

Encontro 5

Regulação do transporte informal no Brasil

Data de realização do evento: 07/07/2023

Organização:



Cofinanciador:





PROJETO ACESSOCIDADES



Projeto AcessoCidades é uma iniciativa da Frente Nacional de Prefeitos (Brasil), em parceria com a Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (Espanha) e Associazione Nazionale Comuni Italiani (Itália), que visa qualificar as políticas de mobilidade urbana em cidades brasileiras, espanholas e italianas.

O projeto é cofinanciado pela União Europeia e se articula por 4 eixos centrais:

1. GOVERNANÇA: articulação de redes nacionais e internacionais a partir da troca de experiências entre técnicos e gestores municipais, consolidação de boas práticas em mobilidade e acessibilidade urbana e realização de visitas técnicas no Brasil e na Europa;

2. DIAGNÓSTICO E CAPACITAÇÃO:

mapeamento do uso de dados abertos e oficinas de capacitação do corpo técnico para a geração, abertura, atualização e utilização de dados de transportes para o planejamento municipal;

3. PLANEJAMENTO E VIABILIZAÇÃO

DE BOAS PRÁTICAS: apoio à realização de diagnósticos locais de mobilidade e acessibilidade urbana e à implementação de ações técnicas e políticas que promovam o desenvolvimento urbano sustentável;

4. ENGAJAMENTO: fortalecimento de espaços de diálogo entre cidades e instituições de pesquisa e inovação, com a organização de atividades conjuntas e de um concurso para apresentação de ideias e ferramentas inovadoras para o planejamento e gestão da mobilidade urbana.

A literatura em mobilidade urbana é bastante consensual em classificar o transporte informal como mais inseguro, caro e menos confiável do que o transporte público convencional. Isso se daria em razão da busca pela lucratividade pelos operadores privados, da superoferta de veículos menores nos horários de pico - causando congestionamentos, emissões de poluentes e sinistros de trânsito¹ -, e também da falta de responsabilização dos operadores quanto a aspectos fundamentais da prestação do serviço e atendimento aos passageiros.

No entanto, a discussão sobre a (in)formalidade persiste como um desafio prático e conceitual, assumindo diferentes características e definições bastante associadas ao contexto urbano e institucional específico. Isso significa que não

existe apenas um estágio ou, especialmente, um formato de transporte informal. Ao contrário, existem diferentes graus de informalidade, tais como operadores privados individuais, operadores organizados em associações ou cooperativas, ou, ainda, operadores cadastrados pelo poder público e sujeitos a algumas regras formais. Com “transporte informal”, portanto, aqui nos referimos a um sistema que não se submete a regras formais e programações operacionais, mesmo quando esses serviços são (parcialmente) legalizados e regulamentados.

Existem algumas justificativas para a regulamentação. Como a demanda cotidiana por transporte coletivo é praticamente inelástica em relação ao preço da passagem² e o regime de livre iniciativa é dificilmente capaz de aliar os requisitos de eficiência econômica e de máximo bem-estar coletivo³, para diversos autores, seria obrigação do Estado regular esse

1. Vasconcellos, E. (2000) Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas. São Paulo: Annablume.

2. BOUZADA, C. (2003) Custo do Transporte Coletivo por Ônibus. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte. Editora C/Arte.

3. SANTOS, E. M.; ORRICO FILHO, R. (1996) Concentração em Mercados de Ônibus Urbanos no Brasil: uma análise empírica. Ônibus Urbano – Regulamentação e Mercado, Brasília. LGE.

mercado e garantir o interesse público⁴. Essa tese é apoiada pela Constituição Brasileira, ao definir como obrigação dos entes subnacionais, em especial municípios, a competência sobre a regulação sobre os transportes intramunicipais.

Mas aqui vale também fazer uma ressalva importante. É possível observar, particularmente no transporte público brasileiro, traços característicos da informalidade mesmo em formatos bastante formais de prestação do serviço público, inclusive potencializando formas ainda mais precárias (ou informais). Não é raro observar, por exemplo, concessões de transporte em que é o poder privado que realiza o planejamento horário, opera e controla os dados necessários para o controle e fiscalização do serviço. O poder público,

nestes casos, apesar de titular legal pelo sistema de transporte público coletivo, pode não o ser na prática.

Ainda, mesmo sendo essencialmente definidos pela falta de autorização ou regulamentação dos poderes concedentes locais, os transportes informais, clandestinos ou alternativos de passageiros competem ou coexistem com os sistemas formais⁵, especialmente quando estes não conseguem atender às necessidades e demandas da população⁶. Assim, em alguns territórios, os transportes informais são frequentemente percebidos como mais rápidos, convenientes, confortáveis e seguros que os sistemas convencionais⁷, o que gera desafios adicionais ao processo de regulamentação.

