

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 233

# Atuação do Governo Federal no Transporte Urbano - Porque é Necessária

Iêda Maria de Oliveira Lima  
Lúcia Malnati Panariello  
Rosiclé Batista de Arruda

SETEMBRO DE 1991



## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA  
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,  
Fazenda e Planejamento

**PRESIDENTE**

Roberto Brás Matos Macedo

**DIRETOR TÉCNICO**

Líscio Fábio de Brasil Camargo

**DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO**

Marcos Reginaldo Panariello

**DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

Renato Moreira

**COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES**

Antonio Emílio Sendim Marques

**COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA**

Adelina Teixeira Baena Paiva

**COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA**

Luis Fernando Tironi

**COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA**

Eduardo Felipe Ohana

**COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL**

Luiz Carlos Eichenberg Silva

**COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO**

Ricardo Varsano

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar  
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando  
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

**Tiragem:** 200 exemplares

**DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO**

**Brasília:**

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

**Rio de Janeiro:**

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

---

# SUMÁRIO

---

1. INTRODUÇÃO
  2. FUNÇÕES DO TRANSPORTE URBANO
  3. FUNÇÕES DO PODER PÚBLICO NO TRANSPORTE URBANO
  4. ELEMENTOS DO TRANSPORTE URBANO
  5. ÁREAS DE INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE URBANO
  6. PRINCIPAIS PROBLEMAS DO TRANSPORTE URBANO
  7. CONCLUSÕES
- BIBLIOGRAFIA
-

**ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NO  
TRANSPORTE URBANO - PORQUE É  
NECESSÁRIA**

**Iêda Maria de Oliveira Lima  
Lúcia Malnati Panariello  
Rosiclê Batista de Arruda**

*Técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*

---

## SINOPSE

---

A polêmica da atuação do governo federal no transporte urbano, provocada por divergências de interpretação dos artigos 21, 22, 25, 30, 174 e 175, da Constituição Federal, e por problemas decorrentes da crise fiscal do Governo Federal, deixou como herança uma lacuna institucional profundamente prejudicial a esse setor. É inegável a influência e a estreita dependência do transporte urbano de diversas políticas governamentais com as políticas industrial, tecnológica, energética, de meio ambiente, de desenvolvimento urbano, social, fiscal e creditícia, de preços dos insumos e de tarifas públicas. Esta interdependência expressa-se através da pressão da demanda por financiamento para renovação e ampliação da frota ou para investimentos em obras de infraestrutura; fiscalização do Vale-Transporte; criação de mecanismos de defesa dos salários em virtude do alto comprometimento do mesmo com transporte; e soluções devido a suspensão de acordos de cooperação e empréstimos internacionais. Essa demanda leva à utilização de caminhos institucionais diversos, perdendo-se a noção de conjunto necessária para que o governo federal tome decisões, dentro das atribuições que lhe confere a Constituição. Para tornar exeqüível a administração dessas responsabilidades que cabem à União, relativas ao transporte urbano, é necessário que o governo federal determine a que órgão(s) da administração federal serão atribuídas essas responsabilidades.





---

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é descrever o elenco das questões mais importantes do transporte urbano no Brasil, e desenvolver propostas de definição sobre a atuação do governo federal no setor, como uma das medidas sugeridas pelo Projeto de Reconstrução Nacional. Com a descentralização político-tributária promovida pela Constituição de 1988, o controle e a operação do transporte urbano passaram a ser atribuições tipicamente locais. As responsabilidades de organizar a prestação dos serviços, definir a política tarifária, planejar e controlar a operação, definir e mobilizar fontes de financiamento, etc., passaram às esferas municipal e/ou estadual de governo.

