



A relação entre o uso das câmaras de compensação e a qualidade da gestão do transporte público no Brasil

Germano Travassos

Consultor em Transporte Urbano

E-mail: germanot@hotmail.com.br

A partir da segunda metade dos anos 70 e ao longo da década de 80 houve no Brasil um grande investimento nos instrumentos de gestão do transporte público de passageiros por ônibus, com as administrações municipais estruturando entidades técnicas para atuarem no planejamento, na programação, nos controles e na fiscalização dos serviços.

À medida em que aumentou a intervenção do Poder Público no setor, cresceu também a sua responsabilidade pela qualidade dos serviços prestados e pelos custos a eles associados e, conseqüentemente, pelos valores das tarifas cobradas. Paralelamente, como decorrência dessa maior intervenção no setor, o Poder Público passou também a arcar com maiores responsabilidades pelo equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, na maioria, empresas privadas.

Foi nesse contexto que, entre outros mecanismos, foram criadas as Câmaras de Compensação Tarifária - CCT, que buscavam promover de forma equilibrada as coberturas dos custos operacionais das diversas empresas, independente da maior ou menor rentabilidade das suas respectivas linhas ou áreas de atuação.

Diante desse quadro, este trabalho teve como objetivo levantar em 40 cidades brasileiras, nas 27 capitais e mais 13 cidades de médio e grande porte, o uso de Câmaras de Compensação Tarifária - CCT ou mecanismos similares, identificando ainda algumas das suas características de funcionamento. Na segunda parte do trabalho foi feita uma comparação entre o uso das CCT's e a qualidade da gestão praticada em cada cidade, aferindo a sua relevância como instrumento de gestão do Poder Público.



www.antp.org.br

Os levantamentos junto às cidades contaram com a participação dos consultores: Máisa Tobias, na região Norte, Oswaldo Lima Neto, na região Nordeste, Maria da Penha Nobre, na região Sudeste, Antônio Carlos Miranda, na região Sul e Daisy Basso, na região Centro-Oeste. Deve-se ressaltar, que sem a competente colaboração desses técnicos não seria possível desenvolver este estudo.

OS MODELOS DE GESTÃO E COMPENSAÇÃO DE RECEITAS

O contexto onde as Câmaras de Compensação Tarifária foram concebidas

Normalmente numa área urbana as empresas operadoras têm custos diferenciados, em função das características das regiões onde atuam, aí consideradas: a topografia, a qualidade do pavimento, o nível de congestionamento e, conseqüentemente, a velocidade operacional média, entre outros fatores. Por outro lado, os índices de passageiros por quilômetro - IPK também são diferenciados, função da densidade ocupacional da área atendida, do tipo predominante de uso do solo (residencial, comercial, industrial), da renda da população usuária, entre outros motivos.

Por dificuldades de aplicação prática e às vezes até por uma questão de justiça social, as tarifas nem sempre são calculadas levando em conta as especificidades de custos e de receitas de cada área ou conjunto de linhas, gerando, com frequência, desequilíbrios entre as rentabilidades (relação receita/custo) das diversas operadoras.

Como conseqüência, algumas empresas recebem mais recursos do que seriam necessários para cobrir os seus custos, enquanto outras, não auferem receitas suficientes para suprir as suas despesas. Vale ressaltar que a simples distribuição de linhas rentáveis (com receitas maiores do que os custos) e de linhas deficitárias (com receitas menores do que os custos) entre as diversas operadoras nem sempre é viável por questões operacionais. Nesse contexto, algumas empresas prestam serviço dentro dos padrões estabelecidos pelos respectivos órgãos gestores, enquanto outras não conseguem operar com o nível de serviço desejado, deixando o Poder Público impotente, uma vez que, reconhecidamente, as suas receitas são insuficientes para cobrir os seus custos.

Os sistemas de gestão e compensação de receitas têm por objetivo repassar os recursos excedentes das empresas superavitárias para as empresas deficitárias, promovendo o equilíbrio de rentabilidade entre elas e, conseqüentemente, condições para que todas prestem o serviço com o mesmo padrão de qualidade.

