



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana
Departamento de Cidadania e Inclusão Social

Proposta de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano.

Brasília, 2006



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana
Departamento de Cidadania e Inclusão Social

Ministério das Cidades

MARCIO FORTES DE ALMEIDA
Ministro de Estado

JOSÉ CARLOS XAVIER
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

CARLOS A MORALES
Diretor de Regulação e Gestão

LUIZ CARLOS BERTOTTO
Diretor de Cidadania e Inclusão Social

RENATO BOARETO
Diretor de Mobilidade Urbana

Coordenação Geral

**Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – Departamento de
Cidadania e Inclusão Social.**
Luiz Carlos Bertotto

Equipe Técnica

Elaboração

Alexandre de Ávila Gomide
Carlos A Morales
Luiz Carlos Bertotto

Revisão

Henrique Moreira Campos
Lucia Malnati Panariello

Proposta de Barateamento das Tarifas do Transporte Público Urbano

*No início da década de 1980,
na cidade de São Paulo,
com um salário mínimo comprava-se
500 passagens de ônibus, hoje apenas 175.*

Resumo

O Ministério das Cidades através da Secretaria Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana, desde a sua constituição no início do Governo Lula, tem se preocupado com altas tarifas do transporte público coletivo urbano, nas cidades brasileiras. Este relatório busca traduzir esta preocupação, trazendo um diagnóstico das possíveis causas destas altas tarifas e traçando alternativas, que foram discutidas internamente ao Ministério, no Governo Federal, e na interlocução com as Prefeituras e com o setor de transporte, através do Comitê de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, do Conselho das Cidades.

Introdução

O presente diagnóstico acerca da causas e conseqüências do preço das tarifas do transporte coletivo urbano subir acima da inflação e ser incompatível com a capacidade de pagamento da maioria da população usuária não pretende ser exaustivo e, tampouco, tem a pretensão de realizar uma radiografia minuciosa da questão no contexto de diferenças tão profundas como as do federalismo brasileiro.

O objetivo é trazer elementos que justifiquem as opções estratégicas definidas para o enfrentamento do problema, apresentadas nas seções seguintes, e possibilitar uma melhor compreensão das diretrizes da política de mobilidade urbana adotadas

pelo Governo Federal, pois, como será visto, as causas da elevação das tarifas acima da inflação vão além dos problemas da alta carga tributária e da pressão dos custos dos insumos.

O capítulo 1 mostra a situação do transporte público, destacando a queda do número de passageiros, renda insuficiente para arcar com as tarifas, as limitações do vale-transporte e a migração dos meios coletivos para os privados. O capítulo 2 trata da insustentabilidade do atual modelo de circulação urbana, da baixa qualidade do serviço de transporte público, do crescimento do transporte individual, do esgotamento do modelo de regulação e gestão dos serviços, da superação do atual modelo tarifário e das concessões e gratuidades. Já nos capítulos 3 e 4 são analisadas a baixa prioridade ao transporte público nas políticas locais e metropolitanas e a baixa capacidade de investimento e planejamento da mobilidade urbana pelo poder público. O capítulo 5 apresenta ainda as conseqüências do alto preço das tarifas e conseqüentemente a exclusão social ocasionada por ela. Por fim os capítulos 6 e 7 apuram o histórico do barateamento das tarifas e apresentam um conjunto de medidas e propostas para a redução do seu preço.

1) Diagnóstico dos Serviços de Transporte Público Coletivo Urbano.

O cenário nacional dos serviços de transporte público coletivo urbano é composto por 1.600 empresas operadoras, das quais 12 são metro-ferroviárias, com faturamento anual de aproximadamente R\$ 24 bilhões. Nas 223 cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes, onde há serviços de transporte público, circulam em torno de 115 mil ônibus, transportando 60 milhões de passageiros por dia. Os sistemas metroviários e ferroviários operam com 2.700 veículos transportando cinco milhões de passageiros. Estima-se que 80% de todas essas viagens concentrem-se nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Destas, cerca de 95% do serviço é ofertado por operadores privados. No Brasil, diferentemente de muitos outros países,

os únicos sistemas de transporte coletivo subsidiados pelo poder público são os trens urbanos e metropolitanos.

Estes serviços passam por profunda crise em decorrência da redução do número de usuários, da concorrência desleal do transporte informal, do aumento dos custos dos insumos acima da inflação, da elevada carga tributária, das gratuidades e descontos sem fontes externas de financiamento e, sobretudo, pela baixa produtividade das redes de transporte, cuja ineficiência é repassada para as tarifas, assim como todos os demais custos do sistema, diretos ou indiretos, que são arcados exclusivamente pelos usuários pagantes, com a exceção cada vez menos expressiva da contribuição dos empregadores feita por meio do vale transporte.

Este quadro tem duas graves conseqüências, de um lado, um círculo vicioso que se acelera e se consolida na medida em que a queda do número de passageiros pagantes provoca o aumento das tarifas e este aumento expulsa mais gente do sistema, e de outro lado, a expulsão da parcela mais pobre da população do acesso aos serviços de transporte empurra essas pessoas para a exclusão social.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2002, a tarifa média dos serviços de ônibus urbano nas capitais brasileiras subiu 25% acima da inflação medida pelo IGP-DI. Por sua vez, a renda da população não acompanhou este aumento, acentuando ainda mais a dificuldade de utilização do transporte público coletivo ¹.

Disso decorre que o preço das tarifas de transporte coletivo urbano praticado nas cidades brasileiras supera largamente a capacidade de pagamento dos usuários cativos de baixa renda, das classes econômicas C, D e E, que se vêm compelidos a

¹ Conforme o estudo *Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos 1994 a 2002*, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, do Ministério das Cidades, a tarifa de ônibus urbano das capitais cresceu, em média, nos últimos nove anos em torno de 240% (R\$ 0,35 para R\$ 1,20) contra 180 % do IGP-DI.

buscar outras formas de deslocamento para realizar suas atividades cotidianas ou, simplesmente, não se deslocar. Segundo Andrade (2000), a partir de dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE, o item de serviço público de maior peso nas despesas das famílias de baixa renda é o transporte coletivo urbano. As pessoas abandonam as viagens por meio do transporte público substituindo-as por outros meios mais baratos, como a bicicleta ou a caminhada, a motocicleta, o transporte informal, ou simplesmente não retornam para casa, todos os dias, dormindo no serviço ou até mesmo na rua, como já foi documentado pela imprensa nacional.

A perda de passageiros dos transportes públicos está também associada ao aumento da utilização dos veículos particulares - como efeito das facilidades de aquisição proporcionada pela estabilidade econômica e oferta de financiamento. Contribuem igualmente alguns atributos que estes veículos apresentam como a flexibilidade para se deslocar na malha urbana, a autonomia que oferecem aos passageiros, os custos diretos comparáveis ao preço das tarifas de transporte público, o conforto e a rapidez das viagens. Por outro lado, atuam no sentido dessa mesma tendência, a baixa qualidade do serviço público, a falta de uma rede de transporte bem estruturada e integrada que atenda aos desejos de deslocamento da população, e sobretudo a dificuldade dos usuários de baixa renda em custear os seus deslocamentos diários. Assim, aparecem as oportunidades para o surgimento dos meios de transporte irregulares (por vans, kombis, etc.) que, por não serem obrigados a transportar passageiros com gratuidades e descontos, e por não terem trajetos, horários e paradas pré-determinadas, podem cobrar menos ².