Em conseqüência, as atribuições do governo federal ficaram limitadas a cumprir as funções de poder normativo, regulador, fiscalizador, orientador e estimulador do desenvolvimento do transporte urbano. Essas funções devem concretizar-se na fixação de diretrizes para o transporte urbano, e na adoção de medidas que estejam em consonância com os objetivos da política salarial, da política de preços, da política de concessão dos serviços públicos em geral, dos padrões de produtividade, qualidade e eficiência exigidos, e da política energética. Tais funções devem consubstanciar-se, também, no acompanhamento sistemático dessas políticas e seus efeitos sobre o transporte urbano e vice-versa.

## 2. Funções do Transporte Urbano

O transporte urbano satisfaz as necessidades de deslocamento de pessoas e bens de núcleo urbano. Ele cumpre três funções básicas, aparentemente contraditórias entre si, que exigem tratamento adequado por parte do poder público.

A primeira função é aquela que realiza o deslocamento da mão-de-obra ou do bem para a produção. Aqui ele é insumo de produção. A segunda, expressa-se pela satisfação das necessidades básicas da sociedade, possibilitando o acesso de pessoas ao trabalho, à educação, ao lazer, ao consumo, ao tratamento de saúde, ou a circulação urbana de bens ao consumo. Ele cumpre, portanto, uma função social.

A terceira função é cumprida pelo próprio deslocamento. O transporte é uma função produtiva, onde os meios de produção são constituídos pelo sistema viário e pelos equipamentos rodantes (veículos) e fixos (terminais, abrigos, estacionamentos, armazéns); a força de trabalho são os motoristas, cobradores, mecânicos e pessoal administrativo; o objeto da produção é o passageiro ou o bem transportado, e o produto, o deslocamento. Como em todo processo produtivo, há custos fixos e variáveis a serem recuperados, juntamente com os custos financeiros. Além disso, há necessidade de margem de lucro que possibilite a expansão/renovação do capital investido. Esta base teórica deve ser válida tanto para a empresa privada, como para a empresa pública, operadoras do transporte urbano.

## 3. Funções do Poder Público no Transporte Urbano

As funções do Poder Público, previstas na Constituição Federal de 1988, no tocante ao Transporte Urbano, estão contidas nos artigos 174, 175, 21, 22, 25, e 30, e são discriminadas a seguir:

"Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (Art. 174 da Constituição Federal).

"Incumbe ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (Art. 175 da Constituição Federal).

"Compete à União:

(...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (Art. 21, inciso XX da Constituição Federal).

"Compete privativamente à União legislar sobre: (...)

IX - diretrizes da política nacional de transportes;  
XI - trânsito e transportes" (Art. 22, da Constituição Federal).

"Compete aos Estados:

(...) instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (Art. 25, §º da Constituição Federal).

"Compete aos Municípios:

(...) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (Art. 30, da Constituição Federal).

O transporte público urbano é definido pela Constituição Federal como um serviço essencial e, por isso, e pelas funções que ele exerce, descritas no item 2 deste trabalho, cabe ao Poder Público Federal incentivar, fiscalizar, propor diretrizes e coordenar ações de âmbito nacional que contribuam para um melhor desempenho do sistema de transporte urbano.

#### **4. Elementos do Transporte Urbano**

A infra-estrutura dos transportes urbanos é composta pelo sistema viário urbano (ruas e vias exclusivas de trens e metrô), equipamentos fixos de apoio (terminais, abrigos, estacionamentos e armazéns), equipamentos rodantes (veículos de transporte público de passageiros e distribuição de carga), e sinalização.

O governo federal, através da Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU, é o responsável pela infra-estrutura e veículos dos trens urbanos, metrô de superfície e de seus respectivos equipamentos de apoio, excetuando-se os metrô de São Paulo, Rio de Janeiro e a Ferrovia Paulista S.A-FEPASA, que são de responsabilidade dos respectivos estados.

Quanto à infra-estrutura rodoviária (vias públicas, terminais, abrigos, etc), a responsabilidade cabe ao poder municipal. Os equipamentos rodantes (ônibus, táxis e veículos de carga) são de responsabilidade do setor privado, sendo acompanhados timidamente pelas empresas estatais, estaduais ou municipais.

