
ROCHA, F.; RAMOS, C. (2018). *Modelos de gestão do transporte público urbano de passageiros: as experiências das cidades do Porto (Portugal) e de Salvador (Brasil)*, The overarching issues of the european space - preparing the new ..., Porto, Fac. Letras Univ. Porto. pp. 336 -349

MODELOS DE GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE PASSAGEIROS: AS EXPERIÊNCIAS DAS CIDADES DO PORTO (PORTUGAL) E DE SALVADOR (BRASIL)

Francisco Ulisses Santos ROCHA

Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola Politécnica
chicoulisses@gmail.com

Maria da Conceição Pereira RAMOS

Universidade do Porto (UP) – FEP
cramos@fep.up.pt

Resumo

Esse trabalho analisa os modelos de gestão do transporte público de passageiros nas cidades do Porto (Portugal) e Salvador (Brasil), objetivando levantar subsídios de diferentes realidades urbanas que viabilizem a eficácia e a racionalização da mobilidade urbana. O Porto é a segunda cidade de Portugal em população, com 238 mil habitantes, onde são realizadas diariamente 1,2 milhões de viagens abrangendo todos os modos de transporte. Salvador é a capital do estado da Bahia, terceira maior cidade do Brasil, com três milhões de habitantes e com 4 milhões de viagens diárias. Para esse estudo realizou-se, em ambas as cidades, pesquisa bibliográfica, análise documental de planos estratégicos e relatórios de gestão das empresas públicas e privadas, de teses e dissertações sobre o assunto e foram entrevistados gestores de empresas públicas e privadas. Nas conclusões, avaliam-se quais os aspectos dos modelos de gestão de cada uma das cidades que podem ser incorporados positivamente.

Palavras chave: mobilidade urbana; transporte público; gestão de transporte público.

Abstract

This work analyses the models of public passenger transport management in the cities of Porto (Portugal) and Salvador (Brazil), aiming to raise subsidies of different urban realities that make feasible the efficiency and rationalization of urban mobility. Oporto is the second largest city in Portugal with a population of 238,000, where 1.2 million trips are carried out every day covering all modes of transport. Salvador is the capital of the state of Bahia, the third largest city in Brazil, with three million inhabitants and 4 million trips daily. For this study, bibliographical research, documentary analysis of strategic plans and management reports of public and private companies, theses and dissertations on the subject were carried out in both cities, and public and private company managers were interviewed. In the conclusions, it is evaluated which aspects of the management models of each of the cities that can be incorporated positively.

Keywords: urban mobility; public transportation; public transport management.

1. Introdução

Além de sua grande relevância, a mobilidade urbana é tema de grande complexidade na problemática atual das grandes cidades, seja no Brasil, em Portugal, na Europa, seja em todo o mundo. A convivência da população com os congestionamentos diários, a poluição ambiental, o longo tempo gasto nas viagens, o desgaste físico e psíquico das pessoas verificados nas metrópoles mundiais tem provocado o debate sobre como eliminar ou reduzir os impactos negativos na qualidade de vida urbana,

decorrente da priorização do veículo individual sobre o coletivo, como meio de deslocamento nas cidades e o papel dos transportes na redução das desigualdades sócio espaciais urbanas (ROCHA, 2014).

Assim, os problemas urbanos colocam desafios à gestão das cidades e dos transportes públicos, levantando importantes questões económicas, ambientais e educacionais para os cidadãos e as autoridades, como a degradação ambiental nos centros urbanos, onde a poluição atmosférica e sonora afeta a população (PATRÍCIO, 2012), e onde é necessário promover a sustentabilidade territorial, ambiental, económica e social (RAMOS e PATRÍCIO, 2014).

A gestão do transporte e da circulação nas cidades são atividades essenciais para o Poder Público, tendo em vista sua responsabilidade em garantir a provisão adequada de transporte público, mobilidade e acessibilidade para a população das cidades, como também a aferição de sua qualidade e de seu custo. Uma maior qualidade e produtividade do transporte e da circulação urbana exigem a implantação de um modelo organizacional / institucional e de gestão para estes setores, onde estejam definidos claramente os papéis e o quadro de relações para os agentes públicos e privados envolvidos, e que seja adequado ao cumprimento dos papéis e responsabilidades previstas.

