



Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU

PROPOSTAS DO
SEGMENTO EMPRESARIAL DE TRANSPORTE PÚBLICO
PARA O
NOVO GOVERNO FEDERAL

BRASÍLIA, SETEMBRO DE 2010

O Novo Governo Federal e o Transporte Público Urbano

INTRODUÇÃO

Na contagem regressiva para a posse do novo governo federal é tempo de reiterar as propostas que o setor de transporte público urbano vem defendendo ao longo dos últimos anos.

Cada vez mais a mobilidade urbana se apresenta como um importante fator de promoção do desenvolvimento econômico e social das cidades e de decisão na seleção de locais para investir ou para se viver. Hoje as cidades com melhores condições de mobilidade conseguem usar esse diferencial para atrair desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de um tema que precisa ser inserido nas políticas nacionais e tornar-se parte integrante das decisões macroeconômicas do país.

No campo da mobilidade urbana os transportes públicos coletivos merecem atenção especial dos governos por ser um serviço público essencial para o funcionamento das cidades, se apresentando na atualidade como elemento fundamental para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos obtida por meio da racionalização do caótico trânsito urbano presente na totalidade das grandes cidades brasileiras e para a redução dos absurdos índices de acidentes de trânsito no país.

Dessa forma, propostas fundamentadas na priorização do transporte público coletivo como as apresentadas a seguir têm como objetivo contribuir para a construção de cidades sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

Aprovação do Projeto de Lei que institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana

Após o advento da Constituição Federal de 1988 o governo federal se afastou paulatinamente das questões da mobilidade urbana. Ao longo de mais de duas décadas as ações federais nesse campo se limitaram aos trens metropolitanos de algumas poucas capitais operados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU.

Todas as ações de planejamento, financiamento e apoio às prefeituras no tocante aos sistemas de ônibus, responsáveis pelo atendimento de mais de 90% da demanda por transporte público coletivo nas cidades brasileiras, foram praticamente abandonadas.

A falta de uma política nacional de transporte urbano fez com que o setor não acompanhasse nas últimas décadas o fenômeno da urbanização brasileira, resultando em redes de transporte público urbano inadequadas para atender a população, altos custos tarifários, congestionamentos e proliferação do serviço informal, em síntese, numa grave crise da mobilidade urbana.

Esta situação exige uma mudança de paradigmas através de ações articuladas nos três níveis de governo que reverta o atual modelo de mobilidade, a partir da adoção de uma visão sistêmica da movimentação de bens e pessoas, envolvendo todos os seus modos e elementos.

A fixação das diretrizes da política nacional de mobilidade urbana, contidas no Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 166/2010 tem o objetivo geral de promover a integração entre os diferentes modos de transporte, motorizados e não motorizados, e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no espaço urbano.

O PLC nº 166/2010, em tramitação no Senado Federal, dispõe que a gestão da mobilidade urbana se pautará nos seguintes princípios:

- acessibilidade universal;
- desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da política nacional de mobilidade urbana;
- segurança nos deslocamentos das pessoas;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
- eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Além de estabelecer as diretrizes para a regulação dos serviços de transporte público coletivo e do planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade urbana; de reafirmar os direitos dos usuários e fixar

as atribuições da União, Estados e Municípios no âmbito da mobilidade urbana, o PLC nº 166/2010 institui o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana – PROMOBILIDADE que destina-se a financiar a implantação dos princípios, objetivos e diretrizes estabelecidos no Projeto de Lei, mediante a adesão dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados.

Essa lei, quando aprovada, será um poderoso instrumento de integração das ações de planejamento e desenvolvimento urbano, de complementação das políticas públicas de erradicação da pobreza e de melhoria das condições de vida nas cidades e permitirá à União retomar o papel de condutora e indutora do desenvolvimento da mobilidade, da acessibilidade, da sustentabilidade ambiental e da inclusão social.

Aprovação do Projeto de Lei que institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros

Uma das consequências mais nefasta do modelo de transporte público coletivo instalado no país é a promoção da exclusão e da segregação urbana das pessoas de baixa renda devido ao alto valor das tarifas, não permitindo o usufruto das facilidades, serviços e oportunidades que a cidade oferece.

Estudos recentes realizados pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, com base nos dados da pesquisa PNAD 2008 do IBGE e de acordo com definições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre pobreza, utilizadas no estudo “Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano” de 2008, permitem concluir que cerca de 37 milhões de brasileiros residentes nas áreas urbanas estão privados do uso regular dos transportes públicos urbanos por falta de capacidade de pagamento das tarifas.

Segundo dados do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos – MDT incide sobre a tarifa paga nos ônibus uma carga tributária superior a 30% sobre seu valor, destinado ao pagamento de tributos federais, estaduais e municipais e dos encargos sociais.

O Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 310/2009 que tramita no Senado Federal propõe criar um Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros – REITUP baseado na redução de tributos incidentes sobre esses serviços e sobre os insumos neles empregados, com o objetivo de promover a redução tarifária.

Os benefícios fiscais do REITUP destinam-se às empresas concessionárias ou permissionárias do serviço de transporte público coletivo urbano e metropolitano, executado por meio de ônibus, micro-ônibus, metrô, trem metropolitano e trólebus desde que adimplentes com o INSS e com as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal.

Para aderir ao regime, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão comprovar que a delegação do serviço está em conformidade com a Lei nº 8.987/95 e firmar convênio com a União, via Ministério das Cidades, com o compromisso de reduzir ou fixar isenção dos tributos de sua competência e promover a melhoria da qualidade dos serviços pela implantação da integração física e tarifária dos serviços.

Os benefícios fiscais do regime especial, nos termos previstos no PLC Nº 310/2009 poderão implicar numa redução de até 27% nos custos operacionais do transporte, base da determinação das tarifas dos serviços.

A criação de um regime especial de incentivos para o transporte urbano de passageiros aliado ao compromisso de incrementar melhorias na qualidade do serviço como forma de transformar a renúncia fiscal num ganho perene para os usuários do transporte, vem ao encontro dos princípios e diretrizes que fundamentam a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Inclusão nos Orçamentos Públicos de fontes de custeio para as gratuidades e benefícios tarifários

Segundo levantamento da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU realizado nas principais cidades brasileiras, cerca de 34% dos usuários, em média, têm direito a gratuidades ou abatimentos nas tarifas de transporte público coletivo urbano ou metropolitano.

O problema é que o usuário pagante é o único responsável pelo custeio desses benefícios, já que os custos de transportes são rateados por esses usuários para o estabelecimento das tarifas. Assim, quanto maior a fatia de passageiros com direito a gratuidade ou abatimento, menor a fatia de pagantes do sistema, o que acarreta tarifas mais elevadas.

Essas gratuidades e abatimentos impactam, em média, as tarifas das cidades pesquisadas em cerca de 17%, provocando grande iniquidade que ocorre, não pela concessão dos benefícios, pois com certeza, na maioria dos casos eles são justos, mas sim pelo fato de sobrecarregar apenas uma parcela da população, os usuários pagantes dos sistemas de transporte coletivo, com os ônus dessas medidas.

O mais justo do ponto de vista social seria criar fontes extratarifárias, oriundas dos orçamentos públicos, para o custeio desses benefícios que, dessa forma, estariam sendo arcados por toda a sociedade.

Fortalecimento e ampliação do Vale-Transporte

A implantação do benefício do vale-transporte há 25 anos representou um avanço no campo social ao reconhecer, como já ocorria em diversos países, o transporte público urbano como um serviço essencial para a viabilização econômica das cidades e, portanto, para a própria existência das empresas em geral que dele se beneficiam para realizar suas atividades.

O benefício veio solucionar um grave problema que era o alto nível de comprometimento dos salários, principalmente dos trabalhadores de baixa renda, com as despesas de transportes.

Os resultados obtidos foram imediatos e significativos e permitiram avanços na melhoria da qualidade dos serviços e de expansão das redes para acompanhar o crescimento das cidades.

Mesmo diante das medidas oficiais de incentivo ao uso do transporte individual ocorrido nos últimos anos, o vale-transporte configura-se ainda como o meio de pagamento utilizado por 47% dos usuários do transporte público urbano, o qual responde por mais de 50% do total das viagens motorizadas realizadas nos tecidos urbanos.

Comprovada a importância e assertividade do vale-transporte, esse instrumento precisa ser fortalecido e preservado por meio da sua inclusão como direito social do trabalhador na Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, garantindo assim a sua aplicação a todas as categorias de trabalhadores sem distinção do porte da empresa empregadora e, principalmente, a ampliação do benefício a outras categorias de usuários, como por exemplo aos desempregados, complementando políticas públicas atuais que focam esse contingente.

Especial atenção deve ser dada aos ataques que o Vale-Transporte vem sofrendo através dos tempos, originados em alguns segmentos econômicos que buscam insistentemente transformá-lo em pecúnia e usá-lo como complementação salarial.

Implementação de um Programa Nacional de Mobilidade Urbana para investimentos em sistemas estruturais de transporte público coletivo nas capitais e cidades com mais de 500 mil habitantes

A mobilidade urbana sustentável, com inclusão social, garante acessibilidade universal, preservação ambiental, acesso ao transporte público coletivo e o direito à cidade para todos.

A questão da mobilidade envolve não apenas a implantação de veículos ou sistemas segregados (que não concorram com os veículos particulares em uma mesma via), mas também serviços com atratividade (rapidez, disponibilidade em toda a área da cidade, segurança e conforto), pois se o

sistema de transporte público não for atraente às classes que dispõem de recursos para uso de veículos próprios, as intervenções realizadas no sistema não atingirão os objetivos necessários.