Os modelos praticados

Os modelos comumente mais utilizados são as Câmaras de Compensação Tarifária, doravante denominadas simplesmente de CCT's, e os Caixas Únicos,¹ que consistem numa conta gráfica onde são computados os custos de cada empresa operadora, apropriados segundo planilhas previamente definidas, e as respectivas receitas. As empresas que têm receitas maiores do que os custos repassam os montantes excedentes, enquanto as que têm receitas menores recebem a diferença.

A periodicidade e os mecanismos de apropriação dos custos e das receitas são diferenciados entre as diversas cidades, assim como os níveis de exigências e de confiabilidade dos resultados. A título de exemplo, algumas cidades computam os custos em função dos serviços efetivamente realizados pelas operadoras, enquanto outras o fazem em função dos serviços programados, na suposição de que serão cumpridos. Em algumas situações as CCT's manejam receitas próprias, provenientes da venda antecipada de bilhetes (passes estudantis, vale-transporte, entre outros), permitindo que a compensação seja feita com esses recursos. Em outros casos, as empresas superavitárias devolvem efetivamente recursos financeiros, após os cálculos dos débitos e dos créditos de cada uma delas.

Uma variação das CCT's consiste no que se convenciou chamar de Receita Pública, onde as empresas operadoras depositam numa conta do órgão gestor toda a receita obtida dos usuários pagantes nos ônibus, recebendo posteriormente pelos serviços prestados, segundo um cronograma de pagamentos previamente estabelecido pelo Poder Público, a quem cabe aferir o cumprimento do serviço programado. Neste caso, ocorre uma total segregação entre a receita do sistema e a remuneração dos diversos operadores, aumentando sobremaneira a responsabilidade do Poder Público. Existem ainda situações onde apenas uma parte dos recursos recebidos pelas operadoras é depositada na conta do órgão gestor, montante este previamente calculado e, normalmente, suficiente para promover as devidas compensações.

Para efeito deste trabalho todos os modelos de gestão e compensação de receitas serão tratados simplesmente como CCT's, pois o seu objetivo primordial foi identificar o uso desses mecanismos no Brasil e a sua importância como instrumento de gestão. Deve-se entretanto ressaltar que existem diferenças e conseqüências significativas para o Poder Público, entre as Câmaras de Compensação Tarifária ou Caixas Únicas e, os sistemas de Receita Pública.

¹ Alguns técnicos identificam diferenças entre os dois modelos. Entretanto, no contexto deste trabalho, serão tratados como mecanismos similares.



www.antp.org.br

A tendência à ineficiência na prestação do serviço

As CCT's mais antigas são da primeira metade dos anos 80, ou seja, têm quase 20 anos. Ao longo desse tempo muitas entidades gestoras adotaram esses instrumentos, às vezes até de forma precipitada e sem as devidas avaliações se seriam efetivamente as soluções mais adequadas. Por outro lado, nesse mesmo período, algumas cidades simplesmente desativaram as suas CCT's, por incapacidade técnica de gerenciamento ou, ainda, por julgarem tais mecanismos ineficazes. Enquanto isso, outras evoluíram para os sistemas de Receita Pública.

De uma maneira geral, as CCT's calculam os custos de cada operadora em função dos serviços prestados, ou seja: da produção quilométrica, da frota em operação, ou através de uma combinação, km + frota. Em algumas cidades, uma parcela dos custos é ainda função dos passageiros transportados, como forma de manter as empresas interessadas também nos clientes e não apenas na produção das viagens. As receitas de cada empresa são computadas em função dos passageiros transportados.

Na sua expressão mais genérica, os custos de cada empresa operadora poderiam ser calculados pela seguinte fórmula:

$CT = (CV \times km + CF \times F) K1 + (CP \times Pas) K2$ onde,

CT - Custo total considerado

CV - Custo variável

CF - Custo fixo

CP - Custo por passageiro

km - Quilometragem rodada

F - Frota em operação

Pas - Passageiros transportados

K1/K2 - Fatores que procuram dar maior ou menor peso à prestação do serviço ou aos passageiros transportados.

O que se observou ao longo do tempo foi que nas cidades com CCT's houve, por parte das empresas operadoras, uma tendência de incremento da oferta dos serviços e, progressivamente, o desinteresse pela captação dos passageiros, provocando ineficiências operacionais e, com certa frequência, insuficiência de recursos para cobrir os custos do sistema. Ou seja, os mecanismos de remuneração através das CCT's estimularam a crescente oferta de viagens e/ou de frota, com o conseqüente incremento dos custos, sem o correspondente crescimento das demandas ou das tarifas.

Mesmo em cidades onde os custos computados de cada operadora são função dos passageiros transportados, essa tendência ainda é constatada pois, cada uma delas, isoladamente, tenta aumentar a sua partici-

pação no rateio geral dos custos do sistema, partindo do princípio de que a sua ineficiência, será rateada entre as demais. É uma situação clássica dos jogos não cooperativos, onde cada empresa individualmente tenta maximizar a sua posição, conjecturando o que a outra fará. Como a expectativa é sempre de que a outra aumentará os serviços, cada uma isoladamente procura também maximizar os seus resultados.

O USO DAS CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO TARIFÁRIA

Os levantamentos sobre o uso das CCT's ocorreram entre novembro de 2002 e fevereiro de 2003 e foram efetuados em 40 cidades, correspondendo às 27 capitais brasileiras e mais 13 cidades de médio e grande porte. As cidades pesquisadas foram as mesmas do estudo *Condições de gestão do transporte público e do trânsito no Brasil*, elaborado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - Sedu/PR e concluído em agosto de 2002. Tal opção teve como objetivo permitir a posterior comparação entre o uso das CCT's e a qualidade da gestão praticada, avaliada pelo referido estudo.

Foram levantadas basicamente três informações:

- 1-a prática de algum modelo de gestão e compensação de receitas. Neste caso, não foram consideradas como CCT's os simples rateios entre empresas, de receitas provenientes das vendas de passagens fora dos ônibus (por exemplo, em terminais de integração);
- 2-a responsabilidade pelos cálculos dos débitos e dos créditos de cada operadora ou das respectivas remunerações, nos casos dos sistemas de Receita Pública. Foram identificados se os responsáveis eram os órgãos gestores ou as empresas operadoras, estas, através dos seus respectivos sindicatos ou de entidades contratadas para este fim;
- 3-o controle efetivo sobre os recursos financeiros do sistema. Foram identificados se os responsáveis eram os órgãos gestores ou as empresas operadoras e, neste caso, se cada uma controlava isoladamente ou, através dos seus respectivos sindicatos, ou de entidades contratadas para este fim.

Os resultados alcançados estão no quadro a seguir, onde observa-se que das 40 cidades pesquisadas, 15 (37,5%) praticam sistemas de CCT's e 25 (62,5%), não.

Em 13 das 15 cidades com CCT's, os cálculos dos débitos e dos créditos são efetuados pelos respectivos órgãos gestores, enquanto em apenas duas cidades, são de responsabilidade conjunta, das entidades gestoras e das empresas operadoras.

No caso do controle efetivo dos recursos financeiros do sistema, em oito das 15 cidades é de responsabilidade das empresas operadoras,

em cinco situações são controlados conjuntamente pelas empresas e os órgãos gestores e, em apenas duas cidades, o controle é exclusivo do Poder Público. Por região geográfica, a maior incidência das CCT's foi constatada no Nordeste, com seis cidades utilizando-se desses instrumentos, seguido da região Sudeste com quatro, a região Sul com três e, nas regiões Norte e Centro-Oeste, com uma cidade em cada.

