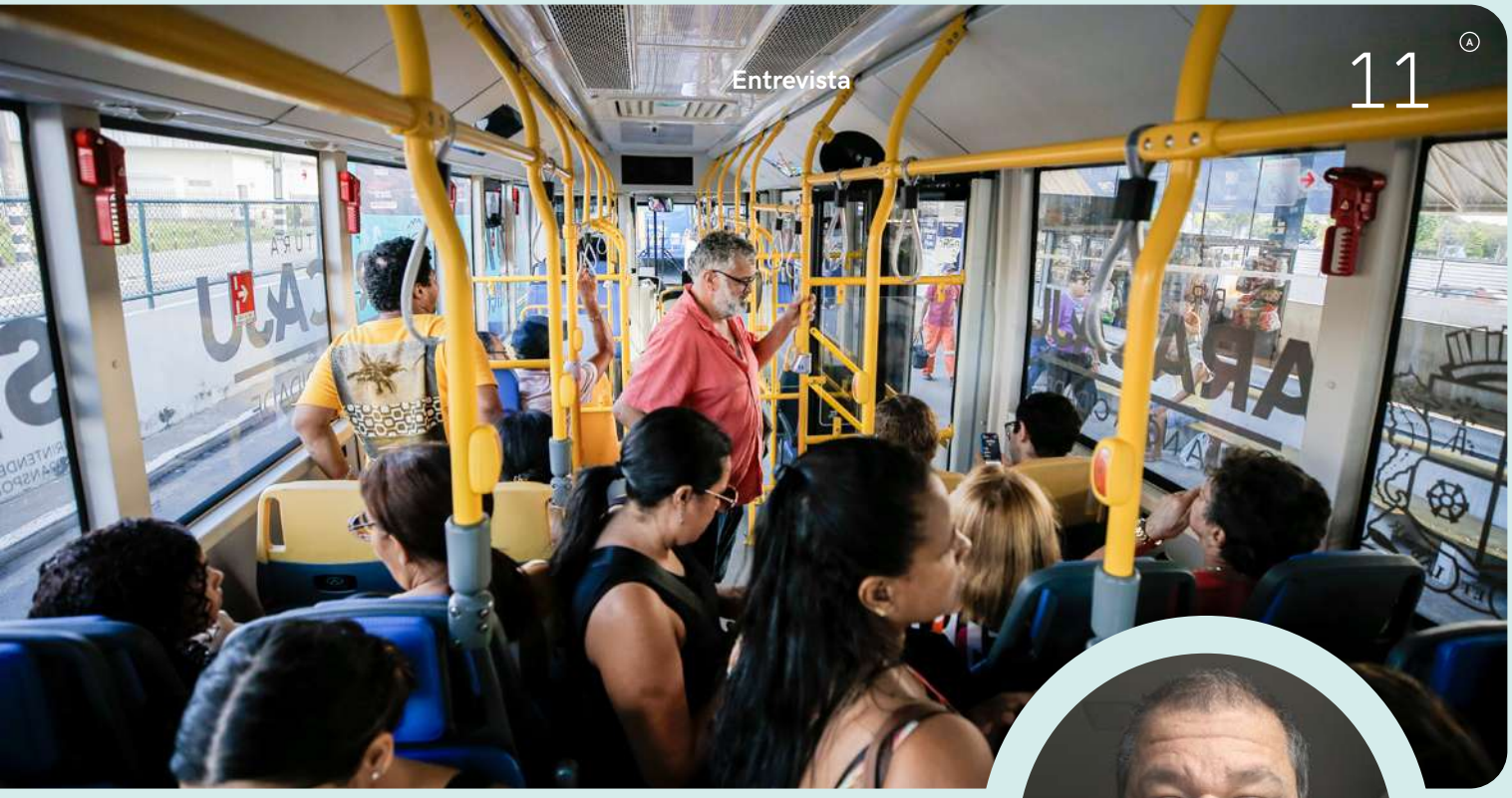




B

O futuro do transporte público **em jogo**

Poucos especialistas em mobilidade urbana reúnem trajetória tão próxima da pesquisa, da formulação de políticas públicas e da operação do transporte coletivo quanto Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho. O pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que acompanha há décadas as transformações da mobilidade nas cidades brasileiras, passou pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTRANS), pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e por diferentes funções no Ipea.

O pesquisador ainda contribuiu para a construção de normas de acessibilidade para o transporte público e do desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU); além disso, coordenou estudos sobre os custos dos acidentes de trânsito no Brasil e desenvolveu pesquisas relacionadas a financiamento, segurança viária e mobilidade sustentável.

