

# LISBOA (PORTUGAL) E SALVADOR (BRASIL): DUAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DE PASSAGEIROS

**Francisco Ulisses Santos Rocha**

Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia  
Departamento de Transporte e Geodésia

**Maria da Conceição Pereira Ramos**

Faculdade de Economia da Universidade do Porto

## RESUMO

Esse trabalho analisa os modelos de gestão do transporte público de passageiros das cidades de Lisboa (Portugal) e de Salvador (Brasil). Lisboa é a capital de Portugal com 570 mil habitantes, onde são realizadas, diariamente, 1,1 milhões de viagens através de todos os meios de transporte. Salvador é a capital do estado da Bahia, terceira maior cidade do Brasil, com três milhões de habitantes, onde são realizadas diariamente 4 milhões de viagens por todos os meios de transporte. São discutidos neste artigo os problemas e os desafios destas cidades nas áreas do transporte público de passageiros e espera-se, através deste estudo, levantar subsídios de diferentes realidades urbanas na busca de melhores soluções sustentáveis que viabilizem a eficácia e a racionalização da mobilidade urbana nas metrópoles.

## ABSTRACT

This paper analyzes the models of management of public passenger transport in the cities of Lisbon (Portugal) and Salvador (Brazil). Lisbon is the capital of Portugal with 570,000 inhabitants, which are held every day, 1.1 million trips by all modes of transport. Salvador is the state capital of Bahia, the third largest city in Brazil, with three million inhabitants, which are held daily 4 million trips by all modes of transport. They discuss the problems and challenges of these cities in these areas and it is hoped through this study raise subsidies of different urban realities in search of better sustainable solutions for the efficiency and rationalization of urban mobility in cities.

## 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana é tema de grande relevância e complexidade na problemática atual das grandes cidades, seja no Brasil, em Portugal, na Europa, seja em todo o mundo. A convivência da população com os congestionamentos diários, a poluição ambiental, o longo tempo gasto nas viagens, o desgaste físico e psíquico das pessoas nas metrópoles mundiais tem ensejado o debate sobre como eliminar ou reduzir os impactos negativos na qualidade de vida urbana, decorrente da priorização do veículo individual sobre o coletivo, como meio de deslocamento nas cidades. É assim crescente o interesse pelas questões urbanas e problemas das cidades, espaços de concentração de recursos fundamentais para o crescimento económico, a competitividade e a qualidade de vida (RAMOS e PATRÍCIO, 2014).

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

Nesse artigo são analisadas as particularidades, em termos de organização, gestão e financiamento, do transporte público de passageiros, nas cidades de Lisboa (Portugal) e Salvador (Brasil). Para a aproximação às realidades destas duas cidades, contou-se com a

experiência, conhecimento e trabalhos de pesquisa de ambos os autores nas universidades a que estão ligados em seus países de origem. A partir da observação dessas diferentes realidades urbanas, espera-se levantar subsídios na busca de melhores soluções que viabilizem a eficácia e a racionalização da mobilidade urbana nas metrópoles.

## 2. AS CIDADES E SUAS CARACTERÍSTICAS

### 2.1 Lisboa

É a capital de Portugal, um país com 10,5 milhões de habitantes. Com uma população de 547.733 habitantes, Lisboa é a cidade mais populosa do país, dentro dos seus limites administrativos, que representa 5,2% da população do país, com uma área de 84,9 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 6.452 hab/km<sup>2</sup>. A cidade é o centro político de Portugal, como sede do Governo e da residência do Chefe de Estado e onde se localizam os centros de decisão econômica do País. Cerca de 2,8 milhões de pessoas vivem na Região Metropolitana de Lisboa (aproximadamente 27% da população de todo o país), o que torna a cidade a 9.ª área urbana mais populosa da União Europeia (INE, 2011).

