



Sistema de ônibus semiurbano: Uma maneira eficiente de redução de tarifas

Prof. Nilson Tadeu Ramos Nunes, Ph.D.

Coordenador geral do Núcleo de Pesquisa e Ensino em Transportes e Logística - Nucletrans. Chefe do Departamento de Engenharia de Transportes e Geotecnia - ETG. Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais - EEUFMG. E-mail: nilson@etg.ufmg.br

Assistimos, em todo o país, a uma queda considerável no número de pessoas que utilizam os sistemas de transporte público por ônibus. Esta queda se deve, em parte, a migração dos usuários do sistema para outros modos. Principalmente para modos de transporte individual, como automóveis e motocicletas.

Entretanto, outro importante motivo para esta queda vem preocupando as autoridades, pelo contexto social em que está inserido. Trata-se da exclusão, do sistema intermunicipal, de um grande contingente de usuários que não possuem recursos financeiros para pagar pelos meios de transporte. Dessa forma, andam a pé, quando possível, ou simplesmente não realizam as viagens ou adiam, ao máximo, a sua realização.

Este fenômeno é mais evidente entre os usuários que não possuem nenhum tipo de subsídio ou isenção, como é o caso daqueles que trabalham no setor informal, ou que estão fora do mercado de trabalho, e que precisam se deslocar para a satisfação das suas necessidades básicas.

Nos estados do Nordeste, onde a participação de trabalhadores no setor informal é muito significativa, e onde os níveis de salário são, de maneira geral, menores do que aqueles praticados nas localidades do Sul do país, este fenômeno ocorre com muita frequência. Além disso, ele é agravado pelo modelo de exploração do serviço de transporte, usualmente aplicado naquelas regiões, o qual se utiliza de veículos pesados, com altos custos de aquisição e de manutenção, ou mesmo de sistemas alternativos.

O surgimento das regiões metropolitanas e, mais recentemente, das regiões integradas de desenvolvimento, trouxe a oportunidade de resgatar estes usuários excluídos, através da introdução de um sistema de transporte de menor custo e maior mobilidade.



Este artigo visa apresentar a experiência da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina - RIDGT, no Estado do Piauí, onde foi alcançada uma redução de até 55% nos níveis tarifários praticados nas linhas que ligam municípios daquela região à capital do Estado.

A REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE TERESINA

A Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina foi criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002.

Fazem parte dessa região os municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, no Estado do Piauí, e o município de Timon, no Estado do Maranhão. O município de Teresina, com cerca de 800.000 habitantes é conurbado com o município de Timon do Maranhão, que possui cerca de 250.000 habitantes, tendo entre eles apenas o rio Parnaíba.

Cabe ressaltar que Teresina, além de capital do Estado do Piauí, e de representar uma inequívoca liderança regional, é também um importante centro de excelência de serviços de saúde e de educação da região meio Norte do Brasil, para onde se deslocam pessoas dos demais estados da região Norte que não dispõm destes serviços em suas cidades de origem. Dessa forma, estima-se que circulam cerca de 1,5 milhão de pessoas, diariamente, naquele município, as quais demandam, entre outras atividades, os serviços de transporte público da região.

Assim como acontece em algumas regiões metropolitanas do país, entre os municípios integrantes da região integrada existem aqueles que funcionam como cidades dormitórios para as pessoas que trabalham e estudam diariamente em Teresina, como outros que se relacionam com a capital por outros motivos como serviços na área de saúde, por questões de ordem administrativa ou mesmo por atividades comerciais. Este contexto acaba definindo fluxos de passageiros com motivos diferenciados para os seus deslocamentos, que acabam repercutindo na frequência das viagens, como também definindo perfis distintos para os municípios mais próximos da capital. Com efeito, o sistema semiurbano definido para a região precisou incorporar estas diferenças tanto para a escolha do tipo do veículo, como para a fixação dos novos níveis tarifários.

O SISTEMA DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DA GRANDE TERESINA

O sistema de transporte intermunicipal de passageiros da Grande Teresina, até a introdução do serviço semiurbano, não se diferenciava do restante do Estado no que se referia à forma de operação e de tarifação das linhas.