Nesta entrevista, ele analisa os principais desafios do transporte público coletivo, o avanço do transporte individual, a necessidade de novas fontes de financiamento e uma questão que considera fundamental para o futuro das políticas públicas de mobilidade: produzir mais e melhores dados sobre a forma como os brasileiros se deslocam.

— com **Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho**

(A, C) Karla Tavares/Secom PMA; (B) Arquivo pessoal; (D) MBM Fotografia; (E) Joa Souza/Shutterstock.com

Na sua avaliação, qual é hoje o principal desafio do transporte público coletivo no Brasil?

Eu colocaria, sem dúvida, a queda estrutural de demanda que o setor vem enfrentando há mais de 30 anos. É uma trajetória persistente, que já existia antes da pandemia e que foi intensificada por ela. Mas a perda de passageiros é, na verdade, um sintoma. É como a febre de um paciente: por trás dela existem várias causas relacionadas às mudanças profundas que ocorreram na sociedade brasileira nas últimas décadas.

Quando há cada vez menos utilização do transporte público, as cidades se tornam também menos sustentáveis. Crescem externalidades como congestionamentos, poluição e vítimas no trânsito. Portanto, a perda de competitividade e de atratividade do transporte coletivo não afeta apenas as empresas ou os usuários do sistema. Ela tem impacto direto sobre a qualidade de vida nos grandes e médios centros urbanos.

O crescimento do transporte individual está no centro dessa perda de passageiros? Que consequências essa mudança traz para as cidades?

Houve uma conjunção de fatores. Em um primeiro momento, principalmente a partir do fim dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, tivemos políticas públicas muito fortes de estímulo ao transporte individual, especialmente ao automóvel. Houve atração da indústria automotiva, ampliação da capacidade de produção, oferta de crédito e políticas voltadas à comercialização de veículos.

Com o aumento da renda e do crédito, camadas da população que anteriormente não tinham acesso ao transporte individual, passaram a ter. Mais recentemente, vimos processo semelhante com as motocicletas. Paralelamente, as tarifas do transporte público aumentaram em termos reais ao longo de boa parte desse período, reduzindo sua competitividade.

Depois veio nova onda com os aplicativos de transporte. E, mais recentemente, os aplicativos de motocicleta também passaram a disputar diretamente esses deslocamentos. Em cidades pequenas e médias, essa competição é ainda mais intensa porque, em determinadas viagens, principalmente para os mais jovens, o preço acaba se aproximando da tarifa do transporte coletivo.

E por que a motocicleta merece atenção especial nessa discussão?

Porque a motocicleta se tornou, de certa maneira, o grande veículo popular brasileiro. Enquanto os automóveis ficaram mais caros em função também de exigências importantes de segurança e tecnologia, a moto permaneceu relativamente acessível. Além disso, tem baixo consumo de combustível e prestações que, em alguns casos, podem competir com aquilo que uma pessoa gastaria mensalmente com tarifas de transporte público.

Isso faz com que ela concorra diretamente com o transporte coletivo, principalmente entre os mais jovens. O problema é que essa vantagem econômica individual vem acompanhada de enorme custo social relacionado aos acidentes, às mortes, às lesões graves e à pressão sobre o sistema de saúde.

É preciso olhar para esse custo. São mais de 15 mil mortes por ano envolvendo motocicletas e mais de 200 mil pessoas com lesões graves ou incapacitantes. Esse impacto não está devidamente internalizado no custo dessa modalidade e acaba sendo absorvido por toda a sociedade.

> “A PERDA DE DEMANDA É O PRINCIPAL SINTOMA. POR TRÁS DELA EXISTEM MUDANÇAS PROFUNDAS QUE OCORRERAM NA SOCIEDADE BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS.”



Como enfrentar esse avanço sem transformar a escolha pela motocicleta ou pelo automóvel em discussão isolada das condições do transporte público?

A primeira coisa é não discutir apenas o transporte público. Precisamos discutir o sistema de mobilidade como um todo. Atualmente, caminhamos para utilização cada vez maior do transporte individual e redução do transporte coletivo. Precisamos avaliar se esse é realmente o modelo de cidade que desejamos.

A segunda discussão é sobre precificação. Os diferentes modos de transporte pagam proporcionalmente aos custos que geram para a sociedade? Eu entendo que não. Uma motocicleta, por exemplo, gera custos relacionados a acidentes e internações. O congestionamento provocado pelo transporte individual também aumenta o custo operacional do transporte público, porque o ônibus demora mais para completar a viagem, exige mais frota, mais motoristas e consome mais combustível.