Constatou-se ainda que das 15 cidades com CCT's, em apenas nove (22,5%) ocorrem regularmente os repasses de recursos entre as operadoras. Nas seis cidades restantes (15%), mesmo sendo processados os cálculos das CCT's, estão ocorrendo eventuais ou sistemáticas inadimplências, algumas delas persistentes há muito tempo, comprometendo os repasses das empresas superavitárias para as deficitárias.

As razões que levam à suspensão eventual ou repetida dos repasses de recursos entre as operadoras são variadas, onde se destacam a falta de confiabilidade nos cálculos dos débitos e dos créditos ou os déficits generalizados dos respectivos sistemas, quando a receita total arrecadada não cobre integralmente os custos. Nestes casos, as empresas superavitárias ou com rentabilidades acima da média do sistema se recusam a devolver os recursos excedentes à média. Some-se a isso o próprio comportamento de algumas operadoras que, através do incremento dos seus serviços, às vezes passam de uma situação superavitária para deficitária, ou aumentam os seus déficits, provocando reações desfavoráveis das demais e levando ao descrédito as compensações financeiras.

Vale ressaltar que as informações sobre inadimplências foram obtidas informalmente, uma vez que se tratam de irregularidades, nem sempre assumidas pelos respectivos órgãos gestores. Entre as seis cidades onde ocorrem essas irregularidades, em cinco os recursos financeiros são controlados exclusivamente pelas empresas operadoras e, em apenas em uma, em conjunto pelas operadoras e o órgão gestor. Por outro lado, nas nove cidades onde se processam com regularidade as compensações entre empresas, em duas, os recursos financeiros são controlados exclusivamente pelos órgãos gestores, em quatro, em conjunto pelos órgãos gestores e as empresas operadoras e em apenas três, exclusivamente pelas operadoras.



www.antp.org.br

O uso das CCT'S - Síntese dos levantamentos

Região / Cidades	1 - CCT ?	2 - Cálculos ?	3 - Controle \$?
Região Norte			
Manaus	S	OG	Emp.
Belém	N		
Porto Velho	N		
Macapá	N		
Rio Branco	N		
Boa Vista	N		
Palmas	N		
Região Nordeste			
Salvador	S	OG	Emp.
Fortaleza	S	OG	Emp.
Recife	S	OG	OG + Emp.
Maceió	S	OG	OG + Emp.
Natal	S	OG	Emp.
João Pessoa	N		
Aracajú	N		
Campina Grande	N		
São Luís	S	OG	Emp.
Teresina	N		
Região Sudeste			
São Paulo	S	OG	OG + Emp.
Rio de Janeiro ⁽¹⁾	S ⁽¹⁾	Emp.	Emp.
Belo Horizonte	S	OG	OG + Emp.
Campinas ⁽¹⁾	S ⁽¹⁾	Emp.	Emp.
Ribeirão Preto	N		
Juiz de Fora	S	OG + Emp.	Emp.
Santos	N		
Vitória	S	OG	OG + Emp.
Montes Claros	N		
Divinópolis	N		
Região Sul			
Curitiba	S	OG	OG
Porto Alegre	S	OG + Emp.	Emp.

