitura de Itajubá celebrou, em junho de 2022, contrato com empresa terceirizada para realização de estudo Técnico do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, que envolve, dentre outros temas, um estudo técnico atualizado sobre o serviço de TPU. Referido estudo foi entregue pela empresa e compõe o embasamento técnico do atual Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4811/2024, que tramita na Câmara Municipal de Itajubá para instituir o Plano de Mobilidade Urbana do município de Itajubá (MG).

Plano Municipal de Mobilidade Urbana

O subcritério avalia se o município possui um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, nos termos colocados pela Lei de Mobilidade Urbana

Valor atribuído: 1,00

Conforme discutido no tópico anterior, a Prefeitura de Itajubá, através de empresa contratada para tal fim, elaborou Plano de Mobilidade Urbana integrado ao Plano Diretor. No momento, o plano encontra-se em fase de aprovação pela Câmara Municipal para então ser sancionado como lei municipal (Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4811/2024).

Previsão orçamentária

O subcritério avalia se município possui adequada previsão orçamentária para investimento no serviço de TPU.

Valor atribuído: 0,50

Avaliando as principais leis orçamentárias do município de Itajubá, observa-se que a previsão de recursos para o financiamento de políticas de transporte coletivo faz parte apenas parcialmente do planejamento orçamentário do município. Tal informação pode ser observada a partir de, em regra, inexistir qualquer previsão inicial nas leis aprovados do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, conforme foi analisado nos projetos de legislações orçamentárias e respectivas leis municipais submetidas e aprovados nos últimos cinco anos.

A exceção está no fato de que, a partir de 2022, as leis orçamentárias passaram a ser modificadas pelo poder público a fim de possibilitar a política de subsídio público do TPU instituída pelo município.

Nestes casos, a gestão pública adotou a postura de alterar pontualmente as leis orçamentárias necessárias para adequar o orçamento à política de subsídio instituída. Em outras palavras, na medida em que o poder público municipal decidiu instituir determinada política de subsídio do TPU (seja com recurso próprio, seja como parte de política instituída pela esfera estadual ou federal), as leis orçamentárias foram alteradas para terem a adequação legal devida.

A título de exemplo, a Lei Orçamentária de 2023 não previa qualquer dotação orçamentária para o sistema de TPU. Com a criação do subsídio mensal naquele ano, a lei orçamentária foi alterada para incluir uma dotação de R\$1.339.997,50 para a Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município.

A partir dali o município passou a prever já na aprovação da lei orçamentária uma dotação específica para o serviço de TPU. Para o ano 2025, o projeto de lei orçamentária (Projeto de Lei nº 4823/3024), seguindo o mesmo já aprovado na legislação de 2024 (Lei Municipal nº 3.580/2023), prevê uma dotação orçamentária de R\$4.204.000,00 para “Manutenção do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município”.

Nesse sentido, é possível afirmar que existe parcial previsão orçamentária para investimento no serviço de TPU, tendo em vista que o poder público realizou as adequações orçamentárias necessárias para a política de subsídio, embora tais previsões legais não reflitam num efetivo planejamento orçamentário, mas sim em adaptações pontuais e periódicas que passaram a ser incorporadas pelo município.

- ***Critério 02: Participação e controle social***

Audiências públicas e consultas populares

O subcritério analisa se município realiza audiências públicas e consultas populares periódicas para avaliar o serviço de TPU.

Valor atribuído: 0,00.

Identifica-se que o município de Itajubá não realizou audiências públicas e consultas populares para discutir a questão do transporte público coletivo.

A única exceção a tal situação foi a audiência pública realizada no dia 18 de junho de 2019, com a finalidade de discutir a prorrogação ou não do contrato de concessão por mais 15 anos. Por se tratar de uma única audiência realizada para a discussão de um tópico

específico (a prorrogação do contrato), entende-se não ser suficiente para justificar sequer a pontuação de cumprimento parcial do subcritério.

Também é importante pontuar que ao longo do ano de 2023, foram realizadas algumas audiências públicas para a discussão do Plano de Mobilidade Urbana. Tais audiências, contudo, foram feitas exclusivamente por conta da elaboração do PMU, inclusive enquanto requisito legal exigido para tal. Não se trata, assim, de uma política para controle e participação social no sistema de TPU, mas de ações pontuais e com discussões que vão além da temática de transporte coletivo.

Nesse sentido, da mesma forma entende-se não ser suficiente que tais audiências justifiquem qualquer pontuação para o cumprimento do presente atributo.

Conselho Municipal de Transportes

O subcritério busca avaliar se município possui um Conselho Municipal específico e ativo para desenvolver e avaliar as políticas de TPU, com atuação ativa e frequente.

Valor atribuído: 0,50

O município de Itajubá possui um Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos, com a última atualização de sua composição publicada no dia 26 de junho de 2023, através do Decreto Municipal nº 10.141/2023. Contudo, ao analisar as atas das reuniões do referido conselho, observa-se que o referido conselho não possui participação ativa e periódica.

O Conselho Municipal de Trânsito e Transportes foi instituído através da Lei Municipal nº 1.926/1993, possuindo como função assessorar o município na elaboração das diretrizes gerais da política de trânsito e transportes urbanos do Município e nos planos de governo, programas e projetos relacionados a área.

Contudo, da análise das atas de suas reuniões, observa-se que o referido conselho apenas se reuniu pontualmente nos últimos três anos para aprovar matérias do Poder Executivo.

Em 2021, consta apenas uma única ata de reunião, em que foi dada posse dos conselheiros e da Mesa Diretora do Conselho. Em 2022, foram realizadas apenas duas reuniões, ambas com a pauta de apresentação e discussão da proposta de subsídio público realizado pela Prefeitura de Itajubá. Também em 2023 o Conselho apenas se reuniu para deliberar sobre a outra proposta de subsídio feita pelo Poder Executivo.

Observa-se, portanto, que o conselho se reuniu de forma estritamente pontual e diante de matéria deliberativa que, por lei, deve passar pelo Conselho. De fato, em

entrevista não estruturada com alguns conselheiros, foi constatada a inexistência de atuação periódica do conselho para discutir, planejar e fiscalizar ações e políticas públicas relativas à temática do TPU.

Desta forma, embora o conselho exista e esteja com a composição dos seus membros, não é possível afirmar que o presente subcritério seja integralmente cumprido, já que o conselho não possui atuação ativa e frequente, mas apenas é reunido em situações pontuais e esporádicas.

Ouvidoria específica

O subcritério avalia se o município possui uma ouvidoria específica ou canal sistemático de comunicação para coletar opiniões, sugestões e reclamações da população acerca da qualidade do transporte público coletivo, bem como prestar contas aos usuários.

Valor atribuído: 0,00

O município de Itajubá não possui nenhum canal específico para comunicar reclamações, denúncias e demandas com relação à concessão do transporte público, assim como não existe um canal próprio de comunicação e prestação de contas sobre o serviço. Também não existe uma ouvidoria municipal ou qualquer ouvidoria específica para questões do TPU.

No caso, para envio de reclamações e denúncias, o município remete ao canal geral utilizado para qualquer demanda da Prefeitura de Itajubá (“Alô, Itajubá”), o qual não possui nenhuma triagem específica sobre questões relacionadas à concessão de TPU. Trata-se de canal remoto para o envio de qualquer demanda por cidadão envolvendo os serviços públicos, não podendo este ser considerado um órgão de ouvidoria e nem canal próprio de comunicação acerca de temáticas de TPU.

Importante pontuar que a falta de reclamações sobre os serviços de TPU em tal canal, anteriormente conhecido como “Fala, Cidadão”, foi justamente um dos argumentos utilizados pela administração pública municipal para a prorrogação do contrato de concessão. Segundo apresentado por representantes do poder executivo municipal em audiência pública, no ano de 2018 apenas 8 reclamações teriam sido formalizados no canal. Tal fato demonstra a falta de acessibilidade do referido canal como forma de recepção de reclamações, comunicação com o cidadão e prestação de contas do serviço.

Em consulta à concessionária, foi verificado que tampouco esta possui referido canal específico de reclamações, sendo que esta sequer possui site eletrônico.

- ***Critério 03: Metas e indicadores para qualidade.***

Metas e indicadores para controle

O subcritério analisa se o município impõe metas e indicadores de qualidade para avaliar o serviço de TPU da concessionária.

Valor atribuído: 0,00

O contrato de concessão do município de Itajubá não prevê qualquer dispositivo que imponha metas e indicadores de qualidade para avaliar o serviço de TPU da concessionária. Não existe incentivos e nem penalidades específicas para o alcance ou não de determinadas metas, sendo que tais fatores não impactam na remuneração direta da concessionária.

- ***Critério 04: Modicidade Tarifária***

Subsídio público

O subcritério analisa se o município auxilia no custeio do valor da tarifa através de algum mecanismo de subsídio público com critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência.

Valor atribuído: 0,50

A primeira política de subsídio do transporte coletivo em Itajubá foi instituída em 2022, através da Lei Municipal nº 3.486/2022, que autorizou o subsídio tarifário temporário no valor de R\$1.560.000, definido através de aditivo contratual tendo como contrapartida a manutenção do valor da tarifa sem o devido reajuste no ano de 2022.

O subsídio foi definido a partir de pagamento mensal para custear as gratuidades do serviço, sendo o valor mensal definido conforme relatório de estratificação do número de passageiros transportados no mês anterior pela concessionária, que tenham sido enquadrados como idosos com idade acima de 65 (sessenta e cinco) anos, estudantes, pessoas com deficiência e seus respectivos acompanhantes.

Posteriormente, no ano de 2023, foi instituída uma nova política de subsídio tarifário, através da Lei Municipal nº 3.563/2023, no valor total de até R\$4.200.00,00 anuais, válidos para os anos de 2023 e 2024, com pagamento mensal de até R\$350.000,00. A contrapartida estipulada foi a redução da tarifa de ônibus para R\$4,00, tanto para zona urbana quanto zona rural, com previsão de desconto de R\$0,10 para compras em créditos eletrônicos.

Além disso, a concessionária se obrigou a manter vinte veículos a disposição, sendo dezoito veículos rodando e dois veículos reservas, além da obrigação de atender as demandas nos sábados, domingos e feriados.

Embora exista previsão de manter em plena atividade o serviço, a legislação e o termo aditivo ao contrato não definiram quantas e quais linhas seriam operadas, ficando isso a cargo de definição do Poder Executivo mediante ordem de serviço.

