

Programa de Reestruturação do Transporte Público Urbano e de Caráter Urbano

Após anos de enfrentamento da crise do transporte coletivo urbano no Brasil, com perdas contínuas de demanda e de produtividade, o setor deparou-se com os impactos causados pela pandemia da COVID-19 praticamente sem nenhum folego econômico-financeiro e estrutura para enfrenta-los.

A situação tornou-se insustentável e há urgência na implantação de um programa nacional de reestruturação dos serviços de transporte público urbano por ônibus no Brasil, sob pena de chegarmos à falência e total paralização desse serviço público essencial em muitas cidades brasileiras.

É importante ressaltar que paralelamente às ações estruturantes que precisam ser iniciadas de imediato, é fundamental a adoção de ações emergenciais de forma a garantir os meios de transporte da força trabalhadora no momento de retomada da economia brasileira.

Esse programa nacional exige o envolvimento dos três níveis de governo, mas é fundamental que o Governo Federal seja o coordenador desse processo e assuma, de fato, o papel de guardião da política nacional de mobilidade urbana que se encontra totalmente abandonada e enfraquecida, causando enormes prejuízos para economia brasileira.

O Programa de Reestruturação do Transporte Público Urbano por Ônibus, apresentado neste documento, se baseia em três pilares: Qualidade e Produtividade, Financiamento e Regulação e Contratos. São três pilares que se interconectam e precisam ser construídos em conjunto para atingir os resultados esperados.

- QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

A presença forte do Governo Federal como guardião, fiador e indutor da Política Nacional da Mobilidade Urbana é uma condição decisiva para o setor avançar na direção da Qualidade e Produtividade.

Temos uma boa Lei de Mobilidade Urbana, sancionada em 2012, que infelizmente não teve, até o momento, seus princípios e diretrizes concretizados na prática. É preciso mudar essa realidade.

Um dos desafios para melhorar a produtividade setorial é vencer a questão da concentração de demanda nos horários de pico (chega-se a até 20% da demanda diária em três horas distribuídas pelos picos da manhã e da tarde). Todos os recursos físicos e humanos são dimensionados para atender essa concentração de demanda e se tornam ociosos nos outros períodos do dia. É preciso aproveitar esse momento da pandemia da COVID-19 que vai exigir novos protocolos sanitários no transporte público para, definitivamente, adotar regras rígidas para escalonar as atividades urbanas e eliminar as deseconomias geradas.

Uma gestão eficiente da oferta com a utilização das novas tecnologias e com maior flexibilidade ao operador para atender a demanda dentro de parâmetros de qualidade pré-definidos é ponto importante para melhorar a produtividade com redução de custos.

Fundamental quando se fala em qualidade é ter recursos humanos capacitados para planejar, operar e controlar as redes de transporte público. Tanto do lado do poder público como do lado das empresas operadoras é preciso criar programas de capacitação e monitorar seus resultados.

Uma grande preocupação do setor é com a sua imagem desgastada perante a opinião pública que foi construída ao longo do tempo e motivada por falta de informação e transparência para a sociedade. É hora de corrigir esse desvio aproveitando esse momento de reestruturação.

Padrões nacionais de referência para eficiência e qualidade, implantados e monitorados por um programa nacional, com utilização de mecanismos de troca de experiência e *benchmark* devem ser desenvolvidos e implantados pelo Governo Federal, aliado a um sistema nacional de informações sobre o setor.

Tais medidas permitiriam ao Governo Federal monitorar e orientar o desenvolvimento setorial, utilizando os resultados para conferir a entrega das contra-partidas assumidas pelos diversos entes federados e empresas operadoras.

- FINANCIAMENTO:

O pilar do financiamento setorial é composto de duas partes: Custeio e Investimentos.

No campo do custeio, o grande desafio é encontrar formas de alcançar o equilíbrio econômico-financeiro da atividade que, de um lado, recebe grande pressão social pela melhoria da qualidade do serviço prestado, o que deve aumentar significativamente em função dos novos protocolos sanitários decorrentes da COVID-19, e de outro, convive com uma perda contínua de produtividade, fruto da ineficiência das políticas públicas setoriais.

Aliam-se a isso, políticas equivocadas do passado que sobrecarregam os custos do setor como a concessão desenfreada de gratuidades e benefícios tarifários sem fonte de custeio que, apesar de serem compromissos de toda a sociedade, são jogadas nas costas dos usuários comum do transporte público.

Um ponto fundamental para enfrentar esse desafio é a diferenciação do que é tarifa pública, cobrada dos usuários, e o que é tarifa de remuneração pelos serviços prestados, devida aos operadores do serviço, conforme já previsto na Lei de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012).

Essa separação das tarifas permitiria aos governos manter o caráter social dos serviços, promover a inclusão social e eliminar os gargalos que impedem na realidade atual a melhoria da qualidade dos serviços.

Na linha de redução dos custos do transporte público, uma ação importante é a desoneração tributária da atividade que em muito contribuiria para viabilizar um transporte de melhor qualidade. Nesse sentido, a reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional se apresenta como oportunidade única para avançar nessa direção, perfeitamente justificada por se tratar de um serviço público essencial e um direito social dos brasileiros, conforme definido na Constituição Federal.