Continua

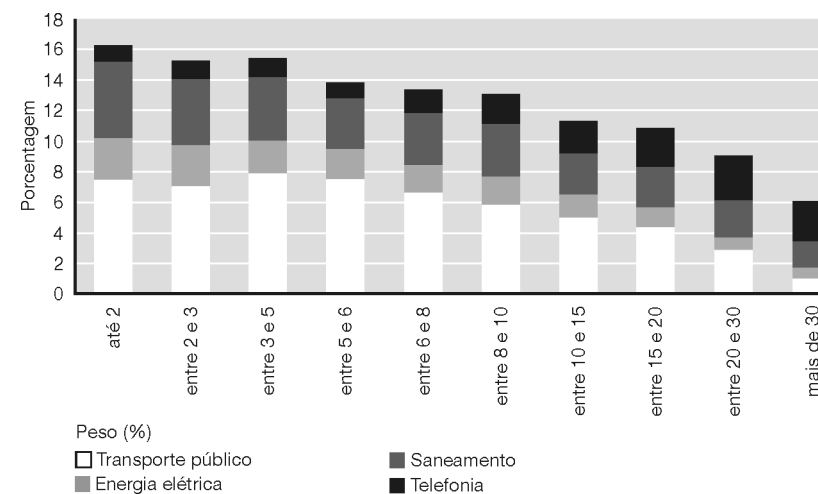
Continuação

Região / Cidades	1 - CCT ?	2 - Cálculos ?	3 - Controle \$?
Londrina	N		
Caxias do Sul	N		
Florianópolis	N		
Pelotas	N		
Joinville	N		
Cascavel	S	OG	OG
Região Centro-Oeste			
Brasília	S	OG	Emp.
Goiânia	N		
Campo Grande ⁽¹⁾	S ⁽¹⁾	Emp.	Emp.
Cuiabá	N		
Anápolis	N		

S = Sim N = Não OG = Órgão gestor Emp. = Empresas operadoras

(1) - Nas cidades do Rio de Janeiro, de Campinas e de Campo Grande existem CCT's administradas exclusivamente pelas empresas operadoras, sem a participação dos órgãos gestores. Fez-se o registro mas, nas tabulações, estas cidades foram tratadas como se não praticassem CCT's pois, nestes casos, não se constituem em instrumentos de gestão do Poder Público, que foi o objeto da pesquisa.

O gráfico a seguir ilustra os resultados alcançados.



O USO DAS CÂMARAS DE COMPENSAÇÃO E A QUALIDADE DA GESTÃO

Condições de gestão do transporte público no Brasil

Para aferir a qualidade da gestão praticada em cada cidade foram utilizados os resultados do estudo denominado *Condições de gestão do transporte público e do trânsito no Brasil*, elaborado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - Sedu/PR, concluído em agosto de 2002. Este estudo trabalhou com o mesmo grupo de 40 cidades, aqui referidas.

O método de avaliação utilizado no trabalho da Sedu/PR está baseado numa relação de indicadores de desempenho, subdivididos em dois grupos: indicadores de gestão do transporte público e indicadores de gestão do trânsito. No caso da gestão do transporte público as entidades foram avaliadas segundo os 18 indicadores a seguir relacionados, divididos em quatro subgrupos:

A- Capacidade institucional / financeira

- 1- Instrumentos legais de planejamento e integração
- 2- Delegação dos serviços
- 3- Regulamentação
- 4- Estrutura de fontes e usos dos recursos financeiros

B- Capacidade de gerenciar e planejar os processos fins

- 5- Planejamento do sistema de transporte público coletivo
- 6- Comunicação com os usuários do transporte público coletivo
- 7- Atendimento às comunidades
- 8- Sistema de informações gerenciais
- 9- Planejamento operacional das linhas

C- Capacidade de fiscalizar e avaliar os resultados dos processos fins

- 10- Fiscalização e controle da operação
- 11- Conhecimento e domínio do sistema
- 12- Controle dos insumos e cálculo da tarifa
- 13- Pesquisas com usuários e comunidade

D- Capacidade de gerir os processos de apoio

- 14- Capacitação da equipe técnica (nível superior)
- 15- Gestão de pessoal
- 16- Gestão de orçamento e finanças
- 17- Gestão da infra-estrutura para o transporte público
- 18- Gestão dos equipamentos e material de apoio aos processos fins



www.antp.org.br

Foram estabelecidos ainda quatro níveis de gestão, segundo os quais foram avaliados cada indicador. Os níveis de gestão foram caracterizados como incipiente, onde praticamente não havia a presença do Poder Público na gestão do serviço; *mediano*, onde algumas ações de controle, fiscalização e operação são desenvolvidas, mas ainda insuficientes para garantir a adequada atuação do Poder Público no setor; *desenvolvido*, quando efetivamente observaram-se rotinas e procedimentos de gestão que asseguravam ao Poder Público um razoável controle sobre a prestação do serviço; finalmente, *avançado*, quando o Poder Público exercia práticas modernas de planejamento e gestão, garantindo o efetivo exercício da função normativa e fiscalizadora do setor público sobre o transporte público de passageiros.