A definição do valor do subsídio foi feita a partir de estudos realizados pelo município e concessionária acerca do custo do serviço.

Observa-se, portanto, que o município possui atualmente uma política de subsídio da tarifa com o intuito de garantir sua modicidade tarifária, sendo esta baseada em critérios claros e previamente definidos para cálculo do valor.

Por outro lado, tais critérios não possuem qualquer referência e parâmetros de produtividade e eficiência. Em outras palavras, o subsídio é pago independentemente do desempenho e eficiência da concessionária na prestação do serviço, em contrariedade ao que dispõe a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Outro ponto de destaque é que os subsídios implementados não foram previstos como políticas permanentes, tanto nas leis orçamentárias, quanto nas próprias leis de sua instituição e referidos aditivos contratuais. Desta forma, todos os subsídios instituídos são temporário e de impacto de curta duração, não ultrapassando mais do que dois anos. A título de exemplo, o último e mais recente subsídio para redução tarifa implementado em 2023 tem como previsão de duração o final de 2024, não existindo qualquer perspectiva ou planejamento prévio para sua concessão.

Dessa forma, conclui-se que o presente subcritério está sendo apenas parcialmente cumprido.

Arrecadação alternativa e descontos

O subcritério avalia se concessão possui outros mecanismos de arrecadação e descontos do valor da tarifa vinculados à garantia da modicidade tarifária?

Valor: 0,50.

Conforme apontado no subcritério anterior, o município de Itajubá possui atualmente um mecanismo de desconto no valor tarifário para aqueles que utilizarem o crédito eletrônico (o valor da tarifa reduz de R\$4,00 para R\$3,90). Trata-se, assim, de um mecanismo de desconto a partir do incentivo para uso do crédito eletrônico.

Importante pontuar que a concessão em Itajubá também possibilita a utilização de arrecadações alternativas, sendo esta efetivamente exercida pela concessionária, principalmente a partir de arrecadação de receitas a partir de publicidade nos ônibus (conforme avaliado no Requerimento de Informação nº 134/2022 de Câmara Municipal).

Contudo, esta arrecadação de receitas alternativas não possui qualquer vinculação com o cálculo da tarifa, ou seja, trata-se de uma arrecadação que em nada influi na modicidade tarifária.

Ademais, a concessão não possui nenhum mecanismo de integração tarifária entre as viagens, sendo outra contrariedade ao que dispõem a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Em outras palavras, o passageiro que precisa utilizar mais de uma linha para chegar ao destino precisa pagar duas tarifas integrais, não existindo qualquer mecanismo de desconto para integração entre linhas.

Diante destas situações, entende-se que o município cumpre apenas parcialmente o presente subcritério.

Critério 05: Transparência

5.1.4.1.1 Transparência da estrutura tarifária

O subcritério avalia se a concessão possui transparência e divulgação da definição da estrutura tarifária, revisão e reajuste, assim como dos impactos dos benefícios tarifários no valor das tarifas.

Valor atribuído: 0,00

Não existe nenhum local em que as referidas informações estão disponibilizadas de forma pública e acessível. Em consulta ao site eletrônico da Prefeitura de Itajubá não existe qualquer aba com a divulgação da tarifa atualizada do TPU, assim como qualquer informação sobre a composição da referida tarifa, nem dos subsídios existentes e dos impactos dos benefícios tarifários no valor da tarifa.

Com relação ao valor da tarifa, este se encontra apenas divulgado em notícias publicadas pela Prefeitura de Itajubá acerca da redução da tarifa que foi consolidada em 2023. Também não existe nenhum canal oficial da Prefeitura ou da concessionária reunindo todas as referidas informações.

Transparência do serviço prestado

O subcritério analisa se a concessão faz a divulgação adequada de informações sobre os serviços prestados, com detalhamento dos pontos de embarque e desembarque, itinerários, horários e tarifas.

Valor atribuído: 0,50

Com relação às divulgações acerca da concessão, existe apenas um aplicativo (*Kadê Bus*), em que estão disponibilizados os horários das linhas de ônibus. Não há, contudo, detalhamento dos pontos de embarque e desembarque. Também não há descrição detalhada do itinerário, nem informações sobre o valor da tarifa.

Transparência das informações operacionais

O presente subcritério analisa se a concessão disponibiliza de forma pública e acessível informações operacionais, contábeis e financeiras da concessão.

Valor atribuído: 0,00

Não há qualquer disponibilização pública de informações operacionais da concessão, ou seja, informações sobre questões financeiras, operacionais ou contábeis.

Transparência dos documentos contratuais

O subcritério avalia se a concessão garante uma divulgação clara e transparente sobre seus documentos contratuais (disponibilização pública do contrato de concessão e seus aditivos), assim como de informações sobre direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.

Valor atribuído: 0,00

Não existe nenhum local em que as referidas informações estão disponibilizadas de forma pública e acessível. Na verdade, sequer o contrato de concessão encontra-se disponibilizado no site eletrônico da Prefeitura de Itajubá, devendo ser solicitado a sua disposição através de protocolo junto ao poder executivo municipal.

Da mesma forma, os aditivos contratuais não estão disponibilizados em aba ou local específico. No caso, é possível o acesso dos aditivos mais recentes através de busca no Diário Oficial Eletrônico, já que todo administrativo é ali publicado. Contudo, ainda assim, tal busca deve ser feita com base em datas ou palavras-chave para que os documentos possam ser localizados, já que não estão organizados em aba específica.

Tampouco existe qualquer aba, aplicativo ou local que compile informações sobre os direitos e responsabilidades envolvidas na concessão.

Critério 06: Fiscalização

Equipe de fiscalização

O subcritério avalia se o município possui equipe técnica em condições de manter uma atuação ativa e constante no exercício da fiscalização administrativa dos serviços prestados pela concessionária.

Valor atribuído: 0,00

A área de política de transportes da Prefeitura de Itajubá está alocada hoje na Secretaria Municipal de Defesa Social. Na análise da referida secretaria, contudo, observa-se que inexistente qualquer cargo efetivo ou comissionado para cuidar de qualquer questão relacionada ao transporte coletivo e mobilidade urbana. Em reestruturação administrativa realizada no ano de 2023 (Lei Complementar nº 112/2023), a Prefeitura de Itajubá criou o cargo de Diretor de Mobilidade Urbana, que, contudo, não teve qualquer nomeação desde a sua criação.

Por outro lado, diante da referida inexistência de uma estrutura específica para gerenciar a questão de transporte coletivo, a Prefeitura de Itajubá criou uma comissão para conduzir estudos orçamentários, financeiros e jurídicos do contrato de Transporte Público Coletivo Urbano e Rural do Município de Itajubá, através da Portaria nº 131/2021. Referida comissão foi composta por servidores comissionados de distintas secretarias. Essa situação referenda a inexistência de um corpo técnico específico do município para acompanhar e fiscalizar a concessão, sendo este um gargalo da regulação pelo município.

O relatório de análise da situação do transporte coletivo do município, por sua vez, destaca que a ausência de estrutura de recursos humanos suficiente é um gargalo no controle do serviço, já que inexistente equipe para atender as demandas de fiscalização da concessão. O assunto inclusive já foi ponto de avaliação pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que abriu procedimento para verificar a ausência de conduta de fiscalização pela Prefeitura de Itajubá no transporte coletivo, através do Procedimento Preparatório nº MPMG-0324.15.000053-1, que em maio de 2017 levou à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em que a Prefeitura assumia a obrigação de disponibilizar servidores para a realização de atividade de fiscalização das linhas de ônibus, assim como enviar relatórios mensais para a Promotoria de Justiça.

Como encaminhamento posterior à celebração, a Prefeitura de Itajubá, dentro deste mesmo procedimento, chegou a oficiar a Promotoria de Justiça solicitando a prorrogação de prazo para o envio dos referidos relatórios, com a justificativa de que o exercício da fiscalização seria tarefa complexa e que demandaria planejamento e mão-de-obra qualificada. O Ministério Público, em sua resposta, enfatizou justamente o quanto tal solicitação representa a própria omissão da Prefeitura de Itajubá no exercício da fiscalização. Tais situações apenas reforçam a inexistência de uma estrutura administrativa para a efetiva fiscalização dos serviços de TPU, de modo que o atributo da existência de equipes de fiscalização não se encontra presente no caso concreto.

Ações de fiscalização

O subcritério avalia se o município realiza ações de fiscalização periódicas e consistentes dos serviços prestados pela concessionária, com relatórios e processos administrativos que demonstrem o acompanhamento constante dos referidos serviços.

Valor atribuído: 0,00

Não existem ações e relatórios de fiscalização administrativa periódica pela Prefeitura de Itajubá de forma a avaliar e fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais pela concessionária. Em verdade, em consulta aos documentos da execução contratual, assim como aos demais documentos relacionados à concessão de TPU, foram identificados apenas quatro relatórios de fiscalização de serviços. Trata-se de quatro relatórios elaborados pela Prefeitura de Itajubá nos anos de 2017 e 2018 (01/12/2017, 19/02/2018, 16/08/2018 e 30/10/2018), em cumprimento parcial ao Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público, conforme explicado no tópico anterior.

Os quatro relatórios apontam falhas e problemas graves na prestação do serviço pela concessionária, tais como retirada de linhas de ônibus e alteração de trajetos sem consentimento e autorização da administração municipal, estrutura inadequada e má conservação dos veículos e pontos de ônibus, atrasos nas linhas, veículos sem identificação da linha e trajeto, ausência de ônibus na zona rural, uso irregular de gratuidades, excesso de passageiros, falta de acessibilidade para pessoas com deficiência nos veículos, uso de veículos da concessionária para transporte freado e ônibus circulando sem agente de bordo.

Nos relatórios a Prefeitura de Itajubá informa que os problemas foram comunicados à concessionária, mas não foram resolvidos. Apesar disso, não consta a

aplicação de qualquer sanção à concessionária, tampouco a realização de novas ações e relatórios de fiscalização. Nesse sentido, nota-se que não há qualquer prática por parte do Poder Concedente de realizar ações de fiscalização, de modo que os referidos relatórios foram situações excepcionais e pontuais, decorridas de um Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público.

Auditoria independente

O subcritério avalia se o município realiza auditorias independentes periódicas e completas da concessionária, garantindo a fiscalização sobre seu serviço.

Valor atribuído: 0,00

Nunca foi realizada qualquer tipo de auditoria externa nos serviços prestados pela concessionária de transporte público coletivo em Itajubá.