A implantação e manutenção da sinalização viária fica a cargo dos municípios que delegam essa atribuição, na maioria das vezes, aos Departamentos de Trânsito-DETRAN, vinculados ao Poder Executivo estadual e coordenados pelo Ministério da Justiça (Federal).

Os agentes envolvidos na operação são as empresas operadoras públicas e privadas, de transporte de passageiros, empresas privadas de distribuição de carga, os usuários diretos e os indiretos (beneficiários da acessibilidade que o sistema de transporte oferece a seus negócios), o poder concedente, o órgão de gerência e o órgão fiscalizador do trânsito.

O setor público participa diretamente através das três esferas de poder, e o setor privado, sob concessão ou permissão. Os metrô de São Paulo e Rio de Janeiro são operados por empresas públicas estaduais e a CBTU (empresa federal) opera os metrô de superfície (Recife, Belo Horizonte) e demais trens urbanos. A iniciativa privada começa a promover, em Campinas, uma experiência de operação de Veículo Leve Sobre Trilhos-VLT. As operações dos ônibus, táxis e distribuições de cargas são de responsabilidade municipal.

A fiscalização de trânsito é executada pelo governo estadual, através de batalhão especial de Polícia Militar. Com as novas atribuições delegadas aos estados e municípios, espera-se sejam criadas melhores condições de articulação institucional e, conseqüentemente, melhor desempenho do setor, adequado às características locais.

#### **5. Áreas de Integração do Transporte Urbano**

O transporte urbano tem estreita dependência de diversas políticas governamentais, ao mesmo tempo que sobre elas também exerce influência.

Diretrizes de política industrial podem influenciar o uso de uma determinada modalidade (como o transporte individual *versus* o transporte coletivo por ônibus, por exemplo); podem, também, facilitar a implantação de medidas de racionalização da capacidade existente, na medida em que, por exemplo, permita a adoção de limites maiores de vida útil da frota de transporte coletivo. Por sua vez, a demanda ou

---

as condições de encomenda por equipamentos, peças e acessórios, por parte das empresas que operam o transporte urbano, podem determinar o nível de produção da indústria de veículos comerciais, tanto ônibus, como utilitários e veículos de carga leve.

Opções que impliquem soluções tecnológicas inadequadas podem elevar custos operacionais do transporte, como ocorre com o ônibus encarroçado em chassi de caminhão, exigindo maior tempo de embarque e desembarque, além do desconforto. Por sua vez, a opção certa traz economia de tempo e recursos, como ocorre com a adoção do ônibus com portas do lado do motorista, viabilizando o uso de canaletas junto ao canteiro central, significando grande economia de recursos em investimento. Por outro lado, a adoção de diferentes padrões tecnológicos (como no caso dos bondes ou veículos leves sobre trilhos) dificulta a transferência e o aproveitamento dessas tecnologias entre os núcleos urbanos.

A definição e a implementação de uma política energética e do meio ambiente tanto podem definir a predominância de uma determinada modalidade de transporte, como a qualidade do ar. Por outro lado, a configuração dada ao transporte urbano, especialmente no referente ao tipo de veículo usado ou à distribuição da rede de transporte, pode exigir permanente acompanhamento ou até mudanças na matriz energética nacional.

Com as políticas sociais e de desenvolvimento das cidades, o transporte urbano interage muito diretamente, na medida em que definições de políticas de emprego, habitacional e de salário, por exemplo, podem influenciar profundamente a demanda por deslocamento em um determinado corredor. Podem afetar a distribuição horária da demanda, provocando acentuados picos pela manhã e à tarde, e ainda determinar as condições de financiamento do transporte público urbano, ao alterar a capacidade de pagamento do usuário cativo, em geral o de menor renda. A política urbana pode determinar linhas de desejo de deslocamento incompatíveis com a capacidade viária existente, exigindo *cirurgias* urbanas de alto custo; pode, também, redirecionar a demanda por transporte, através de um correto plano diretor. Por outro lado, é possível usar o

transporte urbano, através da política tarifária, como instrumento inibidor do crescimento indesejado de determinadas áreas dos núcleos urbanos.