Para viabilizar a diferenciação entre tarifa pública e tarifa de remuneração é necessário considerar a instituição de um fundo de recursos para cobrir a eventual diferença entre as receitas auferidas com a tarifa pública e os dispêndios com o pagamento da tarifa de remuneração dos operadores.

Em princípio, esse fundo deveria contar com recursos dos orçamentos públicos dos diversos níveis do governo para cobrir os custos das gratuidades e benefícios tarifários instituídos por diversas legislações federais, estaduais e municipais. Para isso poderiam ser direcionados recursos de outros setores econômicos visto que, na realidade atual, o transporte coletivo urbano, como serviço público essencial, está externalizando recursos para sustentar outras políticas públicas como educação (passes estudantis) e assistência social (idosos).

Complementariam esse fundo outras fontes extra tarifárias oriundas de setores que se beneficiam do transporte público coletivo ou que geram externalidades negativas para a qualidade de vida urbana como: contribuições de melhoria urbana, taxas de licenciamento de veículos individuais, taxas sobre estacionamentos urbanos, pedágio urbano, etc.

No campo de Investimento uma das ações é o fortalecimento e a flexibilização das condições de acesso à linhas oficiais de financiamento, operadas pelo BNDES e CEF, com condições especiais, para aquisição de ônibus e sistemas inteligentes de transportes, elementos fundamentais para a melhoria da qualidade, da produtividade, da transparência e dos controles sobre os sistemas de transportes coletivos.

Outro ponto fundamental são os investimentos na infraestrutura, visando priorizar a circulação do transporte coletivo no sistema viário. Dentre as medidas a adotar destacam-se as faixas exclusivas, os corredores de ônibus e, onde a demanda exigir, os sistemas BRT.

Está demonstrado que a adoção de faixas exclusivas resolve a maioria dos problemas e são medidas de baixos investimentos com resultados a curto prazo.

Esses investimentos, que representam retornos imensos para a economia urbana em curto prazo, poderiam ser viabilizados por um fundo específico para a infraestrutura urbana

dedicada aos transportes coletivos com a utilização de recursos da CIDE combustíveis e contar também com a participação da iniciativa privada em projetos de PPP's.

Ter uma infraestrutura adequada à operação dos ônibus no ambiente urbano é fundamental para melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas de transporte coletivo.

- REGULAÇÃO E CONTRATOS:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a competência dos estados e municípios para a organização e prestação dos serviços de transportes coletivos urbanos e metropolitanos, a União se eximiu da responsabilidade sobre esses serviços públicos e praticamente desmontou toda a estrutura federal que administrava a política setorial.

Nem a criação do Ministério das Cidades, que funcionou durante os anos de 2003 à 2018, foi suficiente para retomar a atuação do Governo Federal na mobilidade urbana de maneira efetiva.

Com excessão de investimentos pontuais por ocasião dos grandes eventos esportivos, a participação da União no setor sempre foi tímida e descontinuada ao longo desse período.

Os prejuízos para a economia brasileira decorrentes dessa ausência federal são imensos e já foram demonstrados em diversos estudos técnicos.

É chegada a hora de mudar essa realidade. A falta de efetividade de uma política nacional de mobilidade urbana precisa ser revertida com o Governo Federal assumindo, de fato, a liderança desse processo de mudança.

Por outro lado, a queda vertiginosa da demanda por transporte público coletivo, motivada pelas medidas de isolamento social, aliada à diversidade de decisões sobre a oferta dos serviços, adotadas por prefeitos e governadores durante a pandemia, veio comprovar, definitivamente, que o modelo de regulação e contratação dos serviços que vigora atualmente no setor encontra-se totalmente ultrapassado e falido.

O que vinha sendo sentido em doses homeopáticas ao longo da última década, se afluou abruptamente durante a pandemia: o risco de demanda na atividade está totalmente fora do controle das empresas operadoras e, por isso, precisa ser urgentemente absorvido pelo poder público.

A remuneração das empresas operadoras pelo custo de produção de serviços, atrelados a padrões de qualidade e desempenho, é um caminho certo para o desenvolvimento setorial.

Dessa forma, torna-se urgente a reformulação do modelo regulatório do setor começando pela revisão das leis federais que tratam da atividade, tomando como exemplo o Novo Marco Legal do Saneamento recém-aprovado, levando-se em conta a semelhança institucional dos dois setores.

Complementam esse processo a revisão das legislações estaduais e municipais que regulam o setor com a adoção de novos modelos de organização e contratação dos serviços, de forma a tornar o setor mais atrativo aos investimentos privados, com destaque para a transparência e a segurança jurídica.

CONCLUSÃO:

Vislumbra-se que a construção conjunta desses três pilares permitiria atingir vários objetivos sonhados pelo setor como a Segurança Jurídica, a Racionalização e Inovação das Redes de Transporte, a Inclusão Social, a Maior Produtividade, a Sustentabilidade Econômica e a Maior Qualidade.

Brasília, maio de 2021

Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos.