

# A POLÍTICA DE SUBSÍDIO DO TRANSPORTE PÚBLICO SOBRE RODAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

Gilberto Serai<sup>2</sup> e Sylvia Maria Matsuda<sup>3</sup>

Orientadora: Prof<sup>a</sup> MSc. Maria Fernanda Pessatti de Toledo.

**Resumo:** A operação e gerenciamento do transporte coletivo público sobre rodas na Cidade de São Paulo é de responsabilidade do poder executivo municipal. O seu custo é parte coberto pelas tarifas cobradas diretamente dos usuários e empregadores e parte é subsidiado pelo Poder Público. A abrangência e custo do serviço, o preço das tarifas, as isenções e descontos tarifários, a parcela do subsídio a ser desembolsada pelos cofres municipais, a qualidade e o grau de satisfação dos usuários, são variáveis sociais, políticas e econômicas que devem ser levadas em conta nas decisões quanto ao dimensionamento, funcionamento e financiamento do sistema. Realizou-se o levantamento dos gastos dispendidos em subsídio pelo poder público entre 2003 e 2016, bem como levantou-se questões quanto à qualidade do serviço. Concluindo-se que, ao longo dos anos, o gasto com subsídio vem aumentando em ritmo maior que dos gastos públicos totais e que há uma percepção geral por parte dos usuário de má qualidade do serviço. Por fim, discute-se caminhos alternativos e as implicações sociais, econômicas e políticas que envolvem o financiamento do sistema de transporte.

**Palavras-Chave:** Política Pública. Transporte Público. Ônibus. Subsídio. Cidade de São Paulo.

## 1 Introdução

O transporte urbano de passageiros é o termo dado ao deslocamento de pessoas realizado no interior de uma cidade ou região metropolitana. Segundo Vasconcellos (2012), existem dois critérios possíveis para se classificar os modos de transporte urbano: um se relaciona ao seu uso direto e o outro pela sua natureza legal. Como uso direto o autor se refere aos modos individuais e coletivos. Como coletivos classifica-se aqueles que “por natureza permitem o uso simultâneo por várias pessoas – e ninguém pode reivindicar seu uso privativo” (VASCONCELLOS, 2012, p. 15).

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do Curso de Aperfeiçoamento: “Legislativo, Controle Externo e Políticas Públicas no Brasil” da Escola de Contas do TCMSP em Parceria com a Escola do Parlamento da Câmara do Município de São Paulo. São Paulo, 2017.

<sup>2</sup> Bacharel em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Trabalha desde 1987 como Analista em Desenvolvimento Urbano na Prefeitura de São Paulo, atualmente atua na área de supervisão de manutenção predial no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Endereço eletrônico: gibamail.gilberto@gmail.com.

<sup>3</sup> Bacharel e Licenciada em Ciências Biológicas e Doutora em Ciências pelo Instituto de Biociências da Universidade de São Paulo, Especialista em Gestão Ambiental pelo Serviço Nacional do Comércio e em Saúde, Meio Ambiente e Segurança pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Desde 2008 atua como Analista em Meio Ambiente na Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo. Endereço eletrônico: sylmatsuda@gmail.com.

O transporte coletivo responde, no Município de São Paulo, por 37,1% do total de 26 milhões de viagens realizadas diariamente, perfazendo 55% das viagens feitas por meios motorizados (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2007). O ônibus, modo de transporte foco desse trabalho, se encontra presente no deslocamento de 65% dos paulistanos (BELO, 2015) e é um exemplo claro de transporte público coletivo, já que está disponível para toda a população, é regulamentado pelo poder público e permite o uso simultâneo por diversas pessoas, não cabendo a ninguém reivindicar seu uso privativo (RADOMYSLER, 2015).