Por sua vez, existe a possibilidade da política agrícola afetar o transporte urbano, na medida em que venha estimular a fixação do homem no campo ou o êxodo para a área urbana, determinando a sua configuração urbana e social e, por consequência, do transporte.

A política fiscal e a creditícia geram efeitos tanto para a política de renovação e expansão da frota e equipamentos de transporte público urbano (ônibus, táxi, trens), como para as condições gerais de financiamento do sistema. Não é demais ressaltar que condições favoráveis de financiamento para o transporte urbano, tendo em vista suas funções, implicam iguais condições de competitividade estrutural da economia.

Por fim, a política de preços pode influenciar positiva ou negativamente no transporte urbano, considerando-se que a alteração dos valores dos insumos (combustíveis, pneus, peças e acessórios e salários de motorista, etc.) altera automaticamente os custos do transporte, que terão que ser cobertos ou pela tarifa ou por outra fonte (subsídios diretos ou indiretos). Essa alteração nos custos de transporte realimenta, por sua vez, os índices de preços em geral.

## **6. Principais Problemas do Transporte Urbano**

Os principais problemas que atingem o transporte urbano no Brasil são:

### **1. Métodos Obsoletos de Gerenciamento**

Caracterizados, principalmente, do lado do Poder Público, pela ausência de sistema informatizado de acompanhamento de custos ou, quando existente, pela falta de transparência dos dados tratados; pela ausência de capacitação para definir e criticar indicadores de desempenho; pela adoção de estruturas antiquadas de fiscalização e, por excessiva burocracia (especialmente no que se refere à emissão e comercialização de passes e Vales-Transporte). Do lado da empresa operadora, pela circulação de ônibus mal regulados, com motores ruidosos, que

---

produzem *nuvens de fumaça*, evidenciando falta de manutenção e o uso, por parte do motorista, da chamada *buzina a diesel*, para apressar o passageiro, o que poderia ser evitado com a adoção de tacógrafos.

## 2. Esgotamento das Fontes de Financiamento

No final dos anos 80, aprofundou-se o esgotamento das fontes de financiamento para investimento e custeio que eram tradicionalmente usadas no transporte urbano, como por exemplo, as transferências dos recursos de origem fiscal e de operações de crédito internas e externas, feitas pelo governo federal. Como agravante dessa situação, as prefeituras municipais ainda não conseguiram estruturar-se legal e administrativamente para viabilizar a mobilização das fontes alternativas de financiamento. Resguardem-se as excessões como em Campinas, que, entre outras medidas importantes para viabilizar o financiamento do transporte urbano, instituiu a taxa de transporte a ser paga pelas empresas industriais e de comércio e serviço que tenham acima de nove empregados. A taxa tem força de Lei Municipal e foi aprovada pela Câmara de Vereadores. Também se conseguiu a participação da iniciativa privada no financiamento de novo terminal de ônibus, bem como na operação do Veículo Leve Sobre Trilhos. O Vale-Transporte, que pode também cumprir uma função de fonte alternativa do financiamento, ainda não conseguiu gerar o efeito para o qual foi criado.

## 3. Vale-Transporte

O Vale-Transporte, instituído para aliviar o desembolso do usuário de mais baixa renda no seu deslocamento ao trabalho e para servir de fonte alternativa de financiamento, ainda não atingiu o seu objetivo, tendo em vista abranger hoje apenas cerca de 46% dos passageiros transportados por mês nas capitais brasileiras, apesar de permitir razoável descompressão social, porque 70% dos seus usuários, com níveis de renda entre 1 e 3 salários mínimos, têm de 75% a 26% do valor da tarifa cobertos pelos empregador, segundo dados constantes em Nota Técnica de 11 de junho de 1990, da Assessoria Econômica da Presidência da República.

