

## Transporte - Se eu perder esse trem...

---

2005. Ano 2 . Edição 7 - 1/2/2005

*As medidas que estão sendo tomadas para amenizar o problema do trânsito, e suas conseqüências, nas cidades brasileiras.*

por **Clarissa Furtado, de Brasília**



Passageiros viajam apertados em ônibus da linha Jardim São Bento-Praça da República, em São Paulo (SP).

O transporte público urbano vive uma crise aguda no Brasil. Todos sabemos que ela não é de hoje, mas o problema vem se agravando em progressão geométrica. Alguns dados são úteis para mostrar o tamanho da encrenca.

O primeiro: as tarifas subiram 25% acima da inflação entre 1995 e 2002, enquanto a renda da população diminuiu 14,7% apenas entre 2002 e 2003. O resultado foi uma redução no número de passageiros.

O segundo: o maior acesso da classe média aos carros populares e às motocicletas diminuiu a demanda pelo transporte público e agravou o problema dos congestionamentos no trânsito.

O terceiro: em 2000, as pessoas com renda familiar inferior a dois salários mínimos realizavam 60% dos seus deslocamentos a pé, e a maioria das viagens que faziam era apenas para a escola e o trabalho, segundo o estudo "Transporte público e inclusão social: elementos para políticas públicas", de julho de 2003, elaborado por Alexandre Gomide, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O caso é sério porque contribui para aumentar o caos nas grandes cidades, prejudica a já difícil vida das pessoas de renda mais baixa e desvia recursos públicos para o atendimento a acidentados e para a construção de novas avenidas, túneis e viadutos, sempre insuficientes para dar o conforto desejado pela população motorizada, e ainda por cima reduz a possibilidade de investimentos fundamentais, do interesse da população como um todo. Em países desenvolvidos essa é uma questão prioritária há décadas. Só agora o Brasil começa a atentar para o problema.

**Direitos e deveres** A Constituição de 1988 definiu que o transporte coletivo é um serviço público essencial para a sociedade e que a responsabilidade por ele seria dos municípios. Assim, cada prefeitura deveria criar o seu modelo de regulação. Mas, diferentemente de outros serviços públicos, como energia e telefonia, trata-se

de um setor que ainda não conta com um marco regulatório, ou seja, não existem normas gerais e claras que pautem os direitos e deveres dos usuários e dos operadores do serviço. Prefeituras, estados e o governo federal começam a perceber que é preciso traçar políticas que melhorem e incentivem o uso do transporte público e restrinjam o uso de veículos individuais nas grandes cidades. O primeiro movimento nesse sentido passa por estabelecer uma relação mais adequada entre os órgãos municipais e as empresas de transporte coletivo urbano.

Em 1995, a Lei das Concessões passou a exigir licitações para a escolha das empresas que atuariam no serviço de transporte coletivo. A nova legislação encontrou um quadro de completa desorganização. Na maioria das cidades, os contratos das empresas com as prefeituras são precários. A falta de uma boa base legal contribuiu para desestimular os investimentos no setor e agravar a situação. Também foi um bom incentivo para o surgimento do transporte informal.

Gradualmente, o assunto começa a entrar na agenda dos prefeitos e também do governo federal. "O transporte urbano é um serviço público que, no Brasil, há muito tempo foi delegado para a iniciativa privada, mas sem que houvesse uma discussão profunda sobre a regulação dos serviços. Eles são prestados em um ambiente de pouca eficiência e sem exigências de melhoria de qualidade e redução de custos. Agora é que o tema vem ganhando importância por causa dos impactos que tem na mobilidade urbana e na qualidade de vida das cidades", diz Gomide, pesquisador do Ipea e atualmente diretor de Regulação e Gestão da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades.

Ele ressalta que, se nada for feito, a tendência é que a situação nas grandes cidades fique cada vez pior, já que o aumento da renda da população, na esteira do crescimento econômico, levará a um incremento do uso de veículos individuais, com mais congestionamentos, poluição do ar e ineficiência do transporte público. Com o crescimento da economia, a frota de motos e automóveis cresce muito além da capacidade da malha viária das cidades.

O aumento do uso dos veículos particulares reduz o número de usuários do transporte público, afetando negativamente a viabilidade financeira dos serviços e, assim, sua qualidade. O crescimento horizontal das cidades, por sua vez, aumenta o preço das moradias nas áreas centrais, expulsando os mais pobres para as periferias, longe dos locais de trabalho e lazer.