4. COMIDE, A. (1998) Regulação Econômica nos Serviços Públicos de Transporte Urbano por Ônibus no Brasil. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

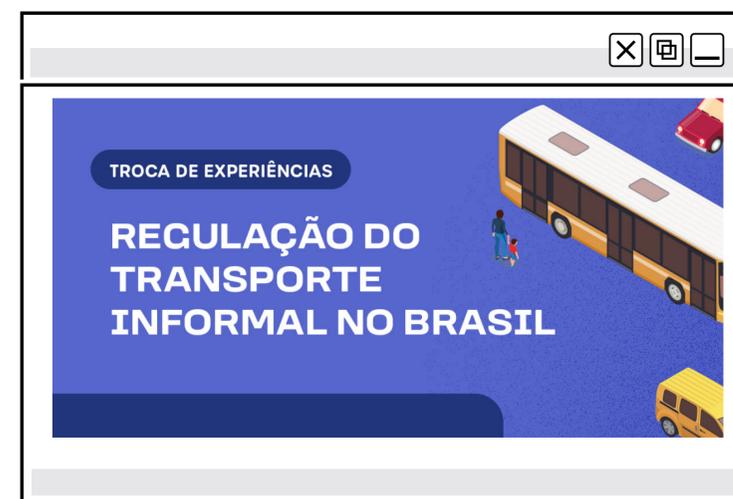
5. Parreiras, J. C. (2008) Transporte informal na região metropolitana de Belo Horizonte - riscos e benefícios para a sociedade. Pós-graduação em gestão pública com ênfase em transportes e obras públicas. Fundação João Pinheiro.

6. Mamani, H. (2004) Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos. In: El rostro urbano de América Latina. Buenos Aires: CLACSO.

7. Iles, R. (2005) Public transport in developing countries. Oxford: Elsevier.

Frente aos novos e antigos desafios enfrentados pelas cidades, a troca de experiências é de extrema importância para a formulação e monitoramento de políticas públicas inteligentes e eficientes, que tenham como objetivo a promoção da mobilidade urbana sustentável e a redução de desigualdades sociais e urbanas.

Este documento sistematiza os principais desafios e ações debatidas no quinto encontro de troca de experiências entre cidades, organizado pelo projeto AcessoCidades, que teve como tema a regulação do transporte informal. O evento teve a participação de representantes de municípios brasileiros.



Assista ao evento completo pelo link:

<https://youtu.be/MZ3givi8OvI>

Cidades e Atores Participantes



São Paulo - SP

População:

12,3 milhões
de habitantes

População metropolitana:

22 milhões
de habitantes

Em São Paulo, existiam cerca de 15 mil operadores do sistema alternativo até o começo dos anos 2000, operando de várias formas e com vários tipos e condições de veículos. Parte deles eram parcialmente regulamentados pelo poder público, enquanto a outra parte operava sem qualquer tipo de autorização. A reestruturação do sistema de transporte da cidade, a partir de 2003, formalizou os operadores a partir de uma estratégia de organização de cooperativas em diferentes regiões. Ao longo do tempo, todas as cooperativas transformaram-se em empresas formais e hoje competem nas licitações de concessão do serviço convencional de ônibus.



Campinas - SP

População:

1,1 milhão
de habitantes

População metropolitana:

3,2 milhões
de habitantes

Em Campinas, eram pouco mais de 500 operadores no sistema alternativo, já regulamentados e contratados pelo poder público por regime de permissão. Assim como em São Paulo, o processo de reestruturação envolveu a organização dos operadores em cooperativas, incorporando regras mais rígidas de operação com integração no sistema de bilhetagem eletrônica.



Belo Horizonte - MG

População:

**2,7 milhões
de habitantes**

População metropolitana:

**5,1 milhões
de habitantes**

O transporte clandestino em Belo Horizonte assumiu grandes proporções a partir da década de 1990, com operadores que faziam o transporte de passageiros por meio de peruas, kombis e vans, sem qualquer controle do poder público. O seu surgimento, em meio à crise econômica, ocorreu também em função do vácuo de oferta aberto pela redução dos bondes, especialmente nos itinerários que atendiam os bairros da periferia. O processo formal de regulamentação teve início em 2001, com a progressiva incorporação dos perueiros em um sistema mais regulado, controlado e licitado. Atualmente, o serviço de transporte suplementar conta com itinerários e programação horária definidos pelo poder público e tem direito, inclusive, a políticas de subsídio municipal.



Rio de Janeiro - RJ

População:

6,7 milhões
de habitantes

População metropolitana:

13,2 milhões
de habitantes

Mesmo com uma ampla variedade de modos de transporte, diversas áreas da cidade ainda são pouco atendidas. A estrutura urbana, com o centro deslocado para a costa, as cadeias montanhosas e a grande distância entre os extremos da cidade contribuem para os desafios de mobilidade na cidade, associados também à alta desigualdade e aos padrões históricos de segregação socioespacial. Nesse sentido, o transporte complementar desempenha um papel importante na capilaridade dos serviços de transporte coletivo e na alimentação dos modos de média e alta capacidade. O transporte por vans é responsável, em média, pelo deslocamento de 429 mil passageiros por dia, o que representa 13% do total de deslocamentos na cidade (considerando ônibus, BRT, metrô, VLT e também vans).

5 pontos-chave para guiar o processo de regulação, a partir da experiência de São Paulo e Campinas





O transporte informal **é parte importante** do transporte da sociedade?

O transporte informal, alternativo, complementar, seletivo, de perueiros, ou qualquer outra denominação que se dê no território, aparece com mais força a partir da década de 90, como resultado de fatores relacionados à crise econômica, que gerou uma quantidade muito grande de trabalhadores desempregados, e de falta de qualidade do transporte público coletivo, com fraca atuação do poder público. Os sistemas de planejamento, controle e arrecadação dos serviços de transporte público coletivo eram realizados pelas próprias empresas operadoras e sem fortes instrumentos legais, como contratos de permissão ou concessão. Nesse contexto, os sistemas informais absorveram progressivamente trabalhadores e pessoas usuárias, consolidando-se como parte central do deslocamento de uma parcela significativa da população.