O vale-transporte, instituído em 1985 e tornado obrigatório em 1987, é o único mecanismo de subsídio direto ao usuário trabalhador, financiado pelas firmas empregadoras. O benefício garante a condução do trabalhador nos seus deslocamentos casa-trabalho-casa, assegurando-lhe o comprometimento máximo de

² Práticas que no seu conjunto são conhecidas por “concorrência desleal”.

6% do seu salário. Porém, por ser um benefício restrito aos empregados do setor formal, não atinge os trabalhadores de baixa renda do mercado informal, que representam uma parcela significativa do mercado de trabalho nas cidades brasileiras e os desempregados. Além disso, fatores como as fraudes na utilização dos bilhetes, a deficiência na fiscalização, a possibilidade de o vale vir a ser substituído por dinheiro, contribuem para que os resultados inicialmente pretendidos não beneficiem de maneira plena a população mais carente.

2) Ineficiências do atual Modelo de Circulação Urbana.

O modelo de circulação urbana vigente tem se mostrado ineficiente, ineficaz e insustentável. Em várias cidades foram investidos vultosos recursos em infraestrutura viária, sem os resultados esperados de alívio aos congestionamentos e melhoria da acessibilidade urbana, uma vez que a melhoria do fluxo de veículos se verifica apenas no curto prazo, pois logo se reverte em maior uso do transporte individual, aumentando os congestionamentos num segundo momento.

Segundo estudo do IPEA³, realizado em 10 cidades brasileiras, as condições desfavoráveis de trânsito levam a três tipos principais de deseconomias:

- Tempo: a cada ano corresponde a um custo de 250 milhões de horas para os usuários de automóveis e 120 milhões para os usuários de ônibus.
- Consumo excessivo de energia: os congestionamentos causam um consumo excessivo de 190 mil litros de gasolina e de cinco mil litros de diesel na hora de pico, o que corresponde, por ano, a um gasto excessivo de 200 milhões de litros de gasolina e 4 milhões de litros de diesel.
- Poluição: os automóveis são responsáveis pela emissão excessiva de 90 toneladas de CO (122 mil ton. /ano).

³ IPEA/ANTP – “Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil”.
1998

Segundo estudo da ANTP, o automóvel tem um gasto 12,7 vezes maior de energia do que o ônibus, gera 17 vezes mais poluição, consome 6,4 vezes mais espaço na via e gera um custo de transporte oito vezes maior que o ônibus, dados estes relativos ao número de passageiros por quilômetro transportado.

Estes custos em grande parte gerados e agravados pela migração em larga escala para os meios privados de transporte urbano não oneram os passageiros que fazem esta opção o que representa um forte estímulo para o abandono dos meios de transporte público, com as conseqüências já conhecidas de aumento do preço das tarifas, exclusão dos mais pobres, etc.

Apesar dos efeitos negativos dessa opção as regras de circulação adotadas nos centros urbanos brasileiros favorecem o uso do veículo particular, reforçando a tendência de crescimento horizontal das cidades e a fragmentação do espaço urbano. As evidências estão na permissão de uso da via pública para estacionamento a baixo custo ou custo zero como é na maioria dos casos, atrapalhando o tráfego e congestionando as vias, e na operação dos semáforos que raramente dá prioridade ao transporte público. Uma outra questão é a dificuldade de locomoção que é imposta aos pedestres devido à disseminação do uso do veículo particular.

As profundas mudanças na produção, no consumo e no emprego, que resultaram da reorganização produtiva da década de 80, afetaram diretamente a dinâmica urbana e os padrões de mobilidade até então vigentes. O fato é que se passa de um padrão de viagens pendulares, na qual a maior parte dos deslocamentos acontecia entre dois pontos fixos do espaço urbano, definidos pela casa e pelo local de trabalho, para um modelo mais complexo de deslocamentos porque os locais de trabalho predominantes não são mais as enormes fabricas “fordistas”, que reuniam milhares de trabalhadores, usuários cativos das linhas de transporte, em um mesmo local. Atualmente os locais de trabalho e de moradia são muito mais “móveis” no espaço urbano. Com isso, as infra-estruturas e os serviços ofertados deixaram de

atender adequadamente as novas linhas de desejo de viagem e as redes de transporte público não acompanharam esse processo.

A oferta inadequada está também vinculada ao processo contínuo de crescimento periférico das cidades, que se descentralizaram e se conurbaram, tornando-se multinucleadas, com atividades dispersas e pulverizadas em uma grande mancha urbana. Na maior parte das grandes cidades esse processo não foi devidamente acompanhado pela gestão metropolitana da rede de transporte que, aos poucos, foi deixando de atender aos desejos e necessidades de deslocamento de grande parcela da população. As redes existentes também não consideram a racionalização dos deslocamentos segundo os modos de transporte mais adequados a cada um dos motivos das viagens e volume de passageiros. Esta oferta inadequada estimula a migração dos passageiros para outros meios de deslocamento.

Desse modo, a qualidade e a sustentabilidade do transporte público urbano na maioria das cidades brasileiras vem piorando. Soma-se a isso, a falta de redes de serviços de transporte público, coordenadas e integradas, que atendam aos desejos de deslocamento da população de forma eficiente deixando grandes áreas mal atendidas e lacunas desatendidas.

Além da ineficiente administração das redes, a regulação do transporte público e a gestão da mobilidade nas cidades brasileiras carecem de modernização. A maioria das delegações dos serviços para a iniciativa privada é caracterizada pela ausência de contratos ou pela sua inadequação à atual legislação de concessões e permissões de serviços públicos. Tal precariedade resulta em instabilidade jurídica, afetando negativamente os investimentos. Além das medidas de fiscalização dos serviços clandestinos, o seu controle requer a reformulação dos instrumentos contratuais e de regulação dos serviços formais, ou seja, das relações institucionais entre poder concedente e operadores privados, com a introdução de métodos

modernos de administração das redes e de controle econômico e financeiro ⁴ do serviço de transporte público.

Deve-se ressaltar que a informalidade provoca a desregulamentação do setor de transporte coletivo na disputa pelo passageiro nas ruas e na sua auto-regulamentação, por intermédio das Associações ou Cooperativas, substituindo o Poder Público na organização do serviço. Com o passar do tempo determinam o preço da tarifa, estabelecem reserva de mercado, demarcam seus pontos de parada, criam terminais particulares e evitam a entrada de novos operadores. Escolhem as linhas de maior rentabilidade, não transportam passageiros com gratuidades ou isenções.

Entre os problemas gerados pela informalidade está o agravamento dos congestionamentos de tráfego, a maior poluição do ar, a concentração da oferta em trechos e horários mais lucrativos, a insegurança, a desobediência às leis trabalhistas, a evasão dos passageiros do sistema público, implicando no reforço do ciclo vicioso queda do número de passageiros/aumento da tarifa/queda do número de passageiros.