### 2.2 Salvador

É a capital do estado da Bahia/Brasil, fundada em 1549, e foi a primeira capital do país até 1763, quando esta foi transferida para o Rio de Janeiro. Salvador é uma metrópole nacional com, aproximadamente, 3,0 milhões de habitantes, sendo o município mais populoso do Nordeste, a terceira cidade mais populosa do Brasil, abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro, tendo 706,8 km<sup>2</sup> de área. As belezas naturais e os sítios históricos, que se desenvolveram ao longo de seus 467 anos, fazem do turismo sua principal fonte de renda. Sua Região Metropolitana, conhecida como "Grande Salvador", possui 3,5 milhões de habitantes, o que a torna a terceira mais populosa do Nordeste, sétima do Brasil e uma das 120 maiores do mundo (PMS, 2015). Na Figura 1 são mostradas as localizações das duas cidades.



**Figura 1:** Localizações de Lisboa e Salvador

## 3. MOBILIDADE URBANA

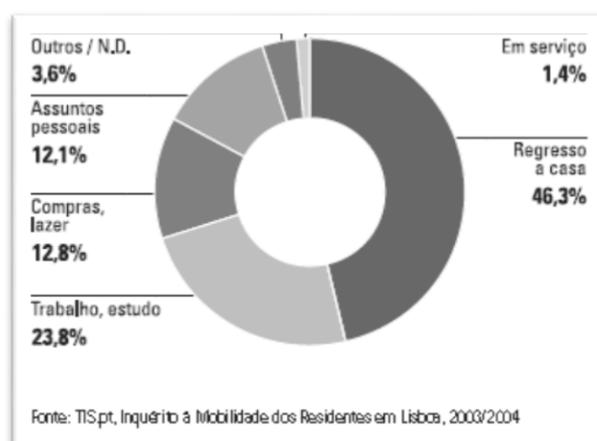
### 3.1 Lisboa

A caracterização do perfil da mobilidade de Lisboa e sua Região Metropolitana baseia-se na Pesquisa de Origem e Destino em 2003, que sequencia duas pesquisas anteriores de 1993 e

1998 (CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2005). Pela análise dos indicadores apresentados nessa Pesquisa conclui-se que em Lisboa:

- Houve um decréscimo da população (-12%) e do número total de viagens (-8%) entre 1998 e 2003 e, mais acentuado, de -26% e -20%, respetivamente, em relação a 1993. Esses números são válidos para a população acima de 13 anos que foi pesquisada.
- Redução das viagens a pé: -34% em relação a 1998 e -25% em relação a 1993.
- Em termos de total de viagens realizadas pelos residentes, 45% são através do transporte coletivo, 30% por transporte individual e 23% a pé.
- Considerando apenas os modos motorizados, o transporte coletivo é utilizado por 56,2%, seguido de 40,8% do transporte individual.
- A taxa de motorização cresceu 21% (em relação a 1993) e 3% (1998).

Em termos de “motivos” de viagens, constata-se que mais de 50% das viagens tem por motivo o regresso à residência e que, excluindo-se o regresso a casa, o motivo trabalho/estudo participa com 42% das viagens diárias. A Figura 1 a seguir mostra a distribuição das viagens em Lisboa de acordo com os motivos.



Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2005.

**Figura 2:** Distribuição percentual das viagens em Lisboa por motivo

Lisboa e sua área metropolitana têm uma rede de transportes extensa e diversificada. Os ônibus (autocarros), o metrô e os trens (comboios) são os mais importantes meios de transportes públicos da cidade, além do transporte fluvial. De acordo com a Transportes de Lisboa (2015), o transporte público coletivo é operado pelas seguintes empresas:

- Companhia de Carris de Ferro de Lisboa (CARRIS), responsável pelo transporte rodoviário de passageiros, opera uma frota composta por 619 ônibus (autocarros), 49 elétricos (bondes tradicionais), 3 ascensores e 1 elevador e dispõe de um quadro de 2.141 empregados. Em 2014 transportou cerca de 144 milhões de passageiros.
- Metropolitano de Lisboa, empresa operadora do metrô da cidade de Lisboa. A empresa transportou 134 milhões de passageiros em 2014. Em termos de oferta, as previsões para 2015 são de 22 milhões de vagões (carruagens) x km. e de 2,8 bilhões de lugares x km.

