

Nota Técnica

**Ampliação do acesso ao Transporte Público Urbano -
Propostas em Tramitação no Congresso Nacional**

**Renato Balbim
Vicente Lima Neto
Ernesto Galindo
Cleandro Krause**

Nº 3

Brasília, 29 de agosto de 2013

AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO - PROPOSTAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL.

Renato Balbim
Vicente Lima Neto
Ernesto Galindo
Cleandro Krause

INTRODUÇÃO

O objetivo desta Nota Técnica (NT) é contribuir com o atual debate colocado no país acerca não apenas do custo do transporte coletivo urbano (TPU), mas, sobretudo sobre formas de ampliar o acesso a este serviço público de caráter essencial à reprodução das condições de vida nas cidades.

Este estudo segue o esforço da NT nº2 - *Dirur - Tarifação e financiamento do transporte público urbano*, de julho de 2013, que apresentou dados e informações de modelos de financiamento do TPU adotados no Brasil e em outros países. Sensíveis às orientações políticas e sociais que vêm traçando os percursos do debate sobre o transporte público, trata-se aqui da noção do TPU como direito social e busca-se analisar alternativas e instrumentos viabilizadores desta posição já colocados no debate político por meio de Projetos de Lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional. Para tanto, foram selecionados três PLs para análise em função: (i) do trâmite acelerado que cada um deles ganhou após as manifestações de junho/julho últimos, (ii) em função da sua aderência à pauta de reivindicações, (iii) em função da abrangência desses PLs. Há também, nesta NT, o tratamento específico do Projeto de Emenda Constitucional PEC 90/2011, que institui o transporte como direito social.

Além desta introdução, este texto está dividido em cinco outras seções e um anexo. A primeira seção apresenta de maneira sucinta o conjunto das proposições em tramitação na Câmara e no Senado, e justifica uma seleção de proposições. Segue uma seção na qual se discute o transporte enquanto direito e política social, incluindo a análise da PEC 90/2011. Proposições referentes à gratuidade do transporte são analisadas na seção três (Gratuidade Social e Gratuidade Estudantil). Na seção quatro, o objeto da análise é o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros – REITUP, proposição com foco no barateamento da tarifa. Em cada uma das seções acerca das matérias legislativas são apresentados, de maneira inicial, esforços na construção de cenários acerca dos impactos que a adoção da matéria teria. A quinta e última seção apresenta conclusões para subsidiar o debate nacional das matérias. Há ainda o quadro 02 anexo que traz análises pontuais do PL do REITUP, avaliando mecanismos e instrumentos, e sugerindo aperfeiçoamentos.

1. PROPOSIÇÕES EM TRAMITAÇÃO

Os diversos PLs que versam sobre o transporte público urbano em tramitação nas duas casas legislativas da União enquadram-se em inúmeros temas, tais como melhorias, barateamento, aumento de acesso, definição de gratuidades, mecanismos regulatórios, etc. Pode-se dizer que alguns apresentam no momento recente uma trajetória de tramitação que os tornam mais

propícios a serem efetivamente votados em caráter terminativo e, desta forma, tornarem-se leis.

Esses PLs se dividem entre novos, que surgiram a reboque das manifestações sociais de junho/julho deste ano e antigos, que já foram apresentados há mais tempo, podendo chegar a vários anos. Em cada um desses grupos pode-se perceber que existem aqueles que têm sua tramitação acelerada, em relação a um ritmo médio de tramitação de PLs, e aqueles que não ganharam destaque. Além disso, outro critério mais substantivo de seleção das propostas tange a abrangência de cada uma delas. Entre PLs de gratuidades, por exemplo, existem vários que tratam do tema para setores muito específicos, como funcionários dos Correios ou policiais, e que não serão objeto desta análise.

Portanto, foi com base na análise dos assuntos mais candentes no Congresso Nacional, e considerando a abrangência das propostas, que foram selecionados os PLs e a PEC aqui citados para serem analisados na presente nota técnica. Ainda assim, temas e questões de grande relevância podem estar sendo desconsiderados nesta seleção em função dos critérios adotados. Entretanto, não é o objetivo neste momento esgotar a pauta do Congresso Nacional, mas sim contribuir com o debate em linhas mais gerais.

Desta feita, selecionou-se a PEC 90/2011 pela razão óbvia de ser matéria da maior importância por propor alteração constitucional, abordando exatamente o tema aqui tratado, TPU como direito social. Em seguida foram selecionados dois PLs que versam sobre gratuidade, instrumento de execução de política social. O primeiro, PL 2965/2011, anterior às manifestações de junho/julho deste ano, propõe o Vale Transporte Social, ou a gratuidade para a parcela mais pobre da população. O segundo, PLS 248/2013, trata da gratuidade para os estudantes, e foi proposto após as manifestações. Selecionou-se também o PL 310/2009, REITUP, por duas razões: (i) a aceleração recente em sua tramitação, que indica a forte possibilidade de ser aprovado em breve (expressa na análise exploratória que se segue); e ii) o fato de a sua ampla desoneração dever se sustentar numa política e visão do TPU como um serviço de caráter essencial e um direito social.

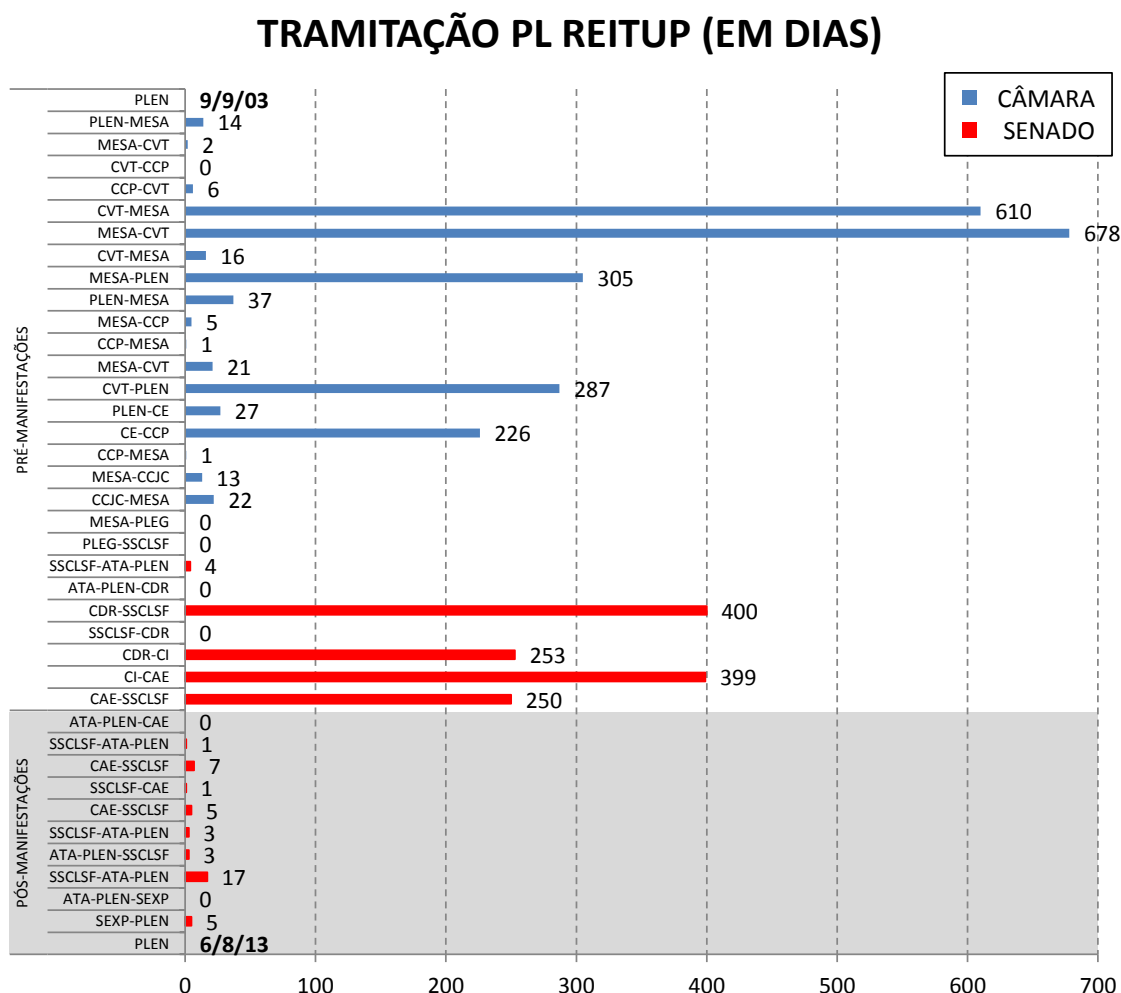
Dada essa escala, e perseguindo um debate acerca da justiça social e tributária, propõe-se aqui que as gratuidades e/ou a busca por uma maior acessibilidade ao TPU sejam associadas a mecanismos de desoneração, como o REITUP, garantindo o mais amplo benefício da política social, e justificando enfim a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

Quanto à importância no debate nacional dos temas da mobilidade e do TPU, a análise detalhada da tramitação do PL nº 310/2009 do REITUP deixa bastante claras as justificativas colocadas anteriormente e, sobretudo, a sensibilidade do Congresso Nacional à pressão popular.