Por apresentar horários mais flexíveis e contar com veículos menores, essa modalidade muitas vezes complementa a rede de transporte, permitindo que muitas pessoas residentes em áreas de difícil acesso consigam acessar os sistemas convencionais. Sendo assim, o primeiro ponto de questionamento é a definição do papel que o sistema informal tem na mobilidade da população e a centralidade que ele ocupa na rede de transportes. A partir disso, e a depender da resposta, pode-se avançar no desenho de um projeto de regulamentação.

Isto é, se o transporte informal é estratégico no contexto local, ele deve, portanto, ser parte formal do processo de organização do transporte público. Caso contrário, deve passar por um processo de fiscalização e inibição.



Plano de regulamentação (e comunicação!)

Se a opção for pela regulamentação, é fundamental que o poder público tenha um plano bem estruturado para guiar este processo e que seja capaz de demonstrar os benefícios da formalização para a população, para os operadores e também para os vereadores. **A comunicação é chave para o sucesso da iniciativa.**



POPULAÇÃO: as pessoas que utilizam o serviço informal estão entre as mais afetadas pela regulamentação e podem oferecer resistência ao projeto. É preciso dar alternativas aos deslocamentos atualmente realizados por meio de transportes informais e estabelecer processos e prazos claros de transição. A imprensa e as redes sociais podem ser grandes aliados nesse sentido, formando parcerias para comunicar, apresentar, dialogar, convencer e conseguir apoio ao plano de reestruturação do sistema de transporte da cidade.



OPERADORES: é fundamental dialogar com a categoria, ou pelo menos uma parte da categoria, e demonstrar que a regulamentação é um processo inevitável e que será implantado para o bem da cidade. A questão não é remover ou limitar direitos, mas cumprir o dever do poder público, que é oferecer um transporte público de qualidade, seguro e com a menor tarifa possível.



VEREADORES: tendo em vista a relação dos vereadores com as suas bases e comunidades, muitas vezes a fiscalização ostensiva nas ruas ou a apreensão de um carro irregular transforma-se em um transtorno para a gestão pública. É preciso demonstrar no projeto político de regulamentação que a cidade passará por um período de turbulência, mas que será importante e benéfico a médio e longo prazo.



Tecnologia como aliada no processo de regulamentação

As tecnologias de controle da frota e da arrecadação, em especial a bilhetagem eletrônica, revolucionaram o transporte público a partir do início da década de 2000. Isso porque permitiu fazer a estruturação, o planejamento e a organização do transporte público a partir de evidências objetivas e permitiu estabelecer uma política tarifária mais transparente. No caso de São Paulo e de Campinas, também foi o bilhete único e a reestruturação do sistema de transportes por meio da bilhetagem eletrônica que permitiram avançar significativamente na regulamentação do transporte informal.

Em **São Paulo**, a partir do edital de licitação (que vamos descrever em breve), integrava-se o transporte alternativo ao sistema convencional, por meio do pagamento de uma mesma tarifa e com integração temporal. Essa possibilidade atraiu passageiros e motoristas ao longo do tempo, criando uma rede mais espalhada e que atendia a uma quantidade maior da população no território. As cooperativas, em especial, desejavam a instalação do sistema de bilhetagem eletrônica, pois identificavam uma preferência da população pelos veículos com o SBE, tornando esse processo de formalização mais rápido e natural.



Em **Campinas**, não existia bilhetagem eletrônica e os operadores atuavam em linhas sobrepostas ao sistema convencional. No entanto, o processo de regulamentação aconteceu de forma similar, incorporando a bilhetagem em ambos os sistemas, porém com a tarifa do sistema alternativo sendo 20 centavos mais cara do que o sistema convencional.

Inclusive, o fato de a licitação do transporte convencional em Campinas ter sido realizada no mesmo período e ter incluído o sistema de

bilhetagem eletrônica com controle público da emissão primária dos créditos e espelhamento total dos dados, facilitou o processo. Nesse modelo, qualquer crédito tem que ser autorizado pelo poder público, que faz o repasse dos recursos tarifários e extra-tarifários a todos os operadores dos serviços convencionais e alternativos, ambos sujeitos às mesmas regras tarifárias. Na época, por exemplo, os antigos perueiros representavam 23% do sistema e, portanto, recebiam diretamente da EMDEC os recursos referentes a estes 23%.



Processo legal de formalização

Em São Paulo, existiam cerca de 15 mil operadores do sistema alternativo até o começo dos anos 2000, operando de várias formas e com vários tipos e condições de veículos. Destes 15 mil, cerca de 10 mil eram parcialmente regulamentados e cadastrados pela Prefeitura, sendo o restante completamente clandestino, operando sem qualquer tipo de autorização.

No processo de reestruturação do transporte público, realizado em 2003, a cidade foi organizada em áreas, dividindo o sistema convencional em sistema estrutural e sistema local, com contratos de concessão com as empresas operadoras.

