

O paradoxo da estratégia de transporte urbano

Banco Mundial



O transporte público urbano pode contribuir para a redução da pobreza tanto de forma indireta, pelo impacto que traz para a economia da cidade e, conseqüentemente, para o crescimento econômico, como de forma direta, porque supre uma das necessidades diárias dos menos favorecidos. Essa afirmativa, contudo, apresenta um paradoxo fundamental. Como pode um setor, cuja demanda é maior que a oferta e que envolve de forma significativa a iniciativa privada, fracassar tão profundamente na realização das expectativas de políticos e cidadãos? Por que a privatização desse setor não redundou em ganho de qualidade e custo, como aconteceu em outros, como os das telecomunicações, saneamento e energia? E por que o aumento na afluência parece ter o efeito de reduzir a qualidade das viagens, pelo menos para a população pobre?

O crescimento urbano aumenta o custo dos transportes. Do ponto de vista da eficiência, não é muito difícil caracterizar o problema central. As economias da aglomeração geram o crescimento das cidades. À medida que as cidades crescem e se tornam mais ricas, sobe o número de veículos particulares em circulação. O aumento da frota é mais rápido que o da malha viária, o que resulta em mais congestionamentos e poluição do ar.

Freqüentemente o crescimento urbano traz efeitos perversos. O preço de terrenos mais acessíveis sobe proporcionalmente ao crescimento das cidades. Por isso, a parcela mais pobre da população é empurrada para moradias mais baratas, seja em cortiços ou na periferia. Se por um lado aumentam os rendimentos médios e o número de proprietários de veículos particulares, por outro reduzem-se os usuários, a viabilidade financeira, a qualidade e a quantidade do transporte público. Dessa forma, a motorização - fenômeno associado ao processo de crescimento - torna alguns pobres ainda mais carentes. Como

não existe uma política de taxaço do congestionamento viário, investimentos pequenos e gradativos para eliminar gargalos certamente beneficiam os mais favorecidos em detrimento da população pobre.

O que se propõe é uma estratégia eclética. A estratégia inclui quatro formas de lidar com esses problemas, a saber: a) mudança estrutural; b) melhorias na eficiência operacional dos modos de transporte; c) mais ênfase nas intervenções para atender os pobres; e d) reforma institucional.

MUDANÇA ESTRUTURAL

A descentralização tem um papel limitado. A resposta estrutural mais significativa é tentar transferir atividades para fora das mega-cidades, concentrando novos desenvolvimentos em localidades de médio porte. Infelizmente não está claro o tamanho de cidade abaixo do qual as economias de aglomeração não operam ou como pode ser implementada, de forma eficaz, uma política de desconcentração. Não obstante, governos centrais podem encorajar o desenvolvimento de pólos regionais menores, acabando com distorções fiscais e de gastos públicos, mediante, inclusive, a eliminação de anomalias de preços no mercado imobiliário e no de transporte, como a não taxaço do espaço viário congestionado e a cobrança abaixo do custo de tarifas de conexão de serviços públicos e de taxas para compensar impactos de projetos imobiliários. Os governos também podem induzir a desconcentração por meio da realocação de suas próprias atividades.

Uma melhor infra-estrutura urbana pode contribuir significativamente. Uma abordagem menos radical propõe a coordenação de uso do solo, infra-estrutura de transportes e planejamento do serviço, assegurando a provisão de um espaço viário adequado e bem estruturado à medida que a cidade cresce. Isso requer habilidades e práticas aprimoradas de controle do desenvolvimento no município. Os críticos dessa abordagem argumentam que destacar a capacidade viária de tal maneira estimula uma motorização que criará dependência ao automóvel e, por fim, esgotará a disponibilidade de espaço viário. De qualquer maneira, não é aceitável, do ponto de vista social e ambiental, equilibrar oferta e demanda apenas com a ampliação da capacidade viária em cidades maiores.