O REITUP foi originalmente proposto como PL nº 1.927/2003 e desde então, há dez anos, foi morosamente analisado, tendo-se mantido por várias vezes parado tanto na Câmara quanto no Senado. Por nove vezes (cinco na Câmara e quatro no Senado) passou mais de 200 dias movimentando-se apenas dentro de uma mesma comissão ou mesa, alcançando em uma dessas ocasiões 678 dias até ser recebido em outra comissão, como pode ser observado na

figura 1. Desses 678 dias sem sair da comissão, o PL chegou a ficar 608 dias sem nenhuma movimentação, até ter sido pedido seu arquivamento e logo em seguida (12 dias depois) seu desarquivamento.

Figura 1: gráfico com a duração da tramitação do PL do REITUP



Fonte: Elaboração própria, mediante consulta aos Portais da Câmara e do Senado Federal

Antes das manifestações, o PL encontrava-se sem movimento dentro da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado – CAE/Senado fazia mais de 50 dias e, surpreendentemente, nesse mesmo intervalo de tempo, após as manifestações (usando como base o dia 17 de junho¹), ele conseguiu ser aprovado como substitutivo e devolvido à Câmara. Após as manifestações, a média de tempo entre movimentações foi de um dia e meio (cinco dias a cada mudança de comissão), frente a uma média de 42 dias (128 a cada mudança de comissão) no período que antecedeu as manifestações. Ou seja, em oito dias, o PL, que estava tramitando internamente à CAE/Senado havia 242 dias, saiu dessa comissão e em apenas mais 42 dias entrou e saiu de comissões, plenárias e mesas 10 vezes (num total de 33 movimentações); e, enfim, retornou

¹ Em meio à onda de protestos contra o aumento de passagens em diversas cidades do Brasil, iniciada em junho de 2013, o dia 17 ficou conhecido como sendo aquele com o maior número de manifestações e as maiores em todo país. Estima-se que mais de um milhão de pessoas foram às ruas neste dia.

para a Câmara já aprovado pelo Senado no início de agosto. O gráfico anterior ilustra essa discrepância no tempo de tramitação pré e pós-manifestações.

Se considerado o tempo total de tramitação do REITUP, decorreram 119 meses desde a proposição do PL original; e caso o cálculo considere apenas o PLC 310, apresentado em 27 de novembro de 2009, chega-se a 44 meses. Apenas a título comparativo, segundo pesquisa do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), o tempo médio de tramitação dos projetos aprovados no primeiro semestre de 2013 foi de 67 meses para as três PECs aprovadas, 57 meses para os três PLPs, 103 dias para as 22 MPs e, para os PLs, como os aqui analisados, o tempo médio foi de 62 meses. Segundo pesquisa da Câmara, analisando os PLs aprovados entre 1999 e 2006, o tempo médio de aprovação é de 889 dias². O DIAP constata ainda que a atividade parlamentar no primeiro semestre de 2013 foi abaixo da média dos últimos 10 anos e afirma: “a produção legislativa no período poderia ter sido bem menor, não fossem as manifestações populares, que motivaram uma exaustiva pauta ‘positiva’ de votações no final de junho e em meados de julho no Congresso Nacional”³.

O PL 2965, que institui o vale-transporte social, foi apresentado pelo deputado Rogério Carvalho em dezembro de 2011. O PL passou um ano e quatro meses na Comissão de Seguridade Social e Família, tendo sido aprovado o parecer do relator em 10/04/2013. Oito dias depois, a Comissão de Viação e Transportes designou relator⁴. O PL tramita em caráter conclusivo, não necessitando ir a plenário caso não haja divergências nas quatro comissões em que deve ser analisado.

Finalmente, o PLS 248/2013, Passe Livre para Estudantes, foi apresentado pelo Senador Renan Calheiros logo após as maiores manifestações de junho, no dia 25, e no dia 27 foi votado e aprovado seu regime de urgência. Seu trâmite é bastante acelerado e o projeto, que tramita em caráter terminativo, já passou pela Comissão de Educação, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e deve passar somente pela Comissão de Assuntos Econômicos. Não havendo emendas o projeto se encontrará aprovado.

2. O TRANSPORTE COMO DIREITO E POLÍTICA SOCIAL

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 seu acesso 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 realizadas por Carvalho

² Ver: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1842/projetos_lei_gomesetalii.pdf?sequence=5

³ QUEIROZ - Thiago Rego de. “Balanço da produção legislativa e do Congresso no 1º período de 2013”. DIAP, 2013 (estudo acesso em 15-08-2013 na página:

http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=22746:o-balanco-da-producao-legislativa-e-do-congresso-nacional-no-1-periodo-de-2013&catid=46:artigos&Itemid=207

⁴ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531811>

Pereira⁵, 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 *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*, 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. Esse tema será exemplificado com a análise dos PLs a seguir. Da mesma maneira, justifica-se a escolha do REITUP para análise nesta NT, visto que, para garantir uma política social baseada em gratuidades, instrumentos propostos de maneira genérica nos PLs, é de se esperar que o orçamento público federal, que nesses casos analisados arcaria com as gratuidades, não sofresse os impactos da sua própria carga tributária e, sobretudo, da carga tributária estadual e municipal.

Assim, ao tratar das gratuidades 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 se está frente a uma soma zero. Ou seja, caso a União pague a “tarifa cheia”, com a incidência da carga tributária, o valor dos tributos federais seria quase que inteiramente restituído ao orçamento da União. Entretanto, deve-se considerar que há tributos dos três níveis da federação, e o ônus das propostas de gratuidade recai sobre a União exclusivamente. Não havendo desoneração da tarifa paga pela política de gratuidade, um dos entes, no caso a União, estaria pagando o serviço, justiça social, e ao mesmo tempo transferindo recursos para os demais entes, injustiça tributária. Reforça-se assim a justificativa de desoneração para viabilização da gratuidade, ou seja, de vinculação de mecanismos como o REITUP a políticas de caráter social no TPU. Portanto, ao pretender-se realizar justiça social por meio de gratuidades, deve-se considerar também a justiça tributária.

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 se torne 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.)*⁶. 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.

Dado que o TPU estaria caminhando para um reconhecimento, quer de maneira constitucional ou infraconstitucional, como uma política social, nos resta o questionamento se existe na(s) política(s) de TPU, instituídas ou em vias de instituição, instrumentos e meios da ação pública que efetivem os objetivos da política social.

⁵ CARVALHO, C. H.R. de; PEREIRA, R. H. M. Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil. *Transportes* (Rio de Janeiro), v. 20, p. 31-40, 2012

⁶ Conferir Nota Técnica *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*

No caso brasileiro, a recente definição de diretrizes para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) cumpre o papel de marco normativo da política de TPU no país e define como seus objetivos: i) o acesso universal à cidade; e ii) a efetivação da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana; além de outros cinco objetivos expressos em seu artigo 7º, dos quais destacamos os dois primeiros: i) redução das desigualdades e inclusão social; e ii) acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais.