Por sua vez, o sistema alternativo foi organizado em cooperativas, contemplando 6.300 operadores com contratos de permissão. Já existiam várias cooperativas de

operadores na época, que foram organizadas em áreas próximas e estruturaram, posteriormente, suas próprias garagens. Por exigência do poder público, todos os operadores que ainda não eram associados deveriam obrigatoriamente fazer a adesão a alguma cooperativa. É evidente que nem sempre todos os operadores de uma linha queriam ir para a cooperativa que atuava na região e nem sempre todos os cooperados queriam atender à área designada à sua cooperativa, o que envolveu um longo processo de rearranjo e reacomodação do sistema para reduzir a quilometragem ociosa entre garagens e início/fim da operação.

Além da exigência do poder público, outro fator determinante para a organização dos operadores em cooperativas foi a incorporação do sistema de bilhetagem eletrônica. A aquisição dos equipamentos embarcados e a integração ao sistema é um processo caro, especialmente para permissionários individuais.

#4

A organização em cooperativas permite então um ganho significativo de escala, reduzindo os custos. Isso também desencadeou um processo de transformação das cooperativas em empresas, que hoje já contam com contratos de concessão.

Os quase 9 mil operadores restantes em São Paulo não conseguiram participar do processo, pois não cumpriam com as exigências do edital ou, ainda, decidiram sair do sistema, tendo em vista que eram exigidos níveis maiores de investimentos para a conservação e manutenção dos veículos.

Já em Campinas, eram pouco mais de 500 operadores no sistema alternativo, já regulamentados e contratados por permissão. No processo de reestruturação do

sistema, eles também foram organizados em cooperativas, agora com regras mais rígidas de operação (eles funcionam apenas em determinados horários e sobrepondo-se a linhas de transporte público existentes) e com integração no sistema de bilhetagem eletrônica.

Vale destacar que, em ambas as cidades, ao serem incorporados ao sistema formal regulamentado, os operadores do transporte alternativo aceitaram se sujeitar às mesmas regras, direitos e obrigações do sistema convencional. Isso significa que passaram a contar com os mesmos procedimentos de inspeção da frota, controle da operação, aplicação de penalidades, entre outros. Para tanto, foi fundamental a realização de cursos aos novos operadores, buscando alternativas para qualificá-los às novas regras operacionais.



Equipe técnica comprometida e um pouquinho de ousadia

O processo de regulamentação do transporte informal é, inerentemente, turbulento. Sendo assim, é fundamental contar com uma equipe com capacidade técnica, que acredite no projeto, e que tenha um pouco de coragem e ousadia para enfrentar e resistir aos desafios e pressões.

Em geral, qualquer mudança no transporte e no trânsito representa inúmeras resistências sociais e políticas. No curto prazo, a pressão pela manutenção da condição existente pode trazer consequências políticas bastante intensas. No entanto, as coisas tendem a se assentar e as pessoas tendem a se

acostumar com as novas configurações da mobilidade.

De fato, diversas pesquisas realizadas em São Paulo, Campinas e outras cidades brasileiras apontam que a população tende a manifestar um carinho pelo transporte informal e uma identificação social e territorial com os operadores, criando uma personalidade ausente do transporte coletivo formal⁸. A insegurança (geralmente) atribuída ao transporte informal, em razão da não regulamentação do sistema pela Prefeitura ou da forma mais agressiva de direção dos motoristas, pode não ser suficiente para influenciar negativamente a escolha modal.

8. Vale a pena conferir os diagnósticos qualitativos produzidos pelo Projeto AcessoCidades em 10 cidades brasileiras e que abordam, em alguma medida, o transporte informal. Em especial, destacam-se os diagnósticos de São Luís e Aracaju.

Do caos ao transporte suplementar:

linha do tempo
da regulação do
transporte informal
em Belo Horizonte



FASE 1:

Primeira licitação do transporte suplementar



Antes de 2001, eram mais de mil perueiros distribuídos por todas as regiões da cidade de Belo Horizonte, operando sem qualquer tipo de regulação. Mesmo as tentativas de fiscalização eram limitadas pelas mais de duas mil liminares expedidas pelo judiciário, em sua maioria justificadas pelo fato que a BHTrans não atendia o usuário de forma integral, em todos os itinerários necessários. A complementação no serviço era realizada especialmente no horário de pico, momento de maior

intensidade de tráfego e com maior demanda de passageiros.

Em 2001, no ápice do conflito entre perueiros e poder público, protestos tomaram as ruas do centro da cidade, culminando em casos de agressão e apreensão de centenas de kombis pelo poder público. É interessante notar que os protestos envolveram não apenas operadores que já atuavam em Belo Horizonte, mas também de outras regiões do Brasil, em uma articulação nacional.

A partir do caos instalado, foi lançado o projeto do sistema suplementar, criando 39 linhas a partir das linhas já operadas pelos perueiros e numa tentativa de organizar o transporte informal. Por meio do Decreto Municipal nº [10.503/2001](#), foram concedidas 300 permissões individuais a operadores do transporte suplementar para a exploração do serviço de forma suplementar, contínua e permanente em “regiões onde o transporte coletivo convencional apresenta restrições técnicas, e/ou operacionais e/ou econômicas”. Cada permissionário era então responsável por apenas um veículo, com capacidade entre 8 e 22 passageiros, todos sentados.⁹

Tendo em vista que diversos presidentes e diretores das associações de perueiros foram incluídos na licitação, o processo ajudou a convencer os operadores sobre o processo de regularização e desarticular a resistência à proposta. Inclusive, ao longo da discussão sobre a licitação, foram criadas duas cooperativas que representavam os permissionários: a COOPETRANS (criada em 2001) e a SINDPAUTRAS (em 2002).