Segundo esse mesmo documento, as atuais dificuldades, no tocante ao uso e à expansão do Vale-Transporte, envolvem conceitos, falhas nas normas legais e nos processos de compra, distribuição e outras que decorrem da complexidade do sistema de transporte urbano, atingindo usuários e empregadores.

Em pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Transporte Públicos-ANTP, e pela Federação das Empresas de Transporte do Leste Meridional do Brasil-FETRANSPOR, publicada em dezembro de 1990 pela Revista Transporte Moderno, apenas 14% do total de passageiros transportados na capital paulista usam o benefício do Vale-Transporte; no Rio de Janeiro, 44%; em Porto Alegre, 37%; em Curitiba, 37%; e em Brasília, 25%.

Diferenças estatísticas à parte, a verdade é que quatro anos depois que a Lei 7.619, de 30 de setembro de 1987, transformou o Vale-Transporte em direito dos empregados e dever dos empregadores, a utilização do Vale-Transporte ainda não atingiu os objetivos a que se propõe.

Acrescentem-se a esses problemas os relativos à emissão e à comercialização dos Vales-Transporte em decorrência de vinculação à tarifa; os relativos à existência de valor de face para o mesmo, a falta de definição de um gestor - o que provoca sérios problemas operacionais, entre eles o manuseio de diferentes cartelas de diferentes cores e forma vinculadas à empresa operadora ou à linha - além da falta de fiscalização por parte do Poder Público Federal. Esse problema motivou a FIESP a afirmar que as empresas filiadas a ela estariam dispostas a arcar com até 10% de aumento no valor do Vale-Transporte para serem liberadas do custo com manipulação dos Vales.

## 4. Escassez de Recursos Humanos

Não há, a nível nacional ou local, uma política orientada para a reprodução e aperfeiçoamento de quadros especializados para o setor. Os cursos de especialização e de pós-graduação oferecidos para essa área apresentam, em sua maioria, um programa de disciplinas nem sempre compatível com as necessidades reais do setor. Problema semelhante ocorre com a organização de cursos de treinamento para

fiscais, motoristas e cobradores e técnicos de nível médio.

#### 5. Exploração Direta dos Serviços ainda a Cargo da União

Apesar das profundas alterações de competências instituídas pela Constituição Federal no tocante ao transporte urbano, a União ainda continua responsável pela operação dos trens urbanos vinculados à Companhia Brasileira de Trens Urbanos.

Desde 1988 que o Poder Executivo Federal vem preparando a base legal para concretizar a transferência dos encargos financeiros e operacionais dos sistemas de trens urbanos para os governos estaduais. No entanto, a inaplicabilidade de alguns artigos contidos em instrumentos legais (Decreto 2.399 e Projeto-de-Lei 1.391) e as dificuldades financeiras dos estados, dificultaram a deflagração do processo de *estadualização* dos trens urbanos. Esse processo não será concluído rapidamente, tendo em vista a necessidade de negociar caso a caso, considerando os complexos aspectos financeiros, trabalhistas e legais envolvidos.

#### 6. Dificuldades para Renovação/Ampliação da Frota

No trabalho *Retrospectivas e Perspectivas do Transporte Urbano*, publicado pelo IPEA em abril de 1989, já se destacava a necessidade de expandir os serviços de ônibus nos próximos anos. Este estudo fazia prever que, sob as condições de operação da época (e elas não se modificaram), a demanda por veículos superaria a capacidade de produção dos fabricantes. As estimativas feitas para aumentos na produção, embora substanciais, não chegaram a eliminar a elevação da idade média da frota. Em estimativa recente feita pela CS&A Consultores a frota de ônibus urbanos deverá ser de 95.887 em 1995 e 110.024, no ano 2000.

A estimativa foi feita a partir de dados disponíveis (1985), considerada a população e o indicador "ônibus por milhões de habitantes" que permitem apresentar a frota estratificada em conjunto, de áreas urbanas típicas, nos períodos 1985-1989 e 1990-2000.

A taxa média de crescimento estimada para o período 1989-2000 é de 3,1% a.a.