Entre os princípios da política (artigo 5º) estão: i) acessibilidade universal; ii) desenvolvimento sustentável (dimensões socioeconômicas e ambientais); iii) equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; iv) eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços; v) gestão democrática e controle social vi) segurança nos deslocamentos; vii) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; viii) equidade no uso do espaço público de circulação; e ix) eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

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.

Neste sentido, ela está alinhada com a proposta da PEC nº 90/2011, mas necessita de leis específicas que assegurem instrumentos e meios para a efetivação de seus princípios e diretrizes de caráter social e universal.

É com este caráter, de construção de um quadro normativo articulado que efetive os dispositivos legais, que os PLs e a própria PEC serão aqui analisados, não apenas por força das manifestações sociais recentes e a consequente movimentação parlamentar, mas como afirmado, em função do atendimento legal às diretrizes da política de TPU brasileira.

Análise similar a essa, que intenta buscar na política dos países e das organizações os objetivos e princípios que norteiam a instituição e efetivação do transporte, foi recentemente realizada na França tomando como exemplo as políticas nacionais da Suécia, dos EUA, do Reino Unido e também da União Europeia e do Banco Mundial⁷. Os exemplos avaliados não visaram representatividade do conjunto de países em todo o mundo, mas o apontamento de diferenças que pudessem fomentar o debate e contribuir para o aperfeiçoamento da ligação entre os objetivos instituídos e os instrumentos de efetivação da ação pública.

Como exemplo dessa diversidade, e revelando o intenso debate que se coloca sobre as políticas de transporte e o desenvolvimento das sociedades, Knopp & Prud'Homme (2010)

⁷ KOPP, Pierre & PRUD'HOMME, Rémy - Politique des transports le difficile ajustement des instruments aux objectifs. ADEME e PREDIT "Mobilité Durable et incitations économiques (nº de marché 0866C0063), Paris, 2010

sintetizam a pluralidade de entendimentos dos casos analisados em três objetivos positivos, cinco defensivos e diversos objetivos instrumentais. Os objetivos positivos revelam situações que se quer alcançar: (i) incrementar a mobilidade contribuindo com o desenvolvimento; (ii) atingir a equidade por meio da ação pública, uma vez que o mercado é incapaz de fazê-lo; e (iii) proteger comunidades e territórios visto o caráter estratégico do transporte (ex: catástrofes e guerras) ou em função da conservação de culturas, modos e formas de vida. Os objetivos defensivos estão ligados a políticas que visam evitar situações, entre eles: (i) redução ou eliminação de poluição; (ii) redução de acidentes; (iii) redução do congestionamento de vias e dos sistemas coletivos; (iv) moderação dos gastos públicos; e, no caso dos países africanos, (v) redução da AIDS, uma vez que sua incidência maior está ligada às infraestruturas de transporte e aos deslocamentos de populações. A análise empreendida revela o caráter fundamental do transporte no desenvolvimento das sociedades e nações, assim como está claro na Lei de Mobilidade Urbana brasileira.

2.1 A PEC 90/2011

O entendimento do TPU como fundamento da organização social perpassa a proposição da PEC 90/2011, a qual propõe a inclusão do transporte como direito social, alterando o artigo 6º da CF de 1988, que passaria a ter a seguinte redação: “*são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*” (grifo nosso). Mais que a inclusão do transporte, chama-se a atenção para os impactos de tratar o transporte associado aos demais direitos sociais, um conjunto de elementos fundamentais para a constituição de um modelo de sociedade.

Assim como as demais PECs, e diferentemente da proposição em geral de novas leis, a proposta em si tem formato bastante simples, mas com impactos que tendem a ser significativos, com desdobramentos nos mais diversos setores, inclusive no processo judiciário, como já acontece na defesa dos demais direitos sociais.

A autora da PEC, deputada federal Luiza Erundina, defende a proposta apontando que o transporte é “*vetor de desenvolvimento relacionado à produtividade e à qualidade de vida da população, sobretudo do contingente urbano (...)*” e aponta que “*(...) a economia de qualquer país fundamenta-se na produção e no consumo de bens e serviços, como também no deslocamento das pessoas, ações que são mediadas pelo transporte*”. Desta feita, a autora entende que o transporte cumpra função social vital, “*(...) uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte pode tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção*” (Justificação – PEC 90/2011)⁸.

A PEC tem relação direta com os argumentos e proposições trazidas ao debate pelo Movimento Passe Livre. Entretanto, não se trata de proposição de gratuidade, desoneração, financiamento, subsídio, melhoria de qualidade ou qualquer outro mecanismo tratado no âmbito legal ou infraconstitucional. O que está expresso é o direito social ao transporte, o que

⁸ Ver:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D060A40DC8EDD5BDE098FA5934CE4AB8.node2?codteor=925887&filename=PEC+90/2011 (acessada em 15-08-2013)

o tornaria alvo de políticas públicas específicas, como a potencial criação, por exemplo, de um Sistema de Transporte Público Nacional, nos moldes dos que já existem para saúde e educação.

Outros impactos significativos adviriam da alteração da Constituição por essa PEC, sendo de fácil compreensão o reforço argumentativo com que proposições de gratuidade no transporte público passariam a contar. Da mesma maneira, propostas que visem a instituição e/ou aumento de subsídios, inclusive com a criação de novas formas de financiamento, passariam a contar com o mesmo reforço, visto que haveria um esforço em assegurar um direito social básico.

Entende-se assim que a atenção à PEC nº 90/2011 deve ocorrer à luz dos demais PLs em tramitação nas duas casas legislativas. Os debates em torno da PEC, sua aprovação ou rejeição trazem desde já impactos significativos nas demais proposições que versam sobre transporte público, como por exemplo, o acesso universal ao serviço.

3. A GRATUIDADE COMO UMA FORMA DE POLÍTICA SOCIAL

Compreender o serviço de transporte como direito social não significa necessariamente que ele 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, que chegam a 25% do custo total do sistema, como no caso de Châteauroux na França⁹. Tomando como exemplo a planilha tarifária do sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo, esse custo é de 16%.¹⁰

Analisando os exemplos em que o financiamento público do TPU é de 100%, ou seja, onde foi implantada a gratuidade a todos, 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 TPU 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

⁹ Para saber mais sobre cidades com transporte público gratuito e seus impactos: <http://freepublictransports.com/>

¹⁰ Planilha acessada em 16-08-2013

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/transparencia/receita_e_despesas/index.php?p=150849

foco do grupo beneficiário (Gomide, 2004¹¹). A dificuldade na construção de uma política pública com este fim remete à questão do tratamento setorial de problemas estruturais.

Como bem destacam da Silva et al (2005¹²), todas as políticas compensatórias implantadas no transporte desde 1980 foram tratadas setorialmente (grupos de gratuidades, vale-transporte, isenções etc) e muitas não explicitam a origem de recursos para implantação da política, gerando déficits operacionais que, por sua vez, demandam elevações da tarifa acima da inflação, onerando ainda mais os usuários do sistema.

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 Lorenzetti¹³ (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 as políticas sociais que visem garantir esse direito não devem se resumir à simples e genérica gratuidade do serviço, mas também no 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.

3.1 Os PLs: Vale transporte social e Passe Livre Estudantil

Como instrumento de uma política de TPU que visa à inclusão social e aos fundamentos do transporte como direito social, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional as propostas do Vale Transporte Social (PL nº 2.965/2011) e do Passe Livre Estudantil (PLS 248/2013).

O Vale-Transporte Social tem por objetivo garantir às famílias inscritas no CadÚnico¹⁴ a mobilidade sustentada mediante o uso dos serviços de transporte público coletivo urbano, identificando como fonte de recursos o Orçamento Geral da União.

¹¹ GOMIDE, A.A. (2004) **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 26 - 3o trimestre. pp. 15 – 45.

¹² Da Silva, A.P.Q., de Moraes, T.M.O.Q., Santos, E.M. (2005) Exclusão Social, Transporte e Políticas Públicas. In.: CNT, ANPET (org.). Transporte em transformação IX, 1º ed. V.1, p.23-40. LGE, Brasília

¹³ 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.

¹⁴ O CadÚnico é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público (Decreto nº 6.135/07).