Consolidando os valores atribuídos a cada um dos critérios e subcritérios, chega-se à estrutura definida na Tabela 10.

Tabela 10. Desempenho dos Atributos

CRITÉRIO	SUBCRITÉRIO	VALOR
PLANEJAMENTO DO SERVIÇO	Avaliação técnica da concessão	0,50
	Estudo técnico atualizado	1,00
	Plano Municipal de Mobilidade Urbana	1,00
	Previsão Orçamentária	0,50
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	Audiências públicas e consultas populares	0,00
	Conselho Municipal de Transportes	0,50
	Ouvidoria Específica	0,00
METAS E INDICADORES PARA CONTROLE	Metas e indicadores para controle	0,00
MODICIDADE TARIFÁRIA	Subsídio Público	0,50
	Outros mecanismos	0,50
TRANSPARÊNCIA	Transparência da estrutura tarifária	0,00
	Transparência do serviço prestado	0,50
	Transparência das informações operacionais	0,00
	Transparência dos documentos contratuais	0,00
FISCALIZAÇÃO	Equipe de fiscalização	0,00
	Ações de fiscalização	0,00
	Auditoria independente	0,00

5.2 Grau de importância dos critérios

A definição de grau de importância dos critérios é baseada no método AHP, brevemente descrito no Capítulo 04 deste trabalho. Em suma, consiste na determinação de um índice de prioridade para cada critério e subcritério, a partir de uma avaliação do grau de importância destes atributos por um grupo de especialista e posterior normalização dos valores.

Para a atribuição de valores para cada critério e subcritério, foi contatado um grupo de especialistas, que preencheram as matrizes de comparação a partir da escala de Saaty (explicada no Capítulo 04).

Trata-se de um grupo de 10 especialistas e pesquisadores ligados à temática de mobilidade urbana e transportes, com pesquisas desenvolvidas e publicadas nos referidos assuntos, além de comporem grupos de estudo e pesquisa acerca da temática. Importante ainda pontuar que 4 dos especialistas são também professores universitários com vasta experiência em pesquisas – nacionais e internacionais – relacionadas à temática dos transportes.

A fim de preservar a objetividade do trabalho, os especialistas nomeados não terão sua identidade exposta. Cada um dos especialistas, de forma individual e separada (ou seja, sem comunicação interna entre eles), preencheu as matrizes supramencionadas, atribuindo os pesos aos critérios e subcritérios conforme a escala de Saaty, de forma a comparar a relevância de cada critério e subcritério para a matriz final de análise.

No ANEXO I deste trabalho encontram-se disponíveis os modelos das matrizes que foram preenchidas pelos especialistas. O preenchimento das matrizes, utilizando a escala de Saaty, possibilita que cada atributo tenha sua importância comparada com os demais atributos, gerando uma matriz quadrada de preferências para cada nível da estrutura hierárquica.

A partir do preenchimento das matrizes, passa-se ao cálculo da normalização dos valores de importância declarada. Para tal, é calculado o peso de cada atributo, somando-se os valores de cada coluna da matriz e divide-se cada elemento por este somatório. Deste cálculo é obtido uma matriz de comparação par a par normalizada, sobre a qual é possível calcular o seu autovetor. No cálculo do autovetor, soma-se os valores normalizados de cada linha e divide-se o somatório pelo número de critérios avaliados, ou seja, é feita a sua média aritmética. Com este cálculo, chega-se ao autovetor da matriz, que nada mais é do que a importância relativa (ou seja, o grau de importância) de cada um dos critérios e subcritérios na análise final do objeto.

Em outras palavras, o peso do atributo é resultado da razão entre sua importância média e o somatório das importâncias médias dos atributos que pertencem ao mesmo grupo deste atributo. Transformando este procedimento em equação, chega-se ao seguinte:

$$P_i = Im_i / \sum_{i=1}^k Im_i$$

Em que:

P_i = peso do indicador i

Im_i = importância média do indicador i

$\sum_{i=1}^k Im_i$ = somatório das importâncias médias dos indicadores pertencentes ao mesmo subgrupo

Tendo em vista que foram consultados 10 especialistas para o preenchimento das matrizes de comparação par a par, foi realizado o cálculo de normalização e do autovetor das matrizes preenchidas por cada especialista. Ou seja, cada avaliador teve como resultado o autovetor das matrizes por ele preenchida, que significa o valor do grau de importância atribuído por cada avaliador a cada um dos critérios e subcritérios.

Posteriormente a este cálculo, foi feita a média aritmética dos valores obtidos nos cálculos dos autovetores de todos os avaliadores. Com isso, além do valor do grau de importância atribuído por cada avaliador, chega-se ao valor médio do grau de importância definido pelo grupo de especialistas.

Na Tabela 11 é possível verificar o peso final de cada critério e subcritério, calculado a partir da média aritmética dos autovetores atribuídos pelos dez avaliadores. As tabelas com as avaliações de cada avaliador estão disponibilizadas nos ANEXOS II deste trabalho.

Tabela 11. Grau de importância dos Critérios e Subcritérios

CRITÉRIO	PESO	SUBCRITÉRIO	PESO
1. PLANEJAMENTO DO SERVIÇO	0,23	Existência de relatório técnico que embasa o edital de licitação para concessão do serviço.	0,20
		Existência de estudo técnico atualizado sobre as demandas e gargalos do serviço.	0,27
		Existência de Plano de Mobilidade Urbana integrado com	0,30
		Previsão orçamentária de investimento no serviço de TPU	0,23
2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	0,08	Audiências e Consultas Públicas	0,43
		Conselho Municipal de Transportes	0,14
		Ouvidoria específica	0,43
3. METAS E INDICADORES DE QUALIDADE	0,20	Metas e indicadores de qualidade	1,00
4. MODICIDADE TARIFÁRIA	0,20	Subsídio público	0,63
		Outros mecanismos	0,37
5. TRANSPARÊNCIA	0,11	Transparência da estrutura tarifária	0,22
		Transparência do serviço prestado	0,34
		Transparência das informações operacionais	0,21
		Transparência dos documentos contratuais	0,23
6. FISCALIZAÇÃO	0,17	Equipe de fiscalização	0,32
		Ações de fiscalização	0,42
		Auditoria independente	0,26

5.3 Índice de condições da regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG)

Com a definição do grau de importância de cada um dos critérios e subcritérios, assim como o preenchimento dos atributos conforme sistema de avaliação de desempenho, torna-se possível o cálculo do índice do objeto de estudo, ou seja, o índice de condições da regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG).

No caso, o índice representa o valor que cada atributo possui no caso concreto do objeto de estudo de acordo com o seu grau de importância. Em outras palavras, o índice da presente pesquisa representa o valor dos atributos referentes às condições de regulação da concessão de TPU em Itajubá, sendo este valor medido a partir do grau de importância de cada atributo.

Para se calcular o valor do índice de cada atributo, tem-se um valor obtido pela multiplicação do desempenho (0; 0,50; ou 1,00) de cada atributo pelos pesos do critério e subcritério correspondente. Assim, obtém-se o índice daquele atributo já de acordo com o seu grau de importância na avaliação multicritério.

Por fim, para obtenção do índice final do objeto estudo, toma-se a análise através de uma função linear aditiva em que o índice é a somatória dos valores dado a cada atributo multiplicado pelo grau de importância daquele atributo. No caso, necessário que seja considerado tanto o peso do critério quanto do subcritério em análise.

O índice final, neste caso, ficou denominado como Índice de Regulação do Transporte Público Urbano (IRTPU), sendo a somatória dos índices obtidos para cada atributo. Em equação, tem-se o seguinte:

$$IRTPU = \sum D_i X_i Y_i$$

Em que:

In = índice, ou seja, o valor final

D_i = Desempenho dos atributos i

X_i = peso/grau de importância do subcritério referente ao atributo

Y_i = peso/grau de importância do critério referente ao atributo

Aplicando-se os cálculos a partir dos pesos e desempenhos obtidos, chega-se ao resultado final apresentado na Tabela 12.

Tabela 12 Cálculo do IRTPU

Critério	Peso (Critério)	Subcritério	Peso (Subcritério)	Desempeho	IRTPU
1. PLANEJAMENTO DO SERVIÇO	0,23	Existência de relatório técnico que embasa o edital de licitação para concessão do serviço.	0,20	0,50	0,0238
		Existência de estudo técnico atualizado sobre as demandas e gargalos do serviço.	0,27	1,00	0,0639
		Existência de Plano de Mobilidade Urbana integrado com	0,30	1,00	0,0711
		Previsão orçamentária de investimento no serviço de TPU	0,23	0,50	0,0272
2. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	0,08	Audiências e Consultas Públicas	0,43	0,00	0,0000
		Conselho Municipal de Transportes	0,14	0,50	0,0060
		Ouvidoria específica	0,43	0,00	0,0000
3. METAS E INDICADORES DE QUALIDADE	0,20	Metas e indicadores de qualidade	1,00	0,00	0,0000
4. MODICIDADE TARIFÁRIA	0,20	Subsídio público	0,63	0,50	0,0631
		Outros mecanismos	0,37	0,50	0,0372
5. TRANSPARÊNCIA	0,11	Transparência da estrutura tarifária	0,22	0,00	0,0000
		Transparência do serviço prestado	0,34	0,50	0,0192
		Transparência das informações operacionais	0,21	0,00	0,0000
		Transparência dos documentos contratuais	0,23	0,00	0,0000
6. FISCALIZAÇÃO	0,17	Equipe de fiscalização	0,32	0,00	0,0000
		Ações de fiscalização	0,42	0,00	0,0000
		Auditoria independente	0,26	0,00	0,0000

IRTPU f =	0,3115
------------------	---------------

A partir da tabela 12, chega-se ao índice de cada um dos atributos, assim como ao Índice de Regulação do Transporte Público Urbano em Itajubá (MG), definido no valor de 0,3115, numa avaliação de 0 a 1. Verifica-se, ainda, como cada atributo desempenha no valor final, já considerando a sua proporção de acordo com o grau de importância. Desta forma, além de possibilitar uma avaliação das condições de regulação da concessão de TPU no município como um todo, é possível observar em quais aspectos regulatórios há mais falhas, assim como em quais aspectos já há mais avanços detectados.