A partir daí, foram estabelecidas diversas portarias para regulamentar e estabelecer regras para o Transporte Coletivo Suplementar de Passageiros de Belo Horizonte, avançando progressivamente no processo de formalização. **Entre elas, podemos destacar:**

9. A delegação foi realizada através de licitação, seguindo as Leis Federais nº [8.666/1993](#), que trata das licitações e contratos da Administração Pública, e nº [8.987/1995](#), que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

1

Portaria DPE nº 003/2002: criação da 4ª Câmara da JARI/ Transportes para processar e julgar os recursos associados ao transporte suplementar de passageiros, composta por 5 membros, sendo 3 indicados pela BHTRANS, 1 indicado pela Coopervans e 1 indicado pela Coopetrans.

2

Portaria DPE nº 005/2002: instituição do Custo de Cerenciamento Operacional no serviço suplementar, com recolhimento de 4% da receita operacional bruta de cada linha do STSP, por meio de guia individualizada a cada permissionário.

3

Portaria DPR nº 007/2003: estabelecimento do regulamento inicial do serviço.

4

Portaria DDI nº 102/2004: autorização de condutor auxiliar para a prestação dos serviços.

5

Portaria DPR nº 114/2005: implantação do sistema de bilhetagem eletrônica no serviço de transporte suplementar, complementada por termo aditivo ao contrato de delegação de permissão. A gestão do sistema de bilhetagem foi posteriormente assumida pela SINDPAUTRAS, em 2011.

6

Portarias DPR nº 071/2006 e DPR nº 36/2006: estabelecimento de parâmetros para a admissão de veículos no serviço suplementar.

7

Portaria DPR nº 010/2008: descrição e atualização das infrações a que estão sujeitos os permissionários.

8

Portarias DPR nº 088/2010 e DPR nº 74/2011: regulamentação de publicidade no serviço complementar.

9

Portaria DPR nº 018/2011: estabelecimento de critérios para a utilização de veículo reserva.

10

Portaria DPR nº 052/2011: cadastramento do agente de bordo no serviço suplementar.

11

Portaria DPR nº 092/2012: configuração de layout interno e externo dos veículos.

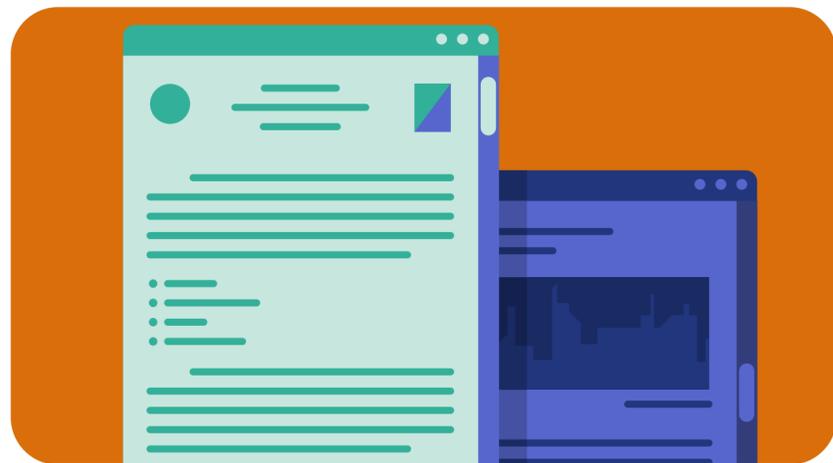
Além disso, incluem-se portarias para a criação e extinção de linhas, extinção de permissões, reajustes tarifários, instauração de processos administrativos disciplinares em desfavor de permissionários, reajustes de taxas e multas, entre outras regulamentações necessárias para a adequada prestação dos serviços.

O prazo da permissão estava originalmente previsto para 10 anos, com vigência até 2011. No entanto, foi prorrogado inicialmente por mais quatro anos (até 2015) e então por outros quatro anos (até 2019), por meio de Termos de Ajustamento de Conduta. Esses termos permitiram dar início à segunda licitação para a exploração do serviço, por meio da [Concorrência Pública nº 01/2016](#), incluindo o período de transição dos antigos permissionários.

Os permissionários que não foram incorporados à nova licitação e que tinham sido afastados por morte ou invalidez tiveram suas permissões prorrogadas pela [Lei Municipal nº 11.046/2017](#). No entanto, em 2019, a lei foi considerada inconstitucional pelo [ADI 1.0000.18.044350-9/000](#). Vale lembrar que entre 2001 e 2016, foram realizadas diversas transferências das permissões para viúvas e descendentes de permissionários inválidos permanentemente, baseados na [Lei Municipal nº 9.288/2006](#). O acordo firmado entre o Ministério Público e a Prefeitura de Belo Horizonte estabeleceu que aqueles permissionários que já tivessem alcançado toda a regulamentação continuariam no sistema, mas novos casos de transferência não seriam aceitos. Com os permissionários beneficiados, foram assinados termos aditivos aos contratos de delegação da permissão, com validade de 5 anos, a partir de 2018.