Boa infra-estrutura viária não significa necessariamente dependência do automóvel. De fato, a combinação de uso do solo e planejamento dos transportes possibilitou a algumas cidades conciliar alta mobilidade com alta qualidade de vida urbana. Para isso, o tráfego teve de ser restringido (em Cingapura, por meio de pedágios urbanos) e administrado para garantir que o deslocamento de veículos e a movimentação das pessoas fossem seguros, eficientes e ambientalmente aceitáveis. Isso implica a priorização de uma infra-estrutura



www.antp.org.br

que assegure a movimentação de pessoas e de transportes não-motorizados contra uma expansão sem restrições de viagens com veículos automotores particulares (em Bogotá e em Curitiba, por meio de vias exclusivas para ônibus). Nesses casos, os investimentos em capacidade viária precisam levar em conta: a) os efeitos do tráfego induzido sobre os benefícios; b) as vantagens e desvantagens do transporte não-motorizado; e c) impactos ambientais.

MELHORANDO A EFICIÊNCIA OPERACIONAL

O sistema viário

Mesmo em cidades altamente congestionadas, a eficiência do transporte urbano sobre pneus pode ser aumentada por meio de uma melhor gestão do sistema. Apesar de novas tecnologias terem reduzido os custos das técnicas de gestão do tráfego e o nível de habilitação necessário para a sua manutenção e operacionalização, inúmeras cidades são mal organizadas e não dispõem de recursos humanos adequados para fazer uso eficiente dessa tecnologia. A qualificação técnica e o investimento podem gerar retornos significativos nesse campo, contanto sejam solucionados os principais problemas institucionais e de recursos humanos.

A deterioração da malha viária urbana é um problema sério em muitos países. Isso agrava os congestionamentos e eleva os custos operacionais. Com frequência, essa deterioração decorre de conflitos de jurisdição (que autoridade é responsável por quais ruas), falta de clareza quanto à propriedade de logradouros ou ainda da alocação inadequada de fundos de financiamento.

Transporte não-motorizado

O transporte não-motorizado é sistematicamente subestimado. Na maior parte dos países com população de baixa e média renda, os deslocamentos a pé ainda respondem pela maioria das viagens, embora não correspondam à maior distância percorrida. Eles são praticados por todos os grupos de renda. Apesar disso, o bem-estar dos pedestres e dos que têm dificuldades de locomoção é sistematicamente desconsiderado quando se planeja visando ao fluxo mais rápido dos veículos. Os ciclistas também são esquecidos. Como não há uma rede contínua com infra-estrutura segura, as pessoas não optam pela bicicleta. E sem usuários, o investimento em infra-estrutura para as bicicletas pode parecer um desperdício.

São necessários um plano de ação e uma visão abrangente para o transporte não-motorizado. A visão desbalanceada dos modos motorizado e não-motorizado, presente no planejamento e gestão da

infra-estrutura, pode ser reequilibrada mediante: definição clara de direitos e deveres de pedestres e ciclistas na legislação de trânsito; formulação de uma estratégia nacional para o transporte não-motorizado, que funcionará como um arcabouço facilitador dos planos locais; criação de um plano local para o transporte não-motorizado, integrando o processo de planejamento das autoridades municipais; reserva de infra-estrutura dedicada onde for necessário (para movimentação segura e estacionamento protegido dos veículos) e incorporação de padrões de projeto viário para ciclistas e pedestres aplicáveis no detalhamento das novas infra-estruturas. As responsabilidades pelas provisões para o transporte não-motorizado deverão também constar dos estatutos e regulamentos dos fundos pertinentes de financiamento de infra-estrutura viária.

A gestão do tráfego deve privilegiar a melhoria da locomoção de pedestres em detrimento à dos veículos motorizados. Para isso, a polícia deve ser treinada para assegurar os direitos do transporte não-motorizado, tanto em termos de prioridade de circulação quanto no registro e prevenção de acidentes. Além disso, em áreas urbanas de países pobres poderiam ser desenvolvidos os mecanismos de micro-crédito para financiamento de bicicletas, que começaram a tomar impulso em áreas rurais.

Transporte público sobre pneus

O transporte público é para todos. Dar prioridade aos meios de transporte para as pessoas pobres em países medianamente desenvolvidos significa, em primeiro lugar, oferecer formas baratas de transporte público, tanto formal quanto informal. Porém, essa ação não deve se restringir aos pobres, já que é importante oferecer transporte público para todos os grupos de renda, a exemplo do que é feito em inúmeras cidades europeias. Assim, deve-se melhorar a eficiência do transporte público não só mediante tarifas baixas, mas também com o provimento de uma estrutura flexível que possa ser utilizada, com confiança e conforto, por pobres e outras categorias sociais.