A expansão de frota de ônibus urbanos, segundo a mesma fonte, no período 1990-2000 deverá acontecer através de agregação de veículos, durante os dez anos, se for mantido o padrão de utilização vigente na década de 80.

Quanto à renovação de frota (se adotado a vida útil de sete anos para a frota metropolitana e de dez anos para as outras frotas metropolitanas, frota de capitais e da cidade de porte médio), seriam necessários 71,7 mil ônibus no ano 2000. Com isso a necessidade anual média de compra de veículos, pelo mercado interno, seria de 10,0 veículos por ano, ao longo da década de 90 (Cloraldino, 1991).

Face a essas restrições, seria necessário: avaliar a capacidade de produção da indústria brasileira no que se refere às possibilidades de expansão da capacidade dos fabricantes de ônibus; na utilização de firmas não tradicionais que detêm a tecnologia necessária; e de definição de uma política que permita a adoção de limites maiores de vida útil da frota (o limite atual adotado é de sete anos).

Seria necessário analisar, também, as condições de financiamento das empresas operadoras para renovação ou ampliação da frota, tendo em vista que poderia estar ocorrendo, por essa razão, falta de meios para encomenda à indústria de veículos por parte das empresas.

Apesar da alteração de parcela a ser financiada de 30% para 50%, as empresas de transporte urbano, representada pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano - NTU, ainda reclamam das condições do financiamento do FINAME AUTOMÁTICO.

#### 7. Reduzida Capacidade de Pagamento do Usuário

Esse problema tem causado freqüentes atritos entre empresas operadoras e usuários, em virtude das pressões desses usuários, com o poder público local algumas vezes adotando uma postura oscilante e prejudicial à saúde financeira do sistema, ao fixar as tarifas em níveis que não permitem a cobertura do custo operacional, sem prever fonte de recursos complementar, e outras, simplesmente desconhecendo o grande problema social que é participação das despesas com transporte no

orçamento familiar. Em abril de 1991, atingiu entre 13% até 41% do salário mínimo. Vale ressaltar que a média salarial dos usuários cativos do transporte urbano é de 1,5 salários mínimos.

A tabela 01 mostra o nível atual do desembolso com transporte urbano em relação ao salário mínimo, nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. O cálculo considerou que o usuário faz cinquenta viagens por mês.

**TABELA 01**  
**DESEMBOLSO COM TRANSPORTE E SALÁRIO MÍNIMO**  
**REGIÕES METROPOLITANAS E AGLOMERADOS URBANOS**

AGLOM. URBANO/RM	UF	TARIFA ATUAL PREDOMINANTE OU ÚNICA CR\$ 1	INÍCIO DA VIGÊNCIA	50 PASSAGENS	PESO
				/MÊS CR\$	%
ARACAJÚ	SE	70,00	14/03	3.500,00	20,58
BELÉM	PA	50,00	24/02	2.500,00	14,70
BELO HORIZONTE	MG	70,00	01/04	3.500,00	20,58
BRASÍLIA	DF	140,00	10/03	7.000,00	41,17
CUIABÁ	MT	70,00	11/03	3.500,00	20,58
CURITIBA	PR	70,00	17/03	3.500,00	20,58
FLORIANÓPOLIS	SC	45,00	04/04	2.250,00	13,23
FORTALEZA	CE	50,00	01/03	2.500,00	14,70
GOIÂNIA	GO	60,00	16/03	3.000,00	17,64
JOÃO PESSOA	PB	45,00	04/04	2.250,00	13,23
MACAPÁ	AP	60,00	05/03	3.000,00	17,64
MACEIÓ	AL	55,00	10/03	2.750,00	16,17
NATAL	RN	50,00	17/03	2.500,00	14,70
PORTO ALEGRE	RS	75,00	15/03	3.750,00	22,05
RECIFE	PE	70,00	01/04	3.500,00	20,58
RIO DE JANEIRO	RJ	56,00	11/03	2.800,00	16,47
SALVADOR	BA	75,00	15/03	3.750,00	22,05
SÃO LUÍS	MA	35,00	14/03	1.750,00	10,29
SÃO PAULO	SP	100,00	15/03	5.000,00	29,41
TERESINA	PI	40,00	17/30	3.000,00	17,64
VITÓRIA	ES	40,00	15/03	2.000,00	11,76