Até o início dos anos 2000, o sistema intermunicipal era gerido pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí – DER/PI. Em 2002, foi criada uma Secretaria de Transportes que, em curto espaço de tempo, foi extinta, dando lugar a uma Superintendência de Transportes, ligada à Secretaria de Infraestrutura do Estado. No início de 2007, a Secretaria Estadual de Transportes foi recriada, no lugar da Superintendência, para se tornar o organismo gestor do sistema de transporte estadual.

Durante todo o período de mudanças no contexto institucional do sistema de transportes do Estado, a criação de um sistema semiurbano esteve sempre em pauta, entre as estratégias discutidas para a
modernização e a ampliação do sistema de transportes de passageiros intermunicipais. Entretanto, outros assuntos, considerados essenciais para a operação do sistema, acabaram prorrogando a instituição
deste servico na região.

Entre estes assuntos destacam-se a regulamentação de todo o sistema de transporte intermunicipal, bem como a reorganização do sistema de transporte alternativo e o de fretamento de passageiros.

O sistema de transporte intermunicipal de passageiros do Estado do Piauí, cabe ressalvar, é composto, na sua maioria, por empresas de tamanho médio (em torno de 30 ônibus) que operam com uma frota de aproximadamente 500 ônibus do tipo rodoviário, dos quais a maior parte excede 15 anos de fabricação.

Até 2005, a tarifação do sistema era praticada com base nos índices de reajuste propostos pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, sem guardar nenhuma relação com os aspectos operacionais locais, os quais eram utilizados tão-somente para justificar os índices propostos pela referida agência.

A recriação da Secretaria de Transportes gerou a oportunidade de se modernizar aquele sistema de transporte de passageiros, propondo novos marcos regulatórios, bem como novos serviços de transporte, mais adequados à realidade local. Entre as novidades propostas, foi instituído, através da Lei Estadual nº 5.674/2007, o Sistema de Transportes Semiurbano da Região Integrada da Grande Teresina, o qual foi regulamentado em 19 de maio de 2008.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA INTERMUNICIPAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS ANTERIOR

Até 2009, o sistema intermunicipal entre a capital e os municípios supracitados era operado por ônibus do tipo rodoviário convencional, com apenas uma porta para embarque e desembarque, com idade média entre 15 e 25 anos e capacidade média de 45 passageiros sentados. A ocupação média por viagem era de aproximadamente 30% do carregamento potencial nas linhas mais longas, como Beneditinos e Coivaras, e de 60% nas linhas mais próximas como União e José de Freitas. Os

municípios de Altos, José de Freitas e Demerval Lobão eram os que detinham maior movimentação diária de passageiros. Outro aspecto importante desses municípios é a necessidade diária de deslocamento para a capital. Primeiro por motivo de trabalho (pois alguns funcionam como cidade dormitório). Depois por motivo de estudo ou atendimento médico.

Com a criação da RID da Grande Teresina, um conflito se estabeleceu entre os permissionários das linhas desta região com outros municípios mais distantes que usavam os mesmos corredores de transporte, pois foi realizado um acordo entre o sindicato das empresas operadoras (Sineônibus) e a Prefeitura de Teresina, a qual permitia que os ônibus intermunicipais adentrassem o centro da capital. Com isso, praticavam tarifas com desconto, concorrendo com as linhas intermunicipais mais curtas como as de Altos, José de Freitas e Demerval Lobão. Outros pontos de conflito diziam respeito à operação do transporte alternativo, o qual foi legalizado em 2004, e os ônibus operados por licença das prefeituras, em flagrante desrespeito a legislação vigente.

No primeiro caso, foram concedidas linhas de transporte alternativo sem nenhum estudo técnico, para operar nos mesmos corredores destinados para transporte convencional. Estas linhas operavam sem fiscalização e, portanto, à margem da legislação, praticando todo o tipo de infração – as mais comuns eram o seccionamento, o transporte porta a porta e a "puxada dos horários", em que os veículos alternativos operam alguns minutos à frente do sistema convencional, captando os passageiros de uma referida linha. Assim, quando o ônibus chega no seu ponto de embarque rotineiro, as vans já passaram, coletando os passageiros através de acordos tarifários.

O outro ponto de conflito se referia à linhas concedidas por algumas prefeituras, de forma irregular, já que cabe ao Estado a concessão da operação intermunicipal. Estas linhas concorriam com os ônibus convencionais, mas eram frequentemente detidas pela Polícia Rodoviária Federal, deixando os passageiros sem o serviço. Entre as principais causas da detenção (além da falta de licença para operar) figuravam as condições gerais dos veículos.