A proposta é que os membros de famílias registradas no CadÚnico tenham direito ao subsídio total ao transporte público de passageiros. Nesse caso, a proposta não discrimina o beneficiário, conforme destaca o art. 3º do PL:

Art. 3º Na fixação dos valores e dos critérios para o recebimento do Vale-Transporte Social serão considerados o número de pessoas na composição da unidade familiar, bem como os deslocamentos mínimos que os integrantes da unidade familiar realizam para satisfazer as suas necessidades básicas, conforme regulamento.

A generalidade dos termos deste PL pode levar a dificuldades em estabelecer o valor do subsídio e o impacto da sua possível aprovação como lei, nos termos colocados até o momento. Portanto, para uma maior aderência às reais demandas das famílias dever-se-ia caracterizar melhor no PL as necessidades de deslocamento que se entende devam ser subsidiadas, além de identificar mais precisamente os beneficiários a partir do cruzamento entre grupos inscritos no CadÚnico e que já possam ser beneficiados por outras políticas sociais, como, por exemplo, pelo Vale Transporte do trabalhador, gratuidades aos idosos, estudantes etc.

A propósito, em levantamento sobre gratuidades realizado por Martins et al. (2013), que teve como fonte a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal, observou-se uma ampla diversidade de grupos beneficiários nos sistemas de transportes, que vão desde aposentados carentes (Tocantins) a vigilantes (Rio de Janeiro), sem a existência de um padrão que vincule o benefício à renda do indivíduo. Esse atendimento pontual a grupos de interesses acaba por onerar ainda mais o sistema de transporte público, tradicionalmente financiado com o subsídio cruzado dos demais passageiros pagantes.

Além da generalidade no apontamento do grupo beneficiário da proposição do Vale-Transporte Social, ressalta-se que o PL não traz maiores elementos de vinculação à política de TPU, constituindo apenas uma proposição de garantia de possibilidade de viagens a grupo que se entende tenha dificuldades de realizá-las. Não há qualquer proposição ou relação com a acessibilidade ao sistema de transporte em si, ou com a oferta de serviço, mesmo sabendo-se que poderá haver impacto considerável no sistema com a entrada de uma nova demanda expressiva de usuários.

Ainda no esforço de identificação de beneficiários, há também o caso do PLS nº 248, de junho de 2013, que institui o Passe Livre Estudantil. Como se verá mais à frente, questiona-se se não seria mais equitativo o enquadramento dos estudantes inseridos no CadÚnico como beneficiários do subsídio ao transporte, do que o subsídio indiscriminado a todos os estudantes.

A proposta do Passe Livre Estudantil é instituir um programa que assegure a todos estudantes regularmente matriculados e com frequência comprovada, em instituição pública ou privada, a gratuidade no sistema de transporte público. O custeio seria realizado com recursos dos royalties do petróleo dos contratos celebrados a partir de dezembro de 2012, havendo repasse da União ao poder público local, que informaria “periodicamente” os valores.

Ressalta-se que, assim como no PL do Vale Transporte Social, não há no PL do Passe Livre Estudantil qualquer menção à política nacional de mobilidade, e tampouco quaisquer diretrizes e/ou princípios que associem a iniciativa aos sistemas de transporte, à acessibilidade etc. Novamente fica clara a intenção do legislador em instituir a gratuidade, apontando a fonte de recurso, como define atualmente a legislação, mas não tratando da mobilidade.

Desta feita, os impactos de tais iniciativas, ainda que diversos, podem apenas ser mensurados quanto ao custo orçamentário de cada proposição, e, ainda assim, fazendo o esforço de traçar cenários, não precisados nas proposições.

Neste sentido, são apresentados cenários que partem 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 (Carvalho e Pereira, 2012¹⁵); 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; e iii) o grupo inscrito como desocupados no CadÚnico é o maior beneficiário em potencial de políticas sociais, visto que sua mais baixa mobilidade é razão da restrição da renda.

3.2 Recorte da política de gratuidade

Para a identificação dos beneficiários plausíveis do Vale Transporte Social – VTS, e também para o Passe Livre Estudantil (aqui interpretado com um recorte social), propõe-se inicialmente que, 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 em Idade Ativa – PIA, conforme o IBGE); (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 VT.

Do universo restante do CadÚnico utilizaremos três grandes estratos para as 44 cidades capitais ou com mais de 500 mil habitantes, para as quais se dispõe de informações sobre a tarifa do transporte público praticada, e que será utilizada para os quatro cenários de deslocamentos indicados na seção seguinte. Os estratos são: (i) população ocupada informalmente; (ii) população não-ocupada em idade ativa e não estudante; e (iii) o grupo que esteja matriculado em instituição de ensino cursando nível fundamental, médio ou superior.

Para os três estratos definidos acima, se inclui o subgrupo de cadastrados no Programa Bolsa-Família (PBF) (Tabela 1).

¹⁵ CARVALHO, C. H. R., PEREIRA, R. H. M. (2012). **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.

Considerando exclusivamente os indivíduos cadastrados no CadÚnico, e aplicando os estratos definidos, teríamos um total aproximado de 11,34 milhões de beneficiários, sua grande maioria concentrada nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Manaus, Recife, Belo Horizonte, Belém, Guarulhos e Brasília (mais de 50% do total cadastrado para os três itens específicos).

Os beneficiários do PBF fazem parte da base do CadÚnico e possuem uma restrição de renda ainda maior. Dessa forma, adotando-se este subgrupo como um dos cenários para estimação da demanda, teríamos um atendimento mais focado na restrição de renda, reduzindo o total de potenciais beneficiários da gratuidade social a quase metade dos inscritos no CadÚnico.

Tabela 1 - Total de beneficiários cadastrados no CadÚnico segundo proposta de recorte da política para os 44 municípios selecionados

Estrato	Total (CadÚnico)	Total (CadÚnico – PBF)
Ocupados Informais	441.637	310.154
Desocupados	6.001.945	3.229.197
Estudantes EF, EM e ES	4.899.752	3.117.461
Total	11.343.334	6.656.812

Fonte: CadÚnico 2011 (MDS)

No caso dos estudantes, apresenta-se também um cenário que extrapola os cadastrados no CadÚnico (Tabela 2), usando para isso os dados do Censo Escolar e do Censo do Ensino Superior para os anos de 2011 e 2010, respectivamente. Neste caso, tem-se o total de estudantes matriculados nas cidades selecionadas, para fins da criação de uma linha de base que caracterize uma política de cunho universal de subsídio ao deslocamento do estudante, conforme proposto no PLS 248/2013. Sabe-se, de antemão, que um percentual dos estudantes da zona rural acessam escolas rurais, ou mesmo urbanas, por meio do uso de transporte escolar rural subsidiado pelo governo. Ao fazer o recorte apenas para as 44 cidades capitais ou com mais de 500 mil habitantes, espera-se que essa sobreposição seja reduzida, uma vez que a proporção de população rural é pequena nas grandes cidades. Considerando então o total de matrículas tanto na rede privada e pública de ensino com base nesses censos, têm-se um total de aproximadamente 13,8 milhões de alunos. O resultado é elevado quando comparado ao total de beneficiários do CadÚnico apresentado na tabela 1, uma vez que não há qualquer critério de inserção em uma política social com base na renda.

Tabela 2 – Total de alunos matriculados por tipo de Instituição de Ensino

Categoria	Total
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	4.163.797
Ensino Fundamental - Anos Finais	3.931.918
Ensino Médio	2.574.636
Ensino Superior	3.102.811
Total	13.773.162

Fonte: Censo Escolar 2011 e Censo da Educação Superior. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep

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 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. De todo o modo, as estimativas são feitas com base nos cenários definidos na seção a seguir. Caberia, entretanto ajustar a quantificação das viagens a partir de um conhecimento local, por exemplo, dos itinerários, já que os valores das tarifas já são conhecidos, neste caso. Num quadro de dificuldade de obtenção de informações precisas, a cooperação direta com o poder público local responsável pelo transporte será necessária na formatação de um programa que instrumentalize a política social.