- TRANSTEJO-SOFLUSA é a empresa responsável pelo transporte fluvial integrado da Área Metropolitana de Lisboa (AML), assegurando o transporte público entre as duas margens do Tejo. A frota operacional é composta por 30 navios dos quais 19 são Catamarãs, 3 ferries (monocascos e catamarãs) para passageiros e veículos e 6 cacilheiros.
- Comboios de Portugal (CP), responsável por operar o transporte ferroviário a nível urbano, regional, nacional e internacional. A CP possui uma rede de 1.995 km e transporta cerca de 107 milhões de passageiros/ano (2013). Os comboios urbanos de Lisboa permitem efetuar ligações, nas principais estações, aos serviços Internacional, Alfa Pendular, Intercidades, InterRegional e Regional.

Em 08 de janeiro de 2015 o Conselho de Ministros de Estado aprovou a resolução que nomeia a primeira Administração conjunta da Carris, S.A, Metropolitano de Lisboa, E.P.E. e Transtejo, Transportes do Tejo, S.A. e da Soflusa, Sociedade Fluvial de Transportes, S.A. e em 17 de março desse mesmo ano a Carris, o Metropolitano de Lisboa e o Grupo Transtejo lançam oficialmente a marca “Transportes de Lisboa”, a qual resulta da integração oficial das três empresas em uma só empresa.

### **3.2 Salvador**

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

O transporte público coletivo por ônibus é o principal meio de transporte da cidade, atendendo a mais de 94% da demanda transportada, embora existam outros meios de transporte à disposição da população de Salvador e sua Região Metropolitana subordinados a diferentes níveis da administração pública Municipal e Estadual. Atualmente, existem 3 empresas operadoras no sistema de transporte coletivo por ônibus de Salvador - STCO, que contam com uma frota de 2.432 veículos em operação, atendendo a uma demanda mensal de 28 milhões de passageiros pagantes.

Os ônibus têm programado um percurso mensal de cerca de 18 milhões de km. O índice atual de passageiros por quilômetro (IPK) é de 1,52. A rede de ônibus embora tenha uma boa cobertura espacial, do ponto de vista temporal apresenta tempos de percursos muito longos e irregularidades de horários, o que faz com que o sistema tenha um baixo nível de serviço e não tenha uma boa avaliação por parte dos usuários (OFICINA, 2015).

O Metrô de Salvador iniciou a operação comercial de sua primeira linha de 12,4 km em janeiro de 2016, por isso a sua participação no transporte público de passageiros de Salvador é ainda pouco significativa, já que transporta em torno de 30.000 passageiros/dia, enquanto o sistema ônibus alcança 1,5 milhões passageiros/dia. Uma segunda linha do Metrô está sendo construída ao longo do eixo da Avenida Luís Viana (Av. Paralela) até o Aeroporto da cidade, devendo ser estendida até o vizinho município de Lauro de Freitas e cujas obras estão previstas

de conclusão para 2017, totalizando 41 km de extensão, as duas linhas, com investimento total de R\$ 4,7 bilhões (CCR, 2015). No Quadro 1 a seguir, apresentam-se as principais características da mobilidade nas duas cidades, onde se destaca que Salvador apresenta o número de viagens diárias por todos os modos quatro vezes superior ao de Lisboa, que é proporcional à diferença em termos de população.