Nesse sentido, para uma melhor avaliação do índice final, importante também enxergar o valor final atribuído no índice de cada um dos critérios. Partindo do princípio de que o peso de um critério é o índice máximo que o município poderia atingir naquele critério, é possível observar qual foi a proporção alcançada pelo índice num determinado critério, permitindo avaliar de maneira individual a performance do município em cada critério (Tabela 13).

Tabela 13. Performance em % por critério

CRITÉRIOS	PESO DO CRITÉRIO	ÍNDICE OBTIDO	PERFORMANCE NO CRITÉRIO
Planejamento do Serviço	0,23	0,1860	81%
Participação e Controle Social	0,08	0,006	7,5%
Metas e Indicadores de Qualidade	0,2	0,00	0%
Modicidade Tarifária	0,2	0,1003	50%
Transparência	0,11	0,0192	17%
Fiscalização	0,17	0,00	0%

Importante visualizar que, na tabela acima, o peso do critério representa o maior valor possível que o índice poderia alcançar para referido critério. Nesse sentido, esta tabela permite avaliar como estão as condições de regulação da concessão naquele atributo específico, através do cálculo da proporção do índice, que é a porcentagem do valor do índice dentro do valor máximo possível naquele critério.

Outra forma de compreender os dados obtidos é analisar qual é a proporção que cada critério teve na pontuação final da análise do município. Por esta forma, é possível visualizar quais aspectos regulatórios foram responsáveis pelo município obter a pontuação que teve, assim como quais aspectos regulatórios deixaram de pontuar para o município.

Para isso, calcula-se qual a porcentagem da pontuação de cada critério dentro da pontuação do índice total, ou seja, do IRTPU apresentado na Tabela 14.

Tabela 14. Proporção do índice de cada critério no IRTPU

CRITÉRIO	ÍNDICE	%
Planejamento do Serviço	0,186	59,7%
Participação e Controle Social	0,006	1,9%
Metas e Indicadores de Qualidade	0,000	0%
Modicidade Tarifária	0,100	32,2%
Transparência	0,019	6,1%
Fiscalização	0,000	0%

O Gráfico da Figura 4 ilustra a contribuição que cada critério teve na pontuação final do IRTPU.

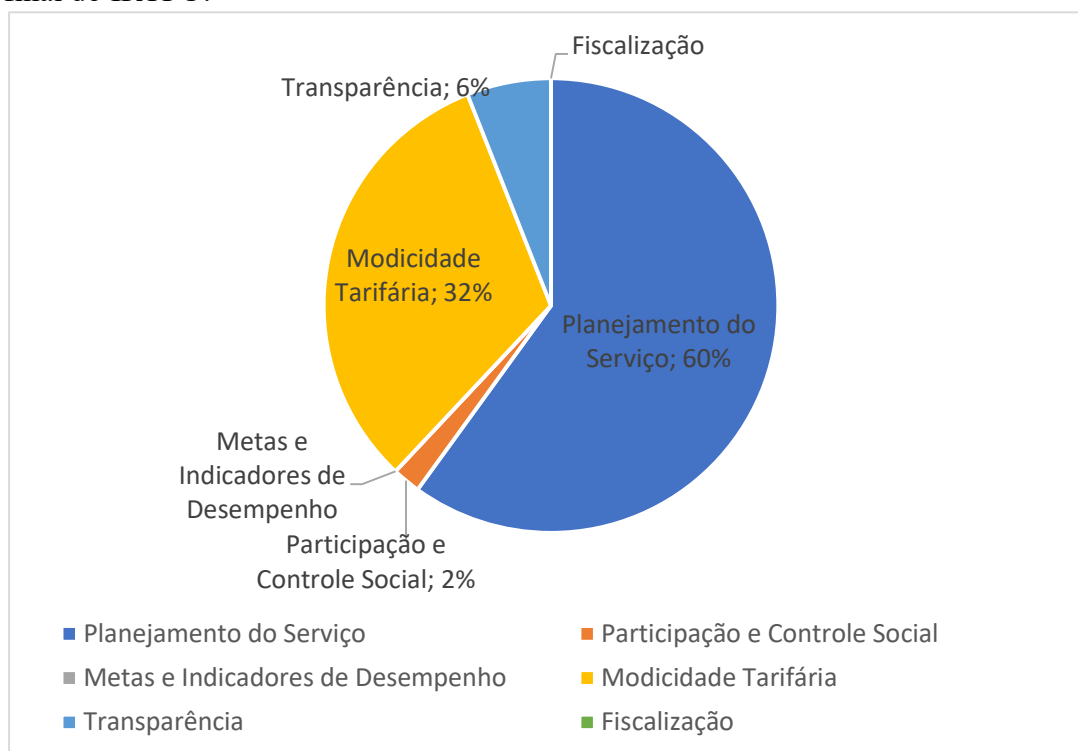


Figura 4. Proporção do valor do IRTPU por critério

Observa-se, assim, que além da baixa pontuação, grande parte do valor do IRTPU pode ser atribuído aos critérios de Planejamento do Serviço e Modicidade Tarifária, indicando baixa ou inexistência contribuição dos demais critérios.

Tal análise, combinada com o índice de cada subcritério, concede ao analista uma visualização mais completa de quais condições de regulação precisam ser aprimoradas.

Assim, este trabalho passa então a analisar os resultados obtidos com o desenvolvimento e aplicação do instrumento de análise em questão.

5.4 Discussão dos resultados

O resultado da análise multicritério realizada aponta as condições da regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG) a partir da Lei Federal nº 12.587/2012 com valor de Índice em 0,3115 numa avaliação que varia entre 0 e 1. Convertendo tal pontuação em porcentagem, tem-se um desempenho do município em 31%, número que aponta menos de um terço das condições de regulação apontadas.

Embora o resultado seja um número absoluto, ou seja, sem comparação com avaliação de outros municípios, tal número permite chegar a importantes análises sobre os resultados da aplicação do instrumento de análise.

Em primeiro lugar, o IRTPU final de Itajubá em 0,3115 aponta que a maior parte das condições regulatórias identificadas a partir da Política Nacional de Mobilidade Urbana não estão sendo cumpridas e implementadas no município. Esse desempenho chama por si só a atenção para o baixo atendimento das condições regulatórias em sua concessão de TPU, exigindo uma postura mais ativa por parte da administração pública municipal para garantir o efetivo planejamento, organização, supervisão do serviço público em concessão.

Tal situação reflete diretamente na qualidade da prestação do serviço já que, como apontado neste trabalho, a regulação da concessão é responsável por ditar e efetivar as regras que garantem o alcance do interesse público numa concessão de TPU. Não é o objetivo deste trabalho avaliar a qualidade do serviço prestado, mas a ausência de condições regulatórias adequadas chama a atenção para importantes falhas na prestação do serviço.

É também importante avaliar em quais atributos o município de Itajubá teve um bom desempenho, a fim de identificar políticas que estejam sendo bem sucedidas, assim como identificar pontos de melhorias nestas questões.

Numa análise geral, o município obteve bom desempenho no Planejamento do Serviço, atingindo 81% das condições no requisito, destacando-se que este é o critério de maior grau de importância. Ademais, o município obteve desempenho mediano no critério de Modicidade Tarifária, atingindo 50% do índice máximo possível.

Por outro lado, em todos os demais quatro subcritérios, o desempenho do município foi negativo. Em dois deles, o município sequer chegou a pontuar, obtendo valor zero (Metas e Indicadores de Desempenho; e Fiscalização). Nos outros dois critérios, a pontuação do município foi baixa, obtendo índice de 7,5% em Participação e Controle Social, assim como 17% em Transparência.

Além disso, na análise da proporção de cada critério para o IRTPU final, tem-se que mais de 90% da pontuação atribuída foi por conta do desempenho nos critérios de Planejamento do Serviço e Modicidade Tarifária. Se por um lado isso que o município caminha na direção correta com relação a estas duas questões regulatórias, resta demonstrado que as demais questões apontadas nos demais critérios não estão sendo observadas pelo poder público municipal, sendo vazios regulatórios que demandam especial atenção pelo município.

A respeito do Planejamento do Serviço, importante pontuar que este foi o critério classificado com o maior peso dentre todos os outros, refletindo o entendimento do grupo de especialistas que uma adequada regulação envolve a existência de um diagnóstico claro do objeto da concessão, com a definição de metas, diretrizes e planos concretos para a efetivação do serviço.

Este entendimento corrobora com o disposto na literatura, conforme fundamentação teórica, acerca de a regulação se justificar pela necessidade de intervenção do poder público para corrigir as falhas de mercado, organizar a economia de rede de forma eficiente, assim como maximizar as externalidades positivas (Gomide e Carvalho, 2016).

Ademais, é no planejamento do serviço que se enquadram questões regulatórias importantes que foram observadas nos textos que discutem experiências estrangeiras de concessões, quer seja, a definição do tempo de contrato, os mecanismos de competição nas licitações, a repartição ou não da concessão em diferentes lotes, assim como as exigências para entrada no mercado das empresas interessadas em disputar a licitação.

O Planejamento do Serviço recebeu grau de importância de 0,23 no instrumento de análise, sendo que o índice obtido pelo município foi de 0,186. Isso aponta um valor

obtido de 81% do índice total possível, indicando que o município de Itajubá cumpre positivamente as condições para planejamento do serviço de TPU.

Destaque para tal pontuação está na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelo município de Itajubá ao longo dos anos de 2023 e 2024. Tal feito, que gerou a elaboração de estudos técnicos atualizados sobre o TPU, garantiu a pontuação máxima nos dois subcritérios de maior peso dentro da categoria (Existência de PMU integrado com Plano Diretor; e Existência de estudo técnico atualizado).

O município também apresentou avanços recentes importantes no planejamento do serviço ao passar a prever dotação orçamentária própria para o serviço, ainda que neste momento se trate de adaptações orçamentárias para cobrir as despesas com as políticas de subsídio.

Neste sentido, o município tem adotado as principais ferramentas para o planejamento do serviço, utilizando das diretrizes e ferramentas regulatórias da Política Nacional de Mobilidade Urbana para organizar a concessão do serviço.

Oposto ao Planejamento do Serviço, o critério de Controle e Participação Social recebeu o menor peso dentre todos, com grau de importância designado em 0,8. Isso pode significar a compreensão do grupo de especialistas de que, em termos de prioridade, a definição técnica do planejamento do serviço garante melhores condições de regulação do que a participação da comunidade na organização e fiscalização do serviço.