Some-se a isso a relação patrimonialista que as empresas operadoras estabelecem com as linhas de ônibus, na qual o operador considera-se o proprietário da linha que opera e dos itinerários percorridos, defendendo de forma muitas vezes intransigente o seu "território" e dificultando a implantação de reestruturações das redes de transporte, resistindo sobretudo à integração com outros modos que são muitas vezes vistos como competidores, que ameaçam os monopólios historicamente constituídos.

Dado que a tarifa é calculada rateando-se o custo total do serviço entre os passageiros pagantes que o utilizam, o seu alto preço deve ser atribuído, por um lado, aos altos custos operacionais e por outro ao reduzido número de passageiros.

⁴ A exemplo da automação da bilhetagem.

Mas há outros fatores incidindo sobre o preço final das tarifas, especialmente os custos que não derivam diretamente da operação, como os decorrentes das gratuidades, que não contam com fontes de financiamento externas (i.e. extra-tarifárias) e da ineficiência das redes. Ademais, o atual método de fixação da tarifa, pelos custos, não estimula ganhos de eficiência da operação (ex: as economias de escala, o aumento da velocidade comercial, a redução da frota, etc.) com repasse para as tarifas, pois esses significariam redução da receita. Assim, quando estes ganhos acontecem são, na maioria das vezes, internalizados pelas operadoras e não repassados para os usuários dos serviços. Por outro lado, os aumentos de custos, como os descritos, são repassados quase que automaticamente, a cada aumento tarifário.

Por essas razões é que se defende a busca de outros métodos de remuneração e fixação de tarifas, que superem as falhas atuais, que estimulem a eficiência e contemplem a divisão dos ganhos de produtividade com os usuários.

Diferentes políticas tarifárias têm sido adotadas no Brasil ao longo dos anos, com diferentes impactos e conseqüências na qualidade do serviço e no orçamento familiar. A primeira estratégia, compreendida no período de 1982 a 1985, visava atenuar o impacto dos gastos com o transporte no orçamento doméstico familiar dos usuários de ônibus, mediante o rebaixamento de custos dos principais insumos (mão-de-obra operacional e combustível) e de tarifas sociais. Dentro dessa estratégia foi adotada a tarifa única em várias capitais brasileiras, acompanhada da expansão das gratuidades e descontos (Moura, 2002).

A adoção do modelo da tarifa única cria o subsídio dos usuários que fazem curtos deslocamentos àqueles que percorrem longas distâncias. Esse tipo de subsídio contribuiu de maneira decisiva ao longo dos anos, para o processo de periferização das cidades e para o aumento da motorização individual, pois estabelece uma correlação econômica entre o custo do transporte e o local de moradia. De um lado,

os usuários que moram em periferias mais distantes têm na tarifa barata um estímulo à permanência no local ou até mesmo à migração para locais mais distantes. Ao mesmo tempo, os usuários que fazem pequenos deslocamentos consideram o valor da tarifa excessivo e são estimulados, ou à aquisição de veículo particular, cujo desembolso imediato (gasto com combustível), é equivalente ao valor da tarifa ou a procurarem locais de moradia mais distantes onde os imóveis são mais baratos.

A redução da tarifa a preços abaixo do custo com finalidades sociais, mas sem o devido subsídio, teve como resultado a degradação dos serviços prestados à população, por causa da desmotivação do setor privado em investir no sistema, com repercussões também na economia urbana.

A segunda estratégia, compreendida no período de 1985 a 1992, tem no vale transporte, subsídio concedido pelos empregadores, uma ferramenta para inverter as políticas de contenção tarifária. Segundo Moura (2002), apesar da renda dos brasileiros continuar em queda, havia a possibilidade do aumento da tarifa, pois esse já não era todo absorvido pelo usuário. Com isso o setor viveu um período de euforia, pois com a tarifa crescendo acima da inflação foram feitos investimentos na renovação da frota com reflexos na melhoria dos níveis de serviço. Essa nova política tarifária ajustou-se bem ao setor, que conta com pouco ou nenhum subsídio e, com isso, o velho modelo de adequar as tarifas com a renda em declínio da população foi superado e deu lugar a uma tarifa real que tinha condições de promover o crescimento do transporte público urbano.

Entretanto, essa política também levou os empregadores a repassar integralmente a despesa com o vale-transporte para o preço dos serviços e produtos gerando, desta forma, conseqüências indiretas aos usuários por meio do aumento do preço das mercadorias e da pressão inflacionária.. Além disso, o local de moradia, em alguns casos, passou a ser elemento de critério de seleção para candidatos a postos

de trabalho, visto que funcionários residentes a grandes distâncias do local de trabalho contribuíam para onerar os custos de produção ou prestação de serviços.

A partir de 1993, a situação tornou-se novamente crítica e, apesar da descentralização para os municípios das políticas de transporte coletivo consagrada pela Constituição de 1988, a Frente Nacional de Prefeitos solicitou ao Presidente da República a adoção de medidas para o barateamento das tarifas⁵. Em 1994, a estabilização monetária e os ganhos de renda decorrentes do Plano Real, permitiram uma nova escalada dos preços das tarifas a partir de 1995 até atingir seu patamar mais alto no início do ano 2000. Nesse período o setor enfrentou também o desafio da informalidade a partir de 1997, e a alta do preço do óleo diesel a partir de 1999.

A metodologia de cálculo tarifário utilizada atualmente pela maioria das cidades brasileiras – conhecida como “planilha Geipot” - tem sido considerada obsoleta por gestores e especialistas do setor. Segundo essa forma de cálculo os custos médios, fixos e variáveis, incorridos na produção do transporte são todos repassados aos usuários pagantes, premiando a ineficiência das empresas mal geridas por meio da necessidade de reajustes constantes no valor das tarifas e ao mesmo tempo não repassando aos usuários os ganhos de produtividade das empresas que se beneficiam das melhorias na rede e na infra-estrutura promovidas pelo poder público. Adicionalmente, como o setor não é regido pelas leis da concorrência plena a busca pela competência técnica e aumento de produtividade também não são estimulados e dessa forma a ineficiência das empresas permeia o cálculo tarifário na maioria dos itens que o compõem. Neste sentido é preciso

⁵ Comissão especial da PR para reduzir tarifas. Em relatório apresentado em 31 de maio de 1993, esta comissão identificou como as principais causas do crescimento das tarifas acima da inflação como sendo: a) a elevação do preço dos insumos industrializados, com reflexos nos custos de depreciação e remuneração do capital e peças e acessórios; b) aumento no preço do óleo diesel e energia elétrica (nos sistemas metroviários); c) a transformação do vale transporte em moeda (repassada em dinheiro ou incorporada ao salário do trabalhador); d) as gratuidades para mais de cinquenta categorias instituídas sem critérios, penalizando os usuários pagantes, gerando o subsídio cruzado; e) falta de recursos para investimentos no setor.

avançar para um modelo tarifário que incorpore fatores de eficiência de forma a evitar que a ineficiência do operador repercuta na tarifa, forçando-o a ser mais eficiente e dividir com os consumidores os ganhos de produtividade e as economias de escala.

As gratuidades são outro importante fator que pressiona a alta dos preços das tarifas dos serviços de transportes coletivos chegando a representar até 40,9% do valor, como ocorre na cidade de Belém (NTU, citado por Gomide, 2003). Sem fonte de recursos extra-tarifários para cobri-las, o custo das gratuidades recai sobre os passageiros pagantes, na maioria das vezes em situação econômica pior do que os beneficiados pela gratuidade.