Estudos do Ipea apontam acréscimo em torno de 25% a 30% no custo do transporte público nas grandes cidades devido aos congestionamentos. Hoje, grande parte desse custo acaba sendo paga pelo próprio passageiro do ônibus.

Por isso, instrumentos como pedágio urbano ou mecanismos de tributação associados às externalidades precisam entrar na discussão. A lógica é fazer com que os sistemas que geram maiores impactos contribuam para financiar soluções mais sustentáveis. É debate difícil, porque existe forte aspiração social pelo automóvel e pela motocicleta e isso ajuda a manter esse círculo vicioso: reduzimos a competitividade do transporte público e estimulamos ainda mais a migração para o transporte individual.

Durante o Seminário NTU, um dos temas centrais foi a necessidade de uma política nacional de financiamento do transporte coletivo. Por que o modelo baseado principalmente na tarifa chegou ao limite?

Antes das manifestações de 2013, praticamente todos os sistemas eram financiados operacionalmente pela tarifa. Depois disso, os municípios passaram a aumentar os subsídios, mas ainda estamos muito distantes dos modelos existentes em outros países.

O problema do modelo tarifário tradicional é que, durante muitos anos, as tarifas cresceram acima da inflação. A cada reajuste, o transporte público perdia um pouco de mercado e de competitividade. Durante algum tempo, aumentar a tarifa ainda conseguia elevar a receita, mesmo com a perda de passageiros. Mas chegamos muito próximos do ponto em que isso deixa de funcionar. Quando a demanda se torna mais sensível ao preço, você pode aumentar a tarifa em 1% e perder mais de 1% dos passageiros. Nesse cenário, o reajuste não resolve o desequilíbrio; ele pode até piorar a receita. Alguns sistemas já chegaram muito próximos desse limite.

Quais fontes poderiam compor um modelo mais sustentável?

Não existe fórmula mágica. Há várias possibilidades, e cada cidade ou região tem características diferentes. Antes de discutir a fonte, porém, precisamos responder por que a sociedade deve financiar o transporte público. E a resposta é simples: porque toda a sociedade se beneficia dele, inclusive quem não utiliza ônibus, metrô ou trem diretamente.

Um imóvel próximo de transporte público de qualidade tende a ser valorizado. Empregadores dependem do sistema para que seus trabalhadores cheguem ao trabalho. O comércio depende dele para receber clientes. E até quem utiliza exclusivamente o automóvel se beneficia, porque, se todos os carros existentes em uma grande cidade fossem colocados nas ruas simultaneamente, o sistema viário simplesmente não comportaria.

Entre as alternativas estão contribuições relacionadas a combustível, pedágio urbano, IPVA e até mecanismos vinculados a compra de veículos. Outra possibilidade é ampliar a participação dos empregadores. Hoje temos o vale-transporte, mas ele está concentrado no mercado formal e principalmente nos trabalhadores de menor renda. Poderíamos discutir modelos mais amplos, como ocorre na França, onde há uma contribuição patronal destinada ao financiamento do transporte.

Também é possível pensar em instrumentos relacionados à valorização imobiliária e em contribuições dos próprios aplicativos de transporte. O fundamental é trabalhar com um conjunto de fontes, para que o peso não recaia sobre um único grupo. E esse arranjo precisa considerar as desigualdades regionais. O que funciona em São Paulo pode não funcionar da mesma maneira em uma cidade do Nordeste.



> “TODA A SOCIEDADE SE BENEFICIA DO TRANSPORTE PÚBLICO, INCLUSIVE QUEM NÃO UTILIZA DIRETAMENTE O SISTEMA.”

Qual deveria ser o papel da União em uma política nacional de financiamento do transporte público?

Desde a Constituição de 1988, a União se afastou bastante da questão operacional do transporte público urbano, que ficou essencialmente sob responsabilidade dos municípios. Mas existe contradição nisso, porque várias políticas que afetam diretamente a mobilidade são federais.

Os incentivos à indústria automobilística, as políticas de crédito para compra de automóveis e motocicletas, a tributação e a política de preços dos combustíveis e até gratuidades determinadas por legislação federal produzem impactos sobre os sistemas locais. Portanto, a União não pode simplesmente dizer que não tem relação com o transporte urbano. Ela tem.

Além disso, o Brasil tem enormes desigualdades regionais. Cidades como São Paulo e Brasília possuem maior capacidade financeira para subsidiar seus sistemas. Municípios mais pobres não têm essa mesma condição. A União precisa atuar como indutora e equalizadora, de maneira semelhante ao que ocorre em áreas como saúde e educação.