**Quadro 1:** Características da mobilidade urbana de Lisboa e Salvador

<b>CIDADE</b>	Viagens/ Dia (milhões)	Viagens/ hab	Transp. Coletivo (%)	Transp. Particular (%)	Não Motorizado (%)	Motivo Residência (%)	Motivo Trabalho (%)	Motivo Estudo (%)	Imobilid ade (%)
<b>LISBOA</b>	1,1	2,2	45	30	23	46	24		21
<b>SALVADOR</b>	4,6	1,7	44	22	33	47	23	13	28

Fonte: elaborado pelos autores a partir de SEINFRA (2012) e CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2005).

Ambas as cidades têm o mesmo percentual de uso do transporte coletivo: Salvador (44%) e Lisboa (45%). Já o índice de mobilidade de Lisboa de 2,2 viagens/hab. é superior em 30% ao de Salvador de 1,7 viagens/hab. A condição de renda média baixa predominante da população pode ser um importante fator que justifique a baixa taxa de mobilidade e a reduzida participação do transporte individual em Salvador (PMS,2015). Lisboa apresenta o uso do transporte individual superior em 36% ao de Salvador, enquanto nesta última o modo a pé é 44% maior que o de Lisboa.

#### **4. CONTEXTO LEGAL E INSTITUCIONAL DOS TRANSPORTES URBANOS**

##### **4.1 Portugal**

No Quadro 2 a seguir são relacionados os principais marcos legais que embasaram a regulação jurídica e técnica do transporte público em Portugal.

**Quadro 2:** Principais marcos legais na área dos transportes urbanos em Portugal

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

Fonte: IMT, 2014

O Regulamento de Transportes em Automóveis desde 1948, mesmo com diversas alterações, foi o instrumento legal que embasou jurídica e tecnicamente a regulação do serviço público coletivo de transportes de passageiros em Portugal, até ser revogado em 8 de agosto de 2015. A Constituição da República Portuguesa (1976), aprovada em 02 de abril de 1976, apenas no artigo 65º diz que o Estado assume o papel de programar e executar uma política de habitação apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e equipamento social. Existe, atualmente, um novo quadro regulamentar no setor de transportes em Portugal, que está embasado nas recomendações estabelecidas nos seguintes documentos:

- Plano Estratégico de Transportes, PET 2011-2015 (MEE, 2011), que faz o diagnóstico e elabora proposições de todas as áreas do setor e clarifica o papel do Estado no setor dos transportes e infraestruturas, definindo explicitamente as suas linhas de atuação nas áreas da coordenação estratégica, regulação, investimento, operação e exploração.
- Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas 2014-2020 (MEE, 2014), denominado de PETI3+ projeta uma segunda fase de reformas estruturais bem como o conjunto de investimentos em infraestruturas de transportes a serem concretizadas até o ano de 2020.
- Regulamento n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho que fixa, para toda a UE, o regime de abertura à concorrência dos serviços de transportes públicos de passageiros.
- Novo regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º75/2013) que consagra a atribuição plena de competências de Planeamento e Gestão do Sistema de transportes local e regional às autarquias e às CIM.
- Novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - RJSPTP (Lei no. 52/2015 de 9 de junho de 2015), que estabelece novas regras para o setor.

#### 4.2 Brasil

No Quadro 3 são apresentados os principais marcos legais na área dos transportes urbanos no Brasil.

**Quadro 3:** Principais marcos legais no transporte urbano no Brasil

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

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

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, define claramente as áreas de atuação da União e dos municípios, cabendo à primeira, a instituição das diretrizes da política de desenvolvimento urbano e dos transportes urbanos e aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de transporte coletivo urbano, sempre através de licitação.

## **5. GESTÃO E FINANCIAMENTO DOS TRANSPORTES**

### **5.1 Lisboa**

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

1. Estado (Governo Federal) – passa a ser a autoridade competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros de âmbito nacional: modo ferroviário pesado, transporte expresso e internacional. No caso das concessões delegadas por concorrência, antes da entrada em vigor do novo RJSPTP, e até em termos dos contratos celebrados, o Estado também continua a ser a autoridade de transportes.
2. Municípios – responsáveis pela organização dos transportes na esfera municipal.
3. Entidades intermunicipais - comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas (do Porto e de Lisboa), responsáveis pela organização dos transportes no âmbito intermunicipal.