Como não obedecem a critério de renda, as gratuidades terminam por provocar distorções distributivas como é o caso de estudantes de classe média da rede de ensino, que pagam meia tarifa, serem financiados, pelo mecanismo de cálculo da tarifa pela média, por trabalhadores das camadas mais pobres da população. Devido a este mecanismo, chega-se ao extremo da transferência de renda dos pobres para os cofres públicos no caso em que o poder público embute a taxa de administração dos serviços na tarifa.

O que fica evidenciado no atual modelo tarifário é uma situação até então inusitada na história do transporte coletivo no Brasil: apesar dos aumentos dos preços das tarifas serem bem superiores aos índices oficiais da inflação, o equilíbrio econômico-financeiro das empresas concessionárias não fica assegurado. O que explica esse aparente paradoxo são os fatores já descritos: a ineficiência das redes de serviços ⁶, o aumento dos custos dos insumos (especialmente do óleo diesel), queda da renda da população usuária cativa (classes C, D e E), o aumento da motorização individual (classes A e B) e a inadequação do modelo de regulação (tarifa pelo custo).

⁶ Refletida na progressiva queda do IPK – o índice de passageiros por quilômetro - que próximo de 3 na década de 80 caiu para próximo de 1 nos últimos anos nas principais metrópoles brasileiras

Outro elemento determinante na crise do transporte coletivo urbano foi a falta⁷ de fontes estáveis de financiamento para a provisão de infra-estrutura adequada. A ausência de uma política de financiamento para o setor no período pós - constituinte conduziu à estagnação quase total dos investimentos. Muito pouco se produziram de corredores exclusivos, terminais de integração, abrigos adequados em paradas e apropriação de novas tecnologias. Quase nada em acessibilidade.

Tais fatos mostram a necessidade da institucionalização e consolidação de uma política nacional para o setor, incluindo não só o transporte coletivo, mas a mobilidade urbana como um todo (trânsito, transporte, uso do solo).

3) Relações entre a mobilidade urbana e o padrão de urbanização vigente.

Como se viu, os custos operacionais variam com o preço, a eficiência energética, o desgaste dos veículos e com o custo da mão de obra, mas o fator decisivo no custo final são os tempos de viagem, que quando longos aumentam fortemente os gastos. Os congestionamentos e os percursos excessivamente longos demandam mais frota, mais pessoal, mais insumos para gerar mais oferta para a mesma demanda. Ou seja, as mesmas pessoas pagam mais pelo mesmo serviço.

A baixa de prioridade ao transporte coletivo no sistema viário, os escassos investimentos nas redes, a falta de integração modal, tarifária e operacional são as causas imediatamente associadas com os longos tempos de viagem. Mas a irracionalidade da oferta, no sentido de não haver adequada compatibilidade entre a distribuição e o volume da oferta com o modo de transporte ofertado não pode ser relegada ao segundo plano, pois este é um fator fundamental para a eficiência da integração modal.

⁷ Deve-se ressaltar, entretanto, que existem linhas de financiamento para infra-estrutura urbana no Ministério das Cidades, como o Programa Mobilidade Urbana (Fundo Perdido) e o Programa de Infra-Estrutura para Mobilidade Urbana (BNDES).

Por outro lado o transporte sobre trilhos se ressentia da ausência de uma política de investimentos adequada, que impulsione implantação de novos sistemas e a expansão dos existentes e que promova a integração modal. Uma possível solução para esta falta de investimento seria a Parceria Público-Privada (PPP), que representa um novo instrumento de incentivo ao investimento privado, principalmente em infra-estrutura.

Desde o estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação aos limites de endividamento dos entes da Federação tem sido critério essencial para concessão de novos financiamentos. Os limites de endividamento do setor público e o excessivo comprometimento com custeio dos governos estaduais e municipais reduzem drasticamente e, muitas vezes, têm eliminado as possibilidades de tomar recursos para investimento. Além disso, observa-se uma falta de recursos para investimento em infra-estrutura e serviços públicos e uma acirrada disputa pelos recursos disponíveis entre os possíveis tomadores.

Sabe-se que, se por um lado o processo acelerado de urbanização não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte, por outro, a ocupação horizontal do solo urbano, com a existência de áreas vazias nos centros, combinadas à ocupação de áreas cada vez mais distantes, revela a dissociação entre transporte e ocupação do solo, aumentando as necessidades de viagens e onerando a prestação do serviço público de transporte.

Essas características da urbanização brasileira, somadas a aspectos específicos relacionados com cada um dos modos de transporte urbano, têm influenciado também a fraca existência de intermodalidade nos deslocamentos urbanos, cujas conseqüências, os longos tempos de viagem, as esperas intermináveis, e os transbordos incômodos e demorados aumentam os custos operacionais que impactam diretamente no preço das tarifas.

Mas a questão da baixa intermodalidade dos sistemas de transportes nas cidades brasileiras está vinculada a diversos outros fatores, entre eles o institucional, como no caso das Regiões Metropolitanas.

O processo de urbanização acelerada por que passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos migratórios em poucos territórios. Nas Regiões Metropolitanas, sobretudo, desencadeou-se um padrão de urbanização caracterizada pela expansão permanente da fronteira urbana - Este padrão foi fortemente impulsionado pelas leis de uso e parcelamento do solo urbano e, particularmente, pelas políticas de financiamento e produção habitacional e de infra-estruturas.

Para as classes de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional periférico (lotes, apartamentos ou casas próprias) consolidou-se como padrão de ocupação devido principalmente ao baixo preço dos terrenos nas franjas das cidades. A política habitacional como um todo, praticada por agentes públicos, privados e, inclusive, de forma irregular, seguiu a mesma lógica, gerando um desenho de produção das infra-estruturas na mesma direção. No entanto, para os mais pobres, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão da infra-estrutura tem se dado sempre a posteriori⁸.

Concomitantemente, a disponibilidade de crédito a juros subsidiados, voltada sempre para a produção de imóveis novos, permitiu que a classe média constituísse novos bairros no centro expandido das grandes cidades gerando o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais.

Constata-se desde a década de 80, mas com maior força durante os anos 90 a existência de um movimento de suburbanização de parcela da população. São famílias que deixam as áreas centrais e ocupam regiões próximas aos centros,

⁸ CARDOSO, Adauto – “A produção e a reprodução de assentamentos precários”. Paper encaminhado ao Ministério das Cidades, 2003. MARICATO, Ermínia – *Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis, 2001.

sobretudo nas metrópoles. Esse padrão de localização residencial, conhecido como condomínios, é possível graças às infra-estruturas de deslocamento, com evidente privilégio para a circulação automobilística. Esse movimento expulsou para mais longe ainda os mais pobres.

Este modelo de urbanização, típico das metrópoles brasileiras, é atualmente reproduzido nas mais diversas cidades, de todos os tamanhos. Combinado com outras formas de expansão urbana e de criação de novas cidades, o modelo resulta num território profundamente desigual, com uma diversidade enorme de características e dinâmicas que torna a formulação e a execução de políticas um enorme desafio, sobretudo a partir da esfera federal. Ademais, este modelo de expansão tem fortes impactos negativos na mobilidade, uma vez que sobrecarrega os sistemas de transportes devido ao aumento constante dos tempos de viagem e das distâncias a serem percorridas.