Neste artigo são analisadas as particularidades, em termos de organização, gestão e financiamento, do transporte público de passageiros, nas cidades do Porto (Portugal) e Salvador (Brasil). Para o estudo, em ambas as cidades, realizou-se pesquisa bibliográfica, análise documental de planos estratégicos, relatórios de gestão das empresas públicas e privadas, teses e dissertações sobre o assunto, legislação pertinente e entrevistas com gestores de empresas públicas e privadas. A partir da observação dessas diferentes realidades urbanas, espera-se levantar subsídios na busca de melhores soluções que viabilizem a eficácia e a racionalização da mobilidade urbana nas metrópoles.

2. As cidades e suas características

Porto é a segunda maior cidade de Portugal, depois de Lisboa, situada no noroeste do país e capital do Distrito do Porto e da região Norte. O município tem 41,42 km² de área e possui uma população de 237.591 habitantes (INE, 2011). É uma cidade conhecida mundialmente pelo seu vinho, pela gastronomia, por suas pontes e arquitetura contemporânea e antiga, sendo seu centro histórico, classificado como Património Mundial pela UNESCO. A área metropolitana do Porto agrupa 17 municípios com 2.494.741 habitantes em 2.089 km² de área, com uma densidade populacional próxima de 1098 hab/km², o que torna a maior metrópole do noroeste peninsular e a 13^a área urbana mais populosa da União Europeia.

Salvador é a capital do estado da Bahia/Brasil, fundada em 1549, e foi a primeira capital do país até 1763, quando esta foi transferida para o Rio de Janeiro. Salvador é uma metrópole nacional com, aproximadamente, 3,0 milhões de habitantes, sendo o município mais populoso do Nordeste, a terceira cidade mais populosa do Brasil, abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro, tendo 706,8 km² de área. As

belezas naturais e os sítios históricos, que se desenvolveram ao longo de seus 467 anos, fazem do turismo sua principal fonte de renda. Sua Região Metropolitana, conhecida como "Grande Salvador", possui 3,5 milhões de habitantes, o que a torna a terceira mais populosa do Nordeste, sétima do Brasil e uma das 120 maiores do mundo (PMS, 2015). Na Figura 1 são mostradas as localizações das duas cidades.

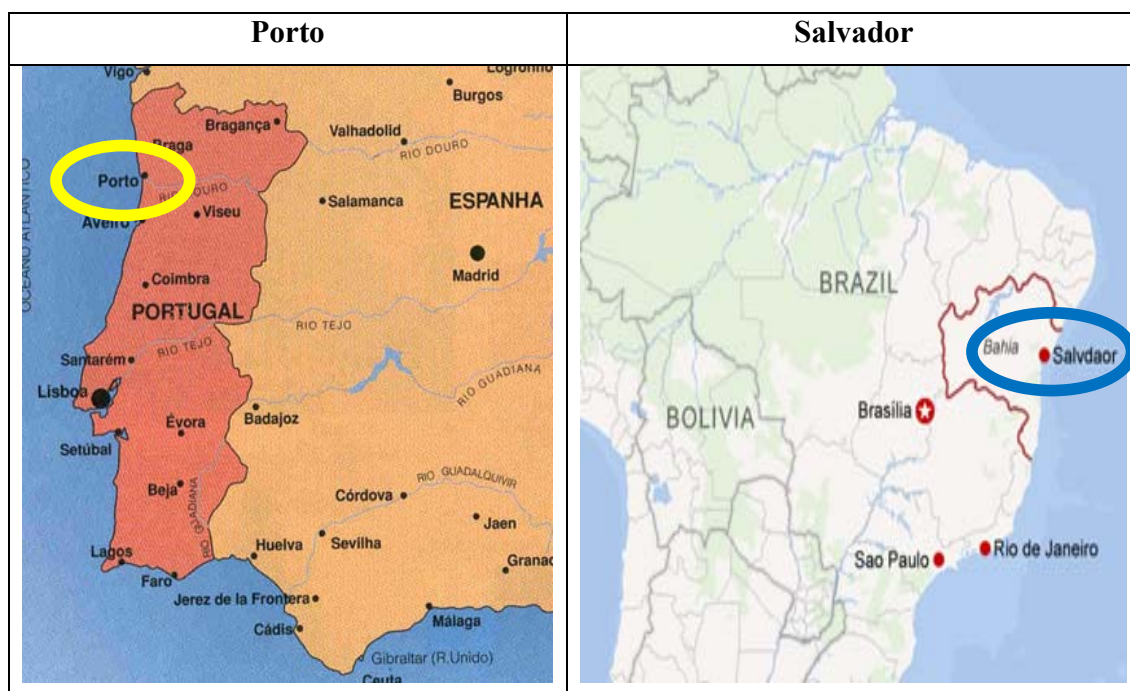


Figura 1 - Localizações do Porto e Salvador.