Essa preocupação levou o Ministério das Cidades a iniciar a discussão sobre uma lei de diretrizes gerais para a regulação do setor de transporte público e para a mobilidade urbana sustentável. A idéia é estabelecer uma política integrada com o desenvolvimento urbano, introduzindo uma reforma com padrões mínimos para que os municípios regulem eficientemente o transporte público. Um anteprojeto de lei deve ser apresentado a consulta pública até maio e a expectativa é que, no segundo semestre, o projeto seja apresentado ao Congresso Nacional.

**Investimentos** Para Maurício Cadaval, presidente do Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte (Itrans), a regulação é essencial para estimular investimentos em melhorias do serviço, como construção de novas vias e de corredores exclusivos para ônibus ou sistemas de cobrança eletrônica. "Nos casos extremos em que não há nenhum tipo de regulação, a empresa não tem segurança para colocar dinheiro no serviço", diz. Para Cadaval, a frouxidão das normas é um dos impedimentos para que o sistema de Parceria Público Privado (PPP) seja aplicado no setor de transporte público urbano.

Marcos Bicalho, diretor-superintendente da Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano (NTU), que reúne os empresários do setor de transporte coletivo, defende que um programa de investimentos na infra-estrutura aumentaria a produtividade das empresas e a qualidade dos serviços. "O fato de os ônibus disputarem espaço com os automóveis diminui muito a velocidade média das viagens.

Fizemos um estudo que mostra que existem formas de melhorar a situação, como os corredores de ônibus, que possibilitam elevar a velocidade média de 15 para 25 quilômetros por hora, com reflexos na queda dos custos com pessoal e com veículos, o que poderia ser repassado para as tarifas", afirma. Porém, a falta de normas e contratos regulares não define a responsabilidade pelos investimentos nesse tipo de obra. O setor público não tem sobra de caixa para direcionar verbas para a área, enquanto o setor privado sente-se desobrigado de aumentar sua produtividade e a qualidade dos seus serviços, além de titubear diante da incerteza jurídica que permeia o setor.

O aumento das tarifas é outro importante motivo para que o tema da regulação volte ao debate. "Hoje, há um consenso de que a tarifa atingiu um teto máximo, o que constitui um problema grave, que tem relação direta com a regulação e também com a falta de capacitação técnica dos órgãos gestores", diz Bicalho, da NTU. O Ministério Público pressiona os municípios pela aplicação da Lei de Concessões para os transportes, mas até hoje poucas cidades realizaram licitações.

Geralmente, as prefeituras interessadas encontram forte resistência das empresas que já operam os serviços há décadas. Muitas delas tentaram impedir as licitações por meio de ações judiciais, em que argumentavam ter direitos adquiridos. Em algumas cidades, as prefeituras optaram por não fazer licitação e por aprovar leis na Câmara Municipal autorizando a prorrogação dos contratos antigos, mas com a exigência de novos padrões de qualidade.

"O problema é que, sem licitação, sempre paira uma dúvida sobre o setor. A regularização dos contratos, por meio de licitação, é um ponto muito importante para a credibilidade do serviço. Além disso, é essencial para que as empresas possam captar recursos", afirma Nazareno Affonso, vice-presidente da Associação Nacional de Transporte Público (ANTP), que reúne consultores ligados ao setor.

Segundo Affonso, muitos operadores temem a licitação por problemas fiscais. Também argumentam que a concorrência irá privilegiar os grandes operadores e acabará resultando em concentração de mercado. No entanto, boa parte do empresariado já começa a mudar de posição. "Hoje a licitação já não é mais um tabu. O que é preciso é estabelecer um novo modelo de remuneração."

A prefeitura de Belo Horizonte foi a pioneira na realização de licitação, em 1997. A iniciativa serviu para identificar duas dificuldades que atingiram as cidades que seguiram o mesmo caminho. A primeira foi a falta de novos concorrentes. Acabaram entrando na disputa as empresas que já estavam no setor. Dos 49 operadores que receberam autorização para atuar, apenas três eram novatos. O segundo problema foi a falha na elaboração de um contrato que previsse padrões de eficiência e qualidade.

O órgão gestor do transporte público, a BHTrans, optou por selecionar as empresas que pagassem mais caro pela concessão, deixando de adotar exigências de redução

de custos e maior eficiência. "À época, houve uma resistência enorme das companhias, que apresentaram mandados de segurança e até tentaram aprovar um projeto de lei extinguindo o órgão gestor.

O resultado foi que os contratos ficaram muito rígidos e a maior parte das responsabilidades, como o planejamento, a criação do quadro de horários e dos itinerários, ficou para o poder público", explica Ricardo Mendanha, presidente da BHTrans. O planejador ficou com mais liberdade de criar novas linhas e extinguir outras, adaptando a rede de ônibus às necessidades da cidade. Com isso, os custos das empresas aumentaram. Assim, cinco anos depois da concessão, houve uma revisão de contratos, que deu menos liberdade ao órgão gestor, garantindo às empresas prazos mínimos em que ficariam com as linhas.

**Remuneração** No caso da remuneração das operadoras de transportes, Belo Horizonte perdeu o bonde ao não alterar o modelo- padrão comumente utilizado na maioria das cidades brasileiras, com ou sem licitação: aquele que paga às empresas valores que têm por base uma planilha de custos estimados. Pelo sistema, se houver aumento de custos de operação, a empresa tem a garantia de que ele será repassado para a tarifa. Por outro lado, qualquer economia deixa de ser repassada às tarifas cobradas do usuário.

"Esse tipo de modelo não estimula a eficiência operacional. Além disso, cria um ciclo vicioso, pois, como o pagamento é feito pelos custos divididos pelo número de passageiros por quilômetro, se o número de passageiros transportados cai - como está acontecendo atualmente -, a tarifa sobe, resultando em nova queda do número de passageiros", critica Gomide, do Ministério das Cidades. Para ele, o setor de transporte deveria seguir o exemplo de setores regulados como energia e telefonia, que desvinculam a tarifa dos custos de produção. Nesses casos, é adotado um modelo de tarifa teto, conhecido pelo termo inglês price cap, e os valores são revisados periodicamente por um índice inflacionário do qual é subtraído um índice de produtividade. Ou seja, o ganho que a empresa tiver em produtividade se reflete na redução do reajuste.

Há outra questão a ser enfrentada no que diz respeito às tarifas. Na maioria das cidades, ela é a mesma, qualquer que seja a extensão da viagem. Esse sistema foi criado com base em uma teoria segundo a qual os passageiros de maior poder aquisitivo fazem viagens mais curtas e assim subsidiariam os de menor poder aquisitivo, que geralmente moram na periferia. A realidade, porém, desmente essa tese, pois a população mais abonada não costuma usar transporte coletivo.

Além disso, há favelas no centro de várias cidades. "A tarifa única é um dos principais obstáculos para que o transporte público sirva a um maior número de pessoas. O preço é muito alto e quem precisa andar apenas o percurso de três pontos, por exemplo, deixa de usar o sistema", diz Cadaval. A tecnologia da cobrança eletrônica possibilita que a tarifa seja diferenciada por distância ou por horário, para que fora dos momentos de pico, por exemplo, o valor seja mais baixo.

Um novo modelo de remuneração é prioridade na agenda de prefeitos, empresários e estudiosos, boa parte deles reunida em uma entidade criada no final de 2003, o Movimento pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT). O tema deve ser prioritário também na segunda rodada de licitações de Belo Horizonte, em 2008.

Algumas cidades, como Goiânia, não fizeram o procedimento licitatório mas alteraram a organização do serviço de outras maneiras. Goiânia inovou ao integrar

os poderes públicos municipal e estadual na Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), empresa responsável por gerir a rede de transportes metropolitana. É uma solução que pode ser replicada. A falta de integração é um problema em regiões em que existem cidades muito próximas. Em São Paulo a maior parte da rede de trens atende as cidades vizinhas à capital e não há nenhuma coordenação com a política paulistana que possibilite redes integradas de ônibus e trens.

A capital paulista fez licitação em 2001. A principal melhoria foi em relação à reorganização das linhas, com a eliminação de trajetos sobrepostos e a interligação das redes. A licitação dividiu a cidade em oito áreas, assumidas por empresas maiores, e delegou serviços a uma rede de cooperativas que organizou as lotações, antes clandestinas.

Mas a mudança mais inovadora foi a implantação do bilhete único, sistema pelo qual o passageiro paga um único valor por um tíquete que lhe dá direito a tomar quantos ônibus precisar, durante um período de duas horas. Por ser 100% informatizado, tal sistema possibilita que as empresas operadoras controlem as viagens e dividam os valores arrecadados, com critérios preestabelecidos de remuneração. A novidade obrigou as empresas a atuar de maneira coordenada. E o resultado foi positivo para todos: a demanda de passageiros, que vinha caindo, aumentou.

Mobilidade sustentável O governo federal se ausentou dessa discussão por um bom tempo, mas nos últimos meses traçou uma política nacional de mobilidade urbana sustentável e está trabalhando em uma lei geral, contando com a experiência da União Européia (leia quadro na página 42) e de organizações não-governamentais. Paralelamente, o Ministério das Cidades iniciará um programa de capacitação e de fortalecimento dos órgãos locais. Pretende integrar objetivos como transporte público eficiente e de qualidade, redução dos custos de circulação, uso equilibrado do espaço urbano, redução da poluição ambiental e ainda inclusão social, por meio do acesso democrático aos serviços e oportunidades da cidade.

O termo mobilidade sustentável é um contraponto ao entendimento de que, se não forem tomadas providências, a situação das médias e grandes cidades será insustentável em pouco tempo. Uma frota de 24,4 milhões de automóveis circula nas cidades brasileiras, um número 259 vezes maior do que os 94 mil ônibus urbanos existentes. O estudo do Ipea "Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público" mostra os prejuízos econômicos que os congestionamentos trazem para a cidade, como o aumento de consumo de combustível, a necessidade de controle da poluição ambiental e os gastos com acidentes de trânsito. Em 1998, os gastos com congestionamentos chegavam a 270 milhões de reais apenas na cidade de São Paulo. Só os acidentes nas áreas urbanas causam prejuízos de 5,3 bilhões de reais ao ano, segundo dados de 2003.

Já foram apontadas duas soluções complementares para o problema: a redução da circulação de automóveis nas áreas urbanas e o incentivo ao transporte público eficiente. Parece simples, mas em nenhum lugar do mundo está sendo fácil resolver o impasse. Em vários países europeus o transporte público tem excelente qualidade, mas nem sempre as pessoas estão dispostas a largar o carro na garagem e sair de ônibus ou metrô. Em Londres e Paris, a alternativa foi criar pedágios para circulação em áreas centrais ou aumentar o preço dos estacionamentos. "O problema do automóvel é que o usuário não arca com os custos sociais que ele provoca, ou seja, com os custos do congestionamento, da poluição e do uso do espaço urbano", diz Gomide, do Ministério das Cidades.

Outro importante princípio orientador da proposta de política nacional é o da

integração entre as normas de ocupação do solo urbano, a gestão do trânsito e a gestão do transporte coletivo. A falta de um planejamento coordenado criou cidades em que, com frequência, as populações mais pobres concentram-se em regiões distantes do centro, e entre a periferia e a região central ficam enormes vazios populacionais. Além disso, várias cidades têm centros degradados que servem apenas para o comércio. A baixa concentração de pessoas é um dos motivos para que as tarifas subam, já que para chegar até a periferia os ônibus, trens ou metrô passam por vários quilômetros sem pegar passageiros.

**Alternativas** Curitiba, considerada modelo em todo o mundo, subverte, no bom sentido, este padrão. A cidade foi planejada para que a densidade populacional se concentrasse em torno de alguns eixos de transporte. Assim, o serviço tem sempre demanda e o preço da tarifa cai. Bogotá, capital da Colômbia, seguiu o exemplo de Curitiba para criar corredores de transporte e um sistema denominado Transmilenio, que vem sendo apresentado como uma solução eficiente em todo o planeta. Lá, o prefeito Enrique Peñalosa foi radical em relação à priorização do transporte público e não motorizado. Em algumas ruas, criou calçadas e ciclovias, mas se recusou a asfaltar as vias para os carros.

No Brasil, a política do Ministério das Cidades tem objetivos semelhantes. Também deve deixar longe as obras que sirvam apenas ao transporte individual e priorizar investimentos em corredores de ônibus e ciclovias. O Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, prevê que as prefeituras criem Planos Diretores de Transporte, em que irão planejar a relação entre o transporte público e o trânsito. Existem instrumentos legais até para que o governo se aproprie de parcela da valorização que as obras em infra-estrutura, principalmente viária, trazem aos imóveis, revertendo os recursos em novos investimentos.

Essas, no entanto, são idéias que não ocupam as mesas dos prefeitos. A maior parte deles está mais preocupada com medidas que permitam derrubar as tarifas. Entre elas estão iniciativas para redução de impostos sobre o serviço ou transferência de subsídios da gasolina para o óleo diesel, principais custos do serviço. Da mesma maneira que o Estatuto das Cidades ainda é pouco implementado, para alguns críticos, a política nacional para o setor também corre sérios riscos de não sair do papel. "É bom que existam normas gerais, mas o peso disso, lá na ponta, é muito pequeno. Ainda mais quando consideramos que as cidades têm situações muito diferentes uma das outras", diz Cadaval.

Dessa forma, como tantos dos problemas brasileiros cuja solução é urgente e não tão complicada, o caso do transporte público urbano vai dando margem a estudos, pesquisas, debates e até experiências localizadas, mas não se resolve. A esperança é que em algum momento, que se espera não esteja muito distante, a atmosfera fique clara, o país perceba que o trem está passando e que as cidades podem ser ambientes onde a vida seja mais fácil, prática, justa e saudável. Para todos.