Segundo a São Paulo Transportes (2017) o sistema de transporte sobre pneus do Município de São Paulo transporta cerca de 9,6 milhões de passageiros por dia útil, utilizando veículos de variadas capacidades, desde mini ônibus de 8 metros de comprimento até os biarticulados de 27 metros. Os veículos da frota rodam por 4.330 quilômetros de vias, de um total de 17.294 quilômetros no viário da cidade.

Na Cidade de São Paulo, é responsabilidade da Prefeitura Municipal a operação e gerenciamento do sistema de transporte público de sobre rodas que, interligado ao sistema sobre trilhos, sob responsabilidade do governo do Estado, perfaz o sistema público de transporte da cidade.

Parte do custo de operação do sistema é coberto pelos valores das tarifas cobradas diretamente dos usuários e empregadores e parte é subsidiado pelo Poder Público. A abrangência e custo do serviço, o preço das tarifas, as isenções e descontos tarifários, a parcela do subsídio a ser desembolsada pelos cofres municipais, a qualidade e o grau de satisfação dos usuários, são variáveis sociais, políticas e econômicas que devem ser levadas em conta nas decisões quanto ao dimensionamento, funcionamento e financiamento do sistema.

Na análise que será apresentada a seguir serão abordadas (1) questões quanto ao valor crescente do subsídio do transporte público que a Prefeitura tem assumido a cada ano, com um levantamento dos valores gastos entre os anos de 2003 e 2016; (2) considerações quanto ao seu impacto nas demais execuções orçamentárias e; (3) considerações quanto à qualidade do serviço de transporte público. Ao se concluir serão discutidas questões quanto ao aumento dos gastos públicos observados, a qualidade do serviço, bem como caminhos a serem seguidos e suas implicações sociais, econômicas e políticas.

## **2 O Impacto do Subsídio no Orçamento Municipal**

Segundo o relatório “Política Tarifária e seus efeitos no sistema de transportes” da São Paulo Transportes (2017) o custo operacional mensal do sistema de transporte sobre rodas é da ordem de R\$ 679,1 milhões, com um número de passageiros transportados mensalmente da ordem de 239,6 milhões (dados referentes a dezembro/2016). Em uma conta simples, tem-se um custo por passageiro transportado de R\$ 2,83, porém, a uma tarifa atual de R\$ 3,80, a SPTrans informa que 40% dos custos é atualmente subsidiado por recursos orçamentários.

Por que a conta não fecha? Porque o país e com algumas particularidades, cada Município, possuem três políticas de subsídio direto ao usuário. A política de transporte coletivo que oferece desconto nas integrações ônibus-ônibus e ônibus-trilhos; a política educacional que garante o desconto de 50% a todos os estudantes e gratuidade, desde 2015, a estudantes do ensino fundamental e médio da rede pública, de universidade pública com renda familiar per capita de até R\$ 1.182,00 e de universidade privada beneficiários do Prouni, Fies, Bolsa Universidade ou Cotas Sociais e; a política social de isenção tarifária a idosos acima de 60 anos, pessoas com deficiência e desempregados.

Segundo este mesmo relatório, do total das receitas do sistema, 40% provém de recursos orçamentários da Prefeitura (composto por 33% de subsídios diretos ao usuário e 7% de gastos com infraestrutura); 48% provém das receitas tarifárias de fato (usuários pagantes); 10% pagos pelos empregadores (por meio dos vales-transportes) e; 2% de outras fontes (multas, publicidade, taxas de recarga, aluguéis). Para fins de discussão, a São Paulo Transportes informa que excluindo-se os subsídios pagos com recursos orçamentários e mantendo-se as políticas de isenções e descontos tarifários à parcela dos usuários, o preço das passagens para os usuários pagantes (chamados de usuários pagantes-equivalentes) deveria ser de R\$ 6,64.

Para análise do quanto o subsídio ao transporte público impacta no montante dos recursos públicos da Cidade, realizou-se o levantamento dos gastos totais e com os subsídios ao longo dos anos de 2003 a 2016 (SÃO PAULO, 2017).