3. Mobilidade urbana

3.1. Porto

No Porto são realizadas diariamente, 1,2 milhões de viagens por todos os modos de transporte, sendo que 50% são intramunicipais e as demais 50% são atraídas de fora do Porto (40%) e para fora do Porto (10%). Em 2001, segundo a pesquisa de Origem e Destino (OD), o transporte individual respondia por 42,6% das viagens, vindo em seguida o modo a pé, com 30%, e por fim o transporte público com 25,4%. Deve-se ressaltar que nesta época ainda não havia o Metrô no Porto, e o transporte coletivo era feito quase que exclusivamente pelo modo rodoviário, através da Sociedade de Transportes Colectivos do Porto – STCP (ALMEIDA, 2015).



Figura 2 - Linhas do Metro do Porto. Fonte: METRO DO PORTO (2014)

Quanto aos motivos de deslocamento, 41% das viagens no interior da cidade são de regresso à residência, 34% para trabalho e 25% para estudo e outros motivos (ALMEIDA, 2015). O índice de mobilidade do Porto é de 3,2 viagens por habitante (viagens/hab). Considerando-se apenas a população móvel, o índice de mobilidade passa para 4,3 viagens/hab, enquanto que o percentual de pessoas que não se deslocam é de 24,6%. A taxa de motorização na cidade (veículos/1000 habitantes) passou de 334,8 (2001) para 439,24 (2011), o que representa um aumento de 31% no período de dez anos (ALMEIDA, 2015).

O transporte público da cidade do Porto é operado por duas empresas: Metro do Porto e a STCP. O Metro do Porto, composto de uma rede ferroviária eletrificada subterrânea e de superfície, assegura a mobilidade de e para sete municípios da área metropolitana do Porto e é composta de 81 estações e 6 linhas que totalizam 66,6 km. Nos primeiros 10 anos de operação (2005-2014), a demanda de passageiros do metro do Porto evoluiu em crescimento, atingindo cerca de 57 milhões de passageiros em 2014, um crescimento de 1,8% em relação ao ano anterior. A Estação Trindade, no cruzamento da

linha Amarela com todos os ramais das outras linhas, é o ponto central da rede do metro (METRO DO PORTO, 2014).

A STCP, S.A. é uma sociedade anônima de capitais exclusivamente públicos (Decreto-Lei nº 202/94, de 23 de julho), e é a empresa responsável pela gestão da rede de autocarros (ônibus) no município do Porto e também por várias linhas dos municípios da Área Metropolitana do Porto e conta com um efetivo de 1.173 trabalhadores (STCP, 2014).

3.2. Salvador

Em Salvador são realizadas diariamente 4,6 milhões de viagens por todos os modos, sendo que o índice médio de mobilidade do município é de 1,70 viagens/habitante/dia. Dessas viagens, 44% ocorrem através do transporte coletivo, 22% por transporte individual e 33% por transporte não motorizado (a pé e bicicleta). Quanto aos motivos dessas viagens, 47,3% são de retorno à residência, 23,1 % para trabalho, 13,1 % para escola e outros motivos absorvem o restante. A cidade também é origem ou destino de cerca de 80% das 6 milhões de viagens de sua Região Metropolitana. A taxa de imobilidade de Salvador é de 27,7%. (SEINFRA, 2012).

O transporte público coletivo por ônibus é o principal meio de transporte da cidade, atendendo a mais de 94% da demanda transportada, embora existam outros meios de transporte à disposição da população de Salvador e sua Região Metropolitana subordinados a diferentes níveis da administração pública Municipal e Estadual. Atualmente, existem 3 empresas operadoras no sistema de transporte coletivo por ônibus de Salvador - STCO, que contam com uma frota de 2.432 veículos em operação, atendendo a uma demanda mensal de 28 milhões de passageiros pagantes. A rede de ônibus embora tenha uma boa cobertura espacial, do ponto de vista temporal apresenta tempos de percursos muito longos e irregularidades de horários, o que faz com que o sistema tenha um baixo nível de serviço (OFICINA, 2015).

