

Nota Técnica

**Transporte Integrado Social – uma proposta
para o pacto da mobilidade urbana**

Renato Balbim

Vicente Lima Neto

Ernesto Galindo

Cleandro Krause

Nº 4

Brasília, novembro de 2013

TRANSPORTE INTEGRADO SOCIAL – UMA PROPOSTA PARA O PACTO DA MOBILIDADE URBANA

Renato Balbim¹
Vicente Lima Neto²
Ernesto Galindo³
Cleandro Krause⁴

Resumo: A presente Nota Técnica apresenta uma estrutura de programa que responde aos temas elencados no pacto da mobilidade urbana proposto pela presidente da República após as manifestações sociais de junho/julho de 2013. O referido programa toma como base contribuições do Legislativo, projetos de lei em discussão no Congresso Nacional, diretrizes apresentadas em reivindicações sociais e elaborações, formulações e análises que vêm sendo realizadas no Ipea e debatidas com diversos atores ao longo dos últimos meses. Trata-se de um mecanismo de gestão e regulação federativa do transporte público urbano que institui gratuidades sociais e compete para o rebaixamento do valor das tarifas por meio, dentre outras medidas, da desoneração do setor.

§ 35 (6 (1 7\$NA2#

Com base em uma sequência de estudos realizados pelo Ipea, esta Nota Técnica (NT) propõe uma solução programática para algumas das reivindicações sociais ligadas ao contexto da mobilidade que irromperam no país com maior força a partir de junho de 2013.

Parte-se da NT da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) nº 02/2013, lançada pelo Ipea ainda em julho de 2013, que, ao analisar o contexto da mobilidade nas cidades brasileiras, com base em dados claros que justificam sua abordagem, aponta para a necessidade de se constituir mecanismos alternativos de financiamento do sistema de transporte público, tanto à infraestrutura quanto à prestação de serviço, desonerando, sobretudo, as classes de renda mais baixas de pesados encargos para custear os seus baixos índices de mobilidade.

Em seguida foi lançada a NT Dirur nº 03/2013, que, frente à expressa intenção política de se constituir um pacto nacional da mobilidade, buscou analisar os principais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, construindo cenários dos seus impactos econômicos/financeiros e da abrangência de suas ações. Além da discussão do transporte como direito social (PEC 90), tratou-se de gratuidades e do REITUP, projeto de lei que propõe

¹ Doutor em Geografia Humana – Técnico de Planejamento e Pesquisa – Ipea – renato.balbim@ipea.gov.br

² Doutorando em Transportes – Técnico de Planejamento e Pesquisa – Ipea – vicente.neto@ipea.gov.br

³ Mestre em Transportes – Técnico de Planejamento e Pesquisa – Ipea – ernesto.galindo@ipea.gov.br

⁴ Mestre em Planejamento Urbano e Regional – Técnico de Planejamento e Pesquisa – Ipea – cleandro.krause@ipea.gov.br

desoneração nos três níveis da federação, com um sistema de regulação e controle social pactuado federativamente e definido por meio de convênio interfederativo.

O *Comunicado do Ipea nº 161*, por sua vez, ao tratar dos indicadores de mobilidade urbana presentes na PNAD 2012, demonstra com maior segurança qual o padrão de mobilidade cotidiana presente nas grandes cidades brasileiras, que corresponde ao reforço acentuado do automobilismo com forte precarização dos padrões de mobilidade para o conjunto da sociedade.

Tendo como base essas seguras justificativas e outros estudos específicos realizados para esta NT, somados às discussões realizadas com a sociedade civil organizada e instituições representativas e aos resultados dos amplos debates entre a equipe que assina este documento e outros técnicos da casa e de fora dela, apresentam-se neste momento contribuições e alternativas para um pacto da mobilidade urbana que: i) proporcione o aumento do acesso ao transporte público; ii) desonere os mais pobres, que são os que têm mais dificuldade financeira para se deslocar; iii) reduza o valor global da tarifa; iv) propicie a criação de mecanismo seguro e permanente de investimento no setor; e v) melhore a qualidade e o padrão de mobilidade, com transparência e controle social.

Todas essas premissas estão tratadas e incorporadas na elaboração desta proposta e serão apresentados os mecanismos e instrumentos para a efetivação de cada uma delas de maneira sistêmica, resultando no que passamos a chamar de Transporte Integrado Social (TIS).

Esta Nota Técnica está dividida em cinco seções, além desta de apresentação e contextualização. Segue-se a esta uma segunda seção, na qual é discutido o transporte público urbano (TPU) como um direito social, justificativa para a discussão de subsídios e demais ações diretas do estado. Segue a terceira seção, na qual se apresenta o TIS, revelando sua estrutura e apontando os recortes sociais para a definição de gratuidades. A quarta seção faz a discussão dos beneficiários do TIS, um número muito maior que aqueles que receberiam a gratuidade, superando mesmo os beneficiários da redução do valor da tarifa via desoneração. A quinta seção apresenta os impactos orçamentários, propondo uma implantação por etapas do programa, sendo a seguir finalizada a NT com algumas considerações, sugestões e apontamentos.

Contexto

O aumento das tarifas de ônibus motivou os primeiros movimentos das manifestações de junho de 2013. Posteriormente, estas se desdobraram em uma série de reivindicações que, a despeito de sua enorme diversidade, se concentraram na demanda por melhores serviços públicos. Desta forma, as reivindicações relativas à mobilidade urbana devem ser entendidas em conjunto e em sinergia com as demandas sobre temas como educação, saúde, reforma política, responsabilidade fiscal, dentre outros. É necessário, ainda, considerar explicitamente questões como o pacto federativo, papel do governo federal em um tema eminentemente municipal e metropolitano, e a progressividade das soluções propostas, tendo em vista o objetivo maior de beneficiar os mais pobres.

O aumento do preço e a baixa qualidade do transporte público estão relacionados ao recente aumento da frota de veículos privados, que provoca fortes externalidades negativas às cidades e, especificamente, ao transporte público por ônibus: aumento do custo e do tempo de viagem, além dos impactos sobre o meio ambiente e o número de acidentes que se acentuam na opção privada de transporte (ver NT Dirur nº 02/2013 e Comunicado nº 161).

A resposta do governo federal às reivindicações das manifestações consiste na proposição de cinco pactos para a melhoria dos serviços públicos, dentre eles o pacto para a melhoria da mobilidade urbana. Este se baseia em três frentes principais:

- Melhoria da qualidade do transporte público;
- Redução de tarifas;
- Maior transparência e controle social.

O pacto proposto pelo governo federal revelou-se até o momento, quatro meses após seu anúncio, apenas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para a mobilidade, por meio do qual o governo reafirma os investimentos extremamente necessários no transporte público coletivo, com valores que superam a casa dos R\$ 50 bilhões.

É nesse sentido que os estudos e pesquisas do Ipea pretendem contribuir, buscando no contexto das manifestações, na leitura da realidade e na análise das propostas colocadas no cenário político atual elementos e soluções pontuais que, ao se unirem em sistema, por meio da pactuação e apoio de diversos agentes, possam efetivamente transformar o contexto social de precariedade e imobilidade.

Os investimentos em infraestruturas, como já colocado, são de extrema importância e respondem em parte ao contexto que aqui está representando, detalhado nas demais NTs e estudos últimos do Ipea. Por um lado, é necessário investir em sistema de transporte para melhorar as condições gerais de mobilidade, reduzindo, sobretudo, o tempo gasto no transporte, o que implica redução de custos, maior atratividade do sistema, novas reduções, etc., mudando o ciclo vicioso que vem degradando o sistema de transporte coletivo há décadas e, enfim, instalando elementos que propiciem a alteração para um ciclo virtuoso.

Por outro lado, faz-se extremamente necessário mudar as lógicas impostas para a regulação, prestação e consumo desse serviço essencial, recaindo na frutífera ideia de um efetivo pacto pela mobilidade, que nesta NT se traduz nas soluções elaboradas no TIS, advindas de PLs em tramitação, de reivindicações sociais já com amplo grau de aceitação e legitimidade, e fruto do conhecimento técnico.

O TRANSPORTE COMO DIREITO E POLÍTICA SOCIAL

O entendimento do TPU como fundamento da organização social perpassa a proposição da PEC nº 90/2011, a qual propõe a inclusão do transporte como direito social, alterando o artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988. O entendimento do transporte como direito social pressupõe,

ou ao menos torna necessária, a definição de políticas públicas que assegurem esse direito, criando e instituindo mecanismos que garantam não apenas a existência do serviço, mas que o acesso ao mesmo se dê para todos os cidadãos. Visto que existem profundas diferenças sociais e de renda na população brasileira, e que para parcelas significativas da população o custo do transporte inviabiliza seus deslocamentos, como revelado em recentes pesquisas do Ipea (Carvalho e Pereira, 2012), assegurar esse direito necessariamente passa por definir políticas sociais de gratuidade, geral ou para grupos específicos, e de barateamento de tarifas.

O tema do financiamento do sistema de transporte, tratado na NT Dirur 02/2013, então se coloca ainda com mais propriedade, pois para garantir um direito deve-se contar com fontes perenes de financiamento, que tragam efetivas garantias do exercício continuado do direito em si.

De maneira geral, os serviços essenciais, relacionados aos direitos básicos, como saúde e educação, são em alguma medida subsidiados ou desonerados para que a universalização torne-se economicamente viável. No caso do transporte público, em cada país do mundo, há sistemas de financiamento que, em linhas gerais, variam muito pouco em relação às fontes de recursos. Os modelos são composições entre recursos provenientes de impostos e recursos gerados pela cobrança do uso do sistema, que, em alguns casos, chega a ser zerada, instituindo a gratuidade (marginalmente há recursos de fontes outras, como publicidades, etc. – ver NT Dirur nº 02/2013). Nas cidades brasileiras, com exceção de São Paulo, que subsidia parte do TPU com recursos orçamentários, o custo total dos sistemas de TPU é remunerado pelo pagamento das passagens, salvo ainda as exceções de gratuidades específicas, financiadas com recursos orçamentários, como o caso do Rio de Janeiro ou do Distrito Federal, ou mesmo pequenos subsídios eventualmente existentes em outras cidades.

Depreende-se da legislação que a política de TPU, subsidiária à de mobilidade urbana, tem forte conteúdo social, universal e universalizante, buscando assegurar a instituição de sistemas de transporte que promovam a inclusão social e o acesso aos serviços básicos a todos, e que assegurem uma justiça social expressa na equidade de acesso ao sistema de transporte, na justa distribuição dos benefícios e ônus, na sustentabilidade socioeconômica, etc. Desses princípios e diretrizes entende-se que uma política social de TPU no Brasil abarcaria a instituição de gratuidades, de subsídios cruzados e de taxaço de outros modos ou setores da economia para que fosse viabilizada a equidade de acesso ao transporte.

É com este caráter, de construção de um quadro normativo articulado que efetive dispositivos legais já assegurados, que os PLs e a própria PEC que foram analisados anteriormente na NT Dirur nº 03/2013, quando articulados, como é o caso do TIS, atendem aos preceitos legais e às diretrizes da política de TPU brasileira.

A gratuidade como uma forma de política social

Compreender o serviço de transporte como direito social não significa necessariamente que o mesmo seja gratuito. Entretanto, um e outro entendimento são comumente atrelados e, de fato, existem, pelo mundo, diversas cidades nas quais o transporte é completamente gratuito para o usuário, o que traz, além de uma equidade social, economias marginais substanciais, por exemplo, com a eliminação dos custos de cobrança, em média de 20% (ver NT Dirur nº 03/2013).

Analisando os exemplos onde o financiamento público do TPU é de 100%, ou seja, onde foi implantada a gratuidade a todos (comumente defendida por alguns movimentos sociais atuais como tarifa zero), verifica-se que, de maneira geral, há um aumento no número de usuários e de viagens que foi almejado e expresso pelo planejamento anterior da ação. Para tanto, é de se supor que em todos os casos houve investimentos na melhoria do sistema para que o mesmo se tornasse não apenas gratuito, mas também atraente para um maior número de pessoas.

Apreende-se então que a gratuidade deve ser precedida de ações de qualificação no sistema, visto que: i) sistemas ineficientes ou congestionados não se tornariam atraentes para usuários do transporte privado apenas por serem gratuitos; ii) a gratuidade proporcionaria algum aumento da demanda, especialmente dentro do público já atendido, que, em não havendo aumento da oferta, poderia contribuir para uma depreciação do serviço de transporte público.

Além disso, a discussão ou proposição de gratuidades não pode prescindir da efetivação da política de transporte urbano priorizando “o desenho de programas e projetos que proporcionem o acesso dos mais pobres a serviços de transporte adequados”, delimitando o foco do grupo beneficiário (Gomide, 2004). A dificuldade na construção de uma política pública com este fim remete à questão do tratamento setorial de problemas estruturais.

Segundo a Lei nº 9.074/1995, todos os novos benefícios tarifários aos usuários estão condicionados a duas situações (Art. 35): a previsão em lei da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato do concessionário ou permissionário. Assim, existem apenas duas formas de subsídio, como destaca Lorenzetti (2004), uma primeira por meio de dotação orçamentária específica do poder público para cobrir os custos relativos ao benefício concedido, e outra por meio de subsídio cruzado interno ao sistema, que penaliza os usuários pagantes, em sua grande maioria de baixa renda.

Em conclusão, o debate do transporte como direito social e das políticas sociais que visem garantir esse direito não deve se resumir à simples e genérica gratuidade do serviço, mas também ao que se refere ao financiamento dos custos do sistema e suas fontes, além evidentemente, da existência ou não de tributação sobre uma política social.

O financiamento da implantação, melhoria e expansão do sistema é essencial para garantir o acesso. Da mesma forma, não se deve negligenciar o planejamento de uma oferta de transporte público com caráter social que possa colaborar na regulação do uso do espaço urbano, logo na possibilidade de acesso ao sistema em função do local onde se desempenham as atividades: moradia, trabalho, educação, saúde, etc.

O surgimento da ideia do TIS: PLs em tramitação

A ideia operacional do TIS surge da análise de PLs em tramitação no Congresso Nacional, como já colocado e detalhado na NT Dirur nº 03/2013. A orientação aqui foi a de buscar a pactuação social e federativa para a construção de soluções, respeitando a noção do TPU como direito social. Assim tomou-se como base a PEC nº 90/2011, que define o TPU como direito social, e foram analisados PLs que instituem gratuidades, além do PL nº 310/2009, REITUP, que define ampla desoneração sustentada numa política e visão do TPU como um serviço de caráter essencial e um direito social e um ambiente de gestão e regulação poderoso, visto ser compartilhado e pactuado federativamente.

Dada essa escala, e perseguindo um debate acerca da justiça social e tributária, propõe-se aqui que as gratuidades e/ou a busca por uma maior acessibilidade ao TPU sejam associadas aos mecanismos de desoneração, garantindo o mais amplo benefício da política social, e justificando enfim a escala da desoneração, que se pretende grande e nos três níveis da Federação.

Assim, ao tratar das gratuidades, que nesta proposta seriam pagas com orçamento da União, e considerando que não há custo significativo de cobrança tributária ao instituir desonerações, visto que o sistema de cobrança já está instalado, concluir-se-ia que no caso da desoneração a União estaria frente a uma soma zero. Ou seja, caso a União pague gratuidade mesmo com a “tarifa cheia”, com incidência da carga tributária, lucro, etc., o valor dos tributos federais seria quase que inteiramente restituído ao orçamento da União. Entretanto, deve-se considerar que há tributos dos outros dois níveis da federação, e o ônus das propostas de gratuidade recairia sobre a União, exclusivamente. Dessa forma, faz-se mister pensar gratuidades com desoneração ampla da tarifa, caso contrário, um dos entes, no caso a União, estaria pagando o serviço social e ao mesmo tempo transferindo recursos para os demais entes, configurando uma injustiça tributária. Reforça-se assim a justificativa de desoneração para viabilização da gratuidade, ou seja, de vinculação de mecanismos como os do REITUP às políticas de caráter social.

Em suma, ao se pretender realizar justiça social por meio de gratuidades, deve-se considerar também a justiça tributária.

O QUE É O TIS?

O Transporte Integrado Social é uma proposta de política federativa, envolvendo União, estados e municípios, que diminui o valor das tarifas ao desonerar completamente esse serviço de caráter essencial, institui gratuidades sociais que se revertem em novas diminuições de tarifa ou em investimentos no sistema para que aumente a sua cobertura; define de forma pactuada mecanismos de regulação, controle, participação e transparência; cria ambiente de gestão –

design – para novos investimentos e para o aprimoramento da política; e melhora a qualidade do sistema de transporte por meio da integração tarifária. Há, ainda, outros elementos de extremo valor e importância associados ao TIS que serão detalhados mais à frente.

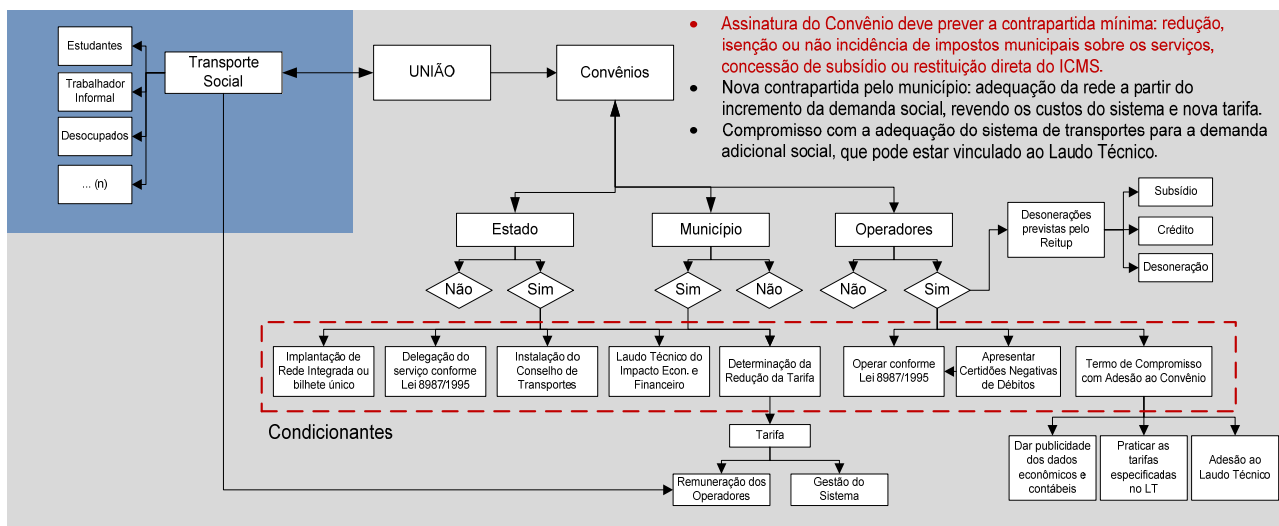
O TIS, por ser uma proposta de política social federativa e pactuada, deve ser definido programaticamente em lei, assegurando seus princípios, diretrizes, investimentos associados, desonerações e critérios básicos. Todo o restante – os mecanismos e instrumentos que asseguram a efetividade de uma legislação específica e que comumente aparecem em decretos regulamentadores e ou outras peças normativas – é, neste caso, definido de maneira pactuada por meio de convênios interfederativos, assegurando a autonomia dos entes, o compromisso dos mesmos, e a efetiva participação social.

No TIS, com base no REITUP, as desonerações são completas, nos três níveis da federação e atingindo todos os insumos para a prestação do serviço de transporte público coletivo urbano (ver quadro 1 com desonerações previstas adiante).

Já a gratuidade, tratada com recortes distintos em PLs no Congresso Nacional, em leis específicas em cada um dos entes da Federação e mesmo de maneira distinta conforme o grupo social que as reivindica, é, na proposta do TIS, definida como de benefício para os trabalhadores informais, os desocupados e os estudantes que estejam cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), segundo critério de renda similar ao Programa Bolsa Família (PBF), além dos demais estudantes que porventura não preencham esse critério, mas que estejam vinculados ao Programa Universidade para Todos (Prouni) e ao Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

A implementação do TIS acontece conforme esquema abaixo, que traduz o mecanismo do convênio entre entes federados e prestadoras do serviço, instituindo instrumentos para a melhoria da qualidade (integração do sistema), desoneração dos custos do sistema de transporte (justiça social e tributária) e mecanismos de transparência e controle social, além do mecanismo de implementação da gratuidade, inclusive solução tecnológica (bilhetagem eletrônica).

Figura 1 – Esquema de implantação do Transporte Integrado Social - TIS



Fonte: Elaboração IPEA

A estrutura do programa

A estrutura do TIS surge da ideia do REITUP, detalhadamente analisado pelo Ipea na NT Dirur nº 03/2013. Não se propõem alterações no REITUP, que tramita em caráter deliberativo, apenas que se associe a ele uma política de gratuidades, conforme o cenário traçado, e que se defina, nesta política de gratuidade, (i) que os municípios se comprometam a adequar a cobertura do sistema à nova demanda surgida com as gratuidades e (ii) que as tarifas sejam revistas a cada nova entrada de usuários no sistema, assegurando que os recursos destinados ao município possam ser investidos em ampliação da cobertura até o momento em que ela se efetive e, a partir daí, sejam destinados à gratuidade.

A estrutura do TIS é formada por um convênio interfederativo que institui um regime especial de tributação sobre serviços e insumos empregados no transporte coletivo urbano, visando, por meio da desoneração, garantir “preço justo” e “qualidade na prestação do serviço”, transparência do processo licitatório, participação e controle social e ambiente de execução financeira tanto para custeio (gratuidades), quanto para investimentos. A instituição se daria então por adesão dos entes federados e prestadores de serviços, tendo como principal condicionante a implantação do bilhete único temporal, ou seja, a integração do sistema de transporte.

Utilizando o PL do REITUP, há no TIS a definição dos demais mecanismos do convênio entre os entes federados, ao qual pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte coletivo urbano e de caráter metropolitano deverão aderir no sentido de participar das desonerações previstas e sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 01 – Síntese das desonerações previstas

ENTE	TRIBUTO	ATUAL	REDUÇÃO	INCIDÊNCIA/ FATO GERADOR	FORMA DE DESONERAÇÃO
União	PIS/Cofins da prestação de serviço de TPU	3,65%	redução a zero	faturamento	isenção
União	CIDE/Combustíveis	0%	redução a zero	comercialização do produtor e formulador ou importação do importador	concessão de subsídio ao diesel
União	PIS/Cofins importação (combustível, chassi, veículo e pneu)	11,5 e 57,6% a depender do produto	redução a zero	bens que entram no Brasil	concessão de crédito
União	Seguridade Social	2%	manutenção a 2% (sem a referência à antiga vigência até 2014)	faturamento	manutenção de alíquota
Estados	ICMS (compra de veículos e demais insumos, inclusive diesel B20)	0 a 30% (a depender do produto e da UF)	Podendo chegar a zero	diversa (comercialização ou circulação)	subsídio ou restituição direta
Munic.	ISS e taxas municipais	2 a 5% (apenas o ISS)	Podendo chegar a zero	diversa a depender do tributo	não incidência, desconto ou restituição

Fonte: NT Dirur nº 03/2013. Elaboração dos autores.

A proposta de desoneração considera a redução de tributos sobre o trabalho e na cadeia produtiva do setor (indústria de ônibus e de autopeças). Considerando que essa cadeia de fornecedores/produtos é oligopolizada e em diversos casos bastante longa (maior dificuldade com a fiscalização, sobretudo do ICMS), corre-se um risco maior da margem da desoneração, no médio e longo prazo, ser convertida em aumento da margem de lucro, anulando o ganho dos usuários (vide, por exemplo, a desoneração de eletrodomésticos da chamada “linha branca”). Entretanto, a vinculação com a gratuidade, por meio de aplicação de recursos federais, logo, com o uso do sistema de controle e monitoramento dos recursos federais, e o fato do governo federal passar a ser um grande comprador de bilhetes de transporte, possibilitariam um maior controle do efetivo repasse da desoneração para o custo do serviço e preço da tarifa. Soma-se ainda o controle social associado e a definição legal de abertura de planilhas e obrigatoriedade de realização de laudo com o cálculo do impacto da desoneração nas tarifas.

O TIS seria aplicado apenas nas cidades onde haja integração do sistema de transporte e onde o mesmo esteja licitado. Como se verificará mais à frente, isso possibilita que o programa seja implantado por etapas, estimulando que as cidades integrem e licitem seus sistemas. A integração do sistema é um fator tanto de qualificação, quanto de planejamento do mesmo, planejamento esse inclusive necessário para receber os novos usuários beneficiados pela política social. A integração deve ser, entretanto, acompanhada muitas vezes de investimentos na infraestrutura e na cobertura do sistema, fato que estaria associado com o repasse de recursos aos municípios, provenientes da demanda primeiramente potencial por gratuidades e que iriam se confirmando na medida em que o sistema chegasse próximo à casa dessas pessoas.

Além de conformidades legais cabíveis e das duas condicionantes citadas, o TIS, espelhado no REITUP, define alguns requisitos mínimos para a adesão ao Regime, conformando então o público-alvo da política, formado pelos entes que preenchem os requisitos mínimos e que tenham

prestadores de serviços que, por sua vez, também preenchem os requisitos específicos, lembrando sempre que a adesão é facultativa. São os requisitos:

- Para estados, DF e municípios: i) assinatura de convênio prevendo como contrapartida mínima: redução, isenção ou não incidência de impostos municipais sobre os serviços, incluindo ISS; concessão de subsídio ou restituição direta do ICMS, no caso dos estados; ii) delegação do serviço em conformidade com o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei nº 8.987/1995); iii) instalação do Conselho de Transporte com a presença da sociedade civil, que poderia ser substituído pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, desde que o mesmo receba via revisão da lei de criação as atribuições já expressas no REITUP; iv) realização de laudo técnico demonstrando o impacto econômico-financeiro; e v) determinação da redução da tarifa conforme laudo. Para municípios e regiões com mais de 200 mil habitantes requer-se também: i) auditoria externa para checar a redução da tarifa; e ii) manter sistema operacional de controle do serviço por geoprocessamento.
- No caso das prestadoras de serviços de transporte: i) existência de contrato de concessão ou permissão; ii) termo de compromisso com adesão ao convênio que contenha: adesão ao laudo de impacto econômico-financeiro, compromisso de praticar tarifas especificadas no laudo, e compromisso de dar conhecimento dos dados econômicos e contábeis da empresa; iii) apresentar certidões negativas de débitos junto às fazendas dos três níveis da Federação e quanto às contribuições previdenciárias.

Em suma, a participação no TIS pressupõe não apenas vontade política do Executivo local, existente e expressa pelos maiores municípios por meio da Frente Nacional dos Prefeitos, que apoia fortemente o REITUP e uma política clara e coerente de gratuidades, mas um esforço de gestão para além da já dificultosa e custosa integração do sistema de transporte. Mas, nesse caso, essa possível dificuldade, que hoje recai exclusivamente sobre os municípios, seria via convênio partilhada com estados, União e prestadores de serviços, num efetivo pacto pela mobilidade.

Há que se considerar diversos outros detalhes previstos no REITUP e transpostos para essa proposta de TIS, por exemplo: seriam integrantes do programa apenas as empresas sem débitos, com intenção expressa de abrir suas próprias contas e permitir constantes análises das mesmas, sendo necessário assumir o compromisso de redução da tarifa conforme laudo de impacto, que também se torna público e questionável pela sociedade.

Considerando esses fatores, a princípio, parece bastante dificultosa para o poder público, e pouco vantajosa para o empresário, a proposta do REITUP. Mas entende-se que o TIS, que soma outros elementos ao REITUP, venha a responder em parte aos anseios expressos nas recentes movimentações sociais, além de edificar soluções aos legítimos interesses políticos e eleitorais, que poderiam garantir o esforço por parte dos entes públicos, os quais, por sua vez, poderiam pressionar os empresários. Da parte destes últimos, por outro lado, apenas a expectativa do aumento do número de passageiros advinda das gratuidades previstas no TIS, logo, do aumento da remuneração dos serviços, poderia configurar-se como de interesse. Além disso, um fluxo de

caixa seguro da ordem dos dados apresentados parece bastante interessante para as empresas e poderia “pagar o custo da transparência” exigida.

Deve-se lembrar, ainda, que nesta proposta as responsabilidades são determinadas para cada um dos participantes de um processo de pactuação e conveniamento. Essa estrutura de gestão, apresentada pelo REITUP, associada à integração do sistema de transporte, vai ao encontro de princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deve ser saudada como avanço nas políticas setoriais urbanas.

O recorte da política de gratuidade

Faz-se mister, como apresentado, definir recortes específicos para a efetivação da política de gratuidade, além de associá-la às demais ações de planejamento, desoneração, investimento, controle e transparência, algo nesta proposta realizado com os demais instrumentos do TIS.

O recorte social para a política de gratuidade parte dos seguintes pressupostos: i) entre as famílias de mais baixa renda, qualquer despesa impacta diretamente na capacidade de consumo da família, sendo elevada a participação do gasto em transporte nesses estratos (NT Dirur nº 02/2013), passando dos 15% para a realização de poucas viagens; ii) os trabalhadores ocupados informalmente realizam deslocamentos diários necessários às suas atividades, contudo, diferentemente dos ocupados formais, não possuem qualquer subsídio ao transporte em razão de estarem descobertos da formalidade da relação trabalhista; iii) o grupo inscrito como desocupados no CadÚnico seria o maior beneficiário em potencial de políticas sociais, visto que sua mais baixa mobilidade tem forte relação com sua restrição da renda; iv) as políticas de subsídio no transporte público e relativas ao transporte individual são fortemente regressivas, deixando em descoberto a parcela mais necessitada de ajudas do estado (NT Dirur nº 02/2013); v) além dos estudantes com o recorte social e de renda definidos no universo tratado, há ainda aqueles que cursam o ensino superior por meio de políticas do governo federal (Prouni e Fies), sujeitos a jornadas pesadas de trabalho, estudo e que têm no transporte um custo elevado de manutenção e efetivação da própria política educacional; e vi) assegurar um número mínimo de deslocamentos associados às demais políticas sociais permitiria o acesso à cidade/oportunidades e à efetivação dos demais preceitos dessas políticas, criando a chamada “porta de saída” para elas.