Grande parte do transporte público é feita por ruas e avenidas. O desempenho do transporte público pode ser significativamente melhorado por corredores de ônibus e preferência automática nos cruzamentos. Os corredores exclusivos de ônibus dos países em desenvolvimento tiveram, exceto em eixos de pesado volume de tráfego, um desempenho quase equivalente ao de sistemas por trilhos, mas a um custo muito menor. Entretanto esse resultado tende a ser comprometido por policiamento de trânsito inadequado, causado por falta de treinamento da fiscalização em matéria de planejamento e gestão do tráfego.



www.antp.org.br

As políticas de preços e as questões de financiamento são o cerne do problema do transporte público. Em muitos países, as operações regulares de ônibus estão entrando em colapso financeiro, em parte como consequência de controles bem intencionados, mas mal planejados de serviços e tarifas. Algumas recomendações podem ser feitas para prevenir esse problema. Podem ser estabelecidos controles gerais de tarifas como parte de um plano municipal de financiamento do transporte abrangente, sendo cuidadosamente considerados os seus efeitos na qualidade e quantidade esperadas do serviço. Abatimentos ou isenções tarifárias devem ser financiados pelas agências responsáveis pelas categorias de pessoas beneficiadas com essas vantagens (saúde, setor social, educação, interior etc.). Esquemas tarifários integrados devem ser avaliados em função dos impactos na população pobre. E a grande importância do financiamento sustentável e do correto direcionamento dos subsídios ao transporte público reside no atendimento do interesse dos menos favorecidos.

Há uma extensa agenda de políticas de transporte público urbano que favorece o crescimento urbano e a população mais pobre. O recente fenômeno do declínio no transporte público resultou, em grande parte, da falta ou erosão da respectiva base fiscal de suporte. Entretanto, pode-se aprimorar o transporte público de várias maneiras, consistentes com as capacidades fiscais mesmo dos países mais pobres. Dar prioridade ao transporte público no espaço viário torna-o mais rápido e mais viável financeiramente.

A concorrência favorece os pobres. A concorrência entre operadores privados pode levar à redução dos custos de produção do transporte. Em Buenos Aires, o sistema de trens urbanos foi revolucionado pela concessão. A concorrência regulada no mercado de ônibus também teve um bom resultado em cidades como Buenos Aires e Santiago. Mas o projeto do sistema deve ser elaborado de forma cuidadosa. A desregulamentação total posta em prática na cidade de Lima, Peru, apesar de aumentar a oferta, piorou o congestionamento, o ambiente urbano e a proteção e a segurança do usuário. A lição que daí se tira é que a privatização ou a liberalização não é suficiente para melhorar o transporte público, sendo necessária a introdução de uma competição cuidadosamente gerenciada, na qual o papel do setor público como regulador complementa o do privado como fornecedor do serviço.

As cidades devem se empenhar para mobilizar o potencial do setor informal. O uso de veículos menores, não regulares, é muitas vezes preponderante no atendimento dos padrões de viagens dispersas e de flexibilidade operacional demandados pelos menos favorecidos, especialmente em países pobres. Entretanto, em geral é visto como parte do

problema do transporte público e não como solução. É evidente que os comportamentos anticompetitivos ou anti-sociais devem ser tratados mediante a imposição dos necessários controles, inclusive de qualidade. Mas o potencial dessa alternativa de transporte pode ser mais bem mobilizado por meio da legalização das associações da categoria e da adequada estruturação de permissões, que ofereça ao pequeno operador a oportunidade de participar dos processos de concorrência.