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

Quanto ao financiamento dos transportes, o Artigo 11º. do RJSPTP (2015) discrimina as fontes de financiamento para os serviços de transporte público de passageiros em Portugal, dentre as quais destacam-se as receitas tarifárias, as receitas da publicidade e receitas decorrentes de taxas cobradas como contrapartida do exercício das funções de organização, supervisão, fiscalização e prestação de serviços relativos ao sistema de transportes públicos de passageiros de âmbito municipal, intermunicipal e inter-regional, bem como destinadas à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de transportes públicos de passageiros.

O valor da taxa que irá incidir sobre as receitas dos operadores rodoviários de transportes, está limitada ao percentual de dois por cento do total das receitas geradas pelas respetivas empresas. Também está prevista a criação pelo Governo de um Fundo para o Serviço Público de Transportes de forma a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte que deverá ser até 30 de junho de 2016 (RJSPTP, 2015).

## **5.2 Salvador**

Em atendimento à Constituição, e de acordo com a Lei Municipal no. 8.725/2014, que modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador – PMS, cabe ao Município, através da Secretaria Municipal de Mobilidade – SEMOB, o planejamento, coordenação, execução e controle da política municipal dos transportes públicos, a engenharia de tráfego e a regulação e controle dos serviços municipais de transportes públicos de passageiros e à Superintendência de Trânsito e Superintendência de Trânsito de Salvador – TRANSALVADOR a gerência do Sistema de Trânsito do Município, estacionamentos públicos e a execução das atividades previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Os serviços são realizados através da delegação a operadores privados, mediante concorrência pública, sendo que a última foi realizada em 2014, com três empresas vencedoras, cujos contratos, com prazo de 25 anos e improrrogáveis, não preveem subsídios públicos para compensar possíveis déficits operacionais das operadoras privadas.

Já a operação dos serviços de transportes de passageiros intermunicipais, inclusive os da Região Metropolitana de Salvador, está sob a responsabilidade do Estado da Bahia, através da AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia. Também são de responsabilidade do Governo Estadual, através da empresa pública Companhia de Transporte do Estado da Bahia - CTB, o transporte urbano sobre trilhos de Salvador, que engloba o trem urbano e o Metrô de Salvador. No caso do metrô, foi realizada uma concorrência pública em 2014, na modalidade de Parceria Público-Privada, que abrange o projeto, construção, operação e manutenção do sistema, com previsão de subsídios para déficits operacionais e participação pública no investimento e aquisição dos veículos, sendo vencedora a empresa CCR. O contrato tem vigência de 30 anos.

Em termos de financiamento dos serviços, o que está definido nos contratos com as operadoras de transporte por ônibus de Salvador, obedece ao modelo vigente brasileiro, em que os custos operacionais são cobertos com as receitas tarifárias, não havendo previsão de subsídios por parte do governo municipal. O critério de julgamento adotado na concorrência foi o de maior outorga, que totalizou R\$180 milhões, valor esse que deverá ser totalmente investido na mobilidade urbana, por força da Lei no. 12.587/2012. Além desses recursos a administração municipal poderá recorrer a fontes do Governo Federal e as operadoras à receitas adicionais, vinculadas à publicidade nos veículos e na bilhetagem eletrônica. Também em Salvador adota-se o modelo da “tarifa única”, que é outra forma de subsídio cruzado que ocorre na totalidade das cidades brasileiras, que utiliza sistemas de compensação entre linhas superavitárias e deficitárias, realizados através das chamadas “câmaras de compensação tarifária”. No caso do Metrô estão previstas complementações financeiras, caso as demandas estabelecidas no contrato não ocorram.