De fato, consultando a literatura utilizada como fundamento teórico do trabalho, pouco ou quase nada se encontrou acerca dos mecanismos de participação e gestão democrática da política de transportes, em que pese esta ser uma questão com extremo relevo na Lei de Mobilidade Urbana, que reservou diversos dispositivos para tratar sobre o assunto.

De forma geral, o desempenho do município no referido critério é ruim, apresentando um índice de 0,06, ou seja, correspondente a apenas 7,5% do índice máximo possível.

Dentro dos subcritérios, o município de Itajubá apresentou índice 0 nos dois avaliados com maior peso (0,43), que seja, a realização de audiências e consultas públicas, assim como a existência de uma ouvidoria como canal específico para reclamações, dúvidas, sugestões e prestação de contas.

Trata-se de dois mecanismos colocados pela Política Nacional de Mobilidade Urbana para que a gestão do serviço de TPU possa ser realizada de maneira democrática

e descentralizada, garantindo a possibilidade de a população participar de forma direta da organização, execução e fiscalização do serviço.

Ademais, em que pese menor peso (0,14), o aprimoramento do Conselho Municipal de Transportes é também ferramenta importante para o aprimoramento da Participação e Controle Social, já que atualmente o município possui o conselho, mas este não se reúne de forma periódica e ativa para acompanhar as políticas de transportes no município.

Já com relação ao critério de Metas e Indicadores de Qualidade, o índice do município de Itajubá foi calculado em 0, já que o município não atendeu ao atributo, destacando como esta é uma questão fundamental e urgente a ser observada pelo poder público municipal em Itajubá.

No caso, a pontuação do índice no referido critério depende exclusivamente da existência de cláusulas contratuais que estabeleçam metas e indicadores de desempenho para a concessionária, vinculando o atendimento destas metas e indicadores a um sistema de bonificação ou penalização, inclusive relacionado à remuneração da mesma.

Na hierarquização dos critérios, Metas e Indicadores de qualidade recebeu o segundo maior peso (0,20). Conforme Lima e Carvalho (2018), trata-se um mecanismo criado pela Política Nacional de Mobilidade Urbana que visa incentivar o bom desempenho das concessionárias, tornando-se uma importante ferramenta para garantir a eficiência e qualidade na gestão do serviço.

A criação de mecanismos de incentivos e penalidades tem sido estratégia comum em diversas experiências satisfatórias de modelagens de concessão de TPU, conforme demonstrado no Capítulo 02. Os textos estudados acerca de experiências estrangeiras apontam que este é um mecanismo importante para garantir a eficiência na prestação do serviço, assim como para induzir a concessionária a atingir os objetivos sociais previstos na concessão, já que se vincula tais objetivos aos aspectos comerciais perseguidos pelas empresas.

A inexistência do referido mecanismo na concessão em Itajubá, com a consequente pontuação em 0 do município no critério, alerta sobre a importância de tal questão ser revista na regulação do serviço pelo poder público itajubense.

Com o mesmo peso do referido critério ficou definido o critério da Modicidade Tarifária (0,20). Este grau de importância vai ao encontro à importância colocada por Carvalho (2021) sobre a regulação tarifária, definindo esta como uma das variáveis regulatórias que possui maior impacto na eficiência e efetividade do serviço.

Na Modicidade Tarifária, o índice calculado para o município de Itajubá foi 0,1003, ou seja, equivalente à aproximadamente 50% do índice máximo possível. Este resultado é decorrência do cumprimento parcial dos dois subcritérios elencados, ou seja, subsídio público (peso 0,63) e outros mecanismos (peso 0,37).

A política de subsídio foi implementada em Itajubá a partir de 2022, o que garantiu a pontuação no referido subcritério. Baseada em critérios objetivos para seu cálculo, a política descumpre as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana ao não instituir parâmetros de produtividade e eficiência para sua concessão. Ou seja, o subsídio é pago de forma independente de qualquer avaliação de produtividade e eficiência, não garantindo a utilização do recurso para o efetivo aprimoramento do serviço.

Ademais, a política foi instituída de maneira temporária, não existindo qualquer planejamento de médio e longo prazo para o custeio do serviço.

Com relação à pontuação parcial no subcritério de outros mecanismos, destaca-se principalmente a inexistência de desconto para a integração tarifária, outra ferramenta prevista na Política Nacional de Mobilidade Urbana e não implementada pelo município.

Em menor grau de importância que as Metas e Indicadores de Qualidade e Modicidade Tarifária, o critério da Transparência foi classificado com grau de importância em 0,11, sendo o segundo menor peso. No caso, o município de Itajubá ficou com índice calculado em 0,0192, correspondente à 17% do índice máximo possível, indicando baixo cumprimento das condições de regulação.

No caso, destaca-se que o município apenas pontuou em um dos subcritérios, tendo parcialmente cumprido o atributo de transparência do serviço prestado, subcritério este com maior peso na categoria (0,34). Em todos os demais subcritérios, o desempenho do município foi 0. O índice neste critério alerta sobre a necessidade de o município de Itajubá atender a requisitos básicos colocados pela legislação para garantir a transparência na concessão de TPU.

Primeiramente, a análise aponta a necessidade de se aprimorar a transparência com relação ao serviço prestado, através da criação de um canal único com a divulgação de todas as informações relacionadas ao serviço. Para tal, o município já possui um aplicativo digital, que pode ser alimentado com informações mais detalhadas e atualizadas com relação aos itinerários, linhas, notícias e tarifas. Podem ser utilizados mecanismos de divulgação presencial também, como disponibilização das informações nos pontos de ônibus e nos espaços públicos.

Ademais, a avaliação aponta que o município não possui qualquer transparência com relação à estrutura tarifária e aos documentos contratuais. Trata-se de informações públicas e simples, de fácil divulgação, que devem ser reunidas em canal próprio para livre acesso por todo cidadão, seja em meios digitais, seja de forma presencial.

Outro ponto de destaque é a ausência de qualquer transparência sobre as informações operacionais do serviço, não existindo de forma pública nenhum dado disponível com relação a questões operacionais, contábeis e financeiras da concessão.

Por fim, o critério da Fiscalização foi classificado com grau de importância definido em 0,17, em que o município obteve índice em 0, já que nenhum dos três subcritérios foram pontuados. Tal resultado revela o descumprimento integral por parte do poder público municipal para o aspecto da fiscalização da concessão, tendo em vista que o município não possui equipe para realização da fiscalização (peso 0,32), não realiza ações periódicas de fiscalização (peso 0,42) e tampouco realizou qualquer auditoria independente (peso 0,26).

A pontuação obtida neste subcritério revela que, em que pese o município possuir bom planejamento do serviço, não há qualquer mecanismo para a fiscalização do mesmo, de modo que o controle e a supervisão sobre o que a concessionária executa é inexistente.

A fiscalização, ademais, conforme apontado na discussão teórica, é fundamental para se garantir o controle das atividades prestadas pela concessionária, já que inexistindo mecanismos corretos de monitoramento de resultados, todos os demais mecanismos regulatórios deixam de ter sentido. Em outras palavras, não adianta existir um bom modelo de concessão, dotado de boas regras e equilíbrio contratual adequado, mas que o Poder Concedente não tenha condições de verificar e exigir o cumprimento do acordado.

Esta situação coloca o exercício a fiscalização como uma das principais questões a serem implementadas pela regulação do TPU em Itajubá, tomando como ponto de partida as ferramentas e diretrizes colocadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, em especial a partir dos três subcritérios elencados neste trabalho.

6 CONCLUSÕES

Garantir o direito de os cidadãos se locomoverem pelos espaços urbanos tornou-se um dos grandes desafios das cidades brasileiras. Como discutido neste trabalho, a mobilidade urbana constitui-se tema central para pensar o desenvolvimento, entendendo este como um processo de aquisição de direitos e de capacidades para todo indivíduo. Num contexto de tantas disparidades nos espaços urbanos, pensar políticas de transportes que garantam o deslocamento livre, acessível e inclusivo de todos é pensar, sobretudo, o desenvolvimento das cidades.

Desta forma, o Transporte Público Urbano (TPU) tem grande protagonismo como instrumento de desenvolvimento. Em que pese a sua importância no contexto urbano, o TPU vem enfrentando desafios diversos, em especial com a queda do número de passageiros e, conseqüentemente, queda da arrecadação e piora no serviço.

O serviço de TPU no Brasil é de responsabilidade dos municípios e prestado principalmente através das concessões públicas, em que o poder público municipal terceiriza a execução do serviço para a iniciativa privada, mas mantém consigo a titularidade do serviço, inclusive a responsabilidade por planejar, organizar e supervisionar o serviço. Neste sentido, cabe ao poder público municipal criar e fiscalizar as regras para o funcionamento da concessão, promovendo e protegendo o interesse público, ao mesmo tempo em que torna o serviço atrativo para a iniciativa privada.

O trabalho desenvolve a discussão em torno destas regras a partir do conceito de regulação, entendendo como tal a atividade do estado de determinar regras para o funcionamento da execução do serviço pela concessionária, tendo como finalidade o alcance dos objetivos públicos com a adequada prestação do serviço de forma contínua e universal. Mais especificamente, o trabalho visou identificar as principais questões regulatórias que devem ser observadas pelo poder público municipal e, a partir disso, desenvolveu um instrumento de análise multicritério para avaliar a regulação da concessão de TPU nos municípios. Por fim, o instrumento foi testado na avaliação das condições da regulação da concessão de TPU em Itajubá/MG.

Para isso, a pesquisa se aprofundou na análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana, criada através da Lei Federal nº 12.587/2012, identificando as regras, diretrizes e instrumentos criados por referida legislação para a regulação do serviço de TPU nos municípios.

A partir desta análise foram identificadas seis questões regulatórias principais: (i) Planejamento do Serviço; (ii) Participação e Controle Social; (iii) Metas e Indicadores de Desempenho; (iv) Modicidade Tarifária; (v) Transparência; e (vi) Fiscalização. Cada uma destas questões foram melhor destrinchadas em outros atributos.

Observou-se que as referidas questões regulatórias dialogam com as discussões existentes na literatura acerca da modelagem das concessões de TPU. Conforme discorrido no Capítulo 02, a literatura científica, ao discorrer sobre as variáveis regulatórias envolvidas na modelagem adequadas dos referidos serviços em diferentes países, destaca a importância de o contrato de concessão prever mecanismos de planejamento, metas de desempenho, transparência e fiscalização. Ademais, os textos discutidos no Capítulo 02 também apontam o controle social e o subsídio da tarifa como aspectos fundamentais a serem considerados na modelagem das concessões.