3.3 Estimativa de viagens

Para fins de simulação, adotando as cidades citadas anteriormente e os grupos de beneficiários, foram elaborados quatro cenários de deslocamentos:

- Cenário 1: deslocamento diário casa-trabalho-casa ou casa-estudo-casa, durante todos os dias úteis (simplificados em 22 dias por mês);
- Cenário 2: Deslocamento com base no índice de mobilidade total (IM_1), que consiste no total de viagens realizadas por um dia por habitante, por porte de município (Tabela 3), para todos os dias úteis;
- Cenário 3: deslocamento com base no IM estratificado (IM_2), resultado apenas do total de viagens realizadas por transporte coletivo e não-motorizados para todos os dias úteis (transporte coletivo + bicicleta + a pé);
- Cenário 4: deslocamento com base no IM estratificado (IM_2) para o subgrupo dos inscritos no Programa Bolsa Família durante todos os dias úteis.

Ressalta-se que, no caso dos estudantes, não foi empregado o índice de mobilidade, sendo utilizados os critérios específicos do primeiro cenário, considerados dois meses de férias escolares. E, no caso específico do Cenário 4, adotou-se para o subgrupo de estudantes inscritos no PBF também o total de viagens em dias úteis.

Tabela 3: Índice de mobilidade total e estratificado por porte de cidade

	> 1 milhão hab.	500-1 milhão hab.	250-500 mil hab.	100 - 250 mil hab.	60 - 100 mil hab.
Transporte Coletivo	0,9	0,37	0,27	0,18	0,17
Transporte Individual	0,71	0,53	0,33	0,23	0,17
Motocicleta	0,05	0,06	0,06	0,06	0,07
Bicicleta	0,03	0,04	0,06	0,08	0,12
A pé	0,82	0,67	0,49	0,44	0,38
Índice de Mob 1 – IM_1	2,51	1,67	1,21	0,99	0,91
Índice de Mob 2 – IM_2	1,75	1,08	0,82	0,7	0,67

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANTP (2012¹⁶).

¹⁶ Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP (2012). Sistema de Informações da Mobilidade Urbana. Relatório Geral 2011. Disponível em:

3.4 Valor Total do Subsídio

O valor total do subsídio (Tabela 4) varia conforme o cenário de referência, de R\$ 15,262 bilhões a R\$ 7,04 bilhões para o cenário que iguala os critérios do PBF. Caso se considere a universalização do acesso ao transporte pelos estudantes como um aspecto plausível de uma política de transporte social, independente do critério de renda, o recurso necessário seria acrescido de R\$ 12 bilhões, mais do que o dobro necessário ao custeio para os inscritos no PBF.

Tabela 4 – Total de Subsídio para os 44 municípios conforme cenários

	Cenário 1 – viagens ida e volta nos dias úteis	Cenário 2 – viagens conforme o índice de mobilidade total	Cenário 3 - viagens conforme o índice de mobilidade no transporte coletivo e não motorizado	Cenário 4 - viagens conforme o índice de mobilidade no transporte coletivo e não motorizado apenas para Bolsa Família (*)
Ocupados Informais	592.064.326	658.133.997	451.473.138	313.817.229-
Desocupados	8.174.282.794	9.054.850.951	6.212.287.934	3.225.191.479
Estudantes	5.549.153.896			3.493.173.420
Total	14.315.501.016	15.262.138.844	12.212.914.968	7.032.182.128

Fonte: Elaboração própria

(*) para estudantes viagens ida-volta nos dias úteis

Em um contraponto com o Programa Bolsa Família, que repassou aos 44 municípios no ano de 2012 um total de R\$ 3,502 bilhões de reais, a proposta de enquadramento do transporte como direito social demandaria para as mesmas cidades aproximadamente 75% mais recursos que o total repassado ao PBF considerando o cenário de enquadramento dos critérios do Vale Transporte Social aos do PBF. Assim, tendo em vista o montante financeiro, a construção dos mecanismos de repasse, controle e monitoramento de um programa para o VTS em muito pode se utilizar do que já existe em termos do PBF. Logicamente o uso do benefício estaria condicionado à apresentação da motivação do deslocamento, no caso dos empregados informais e desocupados, e no caso dos estudantes a manutenção do benefício estaria condicionada ao monitoramento da frequência escolar, atualmente já realizada para fins do recebimento do benefício do PBF.

3.5 Subsídio aos Ocupados Informais

Para o conjunto dos ocupados informais, a estimativa do impacto orçamentário anual total variou entre os cenários, sendo de R\$ 573,8 milhões para o primeiro, R\$ 638,2 milhões para o segundo e R\$ 437,8 milhões para o terceiro cenário. Considerando apenas os indivíduos que recebem auxílio do Programa Bolsa Família – PBF, ou seja, o quarto cenário, tem-se R\$ 313,8 milhões de reais de subsídio (Tabela 4).

As diferenças entre os cenários refletem as variações que advêm do uso dos diferentes índices de mobilidade, assim como do uso da estimativa com base no total de viagens a trabalho em dias úteis. Por exemplo, nas cidades maiores, como Rio de Janeiro e São Paulo, a adoção do

IM1 igual a 2,51 considera um total de viagens superior a uma ida e retorno de transporte público, tendo, portanto, um excedente de 0,51 viagem que estaria sendo remunerado por meio do subsídio. Por sua vez, o IM2, igual a 1,75, é inferior aos valores de referência utilizados para os dois cenários iniciais. Para o segundo conjunto de cidades, o IM1 é de 1,67 e o IM2, de 1,08, sendo ambos inferiores ao total de viagens adotado no Cenário 1. Assim, quanto menor o porte das cidades, menores serão o seu índice de mobilidade e o subsídio aos ocupados informais cadastrados no CadÚnico, por esse critério. O uso dos índices de mobilidade, portanto, é considerado adequado, uma vez que reflete diferenças entre as cidades na rede urbana brasileira, as quais acabam por condicionar a forma e frequência do deslocamento da população.

3.6 Subsídio aos Desocupados

A estimativa do impacto orçamentário anual do grupo dos desocupados foi bastante superior à dos ocupados informais (Tabela 4): R\$ 8,175 bilhões para o Cenário 1, R\$ 9,054 bilhões para o segundo e R\$ 6,212 bilhões para o terceiro cenário. Também para os informais o PBF foi considerado como referência de política e, portanto, foi simulado em um quarto cenário o impacto orçamentário, caso o benefício do VTS fosse direcionado apenas para aqueles desocupados que recebem o benefício do PBF, o que resultou em R\$ 3,225 bilhões de reais de subsídio.

3.7 Subsídio aos Estudantes

O subsídio ao grupo total de estudantes matriculados para uma política universal de subsídio ao deslocamento, que desconsiderasse a renda, resultaria em um valor aproximado anual de R\$ 16,165 bilhões de reais considerando o primeiro cenário como referência, para as 44 cidades da amostra, abrangendo aproximadamente 13,78 milhões de estudantes, segundo dados dos censos do setor (Tabela 4). Considerando, contudo, apenas os estudantes inscritos no CadÚnico resultaria em um valor de subsídio de R\$ 5,55 bilhões anual para o custeio. Como realizado para os grupos anteriores de beneficiários, adotando o critério de ser beneficiário do PBF, o valor necessário ao custeio desta política seria de cerca de R\$ 3,5 bilhões de reais.

4. REITUP

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 310, de 2009 (Projeto de Lei nº 1.927, de 2003, na Casa de origem), do deputado Fernando de Fabinho, que institui o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros – REITUP foi recentemente aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em caráter terminativo, e sem sofrer recursos. Em 1º de agosto, o PL foi encaminhado à Câmara dos Deputados para análise e votação. A seguir são apresentadas as linhas gerais do PL, seguido de uma análise quanto ao mecanismo a ser instituído e o público alvo e, ao fim, uma análise pontual sugerindo aperfeiçoamentos cabíveis em artigos específicos (ver anexo Quadro 02).

O REITUP já havia sido apresentado antes das manifestações sociais últimas, que, como discutido, deram novo impulso aos debates e votações no Congresso Nacional. O PL 310 teve sua agenda de debate e votação reforçada a partir dos meados de junho, quando o trâmite foi

quase diário, até chegar ao texto encaminhado à Câmara em 02 de agosto de 2013, que será matéria de análise.

Inicialmente, trata-se de 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”.