## **6. DISCUSSÃO**

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

No campo legal, um primeiro aspecto positivo a destacar do Brasil, é que a Constituição Federal de 1988 define com bastante clareza os papéis a serem desempenhados pelas diversas instâncias governamentais no que se refere ao planejamento e gestão do transporte municipal, enquanto que, nesse aspecto, em Portugal a Constituição é vaga, ou mesmo omissa nesse tema, fazendo apenas uma breve referência ao transporte quando trata da questão da habitação (Artigo 65). O documento PETI 3+ (MEE, 2014) diagnostica em Portugal a inexistência ou falta de clareza da repartição de competências entre o Estado, Municípios e órgãos de representação regional/metropolitana no planejamento, organização e financiamento dos serviços públicos de transporte de passageiros a nível local, regional e metropolitano.

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

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

Em Lisboa, ao contrário de Salvador, já existe uma consolidada rede multimodal e integrada, composta de metrô, ônibus, elétricos, trens urbanos e barcos, com razoável cobertura espacial abrangendo, inclusive, a área metropolitana e com oferta adequada à demanda. Numa cidade de 1,1 milhões de habitantes, portanto, cerca de 30% da população de Salvador, o Metro do Lisboa possui uma rede de 39,6 km, com 52 estações. A primeira linha foi inaugurada em 29 de dezembro de 1959, tornando-se desta forma na primeira rede de metro de Portugal. Atualmente, é constituído por quatro linhas, que são identificadas pelas cores Amarela (Odivelas-Rato), Azul (Amadora Este-Sta. Apolónia), Vermelha (Aeroporto-S. Sebastião) e Verde (Telheiras-Cais do Sodré).

No que se refere ao financiamento, em Salvador, cerca de 95% do transporte público urbano de passageiros é realizado através de ônibus e seu custo operacional é arcado, exclusivamente, por seus usuários através das tarifas pagas pela utilização do serviço. Dessa maneira, não havendo subsídios, o equilíbrio custo/receita é, geralmente, alcançado com a queda de qualidade do serviço ofertado. Esse modelo de financiamento também provoca outras distorções, na medida em que as tarifas são aumentadas para cobrir os custos operacionais crescentes, provocando a perda de usuários, principalmente, das camadas mais pobres, que não têm capacidade de arcar com os custos dos deslocamentos, gerando em consequência a perda de demanda, que por sua vez faz aumentar ainda mais o valor das tarifas. Outra

distorção, é que os passageiros pagantes têm o seu custo tarifário aumentado para compensar as gratuidades do sistema, que chegam a alcançar cerca de 30% da demanda transportada.

Na Europa, em grande parte dos países existe um sistema de financiamento do transporte público que, em linhas gerais, cobre entre 40% e 50% dos custos dos sistemas (IPEA, 2013). Em Portugal, a legislação vigente prevê a possibilidade de indenizações compensatórias (IC) para os sistemas de transportes públicos, que consistem em complementações financeiras para suprir o déficit operacional das empresas públicas do setor. As indenizações compensatórias às cidades do Porto e Lisboa são pagas pelo orçamento de Estado aos operadores de transporte público, sendo anualmente fixadas através de Resolução de Conselhos de Ministros (DUARTE, 2012). Nos demais centros urbanos, onde existem serviços de transporte coletivo, são os municípios os responsáveis pela política de preços e pelas opções de indenizações compensatórias, caso os preços praticados não cubram os encargos da exploração dos serviços (DUARTE, 2012).

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

A gestão dos transportes abrange as atividades de coordenação, administração, planejamento, programação, controle, fiscalização e monitoramento do desempenho físico, operacional e econômico desses sistemas, envolvendo todos os movimentos e relações existentes dentro da malha urbana relativos aos deslocamentos de pessoas e veículos.