Trata-se dos pontos que também foram observados na legislação brasileira utilizada como parâmetro para a construção do instrumento, quer seja, a Lei de Mobilidade Urbana, conforme acima mencionado.

O trabalho, portanto, deixa como contribuição científica para o debate sobre regulação das concessões de TPU o desenvolvimento de um instrumento de análise que, referenciado na Política Nacional de Mobilidade Urbana, possibilita a avaliação das condições de regulação nos municípios, em diálogo com a própria legislação nacional sobre o assunto, mas também com os referenciais regulatórios discutidos na literatura sobre o tema.

Os critérios identificados e hierarquizados, conforme o procedimento metodológico descrito no trabalho, representam um esforço de organização teórica das variáveis regulatórias envolvidas nas concessões de TPU, possibilitando inclusive que o instrumento seja replicado em distintos municípios.

Tem-se, assim, que as variáveis regulatórias do planejamento do serviço, controle social, indicadores de desempenho, modicidade tarifária, transparência e fiscalização são critérios fundamentais, elencados na literatura e na legislação, para se compreender a adequada regulação da concessão de TPU.

Ademais, tais critérios foram definidos conforme metodologia de distribuição de graus de importância, em que o Planejamento do Serviço foi avaliado como variável regulatória de maior importância, enquanto o critério de Participação e Controle Social recebeu a menor proporção de peso. Tal classificação, orientada a partir de consulta a grupo de especialistas, ajuda a compreender a perspectiva dos estudiosos sobre o assunto

acerca do papel que cada variável regulatória possui na construção da modelagem de concessões de TPU.

No caso estudado no trabalho, desenvolvido e aplicado o instrumento de análise, o Índice de Regulação do Transporte Público Urbano (IRPTU) de Itajubá foi calculado em 0,3115, demonstrando as baixas condições de regulação da concessão no município. Uma das conclusões foi que o município possui um bom desempenho no Planejamento do Serviço, um desempenho mediano na Modicidade Tarifária, mas um péssimo desempenho na Participação e Controle Social, Transparência, Fiscalização e Metas e Indicadores de Qualidade, com destaque para pontuação equivalente a 0 nestes dois últimos critérios.

O trabalho possibilitou ainda identificar os principais aspectos regulatórios que precisam ser implementados e aperfeiçoados no município de Itajubá (MG), dentre os quais se destaca os seguintes pontos:

- (I) Implementação de um planejamento orçamentário de médio e longo prazo para o financiamento do sistema de TPU, inclusive com uma política de subsídio de maior previsão de funcionamento.
- (II) Realização de audiências e consultas públicas com periodicidade, implementar um canal sistemática de comunicação sobre questões relativas à concessão de TPU com a população, assim como maior atuação do Conselho de Transportes;
- (III) Implementação de um modelo de análise de desempenho a partir de metas e indicadores de desempenho vinculados à remuneração da concessionária, assim como à política de subsídios;
- (IV) Implementação de uma política de integração tarifária para cidadãos que fazem mais de uma viagem num determinado espaço de tempo;
- (V) Estruturação de um sistema de divulgação pública com informações mais detalhadas sobre os serviços prestados, tarifas e descontos tarifários, itinerários, deveres e responsabilidades, documentos contratuais, assim como informações operacionais e financeiras da concessão;
- (VI) Estruturação de uma equipe e instrumentos tecnológicos para fiscalização das atividades da concessionária, com ações de monitoramento e supervisão frequentes, assim como realização periódica de auditorias independentes.

O método adotado neste trabalho foi de grande relevância, uma vez que permitiu identificar o grau de importância que cada um destes pontos possui no aprimoramento da regulação da concessão de TPU em Itajubá. Tal organização permite ao analista – seja ele

um gestor, um controlador ou até mesmo a sociedade civil diretamente interessada no assunto – estruturar uma ordem de prioridade para as questões mais urgentes e importantes, assim como identificar quais critérios estão mais falhos ou avançados.

O trabalho, além de permitir uma análise mais aprimorada da regulação da concessão de TPU em Itajubá (MG), estrutura a construção de um instrumento de análise que pode ser replicada para o estudo de outros municípios. Neste caso, é possível que outras pesquisas venham adaptar o presente instrumento de análise para sua aplicação no estudo de concessões de outros municípios, assim como no estudo comparado entre distintas concessões.

Destaca-se que o método possui limitações que merecem ser colocadas. Primeiro, o fato de que os critérios e subcritérios foram identificados a partir das diretrizes e ferramentas criadas pela Lei Federal nº 12.587/2012, que não esgota o assunto sobre a regulação do TPU. Necessário destacar que podem existir outras questões regulatórias importantes ainda não organizadas na Política Nacional de Mobilidade Urbana e que também merecem atenção e estudo. Outra limitação é a dificuldade de valorar os atributos de forma objetiva, sendo que a escala adotada de três valores (0;0,50 e 1,00) foi uma alternativa encontrada de quantificar referidas análises. Em terceiro lugar, na atribuição do grau de importância, a variação dos pesos atribuídos pelos avaliadores foi calculada a partir dos seus desvios padrão, identificando-se um desvio cujo maior valor foi de 0,278. Isso porque a atribuição dos pesos não é uma atividade absolutamente objetiva, havendo interpretações distintas de acordo com a perspectiva de cada avaliador, motivo pelo qual se optou pela média aritmética das avaliações realizadas.

O trabalho também se dedicou a analisar o TPU sob a ótica da concessão pública, não abordando os casos em que o serviço é prestado diretamente pela administração pública. Outro tópico não abordado no trabalho que impacta a perspectiva sobre a regulação do serviço é o tema da tarifa zero, que embora seja parte da discussão acerca da modicidade tarifária, merece uma análise específica que não foi inserida no escopo desta dissertação.

Por fim, os resultados obtidos na análise apontam caminhos práticos a serem buscados no município de Itajubá. Espera-se que este estudo seja capaz de contribuir para a análise da regulação como mecanismo de aprimoramento do serviço de TPU, mais especificamente que as análises realizadas sejam ferramentas para que o poder público itajubense, a academia e a sociedade civil estejam empenhadas em aperfeiçoar o transporte coletivo no município, revertendo-se em benefícios para toda a coletividade.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Adiel Teixeira; COSTA, Ana Paula Cabral Seixas. **Aplicações com métodos multicritério de apoio à decisão**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003.
- AMAN, Javad Jomehpour Chahar; SMITH-COLIN, Janille. **Transit Deserts: Equity analysis of public transit accessibility**. Journal of Transport Geography. Londres: Elsevier, v. 89, p. 102869, 2020. DOI: [10.1016/j.jtrangeo.2020.102869](https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2020.102869).
- ANDRÉS, Roberto Rolim. **A razão dos centavos: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013**. 2022. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. DOI: [10.11606/T.16.2022.tde-17012023-172844](https://doi.org/10.11606/T.16.2022.tde-17012023-172844).
- ARAGÃO, Joaquim José Guilherme. **Transições institucionais nos transportes públicos: a experiência britânica de desregulamentação**. Revista Transportes, Anpet, vol. 3, n. 2, 1995. DOI: [10.14295/transportes.v3i2.318](https://doi.org/10.14295/transportes.v3i2.318).
- ASHMORE, David P., STONE, John. e KIRK, Yvonne, **The Need for Greater Transparency When Assessing the Performance and Prospects of Melbourne's Rail Franchise Contracts**", Urban Policy and Research Vol. 37, n. 1, pp. 82-96, 2018, DOI: [10.1080/08111146.2018.1486296](https://doi.org/10.1080/08111146.2018.1486296).
- AXHAUSEN, Klaus Werner e SCHÖNFELDER, Stefan. **Activity spaces: measures of social exclusion?** Transport Policy, v. 10, n. 4, out. 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari, Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, SF, v. nº 133, jan/março, 1997.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. 1ed. São Paulo: saraiva, 2006, v. 1.
- CAMARA, Maria. et al. (2017). **Estudo de tempos de viagem motivo casa-trabalho no município do Rio de Janeiro**. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 31. Anais. Recife, ANPET.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Desafios da Mobilidade Urbana no Brasil**, Discussion Papers 2198, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2016, disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6664/1/td_2198.pdf. Acesso em outubro de 2023.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Alteração da base de precificação e custeio dos sistemas de transporte público urbano no Brasil**. Dissertação (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, 2021.
- CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro; VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara; GALINDO, Ernesto; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes e NETO, Vicente Correia de Lima Neto. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios de pesquisa e formulação de políticas públicas**, Brasília, 2021. Capítulo 16. A Mobilidade Urbana no Brasil. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf. Acesso em Setembro de 2024.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Regulamentação e subvenção do transporte coletivo urbano: argumentos a favor e contra**. Revista dos Transportes Públicos, ano 10, n. 41, 1988.
- CNT, “**Apesar da crise, transporte coletivo urbano de passageiros mantém-se como um serviço essencial de mobilidade no país**”, Agência CNT Transporte Atual, publicado em 07/08/2024, disponível em <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/apesar-da-crise-transporte-coletivo-urbano-de-passageiros-mantm-se-como-um-servio-essencial-de-mobilidade-no-pas>. Acesso em outubro de 2024.
- CHRISTOVAM, Francisco. **Marco legal dos transportes públicos entra em nova e decisiva fase**. Publicado em ANTP, 31 de março de 2023. Disponível em: <http://www.antp.org.br/noticias/clippings/marco-legal-dos-transportes-publicos-entra-em-nova-e-decisiva-fase-por-francisco-christovam.html>. Acesso em novembro de 2023.
- COELHO, Vanessa Aparecida. **As manifestações brasileiras de junho de 2013 e suas implicações jurídico-políticas**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 114, p. 583-604, 2019. DOI: [10.11606/issn.2318-8235.v114p583-604](https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v114p583-604).