Elaborado pelo autor.  
Abril/91  
SM= CR\$ 17.000,00  
1 - Fonte:ANTP

#### 8. Elevado índice de Acidentes de Trânsito

O Brasil é um dos países que registra o maior índice de acidentes de trânsito, tanto nas rodovias, quanto nas zonas urbanas. Como principais causas dos acidentes de trânsito nas áreas urbanas podem ser citadas:

- motoristas e pedestres imprudentes ou dispersos em razão de cansaço mental, problemas emocionais decorrentes de causas

diversas, baixos salários, desconhecimento das noções básicas de segurança de trânsito;

- sinalização inadequada;

- má localização e dimensionamento de paradas e baias de ônibus, o que provoca o conflito entre ônibus, automóveis e pedestres;

- reduzida utilização do canteiro central, de semáforos com fases para pedestres e outros dispositivos;

---

- a não exigência do uso de tacógrafos em veículos coletivos e a ausência de fiscalização.

A conscientização da seriedade do problema requer um longo processo de educação, começando ainda na idade escolar, com noções básicas de segurança de trânsito, sinalização e outras informações afins.

O uso de modalidades mais seguras, visando proteger o elemento mais frágil (o pedestre), como os ônibus e os trens, diminuindo, assim, o número de veículos individuais nas vias públicas e, conseqüentemente, os riscos de acidentes, é também uma medida que deve ser reforçada para mudar o atual quadro. O padrão de segurança do veículo também poderia ser melhorado para dar mais proteção ao motorista, evitando, assim, acidentes mais graves. A precariedade no atendimento a acidentados é outro grande problema. Pode-se dizer, enfim, que apesar de constituir um problema essencialmente local, a segurança de tráfego e trânsito é também uma questão de interesse nacional, por determinar a qualidade de vida urbana em geral.

#### **9. Baixa Produtividade e Reduzida Eficiência**

Produtividade é entendida aqui como a relação entre o Valor da Produção do Transporte (VPt) e o total de homens/horas utilizados.

Tanto nas empresas públicas, quanto nas empresas privadas de transporte coletivo, supõe-se que essa relação deve estar muito alta, especialmente nos centros urbanos com picos bastante acentuados das viagens diárias, onde o número de horas *mortas* de mão-de-obra é bastante elevado.

A reduzida eficiência reflete-se na pouca racionalidade da utilização da mão-de-obra; na pouca racionalidade nos dispêndios com capital (no uso irracional do imobilizado e capital de giro); na ausência de combinação racional entre frota e mão-de-obra; na ausência de sistemas de análise de custos e de indicadores de desempenho.

#### **10. Imaturidade no Relacionamento entre Poder Concedente e Operadores e entre Operadores e Trabalhadores do Transporte**

Expressa-se essa imaturidade nas dificuldades de negociação. Esse é um fenômeno generalizado das relações trabalhistas e institucionais do Brasil.

Os efeitos negativos dessa cultura fazem-se sentir na sonegação/distorção de informações por parte das empresas operadoras privadas, por não confiar nas medidas que serão adotadas pelo Poder público e na negligência dos trabalhadores no manuseio dos meios de produção (provocando acidentes e avarias com alto custo).

#### **11. As Dificuldades dos Estados e Municípios para Assumir os Encargos Antes sob a Responsabilidade da União**

Com a transferência de competências da União para estados e municípios referente ao transporte urbano, os encargos que deverão ser assumidos necessitarão de receitas asseguradas, o que poderia ser alcançado com a implementação da reforma tributária. Porém, as diferenças sócio-econômicas entre as regiões do País poderão dificultar o cumprimento dessas responsabilidades por alguns estados ou municípios.