O REITUP se institui por adesão dos entes federados e prestadores de serviços com a União por intermédio de convênios, tendo como condicionantes i) a implantação do bilhete único temporal, ou ii) a implantação de rede integrada de transportes.

De maneira geral, o PL define o mecanismo do convênio entre os entes federados e a União, ao qual pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte coletivo urbano e de caráter urbano deverão aderir no sentido de participar das desonerações previstas e sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 01 – síntese das desonerações previstas no REITUP

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
Municípios	ISS e taxas municipais	2 a 5% (apenas considerando o ISS)	Podendo chegar a zero	diversa a depender do tributo	não incidência, desconto ou restituição

Elaboração dos autores

A proposta de desoneração do TPU considera a redução de impostos 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”).

O diesel pode ser considerado um caso especial, pois é um insumo com preços e cadeia produtiva controlada pelo governo. Há que se considerar a possibilidade de que parte do insumo desonerado seja desviada para uso em veículos que não servem ao transporte público, objeto do conveniamento. Essa possibilidade se reforça com o fato de que há referências apontando que empresários de ônibus sejam também donos de distribuidoras do insumo.

Quanto ao público-alvo do PL e seu foco no enfrentamento da questão do preço das tarifas, parece haver uma indefinição precisa do beneficiário. Se no caput do artigo 1º o legislador deixa claro que o REITUP visa promover a redução das tarifas cobradas aos usuários, o § 1º do mesmo artigo aponta que *“os benefícios fiscais do REITUP destinam-se às pessoas jurídicas prestadoras de serviços de transporte (...)”*.

Entende-se que para se inserir num quadro normativo de política de transporte social, e justificar a ampla desoneração do setor, o PL poderia afirmar com toda a clareza que seu objetivo é a redução das tarifas cobradas aos usuários, sendo os benefícios fiscais do REITUP destinados única e exclusivamente à redução da tarifa, e jamais destinados às pessoas jurídicas.

Ou seja, mais que uma questão de forma de redação, entende-se que PL de tamanha envergadura, que versa sobre a desoneração de vários tributos em uma extensa cadeia produtiva do TPU, deveria reforçar em todos os momentos sua explícita e clara destinação em prol do benefício coletivo, e não de um setor econômico que, pela lógica colocada, se comprometeria a repassar esse benefício à tarifa.

Outra questão de caráter geral acerca do REITUP versa sobre a qualidade dos serviços prestados. De maneira geral, o REITUP não traz qualquer menção, critério, definição ou prerrogativa que verse sobre o tema “qualidade na prestação de serviços”, ainda que este seja o segundo de dois objetivos da edição do REITUP.

Poder-se-ia apontar que a integração do sistema, condicionante colocada aos estados e municípios para a adesão ao Regime, possa ser fator de qualificação. Contudo, de maneira isolada e única, como a integração aparece no PL, não há garantias de que essa qualificação se realize. A integração pode inclusive diminuir a qualidade do serviço, ao aumentar a demanda de maneira desordenada, sem concomitante aumento da oferta, e não correspondendo a investimentos na efetiva melhoria do serviço.

Além de conformidades legais cabíveis e das duas condicionantes citadas, o 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 preencham 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 8.987/1995); iii) instalação do Conselho de Transporte com a presença da sociedade civil; iv) realização de laudo técnico demonstrando o impacto econômico-financeiro; 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, citado o GPS).

- 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 REITUP pressupõe não apenas vontade política do executivo local, existente e expressa pelos maiores municípios por meio da Frente Nacional dos Prefeitos, que apoia fortemente a matéria¹⁷, mas um esforço de gestão para além da já dificultosa e custosa integração do sistema de transporte, um problema ainda maior para os menores municípios. Além disso, há que se considerar que apenas participariam do REITUP as empresas sem débitos, com intenção expressa de abrir suas próprias contas e permitir constantes análises delas, 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 vinculação ao REITUP.

Mas o que poderia garantir a efetividade desta medida? Num primeiro momento, entende-se que os interesses políticos-eleitorais poderiam garantir o esforço por parte dos entes públicos, que por sua vez poderiam pressionar os empresários. Da parte desses últimos, apenas a expectativa do aumento do número de passageiros, logo, da remuneração dos serviços, poderia configurar-se como de interesse. Entretanto, duas questões se colocam: a primeira diz respeito à necessária integração tarifária, que conforme vem sendo utilizada nas cidades que a implantaram pulveriza os ganhos entre as empresas, uma vez que a remuneração da viagem integrada (serviço complementar) é bem menor do que a primeira viagem (serviço regular), que por sua vez pode ser menor que uma viagem única. Segundo, há que se considerar que os editais de licitação, que atualmente trabalham em sua maioria com a remuneração por “catracada”, tendem, após várias situações de crise no transporte, a considerar uma remuneração mista entre usuários e quilômetros rodados, fato esse que também diminuiria o ganho marginal do empresário com o aumento do número de usuários no sistema.

¹⁷ A posição dos maiores municípios, representados pela FNP, pode ser vista no Informativo nº 60, de junho/julho de 2013, no site da entidade (www.fnp.org.br). A posição dos menores municípios, representados pela Confederação Nacional de Municípios, difere da FNP e foi revelada pelo seu Presidente, Paulo Ziulkoski, em audiência pública no CAE em 20 de junho, quando disse temer que o projeto "tenha impacto na já combatida finança dos Estados e municípios" (<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/6/20/mantega-rejeita-novas-desoneracoes-para-o-setor-de-transportes>) (acessado em 21/08/13).

Outra questão de caráter geral está relacionada à transparência e à participação social. Ao definir a necessidade de instalação do Conselho de Transporte, o PL segue o caminho trilhado nos últimos anos pelas políticas públicas, ao menos no plano federal, onde 90% dos programas contam com ao menos uma interface socioestatal, conforme Texto para Discussão do Ipea (TD) 1707¹⁸. Entretanto, a existência ou previsão dessas interfaces não garantem por si só o cumprimento dos objetivos, no caso de um Conselho. Faz-se necessário instituir diretrizes mínimas que permitam a esses Conselhos se instituírem com características similares, inclusive possibilitando a comparabilidade de situações e a agregação de forças políticas para o exercício do controle e da participação.

Entende-se que a definição quanto à composição, ao caráter (deliberativo, consultivo, misto, etc.) e ao papel do Conselho, ao prazo para sua instalação etc., deveriam estar presentes na proposta legislativa. Uma das conclusões do citado TD 1707 possibilita perceber a necessidade de se instituir as diretrizes mínimas do previsto Conselho. Segundo os autores, *“ao passo que nas áreas social e de meio ambiente, gestores perceberam as interfaces socioestatais como importantes para a garantia de transparência e legitimidade das ações e para a fiscalização e controle dos programas, nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura prevaleceu o papel de correção de rumos e metodologias dos programas”*. Nas últimas, além da interface socioestatal ser percebida como algo consultiva (correção de rumos e aperfeiçoamento de ações), os mecanismos utilizados para a realização da interface são mais individuais e menos perenes, revelando novamente a necessidade de clara definição do papel do previsto Conselho, e reconhecimento institucional para que se tornem perenes e garantam a efetividade das ações para os quais foram criados. *“Enquanto conselhos e conferências apresentavam-se associados ao aumento de legitimidade, transparência e controle, audiências e consultas públicas, assim como as reuniões com grupos de interesse, demonstraram maior aproximação com a função de correção de rumos e metodologias dos programas”*.

A fragilidade da participação e do controle social conforme estabelecida em inúmeras políticas e apresentada no PL é corroborada pelo fato de o projeto não fazer qualquer menção aos Planos Locais de Mobilidade e tampouco a quaisquer outros princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, repetindo o observado nos demais PLs aqui analisados. No caso do REITUP, que trata detalhadamente do sistema de transporte, introduzindo e alterando mecanismos, inclusive inovando ao trazer a solução federativa para o debate, a desconsideração da política de mobilidade revela e reforça também a desintegração do sistema de planejamento urbano no país.