De qualquer forma, além desta situação de conflitos, havia muita reclamação dos usuários por causa das condições em que os veículos operavam, os acidentes frequentes, quebras no serviço, além das tarifas praticadas. Com a implantação do sistema semiurbano muitos desses conflitos foram resolvidos, mas alguns ainda permanecem. O principal referese à entrada de linhas, com um raio de operação de até 100 quilômetros, no centro de Teresina, o que permite um concorrência desleal com as linhas da Grande Teresina. O outro refere-se à operação do



transporte alternativo, o qual se encontra operando com as licenças vencidas hà quase dois anos e possui grande apoio de políticos da região – muitos são, inclusive, donos ou parceiros em algumas linhas. Além disso, existe um descompasso entre o número de permissões concedidas e os níveis de demanda de algumas rotas.

O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO SISTEMA SEMIURBANO DE ÔNIBUS

Ainda que a transformação de linhas intermunicipais de transporte público de passageiros em linhas semiurbanas possa parecer um processo de fácil condução, no caso da região da Grande Teresina, foram cerca de três anos de discussão e de formatação do sistema. Após o entendimento do governo estadual, de que este serviço seria de fundamental importância para o processo de requalificação do sistema de transporte público de passageiros no Estado, iniciaram-se os debates com os segmentos do setor.

Em primeiro lugar, foram ouvidos os sindicatos dos operadores dos sistemas de ônibus convencionais e alternativos da região, incluindo, principalmente, os atuais detentores das concessões/permissões das linhas operadas na Grande Teresina. Em paralelo, foram realizadas diversas audiências públicas nos municípios integrantes da Grande Teresina, culminando com uma sessão na Assembleia Legislativa do Estado, com representantes de todos os segmentos do sistema, além de outros representantes de órgãos intervenientes e da sociedade civil.

Da parte dos usuários a aceitação do novo serviço foi imediata, já que as denúncias sobre a qualidade do serviço prestado e, principalmente, as demandas para redução dos níveis tarifários praticados eram questões presentes em qualquer debate sobre transportes na região.

Por outro lado, da parte dos operadores, as opiniões estavam divididas. Alguns, principalmente os operadores das linhas que ligam Teresina aos municípios mais próximos, aceitaram de imediato, vislumbrando a possibilidade de adentrar ao centro de Teresina, sem a concorrência habitual das linhas mais longas, as quais, hoje, também detêm este benefício, por força de um acordo anterior. As operadoras que resistiram ao novo serviço reclamaram, basicamente, de dois aspectos – a necessidade de renovação da frota para introdução de veículos mais leves e a possibilidade de perda de receita pela redução dos atuais níveis tarifários.

A questão da frota, conforme citado anteriormente, reside no fato de que, atualmente, são usados veículos muito antigos, porque o Estado relaxou na obrigação de reposição de veículos que ultrapassaram a vida útil. Por outro lado, o novo sistema iria requerer veículos mais leves. Com relação aos níveis tarifários, na verdade, historicamente tem havido um verdadeiro "mercado persa", em que passagens são negociadas a qualquer preço, para eliminar a concorrência.

Com a ausência prolongada de um órgão gestor atuante, estes e outros vícios foram criados no sistema intermunicipal de passageiros, o qual, entre outras particularidades, contrárias à legislação atual, apresentam inclusive contratos de concessão de linhas em "caráter definitivo". Entretanto, esta é uma questão para outro fórum de discussão.

Por último, entre as dificuldades encontradas no processo, surgiram algumas prefeituras que prestavam, de forma irregular, seu próprio serviço de transporte público em linhas para Teresina e que se recusavam a interromper o serviço por questões de ordem política.

Os fatos comentados acima certamente derivam de vícios culturais adquiridos durante longos períodos, mas encerram também incertezas pelo medo do "novo".

SISTEMA DE TRANSPORTES SEMIURBANO

O sistema de transporte semiurbano foi desenhado com base nas seguintes premissas:

- ônibus do tipo urbano com um, duas ou três portas;
- sistema parador ou expresso;
- transporte de passageiros em pé:
- abrangência de todos os municípios da região integrada dentro de um raio de 91 km de Teresina.