Sabe-se que para implementar uma política de transporte urbano, principalmente nas capitais de regiões metropolitanas, os recursos necessários sobrecarregam em grande escala os cofres públicos, forçando os governos locais a buscarem empréstimos (externos e internos) sem que eles tenham capacidade de endividamento. Tendo em vista essa situação, faz-se necessário que o governo federal assegure um processo de negociação que viabilize a transferência, sem prejuízo para o bom funcionamento dos sistemas.

#### **12. Indefinição de Competência do Poder Executivo Federal quanto ao Setor**

A reforma administrativa promovida pelo atual governo deixou uma lacuna de competência administrativa para coordenar as ações vinculadas ao transporte urbano.

Problemas como os de empréstimos externos; da política tarifária; do Vale-Transporte; da indústria automobilística; do consumo energético, entre outros, que direta ou indiretamente entrelaçam-se com os objetivos

---

da política econômica, estão exigindo a definição de diretrizes de política para o transporte urbano, bem como de um ente administrativo competente para coordenar as ações decorrentes.

## 7. Conclusões

A grande importância do transporte urbano para o bom desempenho das atividades urbanas e para o bem estar do homem é indiscutível.

Como decorrência, é de fundamental importância que o governo federal viabilize técnica e financeiramente o apoio aos governos municipais na sua tarefa de explorar e controlar o transporte urbano. Esse apoio deve expressar-se no estímulo a medidas de modernização gerencial (tanto dos órgãos do poder público encarregados do planejamento e controle do transporte urbano, quanto das empresas operadoras, públicas e privadas); na transferência de recursos com base em critérios de eficácia; na fiscalização e adoção de medidas de expansão do Vale-Transporte; na utilização dos recursos disponíveis de formação de Recursos Humanos, como o treinamento e

desenvolvimento de quadros técnicos para gerir o transporte urbano; na adoção de medidas que viabilizem a transferência, para os estados, dos encargos operacionais e financeiros dos trens urbanos (ainda a cargo da União), de acordo com as condições financeiras de cada estado que for assumi-los; na criação de uma política de crédito que possibilite a elevação de encomendas pelas empresas operadoras às indústrias de veículos comerciais; na adoção ou estímulo de medidas que amenizem o desembolso mensal com transporte para os usuários com renda até 3 SM; na inclusão de programas de educação de trânsito no currículo das escolas de 1o. grau e apoio financeiro a programas para redução de acidentes em áreas urbanas.

Para tornar exequível a administração dessas responsabilidades e encargos que são de responsabilidade da União, é necessária a existência de um ente administrativo, cuja vinculação poderá ser aquela que melhor articule as funções de transporte urbano com as demais funções urbanas.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- CLORALDINO SEVERO & ASSOCIADOS CONSULTORIA LTDA. Sugestões para a Formulação de Política de Transporte de Passageiros no Brasil - Ônibus Urbano. Porto Alegre, 1991. vol. I, capítulos 11 e 12.
- LIMA, Ieda M. O. - Transporte Urbano: As Responsabilidades do Governo Federal e a Autonomia Municipal. Brasília: IPEA, 1989. (Texto para Discussão, N° 20).
- LIMA, Ieda M. O. & SANT'ANNA, José A. - As Funções do Transporte Urbano nas Relações Econômico-Sociais e a Tarifação. (Trabalho apresentado no IV Congresso Latino-Americano de Transporte Público. Havana, Cuba, 1989).
- MARQUES, Sérgio de A. - Nota Técnica sobre o Vale-Transporte. Brasília: Assessoria Econômica da Presidência da República, junho, 1990.
- VALE-Transporte - Sucesso pela metade. Transporte Moderno N° 322, p 35-39, dez. 1990.
- WRIGHT, Charles L. e SANT'ANNA, José A. - Os Transportes Urbanos na Década de 90: Problemas e Perspectivas. Brasília: IPEA/IPLAN, abr. 1989.
-