FASE 2:

Segunda licitação do transporte suplementar



Para acompanhar a fase de transição para a entrada das novas permissões do Serviço Público de Transporte Coletivo Suplementar de Passageiros, foi criada, pela [Portaria DPR nº 145/2018](#), uma Comissão Propositiva para discutir e propor medidas operacionais para o período de transição. A comissão foi composta de 8 membros, sendo 2 da BHTrans, 2 dos beneficiários das transferências de permissão por invalidez, 2 dos licitantes

aprovados na licitação de 2016, e 2 representantes dos atuais permissionários (indicados pelo SINDPAUTRAS).

Do lado dos permissionários, também foi ampliada e modernizada a estrutura de representação, de forma paralela ao poder público. Além da COOPTRANS (responsável pelo fornecimento de serviços e insumos) e da SINDPAUTRAS (que atua na representação jurídica e política dos operadores), foi criado, em 2019, o Consórcio



Transuple, agora em cargo da gestão operacional e financeira. A remuneração passa então a funcionar por regime de Câmara de Compensação de Resultados, com ampliação das discussões sobre os custos com o poder público. Todas as entidades de representação são subordinadas à Assembleia Geral dos Permissionários, que delibera sobre os interesses da categoria.

Em 2023, quatro anos após a entrada dos novos permissionários ao sistema, foi publicada a [Portaria Conjunta SUMOB/BHTRANS nº 007/2023](#), atualmente vigente, que regulamenta o Serviço Público de Transporte Coletivo Suplementar de Passageiros do Município de Belo Horizonte - STSP.

FASE 3:

Estágio atual: gestão e subsídio público



Hoje o sistema suplementar conta com 250 permissionários ativos distribuídos em 25 linhas. A frota é composta por ônibus de até 24 lugares, com elevadores acessíveis, monitoramento via GPS, sistema de bilhetagem eletrônica e permissão de transporte de até 5 passageiros por metro quadrado.

O quadro de horário e itinerários são definidos pelo poder público, que pode contar com sugestões dos permissionários e contribuições das Comissões

Regionais de Transporte e Trânsito. De forma geral, os itinerários têm como foco a ligação entre bairros e regionais fora da região central de Belo Horizonte delimitada pela avenida do contorno. Atuam, sobretudo, em regiões de restrição do sistema convencional, ou seja, em locais com vias estreitas e declividades onde o sistema convencional não consegue atender ou onde a demanda não é suficiente para manter o custo de uma linha convencional.

Já os pontos de embarque e desembarque estão definidos e cadastrados para os principais corredores de transporte. Nos bairros, os veículos estão autorizados a parar em qualquer local da via, desde que não infrinjam as normas de trânsito.

A política tarifária também é definida pelo poder público, com o preço da tarifa suficiente para a cobertura dos custos de prestação dos serviços e remuneração do permissionário, tendo em vista que a remuneração é dada pela receita da cobrança da tarifa dos usuários pagantes e outras receitas regulamentadas (como publicidade). Em 2022, o [Decreto Municipal nº 18.023/2022](#) concedeu aos permissionários o direito ao subsídio municipal para a garantia da operação. Além disso, estão em discussão, na Câmara Municipal, projetos de lei que implementam a Remuneração Complementar por produção quilométrica do serviço de concessão e de permissão no sistema de transporte público de Belo Horizonte.

A gestão do sistema envolve:



Sistema de Gestão do Transporte Suplementar, incluindo o cadastro de operadores e frota, a especificação operacional (quadro de horário e itinerário) e o registro de eventos (afastamentos, transferências e ocorrências);



Monitoramento da frota e fiscalização de pontualidade e cumprimento de viagens em todas as linhas pela plataforma Citgis, de responsabilidade dos operadores e espelhamento ao poder público;



Sistema de Apuração de Pontualidade do Serviço Suplementar (BH23), de propriedade do poder público;



Índice de Qualidade Operacional apurado mensalmente pela BHTRANS, que leva em consideração:

- índice de infração (II);
- índice de não cumprimento de serviço especificado (INCSE);
- índice de reprovação na vistoria (IRV) realizada em periodicidade de acordo com a idade do veículo;
- índice de reclamação do usuário (IRU), cujas solicitações são realizadas pelo BH Ticket Digital, e que acarretam convocação do operador, apuração dos fatos e aplicação de advertência ou multa.

Além disso, foram realizados diversos cursos para os operadores do sistema suplementar, entre eles:

- 1 Visão Sistemática do Transporte Suplementar (2006):** com o objetivo de sensibilizar os permissionários para que possam ter uma visão mais sistêmica do negócio no qual atuam, a fim de criarem métodos e posturas que ajudarão no sucesso de todos;
- 2 Educação para o Trânsito e Infrações Regulamentares (2008):** direcionado aos permissionários com pontuação por infrações cometidas até a data 02/02/2008, adequando o sistema de pontuação em face das alterações contidas na Portaria DPR N° 010/2008.
- 3 Eu Respeito Sempre! (2010 e 2011):** com o objetivo de treinar os profissionais do Sistema de Transporte Suplementar para atender melhor aos idosos, pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- 4 Instrução sobre implantação e uso do Sistema BH23 (2014);**
- 5 Formação dos Operadores dos Transportes Públicos de Belo Horizonte (contínuo):** obrigatório para ingressar na prestação de transporte público, com foco no comportamento solidário e na garantia dos direitos dos cidadãos.