A TABELA I nos trás os valores da execução orçamentária total (valores liquidados), das compensações tarifárias do sistema de ônibus (valores liquidados) (SÃO PAULO, 2017) e os valores das tarifas unitárias de ônibus (SÃO PAULO TRANSPORTES, 2017) para os anos de 2003 a 2016. Para fins de comparação, os valores foram atualizados para 2016, segundo o

Índice de Preços ao Consumidor – IPC, para o período (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS, 2017).

As FIGURAS 01 a 03 ilustram os dados da TABELA I evidenciando o aumento observado ao longo dos anos pelo Poder Executivo em termos de gastos totais, gastos com subsídio do transporte público e gastos relativos.

TABELA I. Valores da execução orçamentária total anual, dos subsídios ao sistema de transporte sobre rodas, da tarifa unitária de ônibus, em valores liquidados por ano calendário e atualizados para 2016 segundo o IPC.

Ano	Execução Orçamentária			Tarifa Unitária de Ônibus	
	Execução Orçamentária Total (R\$ milhões) <sup>I</sup>	Compensação Tarifária (R\$ milhões) <sup>II</sup>	Relação (%): Compensação Tarifária/Execução Orçamentária Total	Valor da Tarifa (R\$) <sup>III</sup>	Valor da Tarifa Atualizado para 2016 (R\$) <sup>IV</sup>
2003	22,315.65	242.54	1.09%	1.70	3.46
2004	24,293.50	527.58	2.17%	1.70	3.20
2005	22,864.72	396.05	1.73%	2.00	3.54
2006	25,694.26	507.43	1.97%	2.30	3.89
2007	30,338.65	646.62	2.13%	2.30	3.79
2008	35,768.56	995.60	2.78%	2.30	3.63
2009	35,117.71	1,202.80	3.43%	2.30	3.42
2010	38,960.12	947.66	2.43%	2.70	3.88
2011	40,993.09	701.90	1.71%	3.00	4.05
2012	44,179.67	1,225.67	2.77%	3.00	3.83
2013	44,647.48	1,468.69	3.29%	3.00	3.64
2014	48,678.19	1,995.34	4.10%	3.00	3.51
2015	49,093.80	2,141.87	4.36%	3.50	3.89
2016	47,997.56	2,549.21	5.31%	3.80	3.80
<b>Variação (%) 2003 a 2016</b>	<b>115.08%</b>	<b>951.04%</b>	<b>388.66%</b>	-	<b>9.67%</b>

Fonte: Execução Orçamentária e Financeira de 2003 a 2016 do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 2017), São Paulo Transportes (2017) e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2017).

Observações:

<sup>I</sup> Valores liquidados totais gastos por ano: valores atualizados para 2016 segundo o IPC;

<sup>II</sup> Valores liquidados gastos por ano em Compensações Tarifárias: valores atualizados para 2016 segundo IPC; Compensações Tarifárias se refere ao subsídio público municipal do sistema de ônibus, classificadas na Execução Orçamentária e Financeira na categoria “Despesas Projeto e Atividade” com diferentes nomenclaturas por ano:

2003: Prog. Soc. Gratuidade Transp. Colet. Idosos, Estudantes, Desemp.

2004/2005: Programa Social Gratuidades e Reduções e Compensações Tarifárias

2006 a 2009: Compensações Tarifárias

2010: Compensações Tarifárias/Renovação da Frota

2011: Transportes locais (Permissionários) + Transportes Estruturais (Concessionários)

2012 a 2016: Compensações tarifárias do sistema de ônibus

<sup>III</sup> Valores unitários da tarifa de ônibus cobrados por ano calendário;

<sup>IV</sup> Valores unitários da tarifa de ônibus cobrados por ano calendário atualizados para 2016 segundo o IPC.



Figura 01. Gráfico da evolução dos gastos públicos totais por ano a partir dos valores liquidados atualizados para 2016, segundo o IPC (Fonte: SÃO PAULO, 2017).