Num estudo onde se projetou o crescimento econômico nas 457 maiores cidades brasileiras, verificou-se uma tendência fortemente crescente do número de deslocamentos da população, ou seja, de 160 milhões de viagens por dia que a população demandou (em todos os modais de transporte) em 2005, prevê-se atingir mais de 250 milhões de viagens por dia em 2030.

Essas projeções mostram a necessidade imperiosa de aumentar a oferta de transporte coletivo de boa qualidade para receber a demanda projetada e refrear o crescimento do uso de automóveis e motocicletas, que já saturam as vias públicas.

Este contexto requer a reestruturação dos serviços de transporte urbano apoiada na prioridade ao transporte coletivo no sistema viário, projetada sobre os seguintes pilares:

- capilaridade da rede de transporte;
- cuidados ambientais com fonte energética mais limpa e flexível;
- inovação tecnológica;
- menor prazo de implementação;
- custo compatível com a capacidade de investimentos públicos e privados.

De maneira geral quatro alternativas se enquadram nesse conceito: Metrô, VLT- Veículo Leve sobre Trilhos, BRT - *Bus Rapid Transit* e Sistema de Corredores com ônibus convencionais.

Dentre essas os sistemas BRT apresentam maiores vantagens por diversos motivos, dentre os quais:

- menor custo e tempo de implantação;
- maior permeabilidade dos trajetos;
- aumento da velocidade e consequente redução das emissões dos seus veículos, ampliada pelo desenvolvimento tecnológico em curso;
- aumento da qualidade do serviço ofertado (conforto, velocidade e comodidade);
- redução do uso de automóveis pela oferta de serviços de maior qualidade e, principalmente, pela redução do tempo de deslocamento comparado ao tempo gasto pelo veículo individual trafegando em via não segregada.

Em termos financeiros, e para efeito de melhor compreensão desse conjunto de atributos positivos, se as 40 maiores cidades brasileiras, considerando para cada uma dois eixos de 10 km servindo 150.000 pessoas/dia, decidissem pela implantação de sistemas BRT isto resultaria na expressiva melhoria da qualidade de vida de 12 milhões de brasileiros a um custo de 5,6 bilhões de reais de investimento

público em construções sem desapropriação e mais 3,2 bilhões de reais de investimentos privados para aquisição de 5.360 ônibus articulados ou 3.200 ônibus biarticulados.

Se durante muito tempo acreditou-se que apenas o metrô poderia dar respostas adequadas ao transporte público nas grandes cidades, hoje se sabe que esse modal tornou-se uma solução muito cara que demanda um tempo de implantação excessivamente longo que as cidades brasileiras não podem mais esperar.

A reestruturação dos sistemas de transporte com adoção do modelo BRT - *Bus Rapid Transit* se apresenta como uma solução mais adequada às limitações econômicas e de tempo, além de ser ambientalmente correta uma vez que a evolução tecnológica deflagrada pelo PROCONVE - Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores, a partir de 2005, propiciou reduções significativas na emissão de material particulado, principalmente pela introdução de motores com gerenciamento eletrônico da injeção de combustível, devendo ser mais impactante, com redução de até 99% da emissão de CO, HC e material particulado a partir de 2012, com a introdução dos modelos de motores nos padrões P-6 e P-7, movidos a óleo diesel S10 com teor de enxofre ultra baixos, e dotados de filtros cerâmicos no escapamento.

Implementação de programas de investimento para construção de vias exclusivas ou preferenciais para ônibus nas cidades médias

A principal fonte de financiamento da infraestrutura para o transporte público urbano – construção de vias, corredores exclusivos, terminais, estações, etc. – ainda é por meio de recursos públicos.

Ciente dessa realidade, em 2002 o governo federal lançou o PRÓ-TRANSPORTE – Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano a fim de propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços e, ainda, de garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Constitui público-alvo do Programa os estados, municípios e o Distrito Federal, órgãos públicos gestores e as respectivas concessionárias ou permissionárias do transporte público coletivo urbano e também as sociedades de propósitos específicos - SPEs.

Os princípios do PRÓ-TRANSPORTE agregados a outros benefícios foram implementados em 2009 num subprograma denominado “PAC da Mobilidade Urbana”, no qual apenas as doze cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 serão beneficiadas para a implementação de projetos de aumento da capacidade operacional da rede de transportes urbanos e metropolitanos.

Apesar da oportunidade e necessidade de se garantir compromissos já firmados pelo governo federal e governos estaduais de dotarem as cidades-sede da Copa do Mundo com sistemas de transportes mais eficazes, outras cidades de médio porte do país se encontram em situação que demandam intervenções urgentes e inadiáveis no sistema de transporte público.