Para cada indicador de desempenho foi atribuída uma pontuação, em função da sua importância ou peso. Assim, para os indicadores julgados desejáveis, atribuiu-se a pontuação 5, para os importantes a pontuação 10 e para os muito importantes, a pontuação 15. Foram atribuídas notas ou conceitos para os diferentes níveis de gestão, a saber: incipiente = 0,1; mediano = 0,3; desenvolvido = 0,7 e avançado = 1,0, que correspondem a percentuais em relação à situação mais completa (avançado). O produto da pontuação do indicador de desempenho pela nota do nível de gestão deu a pontuação da entidade avaliada, em cada indicador.

O método permitiu estabelecer um índice geral de desempenho para a gestão do transporte público, composto por todos os indicadores, o que refletiu o nível geral da organização ou a qualidade da gestão praticada. Permitiu também a avaliação por subgrupo de indicadores, correspondendo às letras de A a D, conforme acima especificado, possibilitando a avaliação de processos específicos dentro da entidade gestora.

A pontuação máxima que poderia ser alcançada pelo índice geral de desempenho da gestão do transporte público era de 215 pontos e a média obtida nas 40 cidades estudadas foi de 105 pontos, correspondendo a cerca de 49% do total. A diferença entre as pontuações máxima e mínima levantadas foi significativa, com a cidade de melhor escore atingindo 195 pontos (91% do total), enquanto a cidade de pior avaliação alcançou apenas 31 pontos, ou seja, aproximadamente 14% da pontuação máxima possível, colocando a sua gestão do transporte público num nível ainda bem incipiente.

Resultados encontrados

Para a comparação entre o uso das CCT's e a qualidade da gestão, as cidades foram agrupadas em três conjuntos:

- i - cidades com CCT's e repasses regulares de recursos entre as empresas operadoras;
- ii - cidades com CCT's e irregularidades nos repasses de recursos entre as empresas (ou sem repasses) e;
- iii - cidades sem CCT's.

Para cada um desses grupos foi calculada a pontuação média do índice geral de desempenho, envolvendo todos os 18 indicadores.

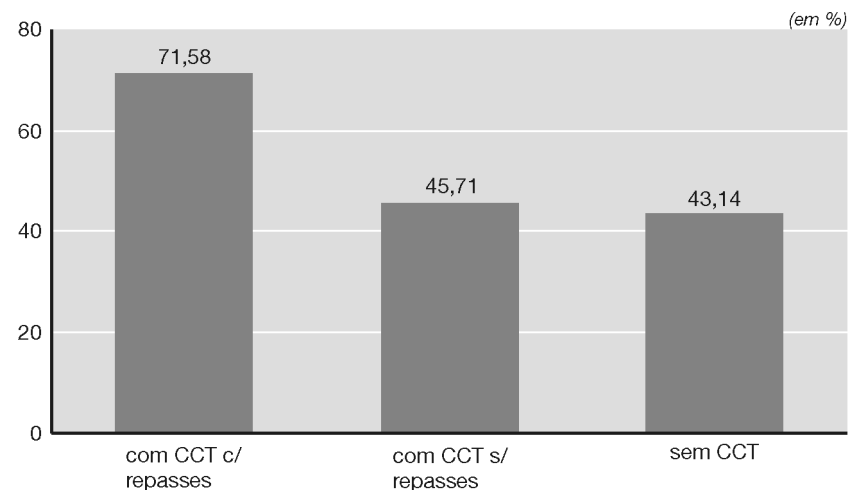
As cidades com mecanismos de compensações de receitas e com repasses regulares de recursos atingiram um escore médio da ordem de 154 pontos, correspondendo a quase 72% da pontuação máxima, de 215 pontos. As cidades com CCT's, mas com irregularidades nos repasses de recursos, atingiram pontuação média bem inferior, de cerca de 98 pontos (46% do total), enquanto as cidades sem CCT's alcançaram uma pontuação média menor ainda, de aproximadamente 93, ou seja, 43% da pontuação máxima.

O quadro a seguir, resume os resultados alcançados.

Cidades	Resultados alcançados (pontuação máx. = 215)	
	Pontuação	% da pontuação máx.
Com CCT's e repasses regulares dos recursos financeiros	153,9	71,6%
Com CCT's e irregularidades nos repasses de recursos financeiros	98,3	45,7%
Sem CCT's	92,7	43,1%

Conforme pode ser observado, as nove cidades com o efetivo uso das CCT's atingiram uma pontuação 66% superior à das 25 cidades sem CCT's e 57% maior do que a das seis cidades com CCT's, mas com irregularidades nos repasses de recursos entre as empresas operadoras. Observa-se também que a diferença de pontuação entre esses dois últimos grupos de cidades não é significativa.

O gráfico a seguir, ilustra os resultados dos levantamentos.



CONCLUSÕES

Os resultados alcançados permitem concluir que nas cidades onde são utilizados modelos de gestão e compensação de receitas, com o efetivo repasses de recursos entre as empresas operadoras, a qualidade da gestão do transporte público praticada pelo Poder Público é bem melhor do que nas cidades onde tais mecanismos não são utilizados.

Este fato é compreensível uma vez que o uso das CCT's transfere para os órgãos gestores uma grande responsabilidade na definição dos custos e das receitas de cada operadora, exigindo a utilização de mecanismos de fiscalização e de controles mais sofisticados, que assegurem a credibilidade dos cálculos efetuados. Esses mesmos mecanismos são também utilizados nas demais atividades da gestão praticada, daí os bons resultados alcançados nessas cidades.

Observou-se também que quando falta autoridade às entidades gestoras ou quando os mecanismos de controles efetivos sobre os seus respectivos sistemas começam a perder a credibilidade, os cálculos dos débitos e dos créditos ficam sob suspeita e começam a ocorrer as irregularidades nos repasses de recursos entre as empresas operadoras. Paralelamente, constata-se uma tendência de degradação na qualidade geral da gestão praticada. Por esta razão, as seis cidades com irregularidades nos repasses de recursos das CCT's, atingiram pontuação média tão baixa e próxima da pontuação das cidades sem CCT's.



www.antp.org.br

Outro ponto relevante que a pesquisa demonstrou foi a importância do controle dos recursos financeiros do sistema, por parte do Poder Público. Na quase totalidade das cidades onde estão ocorrendo eventuais ou sistemáticas inadimplências dos pagamentos por parte das operadoras superavitárias, esses recursos ficam sob o controle delas, impedindo os órgãos gestores de efetuar o efetivo repasse para as empresas deficitárias.

Vale lembrar que as CCT's são instrumentos de gestão e compensação de receitas, criadas para permitir o equilíbrio das rentabilidades entre as diversas operadoras de um mesmo sistema, quando outros mecanismos operacionais se mostram inadequados. Com isso, os órgãos gestores podem exigir a uniformidade da qualidade na prestação do serviço, pois ficam superadas as eventuais razões alegadas por algumas empresas de que têm baixas rentabilidades e receitas insuficientes para cobrir os seus respectivos custos. Dessa forma, é possível distinguir as empresas que prestam serviços abaixo dos padrões estabelecidos, por insuficiência de recursos, daquelas que agem deliberadamente, ou por incapacidade gerencial.

Finalmente, diante das críticas de que as CCT's estimulam a ineficiência dos sistemas de transporte público por ônibus, é importante ressaltar que esses mecanismos são simples instrumentos de gestão e compensação de receitas. Portanto, não se pode isentar de responsabilidade as empresas operadoras que provocam os incrementos desnecessários dos serviços e/ou o desinteresse pela receita, assim como as entidades gestoras que têm sido incapazes de coibir esta prática.



www.antp.org.br