Transporte de massa

Sistemas de transporte de massa sobre trilhos desempenham um papel importante nas grandes cidades. Os pesados sistemas metro-ferroviários urbanos causam menos congestionamentos que os serviços sobre pneus e podem ser muito importantes para os moradores das periferias, que precisam percorrer longas distâncias para chegar ao trabalho. Especialmente na América Latina, esses serviços transportam um significativo número de pessoas muito pobres. Na última década, o Banco Mundial financiou inúmeros projetos de transporte urbano sobre trilhos, com ênfase em metrô e na reforma de trens metropolitanos existentes e, ocasionalmente, a construção de novos trechos. Quase sempre esses projetos prevêm a reestruturação do serviço de ônibus, com eliminação da concorrência direta. Se não forem bem planejadas, essas implementações podem prejudicar os interesses dos usuários de ônibus, em geral pobres. A premissa adotada é que tais projetos precisam integrar uma abrangente estratégia de transporte urbano e que os ajustes devem incluir a integração física e tarifária, a fim de assegurar que os investimentos não levem a população pobre a ser excluída ou relegada a segundo plano.

Entretanto, devem ser cuidadosamente avaliados. Os sistemas de transporte urbano sobre trilhos implicam grandes investimentos e elevado custo operacional e podem impor pesada carga sobre o orçamento municipal. Portanto, é necessário recomendar um exame cuidadoso da sustentabilidade fiscal desses projetos e de seu efeito sobre os grupos mais pobres, antes de comprometer novos e pesados investimentos. A lição mais crítica aprendida é que as decisões sobre investimentos em sistemas de transporte de massa devem se pautar por análise completa dos objetivos estratégicos e das alternativas tecnológicas e não por políticas de curto prazo ou interesses comerciais.

O papel do setor privado

É possível recorrer ao financiamento privado da infra-estrutura de transporte urbano. Reconhecendo o peso dos investimentos em grandes projetos viários ou de metrô, cidades como Bangcoc, Buenos Aires e Kuala Lumpur já conseguiram assegurar financiamento oriun-



www.antp.org.br

do do capital privado. Até o momento, a experiência mostrou que isso exige elevada demanda por transporte rápido nos corredores em questão e uma postura realista dos governos ao gerir a relação entre controles de preço, de um lado, e lucratividade, do outro. A lição da experiência demonstrou, ainda, que empreendimentos oportunistas feitos de forma casuística são danosos e custosos para o erário público. Sistemas de transporte de massa costumam gerar o maior benefício quando se ajustam ao planejamento urbano e à correspondente política de preços, e quando o custo total dos novos investimentos sobre os orçamentos municipais, sobre as tarifas e sobre os menos favorecidos tenha sido avaliado antecipadamente.

A estrutura regulatória e a de planejamento são fundamentais para ensejar a participação privada no transporte urbano. A interação transporte/ uso do solo exige cuidadosa integração no planejamento da estrutura e no do financiamento metropolitanos, no contexto de um plano de longo prazo para a cidade. O setor público deve estabelecer uma estratégia, identificar os projetos de infra-estrutura e especificá-los a nível básico, confirmar a aceitabilidade das conseqüências ambientais, tarifárias e quaisquer impactos no sistema de transporte existente. Deve adquirir os terrenos e a faixa de domínio necessários, garantir os licenciamentos para construção e operação, reservar os recursos financeiros e oferecer certas garantias requeridas. A coordenação física (para alcançar a intermodalidade) e tarifária (para manter a atratividade do transporte público e proteger os pobres) deve fazer parte de um abrangente plano estratégico que reconheça as relações entre os modos de transporte.

FOCALIZANDO ESTRATÉGIAS

Servindo os locais onde mora a população carente

As melhorias no transporte podem privilegiar as regiões onde a população carente mora e trabalha. Isso pode exigir esforços concentrados na melhoria dos acessos a áreas de cortiços e favelas ou no aprimoramento do transporte público para bairros da periferia. O Propav, um programa apoiado pelo Banco Mundial no Brasil, revelou-se extremamente bem-sucedido, tanto nesse país como em outros da América Latina.

Devem ser consideradas as perdas decorrentes das variações nos aluguéis de terrenos. Os investimentos em transporte ou a melhoria do serviço alteram a estrutura de preços dos terrenos. Se houver forte concorrência pelo uso do solo e a propriedade for altamente concentrada, os valores de aluguéis sobem nas áreas beneficiadas e os proventos das melhorias fluem para os donos dos terrenos, mais ricos, em

vez de convergirem para os seus ocupantes, mais pobres. Investimentos em sistemas de transporte por ônibus ou não-motorizados oferecem menor probabilidade de deslocar os menos favorecidos para lugares mais econômicos, porém distantes, contrariamente ao que ocorre quando se implantam grandes eixos viários ou sistemas de transporte de massa mais caros. Esses fatos reforçam a necessidade de o transporte ser parte de uma estratégia abrangente de desenvolvimento urbano.

Foco nos grupos menos favorecidos

A provisão do serviço de transporte pode ser parte de uma rede de proteção social. Uma abordagem complementar refere-se ao direcionamento de subsídios para categorias específicas dos grupos sociais menos favorecidos. Tendo em vista a excepcional importância da acessibilidade ao emprego, as viagens correspondentes podem ser um alvo prioritário do subsídio. O custo incorrido para garantir que esse transporte seja barato pode ser assumido pelo empregador (como o vale-transporte no Brasil) ou pelo Estado (caso do sistema de subsídios para viagens diárias na África do Sul). Apesar de essas iniciativas não cobrirem todos os casos (por exemplo, não há vale-transporte para os trabalhadores extremamente pobres do setor informal), além de poderem distorcer incentivos relativos à localização residencial, e serem, ainda, menos efetivas do que as transferências diretas de renda, as estruturas de direcionamento de subsídios para o transporte podem constituir a melhor rede exequível de proteção para os trabalhadores pobres.

Baixa renda não é a única forma de exclusão. Certos grupos têm algumas desvantagens quando suas viagens obedecem a padrões e horários difusos e podem apresentar especial vulnerabilidade face a problemas de proteção e segurança. Idade e deficiência ou doença representam outros problemas que requerem instalações físicas projetadas para “incluir” esses grupos. O reassentamento habitacional e a reestruturação do trabalho têm um pesado impacto sobre os menos favorecidos e também exigem “redes de proteção” adequadas.

Controles tarifários podem ser mais prejudiciais que benéficos. A experiência ensina duas lições importantes sobre o que não fazer a esse respeito. Primeiro, controlar tarifas sem uma análise realista das necessidades de recursos (e sua conseqüente provisão) para a estratégia social do transporte na prática destrói esse serviço público e pode prejudicar seriamente setores carentes da população. Segundo, o subsídio cruzado nos monopólios do setor público não elimina o problema fundamental de recursos, mas engrossa o caldo das ineficiências da oferta de transporte.



www.antp.org.br

Penúria da qualidade de vida - transporte e ambiente urbano

Os pobres também tendem a ser mais vulneráveis à poluição ambiental. Os poluentes ambientais mais danosos são chumbo, material particulado e, em algumas localidades, ozônio. A poluição do ar causada pelo transporte em países em desenvolvimento contribui para a morte prematura de mais de meio milhão de pessoas por ano e impõe um custo econômico que chega a 2% do PIB desses países. Uma estratégia para melhorar o desempenho ambiental do transporte urbano não é, portanto, um luxo a ser pago pelos pobres, mas importante elemento da estratégia desse serviço direcionada para os grupos de renda mais baixa. O Comitê Intergovernamental sobre a Mudança Climática (Intergovernmental Panel on Climate Change) entende que os países em desenvolvimento sofrerão perdas equivalentes de 5% a 9% de seu PIB, se o nível de emissão de CO₂ dobrar.

Permanece deficiente a compreensão dos impactos ambientais do transporte urbano. Existem algumas prioridades tecnológicas evidentes. Apesar de, em geral, ser melhor concentrar-se em padrões de desempenho, em vez de opções tecnológicas específicas, sobressaem algumas prioridades. Elas incluem a eliminação do chumbo na gasolina, a substituição de motocicletas com motores de dois ciclos pelas equipadas com motores de quatro ciclos e a retirada de circulação de veículos muito poluentes. O Banco Mundial pode auxiliar com assistência técnica e, em alguns casos, com o financiamento de infra-estrutura pública e mecanismos de incentivo que estimulem a mudança.

Entretanto, não há solução tecnológica instantânea para os países em desenvolvimento. A qualidade do ar local pode ser melhorada a longo prazo com novas tecnologias de combustíveis e de veículos. A curto prazo, contudo, a frota de veículos continuará composta por veículos de uma geração tecnológica mais antiga e quase sempre mal conservada. Em alguns países, obteve-se uma melhora a partir da identificação e melhorias de veículos muito poluidores, geralmente ônibus, táxis e alguns caminhões, com alta quilometragem. Programas de inspeção e manutenção podem gerar excelentes impactos, se conduzidos por instrumentos tecnologicamente eficientes em um contexto livre de corrupção. Em casos extremos, existem esquemas de sucateamento assistido ou mesmo forçado.