Vale lembrar que o planejamento é instrumento de controle social ao divulgar informações para seu exercício. Inclusive informações de caráter amplo e estratégico que permitiriam, por exemplo, que as discussões no previsto Conselho fossem vinculadas às demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, e outras. Da maneira como estão previstas essas definições no PL, corre-se o risco de que o projeto contribua para a não efetivação da participação social e para o aprofundamento da desintegração das políticas urbanas.

¹⁸ PIRES, Roberto & VAZ, Alexandre - Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das "Interfaces Socioestatais" Nos Programas Federais. TD 1707 – IPEA, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012

No que tange aos aspectos gerais, deve-se considerar que se trata de uma desoneração tributária extremamente ampla, quase que indiscriminada, pois define apenas a integração do sistema de transporte como critério, responsabilizando essa colocada nas mãos do setor público e não do beneficiário da desoneração, no caso a empresa de transporte.

Há no PL uma preocupação para que essa desoneração se efetive, e para tanto são apresentadas inovações, como a previsão da articulação federativa e a vinculação da política com instrumentos que objetivam garantir transparência, controle e participação social. Além disso, responsabilidades são determinadas para cada um dos participantes de um processo de pactuação e conveniamento. Essa estrutura de gestão apresentada pelo REITUP, associada à determinada integração do sistema de transporte, vai ao encontro de princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e devem ser saudadas como avanços nas políticas setoriais urbanas, ainda que melhorias sempre possam ser buscadas, como o incentivo ao uso de tecnologias mais limpas, não cogitada no PL.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se por um lado é verdade que no Brasil os usuários de transporte público não são em sua maioria das classes mais ricas, por outro lado é verdade também que a desoneração indiscriminada pode não gerar os efeitos desejados, causando até mesmo inequidades. Primeiro pelo fato de nem toda desoneração gerar direta e necessariamente barateamento. Segundo pelo fato de esse barateamento de forma geral, ou de gratuidade (ou mesmo tarifa zero) de forma específica, poder ter caráter regressivo a depender da forma como são obtidos os recursos necessários ao seu financiamento.

A análise da PEC nº 90/2011 e dos três projetos de lei tem como pano de fundo o esforço para assegurar o acesso ao transporte público, um esforço que pode ser enquadrado na intenção de se efetivar políticas de transporte social. Essa análise revela a insuficiência dos relacionamentos entre essas iniciativas, das iniciativas com os sistemas de transporte e suas características, e de todos com a dinâmica urbana. Ainda que haja alguma relação com o sistema de transporte no PL do REITUP, ela é incipiente quanto ao cumprimento do objetivo de melhoria da qualidade do serviço, e criticável em função de não haver menção à Política Nacional de Mobilidade Urbana. Esse conjunto de constatações reforça o quadro de esvaziamento do planejamento urbano no país.

Os PLs que tratam do Vale-Transporte Social e Passe Livre Estudantil, apesar da relevância das intenções, pouco definem quanto ao padrão de mobilidade e ao recorte dos beneficiários. No caso da segunda proposição, desconsidera-se até mesmo um critério de enquadramento por renda. Em consequência, conforme mostram os exercícios realizados, os valores dos subsídios poderão variar muito dependendo dos cenários adotados. É de esperar que tais proposições avancem no sentido de tornarem-se mais precisas e, também, definir fontes de financiamento que possam suportar os subsídios a serem concedidos.

Ainda no caminho de melhorar o que já está tramitando, há no PL do REITUP um modelo de organização da política pública proposta que se coloca como um avanço frente às outras iniciativas e ao cenário das políticas urbanas, mas o projeto pode e deve ser aprimorado, relacionando-o às demais políticas setoriais urbanas.

Sustenta-se que esse modelo de gestão, ou de programa, pactuado entre os agentes e que prevê a necessária cooperação federativa, pode ser utilizado como base para a instituição de gratuidades, colaborando para a efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dando consequência à possível aprovação da PEC nº 90/2011.

Conclui-se que a ampla desoneração proposta pelo REITUP pode ser um passo importante na efetivação de uma política social, que traga amplos ganhos para a sociedade, por intermédio da melhoria das condições urbanas, e também de trânsito e transporte.

A desoneração, como proposta, nos três níveis da federação, tem como finalidade o barateamento da tarifa. Entretanto, é necessário ainda apontar que não há como assegurar completamente que ela não será revertida em aumento da margem de lucro ao longo da cadeia produtiva (principalmente nos insumos), que sofre com a baixa, ou inexistente concorrência.

A contribuição do Estado na necessária mudança de paradigmas que estruturam a prestação do serviço de TPU encontra instrumentos poderosos na coordenação dos PLs analisados e outras iniciativas, tanto do Executivo, quanto do Legislativo. As soluções pontuais, como a aprovação em 21 de agosto do PLC nº 46/2013, que mantém zerada a cobrança de PIS/Cofins para o transporte urbano, já determinada pelo Poder Executivo em medida provisória, contribui para esvaziar a capacidade de articulação política necessária para transformar o sistema de transporte de modo que seja acessível a toda a população.

Em suma, conclui-se da análise dos PLs que eles poderiam ser tratados de maneira conjunta, efetivando instrumentos robustos de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana. Essa coordenação em prol da efetivação da Política Nacional poderia se dar por meio de alterações nos PLs, sobretudo nos relativos às gratuidades; por meio da proposição de novo PL que considere os avanços obtidos até o momento; ou, também, por responsabilidade do Poder Executivo, que recentemente anunciou um pacto pela mobilidade urbana e que poderia considerar as propostas e seus avanços e aprimorá-las no sentido programático de efetivação de cada uma delas e da Política de Mobilidade.

Deve-se ressaltar o papel que teria o governo federal caso as gratuidades como propostas fossem aprovadas. Custeadas pela União, as gratuidades possibilitariam a injeção no sistema de transporte de um número elevado de usuários, e colocariam o poder público em outro patamar de negociação com as empresas, pois ao fim e ao cabo passaria a ser o poder público o maior comprador do serviço prestado.

Ainda considerando a necessária coordenação ao menos programática das iniciativas, deve-se lembrar que a desoneração afeta os três níveis da federação, e que as gratuidades propostas têm impacto orçamentário direto apenas na União. Assim, pressupor que a gratuidade seja implementada apenas naqueles locais onde há desoneração, nos moldes do REITUP, logo

participação dos demais entes públicos e também dos prestadores de serviço, parece ser algo razoável e mais próximo a uma efetiva política pública, e não apenas a resposta a um clamor social, ainda que legítimo. Além disso, assegurar-se-ia tanto uma justiça social, quanto uma justiça tributária.

Por outro lado, imaginar que a maior demanda no sistema de transporte, advinda das gratuidades asseguradas possa ocorrer naqueles sistemas integrados e que contam com mecanismos de controle social, também parece ser uma maneira mais transparente de instituir o subsídio. Além disso, é de se supor que os sistemas de transporte integrados, critério para participar do REITUP, teriam uma menor dificuldade de receber essa nova demanda e atendê-la sem grandes prejuízos à qualidade do serviço.

Há que se considerar o custo das políticas de gratuidade, efetivamente elevados em todos os cenários apresentados. A vinculação dessas iniciativas aos convênios e às parcerias propostas pelo REITUP seria positiva no sentido de escalonar o impacto orçamentário, uma vez que a gratuidade seria instituída pari-passu à desoneração levada a cabo pelo REITUP, e apenas se implantaria após diversas etapas executadas, envolvendo estudos, pactuações, contratações, etc.

Há ainda o componente tecnológico que possibilitaria a efetiva implementação da gratuidade nos sistemas de transporte integrados, quer seja por conta da bilhetagem eletrônica, com a instituição de cartões para estudantes e para baixa renda, quer nos terminais de integração, onde a fiscalização se dá de maneira mais fácil e efetiva.

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.