Figura 02. Gráfico da evolução dos gastos públicos com o subsídio do sistema de ônibus a partir dos valores liquidados atualizados para 2016, segundo o IPC (Fonte: SÃO PAULO, 2017).

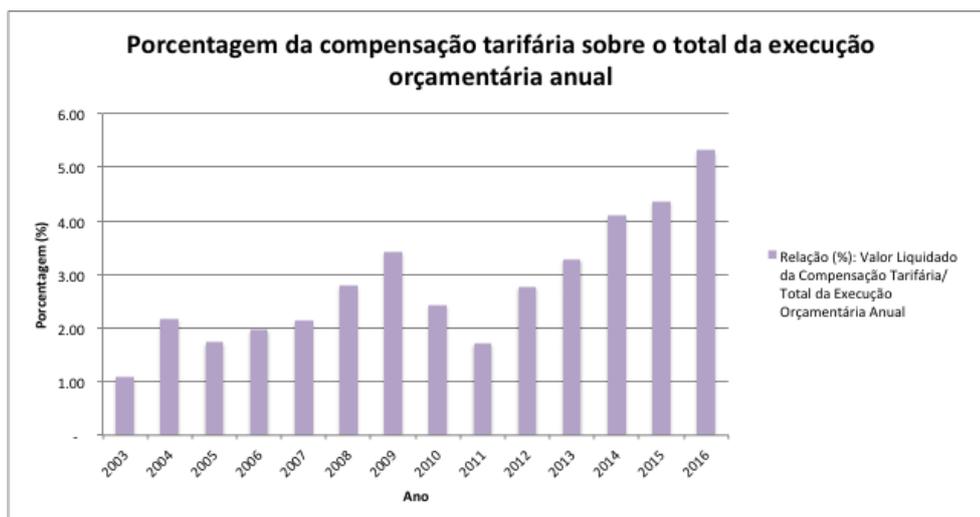


Figura 03. Gráfico das porcentagens dos valores liquidados gastos com o subsídio do transporte público em relação ao total dos gastos públicos (Fonte: SÃO PAULO, 2017).

Pela análise da Tabela I e das Figuras 01 a 03, verifica-se que houve um aumento crescente nos valores totais gastos pelo poder público municipal (de 115,08% de 2003 a 2016), porém, um aumento muito maior (de 951,04%) foi detectado nos valores gastos com o subsídio do sistema de transporte, saltando de R\$242,00 milhões em 2003 para R\$ 2.549,21 milhões.

Em termos relativos, o peso do subsídio sobre o total de gastos públicos aumentou em 388,66% ao longo dos anos de 2003 a 2016. Enquanto que em 2003 o valor gasto com o subsídio representou 1,09% da execução orçamentária total, em 2016, 5,31% do total foi gasto em subsídio.

### 3 A Qualidade do Transporte Público na Cidade de São Paulo

Historicamente pode-se verificar que, a partir da segunda metade do século XX, nos grandes centros urbanos e em particular, São Paulo, o uso do automóvel foi priorizado como principal meio de transporte. Tal fato deveu-se a uma política de interesse desenvolvimentista da indústria automobilística com investimentos públicos dirigidos para a construção de grandes avenidas, túneis e viadutos em detrimento a investimentos em transporte coletivo.

Tal histórico se convalida pelos números da frota atual de veículos cadastrados na Cidade de São Paulo. Conforme se verifica na Tabela II, dados de junho de 2017 mostram que os automóveis representam mais de 70% da frota atual, seguido por ciclomotores (13,43%), micro-ônibus e caminhonetes (21,39%), caminhões (1,95%), representado os ônibus somente

0.55% da frota total (DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO, 2017).

TABELA II. Quantidade total e relativa por tipo de veículo cadastrado na Cidade de São Paulo em junho de 2017.