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

Além disso, deve dispor de corpo técnico qualificado para o exercício de atribuições que vão além da administração operacional, de modo a ser capaz de avaliar a qualidade e funcionalidade dos serviços que são prestados à população. Da mesma forma, é imprescindível que disponha de infra-estrutura condizente, recursos técnicos e metodológicos, instalações e equipamentos, com as atribuições e funções que exercerá – é importante que o órgão esteja sempre apto e atualizado tecnologicamente no exercício de suas atribuições.

## **7. CONCLUSÕES**

Buscou-se nesse trabalho, extrair subsídios de experiências contrastantes das cidades de Lisboa, em Portugal, e Salvador, no Brasil, em termos de gestão e financiamento de

transportes urbanos de passageiros, que possam contribuir para a maior eficácia e racionalização da mobilidade urbana e acessibilidade nas metrópoles.

Salvador apresenta como subsídios positivos os modelos de concorrência pública para os sistemas urbanos de transportes sobre pneus e trilhos, enquanto Lisboa mostra como uma experiência exitosa a consolidação de uma rede multimodal, com boa cobertura espacial e temporal e integrada através de um sistema de bilhetagem bastante eficiente, o Viva. Tanto em Lisboa quanto em Salvador, alguns desafios estão postos ao planejamento e gestão dos transportes coletivos com vista ao desenvolvimento local e ao bem-estar social. O investimento em infraestrutura de transporte tem impactos mais amplos sobre o desenvolvimento regional e a organização do território, que vão para além dos benefícios para os usuários diretos e a afetação eficiente de recursos (OECD, 2002).

Em Salvador, as recentes concorrências públicas para delegação dos serviços de transporte público rodoviários e metroviários se, por um lado, criaram uma certa estabilidade institucional, legal e gerencial desses sistemas, por outro lado passaram a exigir uma adequada reestruturação dos órgãos públicos para corresponder às demandas geradas pelo novo quadro legal, num momento em que o transporte público urbano atravessa uma grave crise pela falta de prioridade política, carência de investimentos, perda da confiança dos usuários, queda na qualidade dos serviços e da eficiência da operação e o consequente aumento dos custos e das tarifas, e inadequação dos modelos de gestão aos novos padrões de estrutura das cidades e da mobilidade urbana.

Em Salvador, como no Brasil, um dos grandes desafios, nesse momento, refere-se à definição de novas fontes de financiamento do setor, na medida em que esse modelo de se aumentar o preço das tarifas para financiar as melhorias reivindicadas pelos usuários dos serviços mostra-se totalmente inadequado para se alcançar os objetivos de um transporte público de baixo custo e alta qualidade. É necessário, portanto, pensar em outro modelo onde outros segmentos da sociedade que também beneficiam do transporte contribuam para seu financiamento e, desse modo, reduzam o peso das tarifas para os usuários. Para isso, no entanto, é imprescindível ter uma gestão municipal dos serviços devidamente capacitada com adequados modelos de regulação das tarifas, pois sem essa condição atendida, dificilmente se alcançará plenamente esses objetivos, independentemente do tipo de subsídio que venha a ser adotado.

Em Lisboa, constata-se um momento de transição, fruto da necessária adequação legal e institucional dos gestores ao novo Regime Jurídico que, dentre outras medidas estruturais, extingue as Autoridades Metropolitanas de Lisboa e do Porto e transfere suas atribuições em termos de planejamento e gestão dos transportes para as respectivas Áreas Metropolitanas. Outra questão a ser administrada diz respeito à recente decisão tomada pelo novo Ministério do Ambiente e Transportes da suspensão dos contratos de subconcessão da operação das empresas públicas de transporte Carris e Metro de Lisboa com os operadores privados, após a realização de concorrência pública. Também a reestruturação/fusão das empresas públicas em uma só empresa, decisão tomada no Governo anterior, está sendo prejudicada pela incerteza quanto ao modelo de organização da mobilidade na Área Metropolitana de Lisboa.