Em 2001, quando o sistema suplementar foi criado, a expectativa de demanda era de 1,65 milhão de passageiros pagantes por mês. Em 2015, o sistema transportou mais de 2 milhões de passageiros, ultrapassando os valores originalmente previstos. Já em 2022, com os efeitos do pós-pandemia da Covid-19, 1,7 milhão de passageiros foram transportados.

As três formas de **transporte informal** no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, existem três diferentes sistemas de transporte complementar, com diferentes níveis de regulamentação.

O **Subsistema de Transporte Especial Complementar (TEC)** foi o primeiro sistema de transporte complementar regulamentado no Rio de Janeiro, em 2002, quando aconteceu o *boom* do transporte informal no país. O TEC faz o atendimento a áreas não atendidas pelo transporte convencional.

O **Serviço de Transporte Público Local (STPL)** é o maior sistema de transporte complementar no Rio de Janeiro atualmente, tendo a função complementar ao sistema convencional de ônibus. O serviço é prestado em 150 linhas, geralmente com veículos tipo van, de até 20 passageiros. A SMTR está conduzindo um processo de prova de vida, para verificar qual a situação atual do serviço, mas estima-se que a frota seja composta por até 2.287 veículos.

Por fim, o **Serviço de Transporte de Passageiro Comunitário (STPC)**, também conhecido por *cabritinho*, é um sistema que opera nas comunidades, morros e locais de difícil acesso, geralmente realizado por kombis de 8 a 16 passageiros. Em termos de rede, são 113 linhas operadas por 612 autorizados, com uma frota operante de 276 veículos.

Atualmente, o processo de regulamentação do transporte complementar do Rio de Janeiro tem como objetivo substituir, progressivamente, o TEC pelo STPL, que consiste em um sistema um pouco mais formal e controlado. Conseqüentemente, houve um aumento do número de permissões nos últimos anos, também intensificado pela inauguração de novos conjuntos habitacionais ou aglomerados urbanos, especialmente nas zonas norte e sul, ainda não atendidos pelo sistema convencional. Nesses casos, são criados lotes de linhas licitados geralmente via STPL.

Sistema	Nº de linhas	Nº de veículos	Tipo de veículo	Função na rede	Regulamentação	Criação de linhas	Integração tarifária
TEC				Deslocamento urbano dos cidadãos dos diversos bairros, regiões e áreas não atendidas pelo transporte convencional	<ul style="list-style-type: none"> • Termo de permissão à pessoa física em caráter precário, podendo ser revogado em qualquer momento • Não poderá ter contratos de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços de transporte público • Tempo indeterminado para Kombi com fabricação a partir de 2009 e 3 vistorias veiculares anuais 	<ul style="list-style-type: none"> • Originalmente o sistema não previa itinerários e parâmetros • operacionais definidos pelo Poder Concedente, apenas bacias de operação • A partir da criação e licitação de novas linhas do STPL, os veículos do TEC ficam impedidos de operar nesses itinerários 	<ul style="list-style-type: none"> • Os serviços de transporte complementar tem a mesma tarifa modal que o sistema convencional de ônibus (R\$ 4,30) • Devem possuir validador eletrônico que permita a integração tarifária por meio do Bilhete Único Carioca (BUC) • A integração com o sistema convencional de ônibus corresponde a uma tarifa única de R\$ 4,30 • A integração com o sistema metroviário corresponde a uma tarifa única de R\$ 7,85 (desconto de R\$ 3,35)
STPL	150	2.287	Vans de até 20 passageiros	Natureza complementar ao serviço convencional, atendendo prioritariamente as ligações intrabairros e interbairros, minimizando sobreposições	<ul style="list-style-type: none"> • Permissão delegada em caráter precário em decorrente de processo licitatório • Indicação de até 2 motoristas auxiliares por linha previamente cadastrados para operação • Direito de equilíbrio econômico-financeiro do contrato • Remuneração somente pela tarifa paga do passageiro, sem previsão de subsídio • bem como a vida útil máxima dos veículos regulamentados, é igual a 10 anos. • Prazo máximo do contrato e vida útil dos veículos igual a 10 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Licitação por lote de linhas, em bacias definidas pelo Poder Concedente • Alteração de itinerário regulamentados por resolução própria, com critérios definidos a partir de uma nota técnica da secretaria • Alterações não podem exceder 30% do itinerário atual • Sobreposição máxima de 50% a linhas de ônibus e a 3 estações do BRT 	
STPC	113	276	Kombis de até 16 passageiros	Deslocamento interno em locais de difícil acesso (morros, vias estreitas, comunidades) ou de aglomeração populacional que não disponha de linha regular de transporte coletivo local, interligando tais comunidades ao sistema regular de transportes de média e alta capacidade	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização à pessoa física em caráter precário, concedida por meio de pedidos individuais e sujeita a um número máximo de vagas por região • Não poderá ter contratos de concessão, permissão ou autorização para prestação de serviços de transporte público • Tempo indeterminado para Kombi com fabricação a partir de 2009 e 2 vistorias veiculares anuais • Código Disciplinar novo, com atualização do regulamento de fiscalização e penalidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa própria ou convocação do Poder Público • Linhas definidas por itinerário fixo ou por perímetro (em que pode-se operar em todas as vias dentro da comunidade) • Frota máxima definida pelo Poder Concedente com intervalo mínimo de 5 minutos • A frota máxima é que limita o número máximo de vagas de autorizatários por linha 	