Assim, os novos programas de investimento em infraestrutura deveriam prever recursos específicos para a implantação de vias preferenciais para circulação de ônibus nas cidades médias com população entre 100 e 500 mil habitantes.

Incentivos ao uso do transporte coletivo e à redução do transporte motorizado individual

A melhoria da qualidade do transporte coletivo nas áreas urbanas é quesito fundamental para que este se constitua numa alternativa de fato para aqueles que hoje se utilizam do transporte motorizado individual.

Daí a importância de se implementar programas de investimento em infraestrutura baseados na prioridade ao transporte coletivo.

Entretanto, paralelamente às melhorias nos sistemas de transporte público, há que se criar restrições ao uso indiscriminado e irracional dos automóveis e motos nos tecidos urbanos pela cobrança de pedágios urbanos e oneração do uso segundo o princípio poluidor-pagador de forma que seus usuários assumam os custos gerados para a sociedade em geral.

Segundos dados da Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, os usuários de automóveis consomem 13 vezes mais energia e poluem 17 vezes mais que os usuários de ônibus. Dessa forma, a construção das cidades sustentáveis do ponto de vista ambiental devem considerar o incentivo ao uso do transporte coletivo e a restrição ao uso do transporte motorizado individual.

Incentivos à renovação da frota com veículos acessíveis equipados com motores de maior eficiência e com emissões reduzidas

A frota brasileira de ônibus urbanos e metropolitanos se situa na faixa de 105 mil veículos, o que exige um esforço de renovação contínua que atinge a marca de 15 mil ônibus novos por ano.

Esse volume de investimentos tem como fonte de financiamento oficial na atualidade apenas o BNDES que oferta o FINAME e algumas linhas diretas para operações de maior porte, além das operações de *leasing* oferecidas pelos bancos comerciais.

O governo federal criou em 2002 o Pró-Transporte – Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana, operado pela Caixa Econômica Federal – CEF com recursos do FGTS, no qual posteriormente foi incluída a possibilidade de financiamento de veículos sobre pneus. Entretanto, até o momento essas operações de financiamento não foram liberadas pela CEF.

Novas alternativas de linhas de financiamento oficiais, adequadas às condições das empresas operadoras, são fundamentais para o desenvolvimento do setor.

Por outro lado, o avanço tecnológico dos veículos com a adoção dos motores eletrônicos bem como as exigências das características de acessibilidade, a partir de 2008, e a chegada dos novos motores padrão Proncove 7 (P7), a partir de 2012, estão onerando progressivamente o valor dos veículos que hoje já chega a representar cerca de 15% dos custos totais de transportes.

Considerando os benefícios que esses avanços tecnológicos trazem para o meio ambiente e, portanto, para toda a sociedade, não é justo jogar esse ônus somente sobre os usuários do transporte coletivo, que hoje já contribuem muito menos que os usuários do transporte individual para a poluição urbana.

Assim, é necessário criar incentivos fiscais para os veículos mais limpos e com maior eficiência energética, acelerando dessa forma a renovação da frota e os benefícios para a população urbana.

No que se refere aos veículos acessíveis, apesar de o Decreto Lei nº 5.296/2004 estabelecer no seu artigo 45 que o governo federal deveria estudar formas de isenção ou redução de tributos, até o momento nada foi implementado. Nesse campo, salta aos olhos a falta de uma política coerente por parte do governo, visto que os automóveis destinados aos deficientes físicos já contam, há bastante tempo, com isenções tributárias de IPI e ICMS, ou seja, trata-se de um benefício social às avessas que favorece os deficientes físicos das classes mais abonadas que usam automóveis e ignora aqueles que usam o transporte coletivo.

CONCLUSÕES

A melhoria da qualidade dos transportes públicos coletivos pode ser uma das melhores ferramentas não só para resolver o problema da mobilidade urbana do país, mas também para redução da pobreza e dos problemas ambientais enraizados nas cidades brasileiras.

As proposições aqui apresentadas não são simples reivindicações do setor. Constituem alternativas realistas e viáveis técnica e financeiramente para a solução dos problemas de mobilidade urbana enfrentados diariamente por importante parcela da nossa população e normalmente excluída da agenda dos governantes.

A crença que se tem instalada hoje no país é da necessidade da adoção de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe concomitantemente os aspectos sociais, econômicos e ambientais com o propósito de permitir à sociedade atual e às gerações futuras uma crescente qualidade de vida.

A importante conclusão a que se chega é que para a conquista da mobilidade urbana sustentável tem-se que considerar uma abordagem em trezentos e sessenta graus, pois as experiências passadas demonstram que ações e programas pontuais não geram soluções.

BRASÍLIA, SETEMBRO DE 2010.