É necessário ter-se em mente a relação biunívoca do uso do solo com o transporte urbano, pois cada edificação gera necessidades diferentes de deslocamento, que devem ser atendidas, e, por outro lado, a movimentação de veículos, de pessoas e de cargas interfere na implantação e utilização das edificações. A histórica dificuldade de incorporar a idéia de mobilidade urbana ao planejamento urbano e regional também está entre as causas da crise de qualidade das cidades brasileiras, contribuindo fortemente para a geração dos cenários atuais onde se constata cidades insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

Parte importante dos problemas de mobilidade urbana no espaço metropolitano se explica pela incapacidade de se equacionar o quadro institucional da gestão metropolitana. A ausência de gestão integrada introduz conflitos e deseconomias gerados pela superposição e conflito de redes de transporte, uma vez que as gestões de nível municipal e metropolitano são feitas sem nenhuma articulação, com raras exceções.

Ressalte-se que tais áreas têm passado nas últimas décadas por grandes transformações espaciais relacionadas ao atual processo de desenvolvimento econômico. O conhecimento do que é a realidade do deslocamento das pessoas em grande parte das áreas metropolitanas do país ainda é bastante precário. A ausência de levantamentos sistemáticos resultou na inexistência de dados atualizados de transporte e mobilidade para o conjunto das Regiões Metropolitanas.

4) Causas que residem na raiz dos problemas de mobilidade urbana.

O desenvolvimento urbano mal planejado ou planejado de forma a atender os interesses de uma pequena parcela da população (investidores e especuladores do solo urbano) tem contribuído para estabelecer um quadro de deterioração da mobilidade e qualidade de vida nas cidades. Se por um lado é necessário que se exerça o controle do espraiamento urbano, como forma de reduzir distâncias de deslocamento e custos do transporte coletivo, incorporando ao planejamento urbano princípios que atuem como inibidores do crescimento desordenado, por outro lado é necessário que exista um planejamento dos transportes integrado aos demais setores responsáveis pela produção das cidades, planejando seu crescimento a partir do uso e da ocupação do território.

Por outro lado, o investimento em fortalecimento da gestão local e desenvolvimento institucional requerido para que tais medidas possam ser implantadas não pode ser feito de forma isolada e tampouco se restringe à gestão do trânsito ou do transporte público, mas abrange outras áreas da gestão municipal. Os municípios, de forma geral, necessitam estruturar-se e capacitar-se para planejar e controlar o desenvolvimento dos espaços urbanos e gerenciar e regular os serviços de transporte coletivo.

Pesquisa realizada acerca da gestão dos transportes e do trânsito em 40 cidades brasileiras ⁹ aponta condições de gestão bastante diversificadas para cada uma delas. Existem cidades que desenvolvem práticas de gestão que são referência para outros municípios e, outras que ainda não assumiram minimamente o seu papel de responsáveis pela prestação desses serviços públicos. Em alguns núcleos urbanos, o transporte e o trânsito são tratados profissionalmente, com prioridade e atenção política. Em outros, a gestão é praticada como um ônus, onde os dirigentes responsáveis sequer conseguem identificar com clareza as suas responsabilidades.

Dentre os problemas mais graves de gestão do transporte público encontrados, sobressai-se a carência de estudos e planos, a pouca interação com o uso do solo e o desenvolvimento urbano, a carência de equipes técnicas especializadas, a fragilidade e/ou inadequação da base legal de suporte à gestão, emprestando ao setor uma significativa instabilidade institucional e, a falta de prioridade política para o transporte público.

Cabe ainda ressaltar a necessidade de uma ampla discussão sobre a questão das delegações dos serviços de transporte público coletivo urbano, principalmente diante da necessária adequação da maior parte dos contratos de serviços nos municípios à legislação vigente. A maioria das delegações dos serviços não foi objeto de concorrência pública, como manda a Constituição Federal e a legislação de concessões. Uma relação estável e transparente, baseada em contrato derivado de concorrência pública, entre o poder concedente e o concessionário, é fundamental para abrigar os investimentos necessários para a operação dos sistemas de transportes coletivos. Há, também, a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legais que disciplinam as delegações dos serviços tendo em vista a possibilidade de adoção de novas formas de gestão dos sistemas e das redes de

⁹ Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano SEDU, 2002. Pesquisa realizada sob coordenação de Germano Travassos Moreira e Silva.

transporte público, de tarifação, remuneração dos serviços e de financiamento dos equipamentos e infra-estrutura.

É preciso considerar que as restrições de crédito ocorrem num cenário de ajuste fiscal e de redefinição do papel do Estado na economia. Nada leva a crer que o Estado volte a cumprir o papel de provedor de recursos para infra-estrutura na escala em que isso ocorreu no passado. Por conseqüência, a mudança do padrão de infra-estrutura é um fato relevante que deveria ser considerado.

A experiência demonstra que os serviços de transportes urbanos avançaram e se fortaleceram no Brasil sob a vigência de políticas públicas efetivas e articuladas em nível nacional. A partir da CF 1988 o caráter dessas políticas mudou radicalmente em razão da descentralização das políticas públicas que transferiu para os Estados e Municípios a atribuição sobre a prestação dos serviços públicos de interesse local. Entretanto cabe ainda à União o papel de estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o transporte urbano. Assim, o Governo Federal se encontra envolvido na reconstrução de uma política nacional que enfrenta os problemas de transporte urbano, não mais como política setorial empenhada na prestação direta dos serviços, mas como parte da política nacional de desenvolvimento urbano que incorpora o conceito de mobilidade urbana sustentável, e os princípios de cooperação federativa, apoiando os governos locais e coordenando o financiamento de projetos. Uma política voltada para a sustentabilidade das cidades e a inclusão social, onde a União tem o papel de articuladora e indutora de programas e ações visando o bem-estar social e o desenvolvimento urbano: uma política nacional de mobilidade urbana sustentável.

5) Exclusão Social e Mobilidade Urbana.

A análise dos atuais índices de mobilidade nas cidades brasileiras permite afirmar que uma parcela substancial da população foi excluída do roteiro urbano,

afastada das redes de solidariedade, de cooperação mútua, resumindo-se, quando muito, às ligações cotidianas entre local de trabalho e moradia.

Por sua vez, diferenças em relação à acessibilidade são reveladas por meio da análise do tempo médio gasto em cada viagem segundo o modo de transporte e a faixa de renda da população. Verifica-se que, nas cidades brasileiras, o tempo de deslocamento no transporte coletivo e nas viagens a pé diminui na proporção inversa da renda, e que enquanto a taxa de mobilidade é superior a 3 viagens ao dia para as classes econômicas A e B, para as classes D e E a taxa é inferior a 1 viagem.

Nas cidades brasileiras convivem, de um lado, milhares de indivíduos que encontram dificuldades de buscar trabalho por não terem condições de deslocamento até os locais onde se concentram as oportunidades de emprego, e de outro lado, indivíduos que têm todas as condições de realizar, com a máxima fluidez e conforto, uma gama enorme de deslocamentos por motivos variados, efetivando as mais diversas necessidades de reprodução de suas vidas.