Ela poderia, por exemplo, estabelecer um fundo nacional e definir critérios para acesso aos recursos, estimulando determinadas políticas locais de mobilidade e financiamento. Não significa que a União deva pagar tudo, mas ela precisa ser o principal agente de indução dessa política nacional.

Também não podemos simplesmente retirar cada vez mais recursos do orçamento municipal. Quando o subsídio ao transporte cresce sem novas fontes específicas, ele passa a disputar dinheiro com saúde, educação, segurança e outras políticas sociais. Por isso, o debate sobre fontes extratarifárias é tão importante.

Quais estudos do Ipea ajudam a compreender essas transformações da mobilidade urbana?

Temos diversos trabalhos mostrando a tendência de crescimento do transporte individual e de redução do transporte público. Também temos pesquisas sobre o vale-transporte e sua importância como política social. Pessoas que moram longe dos principais polos de emprego têm custos maiores de deslocamento, e o vale-transporte amplia justamente o acesso delas a regiões com maior oferta de trabalho.

Há também estudos na área de financiamento, avaliando o potencial de diferentes fontes. Trabalhamos, por exemplo, com a possibilidade de financiamento patronal associado à tarifa. As simulações mostram que modelos dessa natureza poderiam permitir reduções tarifárias bastante significativas em vários grandes centros urbanos.

Estamos também trabalhando em um estudo que encontrou relação direta entre maior utilização do transporte público e menor mortalidade no trânsito. A análise já foi realizada, e a expectativa é publicar o trabalho até o fim de 2026. A conclusão que encontramos é bastante clara: cidades com maior participação do transporte público apresentam menores índices de mortalidade por sinistros de trânsito.

Temos ainda estudos sobre o custo dos sinistros de trânsito. A estimativa que mencionei é de que a sociedade brasileira perca mais de R$ 100 bilhões por ano com mortes, atendimentos hospitalares, tratamentos e outros impactos econômicos. É um valor que mostra como deixar de investir em transporte público também gera custos, só que eles aparecem em outras áreas, como saúde, previdência e renda das famílias.

Temos dados suficientes para formular e avaliar boas políticas de mobilidade urbana?

Ainda não. E essa deficiência não é exclusiva do transporte público. Temos pouca informação sobre o sistema de mobilidade como um todo. Os aplicativos são exemplo muito claro. Eles funcionam praticamente como uma caixa-preta. Não sabemos, por exemplo, quantos acidentes com motocicletas estão relacionados ao trabalho por aplicativos. Sem esses dados, fica muito mais difícil calcular o impacto real dessa atividade e formular políticas adequadas.

No transporte público houve avanços com a bilhetagem eletrônica, que melhorou bastante as informações sobre utilização e receita. Os sistemas de rastreamento de veículos também permitem acompanhar melhor a operação. Uma política nacional poderia aproveitar esses instrumentos e estabelecer exigências de disponibilização de dados de bilhetagem e rastreamento como condição para participação em programas públicos. Informação é fundamental para medir a eficácia das políticas implementadas.

> “NÃO É MAIS POSSÍVEL RESOLVER OS PROBLEMAS FINANCEIROS DO TRANSPORTE PÚBLICO SIMPLESMENTE AUMENTANDO A TARIFA.”



Ao pensar em uma agenda de pesquisas para os próximos anos, que transformações precisam entrar no radar da mobilidade urbana?

Precisamos compreender que o mundo mudou. Além do crescimento do automóvel, das motocicletas e dos aplicativos, a pandemia consolidou mudanças importantes na forma de trabalhar. O teletrabalho, integral ou híbrido, reduziu determinados deslocamentos e modificou padrões de viagem. Isso não é algo que possamos simplesmente reverter para recuperar passageiros; faz parte da nova realidade.

O mesmo ocorre com a tecnologia e com as novas formas de consumo. Compras pela internet, serviços digitais e mudanças na organização do trabalho impactam diretamente a mobilidade.

Há 30 ou 40 anos, o transporte público operava em uma realidade de crescimento mais constante da demanda. Hoje temos cidades mais consolidadas, novas formas de produção, de trabalho, de consumo e de deslocamento, além de competição muito maior entre diferentes modos de transporte.

Portanto, precisamos de pesquisas capazes de compreender esse novo sistema de mobilidade como um todo e não apenas olhar isoladamente para o ônibus, o automóvel ou a motocicleta. Quanto mais conhecermos essas transformações, melhores serão as condições para construir políticas públicas capazes de tornar o transporte coletivo novamente competitivo e atrativo.

CARLOS HENRIQUE RIBEIRO DE CARVALHO

é Engenheiro Civil formado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Engenharia de Transportes pela Coppe/UFRJ e doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).