Como vantagens imediatas, estava previsto:

- menor custo operacional;
- maior capacidade de transporte;
- melhor acessibilidade ao centro de Teresina:
- maior volume de passageiros;
- menor tarifa.

Evidentemente que o menor custo operacional é derivado da mudança para um equipamento mais leve. Por outro lado, a maior capacidade é resultado da autorização para o transporte de passageiros em pé. A melhor acessibilidade tem dois aspectos – um é referente à possibilidade de acesso dos habitantes da região ao sistema de transporte por ônibus, em função da redução das tarifas; o outro se refere ao acesso regulamentar ao centro de Teresina, já que, na forma de operação atual, os usuários apenas contornam a área central. Por último, o maior volume de passageiros e a consequente redução de tarifa, estão intimamente ligados pelo novo modelo operacional.

A demonstração técnica desses atributos durante todo o processo de discussão resultou na aceitação, pelos segmentos, da introdução desse novo serviço, o qual está, atualmente, na fase de implantação - presume-se que este processo estará completo em um espaço de três anos.



CONCLUSÃO

O principal objetivo da introdução deste serviço na RID da Grande Teresina foi a redução dos níveis tarifários praticados na região, até aquela oportunidade.

Com efeito, esta meta foi atingida e superou as expectativas, conforme está apresentado na tabela 1, em que são expressas as reduções tarifárias obtidas até 2009 naquela região.

Tabela 1 Níveis tarifários da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina

Municípios	Tarifa anterior (R\$)	Tarifa semiurbano (R\$)*	% ▼
Altos	5,50	3,00	- 45
Beneditinos	12,60	10,00	- 21
Coivaras	14,20	9,50	- 33
Curralinhos	13,30	10,00	- 24
Demerval Lobão	4,30	2,50	- 42
José de Freitas	7,90	3,50	- 56
Lagoa Alegre	16,10	8,00	- 50
Lagoa do Piauí	5,20	3,00	- 42
Miguel Leão	12,50	10,00	- 20
Monsenhor Gil	8,10	5,50	- 32
Pau D'arco	10,90	9,00	- 9
União	10,10	4,50	- 55

^{*} Tarifas máximas permitidas.

Como pode ser observado na tabela 1, a simples requalificação do serviço permitiu uma redução substancial das tarifas na maioria dos municípios. Cabe lembrar que descontos especiais ainda são concedidos para os usuários com alta frequência de viagens.

Outro aspecto importante é que, neste caso, além da requalificação do serviço, outras medidas compensatórias foram desenvolvidas. Entre elas, a diminuição da frequência das linhas do sistema alternativo, operando na rota, bem como a proibição para as linhas longas do serviço intermunicipal de adentrarem ao hipercentro de Teresina, permitindo um melhor desempenho das linhas convencionais da RIDGT.

Estas imperfeições vinham ocorrendo em face do abandono do sistema de transportes de passageiros pelo governo estadual. Como a atual gestão assumiu este sistema como estratégico para o desenvolvimento do Estado, uma série de ações foram desenvolvidas para corrigir as distorções identificadas, o que facilitou sobremaneira a introdução do sistema semiurbano. O sucesso deste empreendimento

na RID da Grande Teresina repercutiu positivamente no Estado, a ponto de que outras microrregiões estão se habilitando para a implantação deste sistema em suas regiões.

A próxima da lista, provavelmente, será a microrregião de Picos, importante polo regional situado no sul do Estado, onde foi realizada, em 2009, uma pesquisa de demanda pelo sistema de transportes públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARMSTRONG-WRIGHT, A. *Public transport in third world cities*. Transport Research Laboratory-TRL, State of the Art Review/10, Crowthorne, UK, 1993.

CARVALHO PINTO, V. Criação de municípios e estudos de viabilidade municipal: proposta de regulamentação da Emenda Constitucional n. 15/96. In: FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 429-458.

GOUVÊA, R. G. Gestão metropolitana no Brasil: dilemas e soluções. *Revista Rumos*, Rio de Janeiro, n. 231, 2007, p. 17.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Lei complementar nº 112. Brasília, 2001.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Decreto nº 4.367. Brasília, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Lei Estadual nº 5.674. Teresina, 2007.