- COUTINHO, Daniel. **A Constituição de 1988 e o Estado regulador brasileiro**. In: NUSDEO, F. (org.). *A ordem econômica constitucional: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- COUTO, Daniel Marx. **Regulação E Controle Operacional No Transporte Coletivo Urbano: Estudo De Caso No Município De Belo Horizonte/MG**. Dissertação (Mestrado em Geotecnia e Transportes), Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.
- CURRIE, Graham; FOURINIER, Nicolas. **Good Practice Public Transport Concessions: the Cases of London and Melbourne**. Discussion Paper No. 2021-10. Prepared for the Working Group on Public Transport Market Organisation and Innovation, 2021.
- CROZET, Yves, **Mobility as a Service - A New Ambition for Public Transport Authorities**, International Transport Forum Discussion Papers, 2020.
- DRUMOND, Reinaldo Avelar. **Agência municipal reguladora do transporte público coletivo por ônibus: um estudo de caso da aplicabilidade no município de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011.
- FARRANHA, Ana Claudia; e FREZZA, Conrado. **3 National and International Regulation of Public Passenger Transport**. Revista De Direito Brasileira, v. 7, p. 81, Florianópolis, 2014.
- FERES, José Gustavo. **Transporte público nas grandes cidades brasileiras: o desafio do regulador**. IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, n 8, jul-dez 2015, Brasília, 2015, disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6887>, acesso em julho 2023.
- FERRAZ, Ana. e TORRES, Ives. **Transporte público urbano**. 2ª edição. São Carlos, Rima, 2004.
- FERREIRA, Sérgio Silvestrini; e BARBOSA, Heloisa Maria. **Análise Da Ocupação Veicular Para a Inserção De Beneficiários No Transporte Coletivo Urbano**. Journal of Transport Literature, junho de 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-1031.jtl.v10n2a8>.

- FILHO, Ricardo Jose Barbosa De Oliveira. **Análise de Políticas de Subsídios Ao Transporte Público Urbano: O Caso do Sistema de Transporte Público de Passageiros Da Região Metropolitana do Recife**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Universidade Federal De Pernambuco, Recife Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFPE, 2018.
- FILHO, Rômulo Dantc; MEDEIROS DOS SANTOS, Enilson. **Regulamentação do Transporte Urbano por Ônibus: Elementos do Debate Teórico**. In ORRICO FILHO, Rômulo Dantc et altri. *Ônibus Urbano - Regulamentação e Mercados*. Brasília: L.G.E, 1996.
- FREITAS, Isabel Maria Dias Pimentel. **Inclusão Social Pela Mobilidade: O Caso da Região Metropolitana de Salvador**. XIII Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano - CLATPU, 03 a 07 de outubro, Lima, Peru, 2005.
- G1. **Junho de 2013, 10 anos depois: cronologia**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/04/junho-de-2013-10-anos-depois-cronologia.ghtml>. Publicado em 06.06.2023, Acesso em outubro de 2023.
- GARCIA JR, Carlos Alberto Severo e VERDI, Marta Inês Machado. **Interdisciplinaridade e complexidade: uma construção em ciências humanas. Artigos – Condição Humana e Saúde na Modernidade**, Interthesis, v. 12 n. 2, p. 1-20, jul-dez. 2015. DOI: [10.5007/1807-1384.2015v12n2p1](https://doi.org/10.5007/1807-1384.2015v12n2p1).
- GOMES, Luiz Fernando; GOMES, Cláudia Ferreira **Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério**. São Paulo: Atlas, 2012.
- GÓMEZ-LOBO, Andrés; BRIONES, Javier. **Incentives in bus concession contracts: a review of several experiences in Latin America**. Transport Reviews. Londres: Taylor & Francis, v. 34, n. 2, p. 246-265, mar. 2014.
- GOMIDE Aleandre. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas**. TD Ipea 0960. IPEA. Brasília. 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4191 Acesso em outubro de 2023.
- GOMIDE, Alexandre e CARVALHO, Carlos. **A Regulação dos serviços de mobilidade urbana por ônibus no Brasil**. IPEA. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9220>.

- GOMIDE, Alexandre. **Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso**. Brasília: IPEA; Ministério das Cidades, 2004.
- GÖSSILING, Stefan. **Urban transport justice**. Journal of Transport Geography, 54, 1–9, 2016. DOI: [10.1016/j.jtrangeo.2016.05.002](https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.05.002).
- GREGORI, Lúcia. **A Luta pela Universalidade das Políticas Públicas de Transporte**. Revista de Políticas Públicas, 20, 117–126, 2017. DOI: [10.18764/2178-2865.v20nEp117-126](https://doi.org/10.18764/2178-2865.v20nEp117-126).
- GUIMARÃES, Thais; LUCAS, Karen. **O papel da equidade no planejamento de transporte coletivo urbano no Brasil**. Transportes, v. 27, n. 4, p. 76-92, 2019. DOI: [10.14295/transportes.v27i4.1709](https://doi.org/10.14295/transportes.v27i4.1709).
- HURTUBIA, Rodrigo.; LEONHARDT, Julia., **The Experience of Reforming Bus Concessions in Santiago de Chile**, 2021.
- IPEA, Comunicado. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**, Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3440/1/Comunicados_n128_Nova.pdf. Acesso em outubro de 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.
- LAGO, Luciana C. **Trabalho, moradia e (i) mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro**. Cadernos Metrópole, 18, Rio de Janeiro, 2007.
- LIMA, Gregorio Costa Luz de Souza Lima; CARVALHO, Gabriel Stumpf Duarte de. Indicadores de qualidade na regulação do transporte coletivo por ônibus e suas aplicações no Brasil. 32o. Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte da ANPET. FGV, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/27326>. Acesso em agosto de 2024.
- LIMA, Gregorio Costa Luz de Souza Lima; CARVALHO, Gabriel Stumpf Duarte de; e FIGUEIREDO, Miguel Zobarán. **A Incompletude Dos Contratos De Onibus Nos Tempos Da COVID-19**. Revista de Administração Pública (Rio De Janeiro) 54.4 (2020): 994.

- LIMA, Ivan Henrique Moraes. **Prestação de Garantia pelo Poder concedente Em Concessão Comum De Transporte Público Coletivo**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito). Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2021.
- LING, SCHLICKMANN, LOHMAN, **Como evitar o colapso do transporte coletivo pós-pandemia**, Caos Planejado, publicado em 03/08/2020, disponível em: [https://caosplanejado.com/como-evitar-o-colapso do-transporte-coletivo-pos-pandemia/](https://caosplanejado.com/como-evitar-o-colapso-do-transporte-coletivo-pos-pandemia/). Acesso em outubro de 2023.
- LYONS, Glenn; URRY, John. **Travel time use in the information age**. Transportation Research Part A, v. 39, 2005.
- MAILLET, Antoine; e CARRASCO, Sebastián. **Regulación Y Poder Empresarial: El Caso Del Transporte Público En Santiago (2007-2017)**. Revista De Administração Pública, Rio De Janeiro, v. 53, n. 5, 2019.
- MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, 2 ed., Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Nova regulação dos serviços públicos**. São Paulo, Revista de Direito Administrativo, v. 228, p. 13–30, 2005. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v228.2002.46521>. Acesso em outubro de 2022.
- MARRARA, Thiago. **Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, p. 122, 2015.
- MASTRODI, Josue; e BERGAMASCHI Arthur Colombo. **Identidade Entre Permissão e Parceria Público-Privada Patrocinada No Transporte Público Urbano Municipal. Análise De Contratos Do Rio De Janeiro, São Paulo e Campinas**. Revista de Direito Da Cidade, v. 11, n .3, p. 516, 2019.
- MELO, Valdir. **Estudos de casos e casos exemplares: Um aspecto da fundamentação de propostas de políticas públicas**. IPEA, Texto para discussão 2537, Brasília, 2020.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Gestão do Sistema de Transporte Coletivo**. Caderno Técnico de Referência. Brasília, 2015, disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/Caderno-Tecnico-de-Referencia-Gestao-do-Sistema-de-Transporte-Publico-Coletivo.pdf>, acesso em Setembro de 2021.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Marco Legal do Transporte Público Coletivo**. Brasília, Publicação em site oficial, disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/marco-legal-do-transporte-publico-coletivo>. Acesso em novembro de 2023.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES, **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada**. Brasília, 2005.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo**. Caderno Técnico de Referência. Brasília, 2015.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob – Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**, Ministério das Cidades, Brasília, 2015.
- NETO, Arnaldo Lôpo Mont’ Alvão. **Deslocamentos urbanos e desigualdades sociais: um estudo do movimento diário da população de Belo Horizonte**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes**. In: MOISÉS, J.A. et al. (Orgs.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 65-76, 1977.
- ORRICO FILHO, Romulo D. e SANTOS, Enilson M. **Transporte coletivo urbano por ônibus: regulamentação e competição**. In: In: ORRICO FILHO, Rômulo D. et al. *Ônibus urbano – regulamentação e mercados*. Brasília: L.G.E., 1996.
- PAPAIIOANNOU, Panagiotis; GEORGIADIS, George; NIKOLAIDOU, Anastasia; POLITIS, Ioannis. **Public transport tendering and contracting arrangements in countries under regulatory transition: the case of Cyprus**. *Research in Transportation Economics*, v. 83, p. 100944, 2020.

- PEREIRA, Rafael H. M. et al. **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual**. Texto para Discussão 2673. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2021. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10713>. Acesso em outubro de 2023.
- PIRES, Fátima Lauria. **Mobilidade e direitos sociais: uma questão de justiça na cidade**. Tese de Doutorado. Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2013.
- REIS, Manoel de Andrade e Silva. **Mobilidade Urbana: um desafio para gestores públicos**. Cadernos FGV Projetos, São Paulo, 2014, Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/16446>. Acesso em outubro de 2023.
- ROLIM, Fernando Antonio Oliveira. **Regulação Econômica, Teoria Dos Leilões E Competitividade Em Licitações De ônibus Urbanos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Universidade Federal de Pernambuco, 2015.
- ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana anti-exclusão? In: Governo e cidadania. 1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- SAATY, Thomas L. Decision making with the analytic hierarchy process. **International Journal of Services Sciences**, v. 1, n. 1, p. 83-98, jan. 2008.
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Editora Garamond, 2000, p.65.
- SANTOS, Julia Barros dos. **Qualidade do sistema de transporte público: um modelo interdisciplinar de avaliação multicritério aplicado em Itajubá**, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Tecnologia e Sociedade) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2019.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERAFIM, Milena Pavan; PINHEIRO, Lissa Vasconcellos; DIBBERN Thais Aparecida; CRESPO, Natasha Lais; BAIA, Priscila Martins; LEITE, Juliana Arruda; e NOIJE, Paulo Van. **Transporte Público E Mobilidade Urbana: Determinantes Do Preço Da Tarifa De Transporte Público Urbano Por ônibus - Um Estudo Do Caso De Limeira/SP.** REDD – Revista Espaço De Diálogo E Desconexão, v. 10, n. 2, p. 51-63, 2018.