Como destacado no quadro acima, todos os sistemas de transporte complementar regulamentados estão integrados em um mesmo sistema de bilhetagem eletrônica, que está em período de transição no Rio de Janeiro. Até 2023, o sistema de bilhetagem era concedido junto com a operação do Sistema de Transporte Público por Ônibus (SPPO), em um mesmo contrato. A partir de 2024, toda a gestão do sistema de bilhetagem e arrecadação será realizada por um ator independente e submetida a uma nova concessão. Hoje, a arrecadação tarifária é gerenciada pela prefeitura, que distribui o valor devido aos operadores através de uma câmara de compensação tarifária. Isso dá mais segurança e capacidade fiscalizatória para o sistema, o que também é importante para o sistema complementar.

Inclusive, o futuro do modelo de financiamento do transporte complementar é um dos desafios atuais do processo de regulamentação do transporte informal no Rio de Janeiro. Isso passa não apenas pela compreensão do papel deste sistema na rede de transporte, mas também pela ampliação da capacidade de monitoramento e fiscalização para o cumprimento dos

itinerários e para o cumprimento do dever de aceitar gratuidades nos transportes complementares.

Ao mesmo tempo, configura uma oportunidade de atuação mais ativa sobre o serviço. Com a instituição de subsídios públicos e o controle da quilometragem, pode-se avançar na definição e fiscalização de uma quilometragem mínima de operação diária, desagregada por faixa horária. De fato, pouco adianta atualmente definir uma tabela horária, seja para o serviço complementar ou convencional, se não há capacidade de monitoramento e mecanismos de cumprimento das determinações públicas.

Quanto à fiscalização, vale também ressaltar uma característica presente no Rio de Janeiro e em outros contextos pelo Brasil: a associação entre os operadores do transporte informal às organizações relacionadas ao tráfico ou a milícia. Nesse sentido, o poder fiscalizatório do transporte complementar foi repassado da Secretaria de Transportes, com um papel mais técnico, para a Segurança de Secretaria de Ordem Pública, que é onde fica a Guarda Municipal e pessoas com poder de polícia. Isso permite atuar de uma maneira mais enérgica e com proteção dos fiscais de campo.

DESTAQUE

Lições aprendidas

A partir das experiências de São Paulo, Campinas, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, é possível destacar algumas lições aprendidas no processo de regulamentação do transporte informal. É evidente que não existe uma única receita, e que cada contexto enfrenta desafios específicos e pode ter caminhos e soluções únicas. No entanto, alguns elementos parecem contribuir nesse processo.



Regulamentação e atualização cadastral constante tornam o sistema mais integrado e eficiente:

conhecer o tamanho e o funcionamento dos sistemas de transporte em tempo real ajuda a evitar sobreposições e competições predatórias com o sistema convencional, bem como facilita a fiscalização contra operadores completamente não regulamentados e, neste caso, prestando serviços ilegais. A obrigação de atualizações periódicas do cadastro de veículos, permissionários e itinerários é fundamental nesse sentido.



Definição de parâmetros técnicos claros para criação e alteração de linhas e serviços reduz influências exógenas na definição da rede:

a definição de critérios técnicos como limites máximos de sobreposição e mínimos de intervalos, dá aos gestores públicos instrumentos para a avaliação de pedidos de alteração da rede desse sistema, limitando a influência de vereadores e operadores.



A bilhetagem eletrônica e o sistema de monitoramento da frota são grandes aliados no processo de integração da rede de transporte:

a incorporação do pagamento obrigatório por cartões de transporte ou outros meios de pagamento inseridos no sistema de bilhetagem eletrônica do serviço convencional é fundamental para controlar a operação do serviço complementar e aumentar o poder de negociação dos órgãos públicos com os operadores privados, especialmente no contexto de aumento dos custos operacionais e de políticas tarifárias mais abrangentes.



A organização dos operadores em cooperativas e bacias pode facilitar o processo de formalização:

muitas vezes, a existência de centenas ou milhares de operadores pode dificultar tanto a negociação do poder público com a categoria, que tem interesses próprios, quanto a promoção de avanços tecnológicos para o sistema. Sendo assim, a organização em cooperativas com áreas de atuação ou responsabilidades específicas pode acelerar a transformação do transporte na cidade.

DEBATEDORES

Cerson Bittencourt

Consultor e ex-secretário de transportes de São Paulo e Campinas

Cláudia Aguiar e Luiz Fernando Libânio

Superintendência de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte

Jefferson Gazolla e Ingrid Martins

Consórcio do Transporte Suplementar de Belo Horizonte

Diego Silva

Assessor de Planejamento na Secretaria Municipal de Transportes da cidade do Rio de Janeiro

EQUIPE RESPONSÁVEL PELO RELATÓRIO

Tainá Bittencourt

Especialista em Mobilidade Urbana

Amanda Vieira

Assessora técnica do Projeto AcessoCidades

César Medeiros

Coordenador do Projeto AcessoCidades

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva das organizações realizadoras, não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia.

APOIO



REALIZAÇÃO



COFINANCIAMENTO





ACESSO CIDADES

Cidades mais acessíveis
e conectadas