Em Lisboa, o desafio consiste em solucionar o problema do histórico e elevado nível de endividamento das empresas públicas de transportes públicos de passageiros da cidade. Constata-se a necessidade dessas empresas de conciliar crescimento com rigor orçamental,

para solucionar o déficit operacional e, além disso, solucionar o problema da falta de alinhamento de incentivos entre os municípios e o Estado no que se refere ao planejamento, gestão, oferta e financiamento de sistemas públicos de transporte de passageiros de Portugal (PETI 3+, MME, 2014).

Sistemas de transportes eficientes têm impactos positivos em toda a economia, criando oportunidades e benefícios sociais e econômicos.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (2005). *Lisboa, o desafio da mobilidade*. Disponível em: <ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/002/pdf/mobilidade.pdf>. Acesso em outubro/2015.
- CCR METRO BAHIA (2015). *Sistema de Metrô de Salvador e Lauro de Freitas*. Relatório. Salvador/BA.
- DUARTE, M. S. D. M. (2012). *Modelos de gestão e financiamento de transportes coletivos urbanos*. Dissertação de Mestrado em Engenharia da Universidade do Porto. Porto/PT.
- IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (2014). *A nova governação do serviço público de transportes de passageiros - principais mudanças*. Lisboa/PT.
- INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2011). *Censos 2011 – Resultados Provisórios*. Lisboa.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Brasília/DF.
- MEE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO (2011). *PET - Plano Estratégico dos Transportes Mobilidade Sustentável (2011-2015)*. Lisboa/PT.
- MEE - MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO (2014). *PETI 3+ - Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas (2014-2020)*. Lisboa/PT.
- METROPOLITANO DE LISBOA (2014). *Relatório e Contas 2014*. Lisboa/PT.
- OECD (2002). *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*. Paris, OECD.
- OFICINA CONSULTORES ASSOCIADOS (2016). *Proposta de reestruturação do sistema de transporte coletivo por ônibus de Salvador*. Salvador/BA.
- PMS - PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR (2015). *Salvador hoje e suas tendências*. Salvador/BA.
- RAMOS, M. C.; PATRÍCIO, O. (2014). Políticas e estratégias de coesão econômica, social e territorial para um desenvolvimento sustentável. In Pina, H.; Remoaldo, P.; Ramos, M. C.; Marques, H. (Eds.). *Grandes Problemáticas do Espaço Europeu - Diversidade Territorial e Oportunidades de Desenvolvimento num Cenário de Crise. The Overarching Issues of the European Space - The Territorial Diversity of Opportunities in a Scenario of Crisis*. Universidade do Porto, FLUP, p. 316-335.
- ROCHA, F. U. S. (2014). *O perfil da mobilidade urbana em Salvador (1975 a 2012): a cidade dividida*. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura. Salvador/BA.
- RJSPTP - Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (2015). *Anexo da Lei no. 52/2015 de 9 de junho de 2015*. Portugal.
- SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (2012). *Banco de Dados da Pesquisa Origem e Destino da Região Metropolitana de Salvador 2012*. Disponível em <http://www.seinfra.ba.gov.br/mobilidade2012/mobilidade.html>. Acesso em 27 de agosto de 2013.
- TRANSPORTES DE LISBOA (2015). Disponível em: <http://metro.transporteslisboa.pt/>. Acesso em: 10 out 2015.

---

Francisco Ulisses Santos Rocha  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola Politécnica  
R. Prof. Aristides Novis, 2 - Federação, Salvador - BA, 40210-630, Brasil  
Telefone: (71) 3283-9834  
E-mail: chicoulisses@gmail.com

Maria da Conceição Pereira Ramos  
Universidade do Porto (UP) – Faculdade de Economia do Porto (FEP)  
R. Dr. Roberto Frias, 4200-464 Porto, Portugal.  
Telefone: (351) 22 557 1100  
E-mail: cramos@fep.up.pt