<b>Tipo de Veículo</b>	<b>Quantidade Total</b>	<b>Quantidade Relativa (%)</b>
Automóvel	5,985,015	70.53%
Ciclomotor <sup>I</sup>	1,139,624	13.43%
Micro-ônibus e Caminhonetes <sup>II</sup>	1,051,683	12.39%
Caminhão	165,765	1.95%
Reboque e Semi	89,009	1.05%
Ônibus	46,892	0.55%
Outros <sup>III</sup>	7,484	0.09%
<b>TOTAL</b>	<b>8,485,472</b>	

Fonte: Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (2017)

Legenda:

<sup>I</sup> Inclui ciclomotores, motoneta, motocicleta, triciclo e quadriciclo;

<sup>II</sup> Inclui micro-ônibus, camioneta, caminhonete e utilitário;

<sup>III</sup> Inclui caminhão-trator, trator de rodas, trator de esteiras, trator misto, chassi/plataforma, sidecar, motor-casa.

Atualmente percebemos que esse modelo está esgotado, haja vista os grandes congestionamentos, o elevado tempo que se perde nos deslocamentos de casa para o trabalho, a poluição do ar e a poluição sonora que prejudicam em demasia a saúde física e mental da população.

Há, entretanto, uma grande disparidade entre a qualidade do transporte privado e do transporte coletivo. A média de viagem dos usuários do transporte coletivo é 2,16 vezes maior do que a dos usuários de transporte privado (COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, 2007).

Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (2014) que analisou a percepção dos usuários do transporte público em seis regiões metropolitanas do Brasil (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Brasília), apontou que na Região Metropolitana de São Paulo, 69% dos entrevistados se declararam insatisfeitos ou muito insatisfeitos com o serviço. Um pouco abaixo da média nacional que revelou 73% de insatisfação.

A questão que se apresenta, portanto é a qualidade e eficiência da mobilidade urbana. Segundo Kayal, Singh e Kumar (2014) “mobilidade urbana sustentável é um sistema que

incorpora viabilidade econômica, estabilidade ambiental e equidade social atendendo as necessidades de transporte e uso da terra de gerações presentes e futuras de uma maneira eficiente”.

#### **4 Considerações Finais**

O sistema de transporte urbano da Cidade de São Paulo deverá, obrigatoriamente, passar por uma reestruturação em face dos imensos congestionamentos que verificamos no dia a dia, obrigando a grande maioria dos trabalhadores a perder muitas horas no trajeto entre casa e local de trabalho.

Verificou-se que, apesar da maioria dos deslocamentos da cidade ser realizada em transporte coletivo, a qualidade do deslocamento, que envolve, tempo e conforto, dentre outras variáveis e percepções, está aquém da demanda dos usuários. Em que pese a construção de corredores de ônibus e ciclovias e do aumento das concessões dos subsídios, ainda se percebe na população um alto grau de insatisfação com o sistema.

Ressalta-se aqui que os gastos com os subsídios se referem a somente aos gastos com isenções e descontos tarifários, não abrangendo os investimentos na manutenção, ampliação e melhorias do sistema viário, os quais não foi foco de levantamento neste artigo.

Porém, pode-se dizer que o aumento crescente na concessão de subsídios com certeza reflete em menor investimento público em outras áreas. Conforme discutido, a concessão de subsídios envolve variáveis não somente sociais, mas também econômicas e políticas. O gestor municipal ao decidir por um aumento de tarifa, ou diminuição de concessões de subsídio, pode ter um ganho econômico e viabilizar investimentos em outras áreas, mas terá lidar não somente com o seu custo social, pois são as pessoas com menor poder aquisitivo que são o público alvo dos subsídios e que mais dependem do transporte coletivo mas, também com o custo político, pelo aumento da insatisfação da população que não tem conhecimento de todas estas variáveis e enxergam somente como um aumento de arrecadação.