- Silva, André da. **Mobilidade urbana e equidade social: possibilidades a partir das recentes políticas de transporte público na Metrópole do Rio de Janeiro.** Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 10 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 293-317. Rio de Janeiro, 2016, DOI: [10.17127/got/2016.10.014](https://doi.org/10.17127/got/2016.10.014).
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 286.
- SILVA, Marília do Nascimento e LAPA, Tomás de Albuquerque. **O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 511-530, maio/ago 2019. DOI: [10.1590/2236-9996.2019-4507](https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4507).
- STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector: Instructor's manual.** New York: W. W. Norton, 1999.
- VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Políticas de transporte no Brasil: A construção da mobilidade excludente.** Manole, Barueri, SP, Brasil, 2014.
- VERAS, Marla Monise Campos de Castro. **Desafios à efetividade do direito fundamental social ao transporte do modal ônibus no município de Fortaleza após a Emenda Constitucional nº 90/2015.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. Biblioteca Depositária: Biblioteca Universitária da Universidade Federal do Ceará – UFC, 2019.
- WONG, Yale; HENSHER David. **The Thredbo story: A journey of competition and ownership in land passenger transport, Research in Transportation Economics,** Vol. 69, 2018.
- YIN, Robert K. **Case study research, design and methods (applied social research methods).** Thousand Oaks. California: Sage Publications. 2009.
- ZABAN, Breno; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. **Novo modelo de contrato de mobilidade urbana: como gerar receita, aumentar uso e reduzir custos de transporte público urbano,** Nota Técnica IPEA, Brasília, 2021, disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10547>. Acesso em Junho de 2022.

ZIMMERMANN, Lucas. **Controle De Intervalos Entre ônibus: Comparação Entre Métodos Realimentados Clássicos E Controle Preditivo Baseado Em Modelo.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Automação e Sistemas), Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

8 ANEXOS

ANEXOS 01: MATRIZES DE COMPARAÇÃO PAR A PAR

MATRIZ 01: Qual a importância relativa dos critérios abaixo para garantir a maior regulação da concessão de transporte coletivo por ônibus conforme a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012)?

COLUNA

	Planejamento do serviço	Participação e controle social	Metas e indicadores para controle	Modicidade Tarifária	Transparência	Fiscalização
Planejamento do serviço						
Participação e controle social						
Metas e indicadores para controle						
Modicidade Tarifária						
Transparência						
Fiscalização						

Grau de Inconsistência

#DIV/0!

#DIV/0!

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna

5 - Linha muito mais importante que Coluna

7 - Linha bastante mais importante que Coluna

9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha

1/5 - Coluna muito mais importante que Linha

1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha

1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

MATRIZ 02: Qual a importância relativa dos critérios abaixo no planejamento de serviço de Transporte Público por ônibus de determinada concessão?

COLUNA

	Avaliação técnica da concessão	Estudo técnico atualizado	Plano de Mobilidade Urbana	Previsão orçamentária
Avaliação técnica da concessão				
Estudo técnico atualizado				
Plano de Mobilidade Urbana				
Previsão orçamentária				

Grau de Inconsistência

#DIV/0!

#DIV/0!

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna
 5 - Linha muito mais importante que Coluna
 7 - Linha bastante mais importante que Coluna
 9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha
 1/5 - Coluna muito mais importante que Linha
 1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha
 1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

MATRIZ 03: Qual a importância relativa dos subcritérios abaixo na participação e controle social do serviço de Transporte Público por ônibus de determinada concessão?

COLUNA

	Audiências e consultas públicas	Conselho Municipal de Transportes	Ouvidoria específica
Audiências e consultas públicas			
Conselho Municipal de Transportes			
Ouvidoria específica			

Grau de Inconsistência

#DIV/0!

#DIV/0!

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna
 5 - Linha muito mais importante que Coluna
 7 - Linha bastante mais importante que Coluna
 9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha
 1/5 - Coluna muito mais importante que Linha
 1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha
 1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

MATRIZ 04: Qual a importância relativa dos critérios abaixo na modicidade tarifária do serviço de Transporte Público por ônibus de determinada concessão?

COLUNA

	Subsídio público	Outros mecanismos
Subsídio público		
Outros mecanismos		

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna
5 - Linha muito mais importante que Coluna
7 - Linha bastante mais importante que Coluna
9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha
1/5 - Coluna muito mais importante que Linha
1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha
1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

MATRIZ 05: Qual a importância relativa dos subcritérios abaixo para a transparência do serviço de Transporte Público por ônibus de determinada concessão?

	Transparência da estrutura tarifária	Transparência do serviço prestado	Transparência das informações operacionais	Transparência dos documentos contratuais
Transparência da estrutura tarifária				
Transparência do serviço prestado				
Transparência das informações operacionais				
Transparência dos documentos contratuais				

Grau de Inconsistência

#DIV/0!

#DIV/0!

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna
 5 - Linha muito mais importante que Coluna
 7 - Linha bastante mais importante que Coluna
 9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha
 1/5 - Coluna muito mais importante que Linha
 1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha
 1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

MATRIZ 06: Qual a importância relativa dos subcritérios abaixo para a fiscalização do serviço de Transporte Público por ônibus de determinada concessão?

	Equipe de fiscalização	Ações de fiscalização	<i>COLUNA</i> Auditoria independente
Equipe de fiscalização			
Ações de fiscalização			
Auditoria independente			

Grau de Inconsistência

#DIV/0!

#DIV/0!

Escala numérica

1 - Igual importância

3 - Linha pouco mais importante que Coluna
 5 - Linha muito mais importante que Coluna
 7 - Linha bastante mais importante que Coluna
 9 - Linha extremamente mais importante que Coluna

1/3 - Coluna pouco mais importante que Linha
 1/5 - Coluna muito mais importante que Linha
 1/7 - Coluna bastante mais importante que Linha
 1/9 - Coluna extremamente mais importante que Linha

ANEXOS II: AVALIAÇÕES DO GRUPO DE ESPECIALISTAS

01. MATRIZ DE CRITÉRIOS

AVALIADORES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Média	Desvio Padrão
Planejamento do serviço	0,1544	0,2143	0,2104	0,1762	0,4195	0,4747	0,1638	0,0439	0,1667	0,2376	0,234122	0,125716
Participação e controle social	0,1115	0,0714	0,0429	0,0594	0,0799	0,0274	0,0862	0,1401	0,1667	0,0871	0,084567	0,041729
Metas e indicadores para controle	0,1743	0,2143	0,2104	0,2389	0,1917	0,2376	0,2263	0,1026	0,1667	0,2336	0,202456	0,041727
Modicidade tarifária	0,3076	0,2143	0,0709	0,2889	0,0374	0,0502	0,3786	0,4194	0,1667	0,1781	0,2005	0,131349
Transparência	0,0779	0,0714	0,1847	0,1299	0,0799	0,125	0,0496	0,0721	0,1667	0,1318	0,112344	0,043871
Fiscalização	0,1743	0,2143	0,2807	0,1067	0,1917	0,0851	0,0955	0,2218	0,1667	0,1318	0,166033	0,062774

02. PLANEJAMENTO DO SERVIÇO

AVALIDORES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Média	Desvio Padrão
Avaliação técnica da concessão	0,22396	0,22813	0,14375	0,125	0,05689	0,27533	0,17231	0,4301	0,09688	0,3	0,203154	0,11055
Estudo técnico atualizado	0,13021	0,38438	0,30625	0,125	0,26335	0,07221	0,19154	0,4301	0,38438	0,3	0,273023	0,10967
Plano de Mobilidade Urbana	0,16146	0,29063	0,30625	0,375	0,55789	0,4072	0,55948	0,05057	0,22813	0,1	0,303661	0,16659
Previsão Orçamentária	0,48438	0,09688	0,24375	0,375	0,12187	0,24526	0,07667	0,08922	0,29063	0,3	0,232366	0,12939

03. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

AVALIADORES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Média	Desvio Padrão
Audiências e consultas públicas	0,65549	0,2	0,42857	0,6	0,08331	0,74558	0,2605	0,51053	0,33333	0,42857	0,424588	0,199174
Conselho Municipal de Transportes	0,15776	0,2	0,42857	0,2	0,72351	0,12012	0,63335	0,10014	0,33333	0,14286	0,303964	0,210996
Ouvidoria específica	0,18675	0,6	0,14286	0,2	0,19319	0,1343	0,10616	0,38932	0,33333	0,42857	0,271448	0,152126

04. MODICIDADE TARIFÁRIA

AVALIADORES	1	2	3	4		6	7	8	9	10	Média	Desvio Padrão
Subsídio Público	0,16667	0,83333	0,75	0,5	0,83333	0,75	0,875	0,5	0,83333	0,25	0,629166	0,27795

Outros mecanismos	0,83333	0,16667	0,25	0,5	0,16667	0,25	0,125	0,5	0,16667	0,75	0,370834	0,246114
--------------------------	---------	---------	------	-----	---------	------	-------	-----	---------	------	----------	----------

05. TRANSPARÊNCIA

AVALIADORES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Média	Desvio Padrão
Transparência da estrutura tarifária	0,38189	0,1	0,07887	0,375	0,0967	0,17456	0,17864	0,25	0,25	0,3	0,218566	0,105692
Transparência do serviço prestado	0,3938	0,3	0,51935	0,375	0,55495	0,29035	0,37966	0,25	0,25	0,1	0,341311	0,127244
Transparência das informações operacionais	0,08239	0,3	0,20089	0,125	0,0967	0,1114	0,37966	0,25	0,25	0,3	0,209604	0,097126
Transparência dos documentos contratuais	0,14192	0,3	0,20089	0,125	0,25165	0,42368	0,06204	0,25	0,25	0,3	0,230518	0,098193

06. FISCALIZAÇÃO

AVALIADORES	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	Média	Desvio Padrão
Equipe de fiscalização	0,1429	0,4286	0,1429	0,0909	0,7235	0,6333	0,239	0,0567	0,3333	0,4286	0,32197	0,218128

Ações de fiscalização	0,7143	0,4286	0,4286	0,4545	0,1932	0,2605	0,6234	0,2946	0,3333	0,4286	0,41596	0,151444
Auditoria independente	0,1429	0,1429	0,4286	0,4545	0,0833	0,1062	0,1376	0,6486	0,3333	0,1429	0,26208	0,182645