Pesquisa realizada pelo ITRANS¹⁰ revela que a mobilidade da população pobre nas grandes cidades brasileiras, medida pelo número médio de deslocamentos diários por pessoa, é muito baixa, indicando sérios problemas de acesso ao trabalho e às oportunidades de emprego, às atividades de lazer e aos equipamentos sociais básicos. As precárias condições de mobilidade se colocam como obstáculos à superação da pobreza e da exclusão social para cerca de 45% da população urbana brasileira que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos.

6) Histórico do barateamento das tarifas.

Em novembro de 2003, instado pela Frente Nacional de Prefeitos, o Comitê de Articulação Federativa aprovou a criação de um Grupo de Trabalho destinado a apresentar alternativas para o barateamento das tarifas dos serviços de

¹⁰ ITRANS – Mobilidade e Pobreza. Relatório Final. Abril, 2004

transporte público urbano. Em 4 de dezembro de 2003, o GT foi instalado, integrado por representantes da Frente Nacional de Prefeitos, da Associação Brasileira de Municípios, da Confederação Nacional dos Municípios, do Fórum Nacional de Secretários de Transporte, dos Ministérios das Cidades, das Minas e Energia, Trabalho e Emprego, Fazenda, além da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política.

O GT-TPU teve por objetivos coletar informações e dados sobre os fatores que incidem sobre os custos dos serviços de transporte públicos, analisá-los, bem como discutir e propor alternativas para o barateamento das tarifas. Para tanto, o GT foi assim subdividido: a) questões tributárias; b) matriz energética e desenvolvimento tecnológico; c) orçamentação, ou otimização tarifária (discutindo financiamento, gratuidades, operação, formas de remuneração do serviço, modelo tarifário); e d) gestão e controle (discutindo regulação dos concessionários, combate à informalidade, etc.). A finalidade última do GT foi propor alternativas para ampliar a inclusão social e a mobilidade dos cidadãos no território dos Municípios.

Neste período, desde o início dos trabalhos, houve consenso entre os integrantes do grupo da necessidade de tratar a questão de maneira ampla, buscando o entendimento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais, para a construção de um pacto, com responsabilidades entre ambas as partes.

O Governo Federal mostrou sua disposição na busca de soluções para o problema, pois a primeira discussão feita pelo grupo na questão tributária, sobre COFINS, levou a uma mudança do projeto do Governo, mantendo a alíquota em 3% para a COFINS, e reduzindo o PIS de 1,65% para 0,65%.

O Grupo de trabalho se reuniu até março de 2004 quando apresentou um documento preliminar com as seguintes propostas:

1. Tributos e impostos

O Governo Federal manteve as alíquotas do COFINS e reduziu em 1% o valor da tarifa pois o PIS passou de 1,65% para 1% e, se propôs a discutir a desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamento

Em contrapartida, os Municípios adotariam, para o transporte coletivo urbano, num prazo de 2 anos, a menor alíquota do ISS, que é de 2% e, uma taxa de administração, para estes serviços de no máximo 3%.

2. Matriz Energética e tecnológica

O Governo federal se comprometeria a reduzir em 50% o preço do diesel para o transporte coletivo urbano, por meio de cotas por empresas, repassando a diferença para a gasolina mediante o aumento da Cide. Em contrapartida os municípios reduziriam as tarifas de transporte coletivo no mínimo em 10%.

Nos municípios onde houvesse disponibilidade e condições de distribuição de gás para uso veicular, seriam adotados veículos a gás, num prazo de dez anos, à medida que a frota fosse sendo renovada. Da parte do Governo Federal seria garantida uma política de incentivo ao uso do gás veicular, com duração de no mínimo 30 anos, com valores do gás definidos e desatrelados dos valores do diesel. Os Ministérios das Cidades, Minas e Energia e a Petrobras assinariam um convênio para desenvolver a política de gás para o setor.

Os Municípios alongariam o prazo de depreciação da frota para 10 anos nos veículos convencionais e 12 anos para veículos especiais.

O Governo Federal financiaria por intermédio do BNDES, nos projetos aprovados pelos órgãos gestores locais, veículos especiais em condições diferenciadas, mais favoráveis.

3. Regulamentação dos serviços

Os municípios se comprometeriam a, num prazo de 3 anos, legalizar os serviços de transporte público urbano, por meio de concessões ou permissões e a extinguir, num prazo de 2 anos, os serviços clandestinos de transporte coletivo de passageiros existentes nas suas cidades, formando um sistema único de transporte coletivo;

Os municípios deveriam ter, em funcionamento, órgãos gestores de trânsito e transporte, até o final de 2005, que deveriam, no mínimo, controlar por meio de fiscalização, os seguintes indicadores do transporte coletivo urbano: frota; quilometragem rodada; número de passageiros transportados por categoria incluindo as isenções e as gratuidades e; consumo de combustível.

O Governo Federal por meio do DENATRAN regulamentaria a o uso de veículos de transporte coletivo.

4. Gratuidades

O Governo Federal e os Municípios se comprometeriam, no prazo de um ano, a rever as gratuidades, buscando fontes extra-tarifárias para o seu custeio, excetuando os casos dos idosos, estudantes do ensino público fundamental e pessoas portadoras de deficiência.

5. Cide

Os Municípios se comprometeriam a utilizar o total dos recursos federais provenientes da Cide a eles destinados, enquanto que o Governo Federal destinaria 25% da CIDE que lhe cabe, ao Transporte Coletivo Urbano.

6. Modelo Tarifário

O Governo Federal e os Municípios se comprometeriam, no prazo de um ano, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a revisar o modelo e a metodologia do cálculo tarifário, para reverter a condição atual de repasse integral dos custos e o

financiamento quase total dos serviços pelos usuários. Incluindo neste item as questões do Vale Transporte.

Este relatório não foi aprovado pela Coordenação de Governo. As medidas ficaram restritas à redução do custo do diesel, entretanto, devido à elevação dos custos do petróleo no mercado internacional, o Governo Federal se posicionou contra esta medida.

Em 2005 com a posse dos novos prefeitos e as manifestações ocorridas em algumas cidades, principalmente por parte dos estudantes, contra o aumento das tarifas, foi organizado, pela Frente Nacional de Prefeitos, um Seminário, em Salvador, com a presença de diversos Prefeitos e Ministros, onde novamente a questão foi colocada e solicitada uma audiência com o Presidente Lula, para tratar do assunto.

Neste novo contexto foi criado um grupo com a participação dos Secretários de Transportes de dez cidades para rediscutir o assunto para posterior deliberação dos Prefeitos e Ministros, o relatório, em anexo, já concluído, está em fase de análise pelo Governo Federal e Prefeitos.