Conforme discute Radomysler (2015) além de ser parte integrante da mobilidade de grande parcela da população, o transporte coletivo urbano possui grandes vantagens em relação ao transporte privado para a sociedade como um todo, ao proporcionar um uso mais racional e eficiente da infraestrutura viária. Uma melhoria no transporte coletivo também pode gerar melhoras nos índices de congestionamentos da cidade e de poluição causada pelos

automóveis propiciando maior segurança nos deslocamentos, com baixo custo unitário, auxiliando na democratização da mobilidade e do espaço urbano.

Evidentemente faz-se necessário realizar um investimento maciço na melhoria do transporte público, melhoria na qualidade da pavimentação, sinalização, modernização permanente da frota de ônibus, extensão das linhas de metro, interligação dos diversos modais e por fim a cobrança de uma tarifa justa. Porém, são todas ações que implicam em escolhas e em investimentos pesados pelo poder público em detrimento a investimentos em outras políticas públicas. Cabe à população entender e discutir as prioridades para, junto do poder público, escolher e executar o modelo de mobilidade urbana que queremos.

## **The Subsidy Policy of Public Transport on Wheels in São Paulo City**

**Abstract:** The operation and management of public transport on wheels in São Paulo City is responsibility of the municipal executive. Its costs are partly covered by the fare charged directly from users and employers and partly are subsidized by the State. The range and cost of the service, the price of fares, fares exemptions and discounts, the subsidy to be provided, the quality and user satisfaction, are social, political and economic variables that must be taken into account on the design, operation and financing of the system. A research of the spendings with subsidy by the municipal executive between 2003 and 2016 was carried out, as well as issues about the quality of the service. As conclusion, it was found out that subsidy spendings has increased faster than total public spendings over the years, and that there is a general poor service quality perception by the users. Finally, it was discussed alternative viewpoints and the social, economic and political implications that involves the funding of the public transport system.

**Key-words:** Public Policy. Public Transportation. Bus. Subsidy. São Paulo City.

## **Referências**

BELO, Eduardo. **Interior de SP adota carro e morador da capital tende a usar transporte público.** Valor Econômico, 01 out. 2015. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/brasil/4250736/interior-de-sp-adota-carro-e-morador-da-capital-tende-usar-transporte-publico>>. Acesso em 27 jul. 2017.

COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. **Pesquisa origem destino – 2007.** São Paulo, 2007. Disponível em:

<<http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-2007.aspx>>. Acesso em 27 jul. 2017.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. **Frota de veículo em São Paulo – por tipo de veículo.** São Paulo, jun. 2017. Disponível em:

<<https://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/portaldetran/detran/estatisticastransito/sa-frotaveiculos/>>. Acesso em 29 jul. 2017.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICAS. **Índice de Preços ao**

**Consumidor.** São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.fipe.org.br>>. Acesso em 22 abr. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mobilidade Urbana e Cidadania: Percepções do usuário de transporte público no Brasil (relatório preliminar).** Rio de Janeiro, maio de 2014.

KAYAL, Priyamvada; SINGH, Ritu; KUMAR, Megha. **Defining sustainable urban**

**mobility.** The Energy and Resources Institute, TERI-NFA Working Paper n° (11). New Delhi, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.teriin.org/projects/nfa/pdf/working-paper-11-Defining-Sustainable-Urban-Mobility.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2017.

RADOMYSLER, Guilherme Nudel. **A qualidade no sistema de transporte coletivo urbano rodoviário: o caso de São Paulo.** 2015, 143f. Trabalho de Conclusão de Curso - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo, Secretaria da Fazenda. **Execução Orçamentária e Financeira**. São Paulo, 2017. Disponível em:  
<<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>>. Acesso em 17 abr. 2017.

SÃO PAULO TRANSPORTES. **Política tarifária e seus efeitos no sistema de transportes**. Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Transportes. São Paulo, [2017]. Disponível em:  
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/aceso\\_a\\_informacao/index.php?p=227887](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/institucional/sptrans/aceso_a_informacao/index.php?p=227887)>. Acesso em 17 abr. 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. **Mobilidade urbana e cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.