Algumas estratégias ambientais robustas e vencedoras para o setor de transporte urbano. A gestão apropriada do tráfego pode reduzir o impacto ambiental e o congestionamento. Reformas na estrutura tributária podem encorajar o uso de combustíveis mais limpos e estimular a manutenção da frota. No entanto, isso exige a proposição de medidas fiscais que equacionem os problemas associados ao uso de um

mesmo combustível em diversos setores (política sobre o querosene) e com múltiplos propósitos (política sobre a taxaçoão do diesel). Essas políticas podem receber mais impulso se os projetos de transporte não forem tratados como iniciativas setoriais isoladas, mas integrados no contexto de estratégias globais de desenvolvimento municipal.

Proteção e segurança

Os acidentes nas ruas são uma pandemia. Nos países em desenvolvimento, anualmente quase meio milhão de pessoas morre e cerca de 15 milhões são feridas em acidentes de trânsito. O custo econômico direto é de 1% a 2% do PIB dessas nações. Eles acontecem, na maior parte das vezes, em ligações viárias e não em cruzamentos, como nos países industrializados, e a maioria das vítimas são pedestres e ciclistas de renda baixa.

A base da formulação e implementação de políticas é a disponibilidade de dados adequados. As primeiras providências para melhorar a segurança são desenvolver a capacitação nacional para coletar e analisar dados de acidentes de trânsito e estabelecer arranjos institucionais que garantam que os dados sejam transmitidos àqueles que deles necessitam para formular políticas. Podem-se reduzir a frequência e a gravidade dos acidentes com melhorias nos projetos viários e políticas de gestão do tráfego. Apesar de certos investimentos em infra-estrutura serem especificamente orientados para a segurança (como o da infra-estrutura destinada aos transportes não-motorizados em Lima, ou as passagens de nível ferroviárias em Buenos Aires), justifica-se sem dúvida a instituição de auditorias de segurança no processo de projeto de toda e qualquer infra-estrutura de transportes. É possível obter melhor atendimento médico emergencial com algumas inovações institucionais relativamente baratas e simples. A melhoria da educação para a segurança, visando mudar o comportamento do pedestre e do trânsito, pressupõe a formação e o treinamento de equipes especializadas para trabalhar nas agências e conselhos voltados para a segurança viária, tanto em nível nacional como municipal.

Em muitos países a segurança pessoal é um problema social crescente. Apesar de essa questão ir muito além da esfera do transporte, é importante analisar a natureza e a relevância da insegurança pessoal no setor do transporte urbano e conceber instrumentos de política que a eliminem. Isso pode ser feito por meio de coleta e análise de dados que ampliem o conhecimento formal do problema e do empenho das autoridades policiais em prender e dos tribunais em penalizar apropriadamente os delinquentes. É importante fortalecer a participação da população nos projetos - especialmente a dos bairros envolvidos. Algumas iniciativas de política de transportes podem contribuir



www.antp.org.br

diretamente para isso. Por exemplo, a iluminação das ruas - projetada para aumentar a segurança dos pedestres - pode ser incluída em iniciativas de melhoria viária e, especialmente, em projetos de urbanização de favelas. No caso do transporte público, as condições dos contratos de permissão ou concessão podem incentivar maior atenção à segurança por parte dos operadores.

REFORMAS POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS

É pouco provável que o paradoxo fundamental do setor, representado por demanda em excesso e oferta inadequadamente financiada, seja resolvido apenas por medidas de ordem técnica. Sem dúvida, melhorias na eficiência de infra-estrutura, veículos, operações de transporte público e gestão do tráfego podem aprimorar a eficiência do transporte urbano. Mas isso não será suficiente devido a três características que distinguem o transporte da maior parte dos demais serviços urbanos, a saber: a) o dualismo infra-estrutura/ operação; b) a não integração dos modos de transporte que interagem entre si; e c) a desarticulação entre o financiamento e a política de preços relativos à infra-estrutura. Em conseqüência, o que se exige é um pacote integrado que contere as estratégias de preços da infra-estrutura e do serviço e as políticas de financiamento do sistema de transportes.