O Metrô de Salvador iniciou a operação comercial da Linha 01 de 12,4 km em janeiro de 2016, e uma segunda linha do Metrô está sendo construída ao longo do eixo da Avenida Luís Viana (Av. Paralela) até o Aeroporto da cidade, devendo ser estendida até o vizinho município de Lauro de Freitas e cujas obras estão previstas de conclusão para 2017, totalizando as duas linhas 41 km de extensão, com investimento total de R\$ 4,7 bilhões (CCR, 2016).

Na Tabela I a seguir, onde se apresenta as principais características da mobilidade nas duas cidades, destaca-se a predominância do transporte coletivo em Salvador (44%) em relação ao individual (22%), inversamente ao que ocorre no Porto, onde o transporte individual (43%) prevalece sobre o coletivo (25%). Ressalta-se também o índice de mobilidade do Porto, de 3,2 viagens/hab., representando quase o dobro de Salvador, de 1,7 viagens/hab. A condição de renda média baixa predominante da população pode ser um importante fator que justifique a baixa taxa de mobilidade e a baixa participação do transporte individual em Salvador (PMS, 2015).



Figura 3 - Linhas do Metro de Salvador Fonte: CCR (2016)

Tabela I - Características da mobilidade urbana de Porto e Salvador

| CIDADE | Viagens/ Dia (milhões) | Viagens/ hab | Transp. Coletivo (%) | Transp. Particular (%) | Não Motorizado (%) | Motivo Residência (%) | Motivo Trabalho (%) | Motivo Estudo (%) | Imobilida de (%) |
|-----------------|------------------------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|
| PORTO | 1,2 | 3,2 | 25 | 43 | 30 | 41 | 34 | 25 | 25 |
| SALVADOR | 4,6 | 1,7 | 44 | 22 | 33 | 47 | 23 | 13 | 28 |

Fonte: elaborado pelos autores a partir de SEINFRA (2012) e ALMEIDA (2014).

4. Contexto legal e institucional dos transportes urbanos

4.1. Portugal

O Regulamento de Transportes em Automóveis desde 1948, mesmo com diversas alterações, foi o instrumento legal que embasou jurídica e tecnicamente a regulação do serviço público coletivo de transportes de passageiros em Portugal, até ser revogado em 8 de agosto de 2015. A Constituição da República Portuguesa (1976), aprovada em 02 de abril de 1976, apenas no artigo 65º diz que o Estado assume o papel de programar e executar uma política de habitação apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e equipamento social. Ao longo desse período, foram promulgados diversos instrumentos legais que embasaram a regulação jurídica e técnica do transporte público no país, conforme mostra a Tabela II a seguir.

Tabela II - Principais marcos legais na área dos transportes urbanos em Portugal

| ANO | INSTRUMENTO LEGAL |
|------|---|
| 1948 | Lei nº 37272 - Regulamento do Transporte Automóvel (RTA). |
| 1976 | Constituição da República Portuguesa, aprovada em 02 de abril de 1976. |
| 1990 | Lei nº 10/90 - Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBTT). |
| 2007 | Regulamento 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho - trata das obrigações e contratos de serviço público de transporte de passageiros. |
| 2009 | Lei nº 1/2009 - São constituídas e entram em exercício de funções as Autoridades Metropolitanas de Transportes. |
| 2013 | Lei nº 75/2013 - Novo regime jurídico das autarquias locais que consagra a atribuição plena de competências às autarquias e CIM. |
| 2015 | Lei no. 52/2015 de 9 de junho de 2015 - Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP). |

Fonte: IMT

Existe, atualmente, um novo quadro regulamentar no setor de transportes em Portugal, que está embasado nas recomendações estabelecidas nos seguintes documentos:

- Plano Estratégico de Transportes, PET 2011-2015 (MEE, 2011), que faz o diagnóstico e elabora proposições de todas as áreas do setor e clarifica o papel do Estado no setor dos transportes e infraestruturas.

- Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (ME, 2014), denominado de PETI3+, projeta uma segunda fase de reformas estruturais, bem como o conjunto de investimentos em infraestruturas de transportes a serem concretizadas até o ano de 2020.
- Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa, para toda a União Europeia (UE), o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros;
- Novo regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013) que consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às autarquias e Comunidades Intermunicipais (CIM).
- Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - RJSPTP (Lei no. 52/2015 de 9 de junho de 2015), que estabelece novas regras para o setor.