Com esses pressupostos propõem-se os seguintes critérios de recorte: dentre os inscritos no CadÚnico, sejam excluídos três grupos: (i) crianças menores de 10 anos que não estejam matriculadas na rede escolar (pois não se enquadram nos principais motivos de viagem – estudo e trabalho –, ou seja, nem são estudantes nem fazem parte da População Idade Ativa – PIA –, conforme o IBGE, além de já serem alvo de gratuidades municipais em algumas cidades); (ii) idosos

acima de 65 anos (pois a gratuidade já é garantida constitucionalmente); e (iii) o total de trabalhadores formais, que serão excluídos por já possuírem o benefício do Vale Transporte (VT)⁵.

Do universo restante do CadÚnico faz-se o recorte por renda similar ao PBF, ou seja, até três salários mínimos por família ou meio salário mínimo familiar *per capita*, além daqueles estudantes inscritos no Prouni e no Fies que porventura não estejam no CadÚnico.

Resultam os seguintes estratos dos potenciais beneficiários de gratuidade no TIS, com recorte social e de renda: (i) população ocupada informalmente; (ii) população não ocupada em idade ativa e não estudante; (iii) o grupo que esteja matriculado em instituição de ensino cursando nível fundamental, médio ou superior; e, (iv) o grupo de estudantes ativos nos cadastros do Prouni e Fies que não se enquadram nos demais estratos (Tabela 1).

Para efetivar a construção de cenários é proposto também que essas informações sejam analisadas e detalhadas, sobretudo quanto ao custo financeiro, para 44 cidades. Trata-se de todas as capitais de estados, mais as cidades com população superior a 500 mil habitantes, para as quais se dispõe de informações sobre a tarifa do transporte público praticada e informações mais precisas sobre o sistema de transporte (licitado ou não, com integração ou não, etc)⁶.

Tabela 1 - Total de beneficiários por grupos, segundo os recortes para os 44 municípios selecionados

Estrato	Total (CadÚnico – PBF)
Ocupados Informais	310.154
Desocupados	3.206.786
Estudantes EF, EM e ES	3.097.245
Estudantes Prouni e Fies	936.498
Total	7.550.683

Fonte: CadÚnico 2011 (MDS) – Cadastro Prouni e Fies outubro de 2013 (MEC)

A preocupação no contexto de uma política federal de subsídio é garantir o acesso ao deslocamento para parcela da população que, exclusivamente pelos seus meios, não consegue fazê-lo. Independentemente do cenário adotado, tanto para os estudantes quanto para os ocupados informais, é mais fácil definir uma necessidade de viagem, já que o motivo da viagem casa-trabalho/escola é dado. Já para o grupo de desocupados, apesar de sua relevância para uma

⁵ Destaca-se que, atualmente, a Lei do VT (Lei nº 7.418/1985) deixa a cargo do empregador apenas os gastos de deslocamento do trabalhador que exceder a 6% (seis por cento) de seu salário básico. Entretanto, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 242/2013 – proposto no calor das manifestações (em 20/06/2013) e com processo extremamente célere –, que pretende alterar a Lei do VT, passando o empregador a arcar com “todas as despesas referentes à aquisição dos Vales-Transportes, (...) sendo-lhe vedado descontar da remuneração do trabalhador qualquer valor relativo a esse benefício”. O PLS já passou pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), recebendo do plenário apenas emenda (ainda não aprovada no texto do PLS) indicando que essa despesa que pode ser abatida da receita do empregador para fins de apuração do seu lucro tributável. Em breve, o projeto de lei deve seguir para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

⁶ O município de Juiz de Fora não foi incluído nessa lista em razão de terem sido constatadas inconsistências na base do CadÚnico.

política de transporte social, é um tanto mais difícil definir com precisão a demanda de viagem que deveria estar sendo subsidiada pela política pública, de modo a assegurar a isonomia de benefícios entre os grupos.

Na NT Dirur nº 03/2013 foram construídos cenários detalhados, ajustando a quantificação das viagens a partir de um conhecimento local, por exemplo, do índice de mobilidade de cada cidade por modo e por motivo de viagem.

Neste momento, entretanto, entende-se que a política social proposta no TIS deva ser a mais isonômica possível, sendo as adaptações quanto ao número preciso de viagens algo que possa ocorrer em cada localidade, reguladas no contexto do convênio que regeria não apenas as gratuidades, mas as desonerações e as demais ações do TIS. Assim, propõe-se aqui que a política social definida em lei federal assegure 44 viagens por mês, ida e volta em dias úteis (deve-se considerar que os sistemas de transporte devem estar integrados para receber tal política). No caso dos estudantes, propõe-se que o universo seja de 10 meses/ano, considerando férias escolares. As viagens não se acumulariam de um mês para o outro, sendo o poder público responsável pelo pagamento apenas das viagens efetivamente realizadas a cada mês.

Tabela 2 – Total de subsídio, considerando o valor atual das tarifas praticadas em cada um dos 44 municípios selecionados, segundo os recortes, grupos e suas respectivas viagens (por mês).

Estratos	Valores a subsidiar (em R\$/ano)
Ocupados Informais	313.817.229
Desocupados	3.225.191.479
Estudantes EF, EM e ES	3.493.173.420
Estudantes Prouni e Fies	1.022.598.632
Total	8.054.780.760

Fonte: Elaboração própria

BENEFICIÁRIOS: USUÁRIOS DE TRANSPORTE E O CONJUNTO DA SOCIEDADE

Além dos beneficiados diretamente com as gratuidades instituídas no âmbito do TIS, o conjunto da sociedade se beneficiaria de uma série de ações e inovações que surgiriam em decorrência do mesmo.

Inicialmente, haveria um benefício para o conjunto da sociedade em função da transparência e controle social, da capacidade de gestão do serviço de transporte que seria, em certa medida, compartilhada com os demais entes públicos no seio do convênio firmado, e também da capacidade de controle público que seria reforçada com as estruturas burocráticas dos demais entes.

Haveria um ganho direto para o conjunto da sociedade, em especial para o conjunto de usuários de transporte público que teriam suas tarifas reduzidas em ao menos 15%, dada a desoneração, conforme cálculos do Senado Federal. Vale notar que esse valor divulgado pelo Senado não pode ser checado, uma vez que não se obteve as memórias de cálculo e, além disso, por se tratar de um valor médio em função das distintas cargas tributárias em cada estado e município. A precisão do impacto da desoneração só poderá ser assegurada em cada um dos laudos econômicos dos convênios a serem assinados, que levaram em conta a carga tributária que incide sobre cada uma das empresas prestadoras dos serviços, inclusive em função dos distintos estatutos que podem ter essas empresas.

Essa redução do valor da tarifa seria ainda maior uma vez que a entrada de um novo universo de usuários no sistema alteraria o índice de passageiros por quilômetro (IPK), ou qualquer critério que leve em conta o número de passageiros transportados. Logo, haveria a possibilidade de redução da tarifa desde que exista cobertura no sistema para assimilar os novos usuários. Utiliza-se o termo “cobertura” porque se entende que a demanda, ainda que superior ao serviço prestado em determinados horários, acomodaria-se ao longo da jornada, permitindo que a redução do valor da tarifa inclusive atraia novos usuários ao sistema ou aumente o número de viagens realizadas pelos antigos. Em todos os casos, há o claro estímulo tanto para o poder público, quanto para os empresários de reforçarem o sistema. Lembrando que maior demanda significa maior lucro para o empresário.

O impacto na redução da tarifa em função do acréscimo de demanda em cada uma dessas 44 cidades foi calculado tomando o custo fixo do sistema em razão dessa demanda⁷.

Em algumas cidades a entrada do conjunto de beneficiados teria um impacto menor que 10% na tarifa. Nessas cidades (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo, Joinville e Florianópolis), imagina-se que haja cobertura no sistema e que o número de ingressantes não seria expressivo para poder colocá-lo em colapso, mas que esse acréscimo possa ser traduzido num rebaixamento do valor da tarifa, que, acrescido da redução de impostos, ficaria entre 20% e 25% nas cidades analisadas.

Nos casos opostos, nas cidades onde a entrada de muitos novos usuários beneficiados de gratuidades possibilitaria um rebaixamento acentuado do valor da tarifa, entende-se que não haja cobertura do sistema, ou seja, que esse público ou demanda potencial não se efetive também por conta da falta de veículos para realizar o transporte.

Nesses casos, como os de Feira de Santana ou Boa Vista, em que a redução seria superior a 50%, propõe-se que o valor dos recursos para o atendimento da gratuidade seja repassado para as municipalidades com o compromisso assegurado no convênio de que sejam aplicados na expansão e/ou adensamento da área de cobertura do sistema, ao menos num primeiro momento.

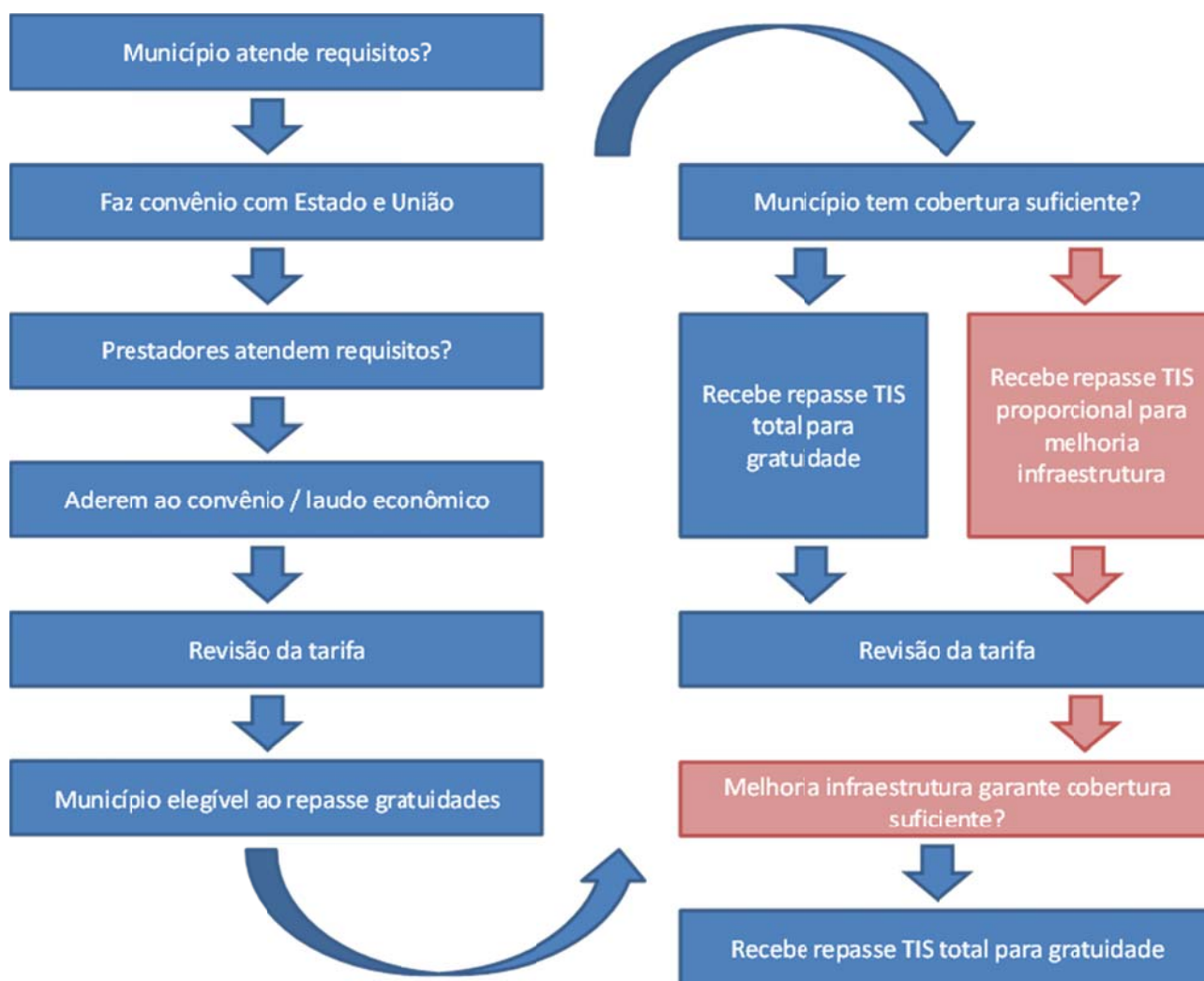
Esse seria outro benefício coletivo da política que aqui se propõe. Haveria a segurança de fonte orçamentária para investimentos que propiciem a expansão do acesso ao sistema. O mecanismo para que essa situação ocorra é de certa maneira simples e associado às bases de dados que já

⁷ Ver Anexo.

estariam disponibilizadas para a implantação do sistema, basicamente o endereço do beneficiário e a rede integrada de transporte, havendo apenas a necessidade em cada um dos convênios de definir o raio de alcance dos beneficiados. À medida que fosse expandida a cobertura e atendidos beneficiários em novas áreas, os recursos que estariam sendo destinados para os investimentos seriam gradualmente repassados para as gratuidades.

A figura a seguir apresenta um fluxo simplificado de implantação do TIS em um município hipotético, contendo os elementos apresentados até aqui.

Figura 2 – Fluxo simplificado de implantação do Transporte Integrado Social - TIS



Fonte: Elaboração dos autores

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E A IMPLANTAÇÃO DO TIS

Descrito o programa e delimitados seus beneficiários diretos e indiretos, vislumbra-se agora qual seria o impacto orçamentário de sua implantação. Não se trata aqui de impactos tributários, mas

pode-se ao menos afirmar que no caso da União esses seriam mínimos, visto que a mesma já desonerou em grande parte o sistema de transporte, inclusive sem negociar qualquer tipo de benefício para a população, nem mesmo a redução da tarifa, nem sequer contrapartidas de desonerações estaduais e municipais. Há ao nível da União apenas o PIS/Cofins importação ainda por ser reduzido, que no caso de incidência sobre a cadeia de insumos de peças de veículos e equipamentos usados no sistema, considera-se a redução com menor capacidade de controle e garantia de redução tarifária.

Dessa forma, passa-se a calcular com base nos grupos beneficiários das gratuidades qual seria o impacto orçamentário de assegurá-las. Há a preocupação de se propor que o TIS seja implantado por fases, abarcando um conjunto de cidades a cada ano.

Essa proposta decorre primeiramente da intenção que o TIS tenha não apenas viabilidade técnica e interesse social para sua implementação, mas que haja efetiva viabilidade orçamentária para que o regime especial de desoneração e os investimentos nas gratuidades aconteçam. Ou seja, ao serem implementados por etapas, os impactos orçamentários se diluem no tempo.

Se tomarmos o conjunto das principais cidades aqui analisadas, aquelas 44 que são capitais ou têm população superior a 500 mil habitantes, nem todas têm integração, e essa integração não requer necessariamente que se utilize a bilhetagem eletrônica, podendo se constituir na integração física de um conjunto parcial de linhas. Deve-se considerar que o número de cidades com sistema licitado é ainda menor. Ou seja, é necessário que se considere a implementação do TIS por etapas para que exista uma efetividade da política, que passo a passo poderia colaborar na implantação de sistemas integrados e em conformidade legal, ou seja, com os serviços prestados por meio de licitações públicas. Sugere-se o seguinte escalonamento, conforme quadro a seguir.

Quadro 2 - Universo de cidades

Fase 1	Fase 2	Fase 3
24 cidades com mais de 700 mil habitantes (elegíveis ao PAC Grandes Cidades)	+20 cidades (demais capitais e cidades com mais de 500 mil hab.)	Demais municípios em RMs.

Por conta das restrições citadas, propõe-se que na primeira fase de implantação do programa sejam definidas como meta as 24 cidades com mais de 700 mil habitantes, que são as definidas pelo governo federal como elegíveis para o PAC Grandes Cidades. Nesse momento reforça-se novamente a estratégia de pacto da mobilidade, visto os vultosos investimentos do PAC nessas cidades. Conhecedores da fragilidade institucional e de planejamento dos municípios, mesmo das grandes cidades, como já demonstrado por dificuldades em apresentarem projetos para ter acesso aos recursos federais, seria de se esperar um esforço em torno da gestão e do planejamento do sistema de transporte para otimizar ao máximo os investimentos em infraestrutura.

A tabela a seguir apresenta o total de beneficiários e o impacto orçamentário da gratuidade social nas 44 cidades, em ambas as fases. Os custos são referenciais, considerando os valores de “tarifa cheia”.

Tabela 3 – Total de beneficiados e impacto orçamentário da gratuidade social, considerando “tarifa cheia”

	Beneficiados		Custo Total (R\$/Ano) ⁸	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
Ocupados Informais	248.961	61.193	271.192.865	42.624.364
Desocupados	2.670.199	536.587	2.859.937.548	365.253.932
Estudantes EF, EM e ES	2.513.518	583.727	2.834.490.978	658.682.442
Estudantes Prouni e Fies	765.012	142.595	833.613.660	158.776.222
Total	6.197.690	1.324.102	6.799.235.051	1.225.336.960

Assim, o impacto orçamentário de implantação do programa nas 44 cidades selecionadas, em ambas as fases, seria da ordem de R\$ 8 bilhões, caso fosse praticada a “tarifa cheia”. Entretanto, esse valor deve apresentar reduções quando das negociações em cada um dos convênios a serem firmados, em função da diminuição do valor da tarifa por conta das desonerações e em função da redução desse valor com o aumento dos usuários pagantes, resultado da política de gratuidades. Como já apresentado, essa redução poderia chegar a algo em torno de 25%, revendo o impacto orçamentário total das duas fases para algo como R\$ 6 bilhões.

Entende-se que o impacto orçamentário pode ser reduzido ainda mais devido à compra das viagens pelo poder público se realizar pelo custo variável, ou outras alternativas de negociação em cada um dos convênios.

Segundo cálculos bastante conservadores feitos a partir de planilhas de custos dos sistemas de transporte de algumas cidades brasileiras, poderia se dizer que somada com a redução da tarifa gerada pela desoneração e entrada de novos usuários no sistema, essa redução para pagamento da gratuidade seria da ordem de 40%, no mínimo.

Ou seja, calcula-se que o custo final de se beneficiar o universo de 7,5 milhões de pessoas que hoje não têm acesso ao sistema de transporte ou possuem dificuldade em acessá-lo, além do benefício para toda a coletividade, poderia ser da ordem de R\$ 4,8 bilhões anuais para a União.

Esse impacto orçamentário deve ser ainda escalonado no tempo em função do conveniamento, dos critérios definidos (integração, licitação, etc.) e como resultado da discricionariedade do

⁸ Os valores referem-se à “tarifa cheia” e são, portanto, apenas referenciais, uma vez que em seu cálculo ainda não se aplicaram os fatores de redução, indicados a seguir.

governo federal, que poderia priorizar grupos de cidades em cada uma das fases. Considerando-se as reduções tarifárias para o pagamento da gratuidade, os impactos orçamentários de cada uma das fases seriam os seguintes:

- Fase 1 (2014/2015): R\$ 4.079.541.031
- Fase 2 (2015/2016): R\$ 735.202.176

Tabela 4 – Priorização de cidades na Fase 1, em 2014: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Recife, Belo Horizonte e Curitiba

	Ocupados Informais	Desocupados	Estudantes EF, EM e ES	Estudantes Prouni e Fies	TOTAL
Beneficiados gratuidade	106.955	939.956	902.605	439.439	2.388.955
Custo “tarifa cheia”	128.029.994	1.138.588.212	1.052.742.702	500.856.246	2.820.217.154
Custo serviço	76.817.996	683.152.927	631.645.621	300.513.748	1.692.130.292

Na tabela acima estão os dados consolidados para as cidades nas quais se entende que o TIS pudesse ser implantado já em sua primeira fase. Essa seleção seguiu como critérios a existência de: i) integração com bilhetagem eletrônica ou capacidade de fácil instalação do sistema, em andamento; ii) conformidade legal do processo licitatório ou oportunidade/facilidade de realizá-lo, em andamento; iii) maior abrangência dos beneficiários, diretos e indiretos; iv) existência de boa cobertura do sistema de transporte já instalado; e, v) apoio declarado de prefeitos / oportunidade política.

Como se pode verificar, a implantação de tal sistema teria um custo relativamente baixo, de R\$ 1,7 bilhão, para atingir diretamente com gratuidades quase 2,4 milhões de habitantes. Seriam ainda beneficiados outros 4,5 milhões de habitantes dessas cidades que pagam o sistema de transporte coletivo e que teriam suas tarifas minoradas. E, por fim, seriam beneficiados indiretamente com a melhoria da qualidade do sistema de transporte os mais de 25 milhões de habitantes dessas cidades.

ATORES ENVOLVIDOS. COMO REALIZAR O PACTO?

Como dito inicialmente, o TIS nasce do próprio estímulo criado pela ideia de pacto da mobilidade. Na ideia de pacto há a noção de que agentes distintos trabalhem juntos por interesses similares. Nesse sentido, buscaram-se soluções e proposições previamente existentes que foram trabalhadas em um formato único de política para efetivar as diretrizes do pacto da mobilidade.

Para efetivar o TIS enquanto uma política, dever-se-ia tão simplesmente apoiar a aprovação do REITUP e, em seguida, editar marco legal das gratuidades conforme os cenários definidos, ou

outro que se julgue oportuno, mas sempre as vinculando às desonerações e ao controle, transparência, planejamento e demais mecanismos já citados e presentes na proposta do TIS com base no REITUP.

Essa vinculação se daria no corpo legal, por exemplo, de um PL como o do Passe Livre Estudantil, que deveria ter o universo de beneficiários revisto e, na sequência, definir em um artigo os critérios de elegibilidade para o benefício, que seriam os mesmos aqui elencados (integração do sistema com bilhetagem eletrônica, conformidade legal do processo licitatório, existência de conselho de transporte e demais mecanismos). Haveria, ainda, a necessidade de definição de um segundo artigo que apontaria que a execução dos recursos se daria por intermédio de convênio firmado entre os três entes da federação, com a participação das empresas de transporte.

Na execução do TIS deve-se prever estrutura adequada a ser instalada no Ministério das Cidades, mandatário ao nível federal da política de desenvolvimento urbano, que seria o representante da União nos convênios a serem firmados com os demais entes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O TIS, conforme proposto, é uma política de caráter interfederativo que surge da ideia de pactuação, uma vez que agrega soluções e reivindicações do conjunto da sociedade, representado pelos movimentos sociais e manifestantes, pelos prefeitos das maiores cidades brasileiras e pelo Congresso Nacional, que há anos vem trabalhando nas propostas anteriormente analisadas e aqui transformadas em programas para a efetivação da noção do transporte como um direito social.

Mais do que apontar conclusões neste momento, são elencados, por fim, desafios e alternativas verificadas nessa proposta, de maneira a sintetizar discussões e conteúdos já colocados. São eles:

Desafios	Benefícios e Alternativas
Instituição de convênio	Interesse político (barateamento e política social), opinião pública, efeito comparativo
Interesse pela transparência e controle social	Aumento da demanda e sua garantia compensa o “custo” da transparência
Capacidade regulatória dos municípios	Acrescida da capacidade regulatória de Estados e União + poder de compra da União

Rebatimento da desoneração em barateamento e não em margem de lucro	Instituição paulatina da regulação pactuada + poder de compra do Estado = melhor ambiente regulatório (comparações, fiscalização, ex: TCU)
Melhoria da qualidade do serviço frente ao aumento da demanda	Aumento da demanda discriminada no convênio permite calcular barateamento e investimentos para assimilação
Desoneração PIS/Cofins importação (principalmente para os combustíveis)	Melhoria da qualidade e renovação da frota. Concorrência no setor. Eficiência Energética. Baixo impacto, baixa importação

Ressalta-se que, na proposta do TIS, as desonerações, assim como a definição de gratuidades (política social), aconteceriam num ambiente efetivamente regulado, com divisão de atribuições e cooperação entre entes públicos, de maneira criteriosa e buscando impactos na redução da tarifa e na qualidade do serviço ofertado. Ou seja, ao contrário de outras desonerações e/ou gratuidades, haveria uma responsabilidade técnica, política e social na edição dessas aqui propostas.

Lembra-se ainda que essa proposta traz diversos benefícios indiretos que devem ser analisados pormenorizadamente no futuro, como: os resultados da instituição de participação e controle social na execução efetiva da política; maior interesse das empresas em aumentar a área de cobertura, abrindo novas linhas, por exemplo, para áreas de expansão urbana (como conjuntos habitacionais do MCMV); o impacto direto na taxa de inflação com redução do IPCA; etc.

Ressalta-se, enfim, que a proposta, além de fácil edição e implementação, traz em seu bojo as soluções não apenas técnicas, mas também tecnológicas para sua execução – como a bilhetagem eletrônica e a simplicidade de se instituir um cartão social –, cruzando bases de dados existentes, que se beneficiariam ainda do maior controle das mesmas, por meio do cruzamento e da assimilação de novas informações acerca dos beneficiários, informações de caráter cotidiano e dinâmico (origem e destino, número de viagens, etc.).

Por fim, reitera-se que há uma forte vantagem no tratamento da desoneração como política social, vinculada às iniciativas de garantia de gratuidades, reforçando inclusive as relações federativas e possibilitando uma resposta republicana às necessidades sociais. Entende-se, assim, que a política de mobilidade urbana deve estar em consonância com a política de desenvolvimento urbano e que temas aparentemente independentes como desoneração, barateamento, gratuidade, tarifação, financiamento e integração devem ser tratados de forma conjunta e simbiótica, cada um potencializando o outro em prol do direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALBIM, R. *et all.* - **Ampliação do acesso ao transporte público urbano. Propostas em tramitação no congresso nacional.** Nota Técnica nº03 DIRUR/IPEA, Brasília, setembro de 2013.
- CARVALHO, C. H. R., PEREIRA, R. H. M.. **Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009.** Texto para Discussão 1803. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2012.
- CARVALHO, C. H. R., *et all.* – **Tarifação e financiamento do transporte público urbano.** Nota Técnica nº02 DIRUR/IPEA, Brasília, agosto de 2013.
- GOMIDE, A.A. – **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 26 - 3o trimestre. pp. 15 – 45, São Paulo, 2004.
- IPEA – **Indicadores de Mobilidade urbana da PNAD 2012.** Comunicado do IPEA nº 161. Brasília, novembro, 2013
- LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. **Gratuidade no sistema de transporte público coletivo de passageiros.** Câmara de Deputados. Brasília: Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/21701392/385615534/name/gratuidades.pdf>. Acessado em: 22 de agosto de 2013.

ANEXO

Município	Beneficiários	Custo gratuidades valor tarifa cheia	Potencial de Redução Tarifa com gratuidades (%)
Florianópolis	15.874	15.795.185,47	-6%
Joinville	22.842	24.688.471,81	-9%
São Paulo	761.011	1.014.483.228,00	-9%
Brasília	284.950	251.030.076,00	-9%
Rio de Janeiro	570.711	702.772.356,00	-10%
Uberlândia	35.902	37.546.451,71	-12%
Campinas	101.102	135.300.990,00	-12%
Porto Alegre	127.975	160.655.633,60	-12%
Belo Horizonte	289.351	352.047.443,00	-13%
Curitiba	143.590	172.126.884,60	-14%
Goiânia	106.965	128.412.108,00	-14%
Sorocaba	44.341	49.381.973,87	-15%
Vitória	39.366	32.090.395,39	-16%
Londrina	46.083	39.993.606,22	-17%
Ribeirão Preto	44.028	46.232.386,82	-19%
Natal	154.803	122.263.294,21	-20%
Belém	233.675	230.952.700,00	-20%
Santo André	58.236	70.164.740,10	-20%
Cuiabá	90.404	96.835.786,08	-21%
São José dos Campos	60.261	70.682.388,48	-21%
Aracaju	100.120	86.922.482,06	-24%
São Luís	233.412	219.490.240,20	-24%
Palmas	36.835	30.333.094,00	-24%
São Bernardo do Campo	69.804	82.520.537,09	-24%
Manaus	336.785	414.592.948,00	-25%
Campo Grande	109.925	112.872.526,80	-26%
Salvador	534.094	666.496.230,40	-27%
Recife	339.342	327.757.167,10	-27%
João Pessoa	169.864	134.216.677,06	-28%
São Gonçalo	128.550	120.090.338,37	-30%
Teresina	199.892	150.521.063,62	-33%
Maceió	239.337	196.551.417,22	-34%
Guarulhos	146.367	208.690.944,00	-34%
Macapá	87.400	65.162.878,70	-36%
Fortaleza	619.365	611.427.084,40	-36%
Rio Branco	77.627	65.097.377,66	-37%
Porto Velho	75.354	66.636.343,49	-38%
Boa Vista	73.691	55.287.599,40	-53%
Feira de Santana	147.713	149.269.198,85	-60%
Contagem	63.168	62.026.748,96	
Duque de Caxias	157.638	150.607.546,67	
Jaboatão dos Guararapes	159.274	106.181.811,30	
Nova Iguaçu	139.182	133.355.615,89	
Osasco	74.474	85.216.789,50	
Total Geral	7.550.683	8.054.780.760,09	