Quadro 02 – Análise dos artigos do REITUP. Avaliação de mecanismos e instrumentos, e propostas de aperfeiçoamentos

ARTIGO	DESCRIÇÃO	ANÁLISE E SUGESTÕES
Art 2º, inciso I, alínea a), item 3	Prevê como requisito para a adesão a REITUP “regime de bilhete único ou de sistema de transporte estruturado e integrado física e tarifariamente, nos termos definidos por esta lei”.	Ver mais a frente Art 2º §1º
Art 2º, inciso I, alínea c)	Para haver a adesão é necessário “nas respectivas jurisdições administrativas, de Conselho de Transporte, com a participação da sociedade civil”	Entende-se que a simples previsão da existência dos Conselhos não assegura a efetiva participação e o controle social. Poder-se-ia prever as atribuições mínimas de tal Conselho, bem como a participação mínima de conselheiros da sociedade civil e seu caráter: consultivo e/ou deliberativo
Art 2º, inciso I, alínea d)	Prevê a necessidade de laudo “demonstrando o impacto econômico financeiro dos incentivos concedidos pelo Regime Especial, exigindo-se a contratação de auditoria externa independente, com atuação de âmbito nacional, para municípios com população superior a 200 mil habitantes”	<p>Duas questões se colocam no sentido de aperfeiçoar o inciso, adequando-o a realidade demográfica dos municípios e ao uso do laudo citado.</p> <p>No primeiro caso, que toca o número de habitantes, sugere-se prever o mesmo para RMs. Assim o laudo seria necessário tanto para municípios quanto para RMs com mais de 200 mil habitantes (ver redação do , §5º, artigo 2º). Atualmente existem no Brasil 61 RMs, sendo que algumas delas tem população inferior a esse montante.</p> <p>Acerca do Laudo, entende-se ser necessário prever uma periodicidade da atualização do laudo, bem como da auditoria dos ganhos com o REITUP. Isso decorre, sobretudo, do ganho de produtividade do sistema, dificilmente previsto quando da adesão, mas desejável pela essência do PL, que prevê o barateamento de tarifas, logo um maior número de usuários, que implicaria num novo barateamento do valor unitário da tarifa.</p>
Art 2º, inciso I, alínea e)	Prevê a que a redução nos valores das tarifas terá como balizas “metodologia definida em regulamento”, com “valores de referência para os custos, garantida a apropriação dos ganhos de eficiência na redução de tarifas, e admitindo-se o emprego de valores próprios da realidade local, divergentes dos valores de referência, quando mais favoráveis à redução de tarifas”	<p>São tratados vários temas no inciso, havendo grande integração entre eles. Pontualmente levantam-se os seguintes questionamentos e sugere-se quanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - metodologia definida em regulamento: especificar a quem cabe a realização de tal regulamento e em que prazo e a periodicidade de sua revisão; - inserir além da garantia da apropriação dos ganhos de eficiência, a garantia da apropriação dos ganhos de produtividade, fato aferido com a periodicidade da elaboração de laudos e de auditorias nos casos previstos; - quanto aos valores de referência, entende-se ser necessária a previsão de valores de referência regionais, além da determinação se estes valores seriam mínimos, máximos ou médios. <p>Por fim, deve-se considerar que em algumas cidades não se utilizam mais planilhas e valores de referência, mas sim as chamadas cestas de índices, que espelham os custos (ver: BH). Não havendo a previsão de qualquer Cesta de Índices, reforça-se a necessidade de haver periodicidade definida</p>

		para a revisão dos Laudos e, neste caso, também, das planilhas com valores de referencia.
ADIÇÃO	Da previsão de divulgação de informações	À exemplo do Art 2º, inciso II, alínea b), item 3, que prevê o compromisso das empresas em dar conhecimento de dados aos órgãos responsáveis pelo REITUP, sugere-se que aja o compromisso dos órgãos públicos de repassar essas e outras informações ao Sistema de Informação da Mobilidade, previsto na Lei, e atualmente em desenvolvimento pelo Mcidades. Além das informações já designadas, sugere-se acrescentar: demanda, oferta e custo
Art 2º, inciso II, alínea b), item 2	Determina que as prestadoras de serviço pratiquem as tarifas contidas no laudo.	Entende-se, novamente, que o Laudo, que tem como referencia valores preestabelecidos e referencias locais, deva ser periodicamente revisto com vistas a redução subsequente das tarifas em função de ganhos de produtividade.
Art 2º, § 1º, inciso I	O § 1º conceitua “regime de bilhete único”; “sistema de transporte estruturado e integrado” e, “transporte de caráter urbano”, visando tornar mais claro quais os requisitos básico para enquadramento no REITUP	Entende-se que no Inciso I, ao tratar de “regime de bilhete único”, o legislador utilizou termo que dá nome a uma politica especifica, no caso a da cidade de São Paulo, para tratar daquilo que mais apropriadamente costuma-se chamar de Integração Temporal do Sistema e da Tarifa. Sugere-se a alteração de um termo pelo outro para que não aja a possibilidade de entendimento que ao REITUP apenas irão aderir sistema que cobrem um preço único de tarifa. A integração do sistema por tempo mediante o pagamento de um único bilhete, pode ser combinada a valores diferenciados de tarifas, em função, por exemplo, da distancia percorrida (politica de tarifas por zonas ou anéis) ou em função da integração entre distintos modos.
Art 2º, § 1º, inciso II	idem	Sugere-se a inclusão do termo Integração Fisica do Sistema e da Tarifa, no inicio do inciso, a fim de padronização com o inciso anterior e assegurar entendimento claro da distinção entre formas de integração.
Art 2º, § 1º, incisos I e II	Nos dois incisos prevê-se que a integração ocorra “em todos os modos de transporte, tipos de serviços e linhas disponíveis na área geográfica do ente federativo conveniado...”	A previsão em questão coloca dificuldades exacerbadas para a implantação da medida, uma vez que em certas áreas podem conviver sistemas de transporte de titularidade de cada um dos 3 níveis da federação, com sistemas de operação distintos e, além do mais, não necessariamente integráveis do ponto de visto da estratégia de desenvolvimento urbano. Sugere-se que aja sim a previsão de integração, mas entre os modos citados no convenio, sendo a desoneração referente apenas a esses.
Art 2º, § 5º	Prevê que em municípios e RMs com população superior a 200 mil habitantes o órgão responsável pela gestão deverá manter “sistema de controle operacional por geoprocessamento – GPS”	Sugere-se alterar os termos “sistema de controle operacional por geoprocessamento – GPS” para: “monitoramento automatizado de frota e do sistema”. A definição prevista não é cabível ao menos por dois motivos: Primeiro porque prevê que um sistema automatizado ocorra apenas via “geoprocessamento”, que em ultima instancia é uma técnica de analise de informações georeferenciadas, não tratando de um sistema de detecção. Há uma série de outras formas de levantamento de informações, de maneira detalhada, automática e instantânea além daquelas provenientes de detecção por satélite. Segundo, há a definição de um sistema de detecção por satélite especifico, o sistema norte-americano Global Positioning System, operado pelo Sistema de Defesa dos EUA. Como este

		existem no mundo o e o GLONASS russo, o Galileo da União Europeia e o Compass chinês.
Art 3º, § 4º	Prevê que os benefícios do REITUP apenas se aplicarão ao óleo diesel quando ele for adicionado na proporção mínima de 20% de biodiesel (B20).	Questiona-se a existência de oferta de B20 para tanto, bem como a definição de um mercado cativo (?). Além disso, poder-se-ia, como colocado inicialmente, prever o fomento de usos de outras fontes de energia mais limpas, ou renováveis.
Art 7º	Define que o IBGE efetuará, anualmente, “levantamento censitário para identificar o numero de passageiros que utilizam transporte público urbano, nos municípios acima de 50 mil habitantes”	Entende-se como fundamental o conhecimento do numero de passageiros que se utilizam de transporte público no Brasil, mas as definições metodológicas especificadas no artigo podem chegar a inviabilizar tal levantamento. Poder-se-ia prever a necessidade que houvesse levantamento periódico do numero de passageiros que fazem uso de transporte público urbano nos municípios que contam com tal sistema, por exemplo. A definição da metodologia censitária não faz qualquer sentido neste caso, podendo o levantamento se dar segundo outras formas de contagem e extrapolação de dados que assegurem a fidelidade estatística das informações.
Art 12º	Define prazo de dois anos para a implementação do bilhete único ou sistema de transporte estruturado e integrado física e tarifariamente.	À exemplo das sugestões feitas ao Art 2º, § 1º, inciso I e II, sugere-se o uso dos termos: “integração temporal” e “integração física” do sistema e de tarifas.