4.2. Brasil

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, define as áreas de atuação da União e dos municípios, cabendo à primeira, a instituição das diretrizes da política de desenvolvimento urbano e dos transportes urbanos e aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo urbano, sempre através de licitação. Na Tabela III são apresentados os principais marcos legais na área dos transportes urbanos no Brasil.

Tabela III - Principais marcos legais no transporte urbano no Brasil

| ANO | INSTRUMENTO LEGAL |
|------|--|
| 1988 | Constituição da República do Brasil, que consolida o transporte e a circulação urbana como atribuições dos municípios. |
| 1993 | Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. |
| 1995 | Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. |
| 2001 | Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana no Brasil. |
| 2012 | Lei nº 12.587, Lei da Mobilidade, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. |
| 2015 | Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole, que traça diretrizes para as funções públicas metropolitanas. |

Fonte: elaborado pelos autores a partir de IPEA (2013)

5. Gestão e financiamento dos transportes urbanos

5.1. Porto

Com a nova Lei no. 52/2015 de 9 de junho de 2015, que também revogou o Regulamento de Transportes em Automóveis – RTA, os municípios portugueses veem os seus poderes reforçados na área da gestão e organização dos transportes. As autarquias e as Comunidades Intermunicipais poderão, também, associar-se entre si e criar, por exemplo, redes de transportes de âmbito regional. O novo RJSPTP prevê três grandes níveis de competências para o setor dos transportes de passageiros de Portugal, assim distribuídos:

- Estado (Governo Federal) – passa a ser a autoridade competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito nacional: modo ferroviário pesado, transporte expresso e internacional.
- Municípios – responsáveis pela organização dos transportes na esfera municipal.
- Entidades intermunicipais - comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas (do Porto e de Lisboa), responsáveis pelos transportes no âmbito intermunicipal.

No caso do Porto, as empresas STCP e Metro do Porto, continuam sob a responsabilidade do Estado e a Área Metropolitana do Porto poderá, também, adotar o modelo de organização que considerar mais adequado, seja por meio dos respetivos órgãos ou por meio de serviços intermunicipalizados.

Quanto ao financiamento dos transportes, o Artigo 11º. do RJSPTP (2015) discrimina as fontes de financiamento para os serviços de transporte público de passageiros em Portugal, dentre as quais destacam-se as receitas tarifárias, as receitas da publicidade e receitas decorrentes de taxas de até dois por cento do total das receitas geradas pelas respetivas empresas, cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros. Também está prevista a criação pelo Governo de um Fundo para o Serviço Público de Transportes de forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte que deverá ser até 30 de junho de 2016 (RJSPTP, 2015).

5.2. Salvador

Em atendimento à Constituição, e de acordo com a Lei Municipal no. 8.725/2014, que modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador – PMS, cabe ao Município, através da Secretaria Municipal de Mobilidade – SEMOB, o planejamento, coordenação, execução e controle da política municipal dos transportes públicos, a engenharia de tráfego e a regulação e controle dos serviços municipais de transportes públicos de passageiros e à Superintendência de Trânsito e Superintendência

de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR a gerência do Sistema de Trânsito do Município, estacionamentos públicos e a execução das atividades previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Os serviços são realizados através da delegação a três empresas privadas, mediante concorrência pública que foi realizada em 2014, cujos contratos, com prazo de 25 anos e improrrogáveis, não preveem subsídios públicos para compensar possíveis déficits operacionais das operadoras privadas.

Já a operação dos serviços de transportes de passageiros intermunicipais, inclusive os da Região Metropolitana de Salvador, está sob a responsabilidade do Estado da Bahia, através da AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia. Também são de responsabilidade do Governo Estadual, através da empresa pública Companhia de Transporte do Estado da Bahia - CTB, o transporte urbano sobre trilhos de Salvador, que engloba o trem urbano e o Metrô de Salvador.

No caso do metrô, foi realizada uma concorrência pública em 2014, na modalidade de Parceria Público-Privada, que abrange o projeto, construção, operação e manutenção do sistema, com previsão de subsídios para déficits operacionais e participação pública no investimento e aquisição dos veículos, sendo vencedora a empresa CCR. O contrato tem vigência de 30 anos.

Em termos de financiamento dos serviços, o que está definido nos contratos com as operadoras de transporte por ônibus de Salvador, obedece ao modelo vigente brasileiro, em que os custos operacionais são cobertos com as receitas tarifárias, não havendo previsão de subsídios por parte do governo municipal. O critério de julgamento adotado na concorrência foi o de maior outorga, que totalizou R\$180 milhões, valor esse que deverá ser totalmente investido na mobilidade urbana, por força da Lei no. 12.587/2012.

Além desses recursos a administração municipal poderá recorrer a fontes do Governo Federal e as operadoras às receitas adicionais, vinculadas à publicidade nos veículos e na bilhetagem eletrônica.

6. Discussão

Busca-se nesse trabalho, agregar conhecimento à temática da gestão dos transportes públicos, através da análise das realidades diferenciadas de duas cidades, Porto (Portugal) e Salvador (Brasil), como também, mais especificamente, avaliar o que Salvador pode aprender com o Porto nessa área e vice-versa e que subsídios podem ser extraídos das experiências dessas duas cidades que contribuam para a maior eficácia e racionalização da mobilidade urbana nas metrópoles.

No campo legal, um primeiro aspecto positivo a destacar do Brasil, é que a Constituição Federal de 1988 define com bastante clareza os papéis a serem desempenhados pelas diversas instâncias governamentais no que se refere ao planejamento e gestão do transporte municipal, enquanto que, nesse aspecto, em Portugal a Constituição é vaga, ou mesmo omissa nesse tema, fazendo apenas uma breve referência ao transporte quando trata da questão da habitação (Artigo 65). O documento *PETI 3+*

(ME, 2014) diagnostica em Portugal a inexistência ou a falta de clareza da repartição de competências entre o Estado, Municípios e órgãos de representação regional/metropolitana no planeamento, organização e financiamento dos serviços públicos de transporte de passageiros a nível local, regional e metropolitano.

Quanto à Salvador, verifica-se a clareza dos papéis e instâncias de decisão na gestão dos transportes e a experiência exitosa de realização das concorrências públicas dos sistemas de transportes rodoviários e metroviários, com delegação entre poder público e operadoras para empresas privadas, sob controle do Poder Público, cujos contratos estabelecem as relações entre o órgão gestor e as operadoras e uma nova parametrização do serviço visando o aumento da sua qualidade. Os novos contratos estabelecem prazos de longa duração, 25 anos para os ônibus e 30 anos para o Metrô, que propiciam a necessária estabilidade dos investimentos na rede de transportes.

Já do ponto de vista de qualidade da rede de transportes, em Salvador a multimodalidade é ainda incipiente, pois os ônibus transportam mais de 95% dos passageiros do município. Numa cidade de quase 3 milhões de habitantes, o metro recém-inaugurado tem apenas uma linha de 12 km de extensão, com integração mínima com a rede de ônibus (apenas 10 linhas) e uma demanda ainda pouco representativa (30.000 pass/dia) e um trem urbano com 11 km de extensão e demanda insignificante de 11.000 pass/dia. Mesmo com as melhorias introduzidas no sistema de ônibus após a concorrência, como renovação parcial da frota, implantação de sistema de monitoramento em tempo real por GPS, o nível de serviço prestado pelos ônibus ainda é deficiente.

Quanto ao Porto, ao contrário de Salvador, já existe uma consolidada rede multimodal e integrada, composta de metrô, ônibus e trens urbanos, com razoável cobertura espacial abrangendo, inclusive, a área metropolitana e com oferta superior à demanda. Numa cidade de 238 mil habitantes, portanto, menos de 10% da população de Salvador, o Metro do Porto possui uma rede de 66 km de extensão e uma demanda transportada da ordem de 57 milhões de passageiros/ano (METRO DO PORTO, 2014). A ligação do metrô do Porto ao respectivo aeroporto constitui um fator competitivo para o turismo regional e desenvolvimento do turismo internacional. Outro aspecto positivo são os novos sistemas tarifários focados no apoio a segmentos da população com baixos rendimentos, através da criação do Passe Social+.

No que se refere ao financiamento, em Salvador, cerca de 95% do transporte público urbano de passageiros é realizado através de ônibus e seu custo operacional é arcado, exclusivamente, por seus usuários através das tarifas pagas pela utilização do serviço. Dessa maneira, não havendo subsídios, o equilíbrio custo/receita é, geralmente, alcançado com a queda de qualidade do serviço ofertado.

Na Europa, em grande parte dos países existe um sistema de financiamento do transporte público que, em linhas gerais, cobre entre 40% e 50% dos custos dos sistemas (IPEA, 2013). Em Portugal, a legislação vigente prevê a possibilidade de indenizações compensatórias (IC) para os sistemas de transportes públicos, que consistem em complementações financeiras para suprir o déficit operacional das empresas públicas do setor. As indenizações compensatórias às cidades do Porto e Lisboa são

pagas pelo orçamento de Estado aos operadores de transporte público, sendo anualmente fixadas através de Resolução de Conselhos de Ministros (DUARTE, 2012). Nos demais centros urbanos, onde existem serviços de transporte coletivo, são os municípios os responsáveis pela política de preços e pelas opções de indenizações compensatórias, caso os preços praticados não cubram os encargos da exploração dos serviços (DUARTE, 2012).

A situação de insustentabilidade das empresas do setor público dos transportes e infraestruturas, dentre elas o Metro do Porto e a STCP, e a inevitabilidade de introduzir reformas profundas e urgentes foi diagnosticada pelo PET – Plano Estratégico de Transportes 2011/2015 (MEE, 2011). Entre as conclusões desse documento, consta que essas empresas ao longo das últimas décadas, apresentavam um contínuo e elevado déficit operacional, mesmo após o pagamento de indenizações compensatórias, o qual, associado à realização de projetos de investimento de baixo retorno econômico, majoritariamente viabilizados através de crédito bancário, conduziu a um crescente endividamento, pondo em risco a sustentabilidade destas empresas.

De uma maneira geral, os sistemas de transporte público urbano não geram receitas suficientes para a cobertura integral dos custos e os sistemas de transporte público de ambas as cidades apresentam graves problemas nessa área a serem ainda equacionados e superados. Em Salvador, como no Brasil, um dos grandes desafios, nesse momento, refere-se à definição de novas fontes de financiamento do setor, na medida em que esse modelo de se aumentar o preço das tarifas para financiar as melhorias reivindicadas pelos usuários dos serviços mostra-se totalmente inadequado para se alcançar os objetivos de um transporte público de alta qualidade com baixo custo.

No Porto, o desafio consiste em solucionar o problema do histórico e elevado nível de endividamento do Metro do Porto e a STCP, empresas públicas de transportes públicos de passageiros da cidade. De acordo com o PET, a SCTP apresentava em 2010 uma situação de capitais próprios negativos em 276 milhões de euros enquanto que o Metro de Porto registrou em 2010 uma situação de capitais próprios negativos de 1.158 milhões de euros e encargos com juros, resultantes da dívida acumulada, de aproximadamente 89 milhões de euros nesse ano.

Diante desse quadro, o documento *PET/ 3+* (ME, 2014) recomenda, então, a necessidade dessas empresas de conciliar crescimento com rigor orçamental, para solucionar o déficit operacional. Além disso, o documento relata também como problema a falta de alinhamento de incentivos entre os municípios e o Estado no que se refere ao planejamento, gestão, oferta e financiamento de sistemas públicos de transporte de passageiros de Portugal.

Em síntese, Salvador apresenta como subsídios positivos os modelos de concorrência pública para os sistemas urbanos de transportes sobre pneus e trilhos, enquanto o Porto mostra como uma experiência exitosa, a consolidação de uma rede multimodal, com boa cobertura espacial e temporal e integrada através de um sistema de bilhetagem bastante eficiente, o Andante.

7. Conclusões

Para que a gestão dos transportes públicos urbanos de passageiros seja eficiente e efetiva é necessário, antes de tudo, que estejam bem definidos o papel do poder público e das operadoras de serviço de transportes e suas respectivas esferas de atuação. Em seguida, a estrutura organizacional responsável deve estar bem caracterizada, quanto às suas atribuições, na esfera de governo na qual está inserida, sem acumular funções muito díspares, que lhe requeiram vocações e atenções muito diversificadas.

Além disso, deve dispor de corpo técnico qualificado para o exercício de atribuições que vão além da administração operacional, de modo a ser capaz de avaliar a qualidade e funcionalidade dos serviços que são prestados à população. Da mesma forma, é imprescindível que disponha de infraestrutura condizente, recursos técnicos e metodológicos, instalações e equipamentos, para viabilizar as atribuições e funções que exercerá.

Buscou-se nesse trabalho, extrair subsídios de experiências contrastantes das cidades do Porto, em Portugal, e Salvador, no Brasil, em termos de gestão e financiamento de transportes urbanos de passageiros, que possam contribuir para a maior eficácia e racionalização da mobilidade urbana nas metrópoles. Tanto no Porto quanto em Salvador, alguns desafios estão postos ao planejamento e gestão dos transportes coletivos com vista ao desenvolvimento local e ao bem-estar social.

Em Salvador, as recentes concorrências públicas para delegação dos serviços de transporte público rodoviários e metroviários se, por um lado, criaram uma certa estabilidade institucional, legal e gerencial desses sistemas, por outro lado passaram a exigir uma adequada reestruturação dos órgãos públicos para corresponder às demandas geradas pelo novo quadro legal, o que vai demandar tempo e o enfrentamento do modelo burocratizado de gestão existente.

No Porto, constata-se um momento de transição, fruto da necessária adequação legal e institucional dos gestores ao novo Regime Jurídico que, dentre outras medidas estruturais, extingue as Autoridades Metropolitanas do Porto e de Lisboa, de âmbito federal, e transfere suas atribuições em termos de planejamento e gestão dos transportes para as respectivas Áreas Metropolitanas, de âmbito municipal. A dúvida existente, é se o aumento desses encargos para os municípios, virá acompanhado do respectivo aumento das verbas necessárias para viabilizá-los.

Outro problema, diz respeito aos possíveis questionamento legais decorrentes da decisão tomada pelo novo Ministério do Ambiente e Transportes de suspensão dos recentes contratos de sub-concessão da operação das empresas públicas de transporte STCP e Metro do Porto com os operadores privados do Porto. Também a reestruturação/fusão dessas duas empresas, decisão tomada no Governo anterior, está sendo prejudicada pela incerteza quanto ao modelo de organização da mobilidade na Área Metropolitana do Porto.

O desenvolvimento eficiente dos transportes nas grandes cidades e nas regiões metropolitanas não só é uma condição para a competitividade e o crescimento económico, mas também um meio de promover a coesão social e territorial e o desenvolvimento regional.

8. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, S. D. R. (2015). *Mobilidade sustentável em meio urbano: estudo da cidade do Porto*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil. Porto: Universidade do Porto.
- CCR METRO BAHIA (2015). *Sistema de Metrô de Salvador e Lauro de Freitas*. Relatório. Salvador: CCR.
- DUARTE, M. S. D. M. (2012). *Modelos de gestão e financiamento de transportes coletivos urbanos*. Dissertação de Mestrado em Engenharia. Porto: Universidade do Porto.
- IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (2014). *A nova governação do serviço público de transportes de passageiros - principais mudanças*. Lisboa.
- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2011). *Censos 2011 – Resultados Provisórios*. Lisboa: INE.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Brasília: IPEA.
- MEE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO (2011). *PET - Plano Estratégico dos Transportes - Mobilidade Sustentável (2011-2015)*. Lisboa: Governo de Portugal.
- ME - MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2014). *PETI 3+ - Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (2014-2020)*. Lisboa: Governo de Portugal.
- METRO DO PORTO (2014). *Relatório e Contas 2014*. Porto: Metro do Porto.
- OFICINA CONSULTORES ASSOCIADOS (2016). *Proposta de reestruturação do sistema de transporte coletivo por ônibus de Salvador*. Salvador: OFICINA.
- PATRÍCIO, O. (2012). Meio Ambiente, Transportes e Poluição. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, nº 8, jan-jun, 42-56.
- PMS - PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (2015). *Salvador hoje e suas tendências*. Salvador.
- RAMOS, M. C.; Patrício, O. (2014). Políticas e estratégias de coesão económica, social e territorial para um desenvolvimento sustentável. In Pina, H.; Remoaldo, P.; Ramos, M. C.; Marques, H. (Eds.) *Grandes Problemáticas do Espaço Europeu - Diversidade Territorial e Oportunidades de Desenvolvimento num Cenário de Crise. The Overarching Issues of the European Space - The Territorial Diversity of Opportunities in a Scenario of Crisis* (pp. 316-335). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ROCHA, F. U. S. (2014). *O perfil da mobilidade urbana em Salvador (1975 a 2012): a cidade dividida*. Tese de doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura.
- RJSPTP - Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (2015). *Anexo da Lei nº. 52/2015 de 9 de junho de 2015*. Portugal.
- SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (2012). *Banco de Dados da Pesquisa Origem e Destino da Região Metropolitana de Salvador 2012*. Disponível em <<http://www.seinfra.ba.gov.br/mobilidade2012/mobilidade.html>>. Acesso em 27 de agosto de 2013.
- STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto (2014). *Contas do exercício 2014*. Porto: STCP