7) Alternativas de subvenção avaliadas

As alternativas avaliadas foram:

- redução das tarifas através do subsídio ao óleo diesel, ou a tarifa por renúncia fiscal CIDE/PIS/Cofins;

- redução das tarifas através da Subvenção às operadoras por intermédio dos Municípios ou Estados

Existem muitas variantes de subvenção em cada uma das duas maneiras. No entanto, avaliaram-se duas alternativas de cada tipo. Os critérios para seleção das alternativas avaliadas foram:

Impacto no nível geral das tarifas;

Impacto social para os grupos de baixa renda (os excluídos do acesso ao transporte coletivo);

Possibilidade de serem implantadas no curto prazo;

Menores custos de implantação e administração; e

Possibilidade de controle e fiscalização;

Capacidade de serem conjugadas com medidas estruturais (ou estratégicas) para o fortalecimento da gestão pública e reforma da regulação dos serviços e;

Eficiência e qualidade do gasto público;

Na primeira alternativa foram avaliadas as possibilidades de o governo federal subsidiar o transporte coletivo por ônibus urbano¹¹ pela redução do preço dos insumos, particularmente do óleo diesel, através de renúncia fiscal, ou diretamente às empresas operadoras privadas, com base em valores fixos por passageiro transportado, com intermediação das prefeituras¹², como forma de se conseguir uma redução de 10% nos níveis das tarifas.

O quadro 1 apresenta, de modo sinóptico, a caracterização, a forma de operacionalização, os requisitos, as vantagens e desvantagens, e recursos necessários para cada uma das alternativas em questão.

¹¹ O transporte coletivo por trens e metrô já são subsidiados.

¹² Proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho composto pelo governo federal e Fórum de Secretários Municipais de Transportes Urbanos.

QUADRO 1: COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE SUBVENÇÃO

Programa/ Ação	Caracterização	Objetivos	Operacionalização	Requerimentos	Vantagens	Desvantagens
Subvenção Econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Redução das tarifas em 10%, via repasse de recursos para os operadores, composto por 5% da União, 3% dos Estados e 2% dos Municípios, com intermediação das prefeituras, sob o critério de produtividade dos serviços; - Reajustes anuais mediante a adoção de um índice composto pelo IPCA (sobre 75% dos custos), mais o reajuste do óleo diesel sobre 25%) durante a vigência do programa. O programa envolve condições para adesão e contrapartidas dos municípios/estados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso da população de baixa renda ao transporte coletivo nos grandes centros urbanos, pela redução do nível das tarifas; -Aumentar o número de passageiros do transporte coletivo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Governo federal: Parâmetros para definição das cotas de consumo de combustível subsidiado; - Órgão gestor: Estipulação e controle de cotas de consumo por empresa 	<ul style="list-style-type: none"> - Alocação de recursos orçamentários compatíveis; - Instituição de programa de subvenção pelo governo federal, com adesão dos estados e municípios; - Existência de relações jurídicas formais entre poder público local e operadores, para o repasse de recursos públicos às mesmas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto político positivo, pela redução das tarifas; - Incentiva a melhoria da qualidade e aumento da demanda, uma vez que o subsídio é calculado em função do volume de passageiros transportados; - Beneficia apenas o transporte formal; <ul style="list-style-type: none"> - Efeito positivo sobre a política econômica, ajudando garantir a meta inflacionária; - Estimulo a melhoria da gestão e dos controles por parte dos Órgãos Gestores; 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de conflitos entre operadores e poder público local no repasse dos recursos.
Desoneração Tributária	<ul style="list-style-type: none"> - Redução das tarifas via renúncia pela União dos tributos CIDE – PIS – Cofins, incidentes no valor do óleo diesel e/ou PIS – Cofins dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso da população de baixa renda ao transporte coletivo nos grandes centros urbanos, pela redução do nível das tarifas; -Aumentar o número de passageiros do transporte coletivo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Governo Federal: desenho do programa e repasse mensal para os municípios/estados de valor fixo relativo a um percentual do custo por passageiro equivalente; - Órgão local: responsável pela administração do subsídio, o qual lhe é repassado diretamente os recursos; estipulação dos critérios de repasse dos recursos para complementar as receitas das empresas operadoras; fiscalização e controle; repasse de informações e prestação de contas ao GF. - Operadores: repasse de informações ao órgão gestor e recebimento dos recursos, pelo número de passageiros transportados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto federativo entre União, Estados e Municípios para a fixação de contrapartidas e condicionalidades; - Controle pelos municípios e estados das cotas do consumo de combustível para os operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto político positivo, pela redução das tarifas; - Beneficia apenas o transporte formal <ul style="list-style-type: none"> - Efeito positivo sobre a política econômica, ajudando garantir a meta inflacionária; 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsídio indiscriminado aos operadores; - Incentivo ao aumento da produção quilométrica; - Incerteza sobre a sustentabilidade da redução da tarifa no médio e longo prazos; - Desestímulo à mudança da matriz energética.

8) Propostas

8.1) O conjunto de medidas

Como o diagnóstico mostrou, as causas da elevação das tarifas acima da inflação vão além dos problemas da alta carga tributária e da pressão de custos dos insumos, especialmente do óleo diesel. Assim sendo, entende-se que para se alcançar a sustentabilidade das medidas a serem adotadas devam ser implantadas, além de ações de caráter emergencial, medidas estratégicas, que induzam mudanças estruturais na gestão e regulação dos serviços, para a priorização do transporte coletivo no sistema viário, para a sustentabilidade da redução das tarifas no médio e longo prazo.

O diagnóstico apontou a situação de precariedade e fragilidade da gestão pública local, no que se refere ao controle, gerenciamento de informações e capacidade técnica para o planejamento e regulação dos serviços¹³. Grande parte do aumento dos custos é provocada pelo aumento da quilometragem produzida e da frota de veículos em níveis incompatíveis com a demanda, devido à má administração das redes e à não integração dos serviços. Existe, hoje, um (quase) total desrespeito aos princípios e à própria legislação de concessões e permissões de serviços públicos, com ausência de licitações competitivas para delegação da operação do transporte coletivo. Ademais, o quadro regulatório carece de estabilidade e modernização, com a introdução de mecanismos de fixação e reajustes de tarifas com metodologias transparentes e com bons fundamentos técnicos, tanto para o aumento do volume de investimentos nos serviços quanto para incentivar ganhos de eficiência com reflexos positivos nas tarifas.

A implantação de programas de investimentos para a priorização do transporte coletivo no sistema viário, por meio de faixas, corredores ou vias exclusivas, visando reduzir custos, aumentar a velocidade operacional dos veículos deve ser adotada. Do mesmo modo, medidas que contribuam para a renovação das frotas de veículos, reduzindo custos de financiamento das mesmas são também importantes. A fim de superar tais dificuldades, uma melhor utilização dos recursos da Cide, criação de linhas de financiamento subsidiadas e ainda a adoção de PPP podem suprir em parte as deficiências que emperram a falta de investimento.

Por fim, mas não menos importante, a pressão do custo do óleo diesel sobre o aumento das tarifas, devido à liberação dos preços desse insumo, o comportamento

¹³ É claro que existem exceções de algumas cidades que fortaleceram-se institucionalmente nos últimos anos, mas que só confirmam a regra.

das cotações do petróleo no mercado internacional e as oscilações do câmbio, deve ser enfrentada por meio do estímulo ao uso de combustíveis alternativos no transporte coletivo. Além da questão econômica, esta medida tem também a virtude de reduzir a emissão de poluentes nos centros urbanos e melhorar aproveitamento das reservas nacionais.

Propõem-se, por conseguinte, medidas a serem adotadas pelo governo federal no curto prazo, conformando um conjunto de ações a serem implantadas em prol da redução das tarifas e da melhoria da qualidade do transporte coletivo no Brasil no médio e longo prazo. O conjunto contempla medidas de caráter emergencial (discutidas na seção 3 deste relatório) e estratégico (ou estrutural) para:

- a. *Subvenção econômica (com recursos provenientes do orçamento do Ministério das Cidades).*
- b. *Fortalecimento da gestão pública*
- c. *Reforma regulatória*
- d. *Investimentos em infra-estrutura (recursos provenientes de dotação orçamentária, fundo perdido, FAT e FGTS).*
- e. *Vantagens de crédito para modernização da frota de veículos (Finame/BNDES).*
- f. *Ampliação do uso de combustíveis alternativos no transporte coletivo (incentivos governamentais)*

O Quadro 2 apresenta uma descrição dos programas e ações a serem implantados, seus objetivos, requisitos e resultados esperados.

8.2) Contrapartidas

Com o objetivo de alcançar a efetividade das medidas propostas e obter impacto no prazo mais curto possível, torna-se necessária a exigência de contrapartidas dos municípios e estados a serem beneficiados pelos programas do governo federal (implicando na aplicação de sanções gradativas pelo seu descumprimento). Tais contrapartidas compreendem:

- A licitação dos serviços com base na atual legislação e em diretrizes fixadas pelo Governo Federal (i.e. tarifa pelo menor preço);
- Reajustes das tarifas com base em índices de preços pré-estabelecidos, implicando na mudança do modelo de regulação tarifária dos serviços (do regime baseado nos custos para regime baseado em incentivos), durante a vigência do programa;
- Implantação de sistemas de controle operacional e da arrecadação (bilhetagem eletrônica);

- O desenvolvimento ou atualização de plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal;
- Integração das redes municipais e metropolitanas (caso das regiões metropolitanas); e
- Utilização dos recursos da CIDE já repassados aos governos municipais para infra-estrutura viária do transporte coletivo urbano.

QUADRO 2: MEDIDAS PARA REDUÇÃO DAS TARIFAS DO ÔNIBUS URBANO

Programa/ Ação	Caracterização	Objetivos	Requerimentos	Questões Técnicas
Subvenção Econômica	<ul style="list-style-type: none"> - Redução das tarifas em 10%, via repasse de recursos para os operadores, composto por 5% da União, 3% dos Estados e 2% dos Municípios, com intermediação das prefeituras, sob o critério de produtividade dos serviços; - Reajustes anuais mediante a adoção de um índice composto pelo INPC (sobre 75% dos custos), mais o reajuste do óleo diesel sobre 25% durante a vigência do programa. <p>O programa envolve condições para adesão e contrapartidas dos municípios/estados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso da população de baixa renda ao transporte coletivo nos grandes centros urbanos, pela redução do nível das tarifas; - Aumentar o número de passageiros do transporte coletivo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alocação de recursos orçamentários compatíveis; - Instituição de programa de subvenção pelo governo federal, com adesão dos estados e municípios; - Existência de relações jurídicas formais entre poder público local e operadores, para o repasse de recursos públicos às mesmas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento dos Gestores locais com as diretrizes da política nacional; - Maior controle e fiscalização sobre as Operadoras.
Desoneração Tributária	<ul style="list-style-type: none"> - Redução das tarifas via renúncia pela União dos tributos CIDE – PIS – Cofins, incidentes no valor do óleo diesel e/ou PIS – Cofins dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar o acesso da população de baixa renda ao transporte coletivo nos grandes centros urbanos, pela redução do nível das tarifas; - Aumentar o número de passageiros do transporte coletivo urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto federativo entre União, Estados e Municípios para a fixação de contrapartidas e condicionalidades; - Controle pelos municípios e estados das cotas do consumo de combustível para os operadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se não for implementada mediante adesão, com fixação de contrapartidas, perde o efeito da melhoria da gestão e da regulação, conduzindo à insustentabilidade das medidas no médio prazo.
Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana	<p>Projeto de lei que estabelece as diretrizes e instrumentos da política nacional de mobilidade urbana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer diretrizes e instrumentos para a implantação de uma política nacional para o setor; - Modernizar o marco regulatório dos serviços; - Introduzir mecanismos de fixação e reajustes de tarifas com metodologias transparentes e melhores fundamentos técnicos; - Revogar os benefícios tarifários federais e limitar os municipais; - Defender os direitos dos usuários dos serviços; <ul style="list-style-type: none"> - Incentivar a cooperação federativa; - Instituir instrumentos de racionalização do uso dos veículos privados motorizados; - Promover a integração intermodal; 	<ul style="list-style-type: none"> - Envio pelo Executivo do anteprojeto de lei e aprovação pelo Congresso Nacional. 	
PMAT	<p>Financiamento através do BNDES de recursos para modernização e fortalecimento da gestão pública local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a modernização e fortalecimento da gestão pública para garantir melhores mecanismos de controle e informação e a administração eficiente das redes. 	<p>Montante de R\$ 100 milhões anuais; Aprovação pelo BNDES; Excepcionalização, pelo CMN, do crédito para contratação por Estados e Municípios.</p>	
Pró-transporte (financiamento da infra-estrutura)	<p>Programa de financiamento da infra-estrutura para o transporte coletivo urbano com recursos do FGTS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Priorizar o transporte coletivo no sistema viário, por meio de faixas, corredores ou vias exclusivas para ônibus, aumentando a velocidade operacional; - Construção de equipamentos públicos (terminais e abrigos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos do FGTS – 600 milhões de reais anuais; Excepcionalização do crédito para contratação por partes dos estados e municípios. 	

Referências Bibliográficas

ANDRADE, T.A. *Dispêndio domiciliar com o serviço de saneamento e demais serviços de utilidade pública: estudo da sua participação no orçamento familiar*. Relatório Final (projeto BRA/92/028 – PMSS). Brasília, DF, 2000.

BARAT, J. *Transporte e energia no Brasil: estudo do caso da Região Metropolitana de São Paulo*. Rio de Janeiro, 1991.

FERRAZ, A.C.P. TORRES, I.G.E., *Transporte Público Urbano*. S.Carlos. Rima. 2001.

GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES. *Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos*. Brasília, 1994.

GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DOS TRANSPORTES. *Cálculo de Tarifas de Ônibus Urbanos*. 2ª ed. Brasília, 1996.

GOMIDE, Alexandre de A. *Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2003

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Censo 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 22 de outubro de 2002.

MOURA, A. V. *Viabilidade Econômica da Utilização de Diferentes Metodologias Tarifárias do Transporte Público Urbano para Economias com Inflação Controlada. Um Estudo de Caso Para a Cidade de Goiânia*. Exame de Qualificação. São Paulo: Universidade Federal de São Carlos, 2002.

RAIA JR, A. A., SILVA A. N. R., *O Crescimento, o Transporte e a Iniquidade das Cidades em Países em Desenvolvimento*. IX Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte. Santiago, 1999.

Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. *Evolução das Tarifas de Ônibus Urbanos de 1994 a 2002*. Em fase de edição. Brasília, 2003.