Cobrando os custos da infra-estrutura

A cobrança dos custos da infra-estrutura viária é o cerne de uma estratégia de alocação eficiente de recursos e de financiamento sustentável. Os congestionamentos aumentam os custos do transporte privado e contribuem para o declínio do serviço público de transportes. Na maior parte das cidades, esses dois fenômenos, embora sejam logicamente interligados, estão isolados entre si, sob os ângulos institucional e financeiro. Em princípio, veículos trafegando em vias congestionadas deveriam pagar um preço pelo menos igual ao custo marginal de curto prazo, o qual incluirá os efeitos do congestionamento, o desgaste da infra-estrutura e os impactos ambientais.

Na falta de cobrança direta, devem ser instituídos impostos sobre combustíveis bem como taxas de licenciamento de veículos, que atuarão como cobrança substitutiva pelo uso de ruas e avenidas e pelos impactos externos gerados. Na prática, uma série de mecanismos diretos e indiretos é utilizada para cobrar pelo uso de ruas e avenidas. O mais comum deles - os impostos sobre o combustível - reflete adequadamente os impactos do transporte no aquecimento global, mas é um substituto bastante falho das políticas de taxar o congestionamento e a manutenção viária. No entanto, se ainda assim ele for o melhor substituto, deve-se estruturar a tributação sobre os diferentes

combustíveis, em função de sua participação na poluição do ar, associada a taxas de licenciamento de veículos.

As cobranças pelo estacionamento também devem ter relação com uma política geral de preços de infra-estrutura. Apesar de também ser um substituto insuficiente para a taxa de congestionamento, a cobrança de estacionamento deve sempre cobrir o custo do terreno utilizado. Quando essa cobrança for o único modo de taxar o congestionamento, devem ser estabelecidos controles para cobrir todas as formas de criar espaços para estacionamento (inclusive quando este é viabilizado pelos empregadores aos empregados).

A cobrança direta da infra-estrutura viária exige uma cuidadosa preparação política e administrativa. Apesar de políticas de preços estabelecidas segundo *cordon lines* e pedágios em vias específicas serem um passo na direção certa, a solução de longo prazo está na aplicação sistemática de taxas de congestionamento. Elevar preços ou impostos é difícil, em especial para bens que são tradicionalmente vistos como gratuitos. A resistência ao aumento nos preços dos combustíveis na Venezuela, no fim dos anos 1980, foi muito violenta. As manifestações que se seguiram ao aumento nas tarifas do transporte público na Guatemala em 2000 resultaram em cinco mortes. Esses fatos sugerem que os aumentos devem vir associados a uma melhoria perceptível na provisão de serviços. Ainda assim, seria necessária uma ampla campanha de conscientização para explicar essa associação, além de oferecer opções realistas de alternativas. Portanto, a segunda parte da solução integrada refere-se à provisão do serviço e à respectiva política de fixação de preços.

Política de preços do serviço

Os princípios da política de preços para os modos de transporte público devem ser determinados no contexto de uma estratégia urbana integrada. Esses princípios devem refletir até que ponto a infra-estrutura viária é cobrada de forma apropriada. Como é alto o nível de interação entre modos e como prevalece uma taxação insuficiente pelo uso da infra-estrutura viária, a indução a transferências financeiras entre infra-estrutura e serviços de transporte público, e entre os modos de transporte público, é potencialmente consistente com uma estratégia equilibrada de fixação de preços.

A existência de subsídios ou compensações financeiras não pressupõe a existência de um supridor monopolista dos serviços de transporte. Os operadores de transporte devem trabalhar competitivamente, com propósitos apenas comerciais, em nome de uma eficiente prestação de serviços; as transferências financeiras serão obtidas por meio de contratos entre as autoridades municipais e as empresas que operam os serviços. Quaisquer objetivos não comerciais impostos sobre os operadores



www.antp.org.br

devem ser compensados de forma direta e transparente, sempre que possível, pelas agências não responsáveis por transportes, em nome das quais esses objetivos foram estabelecidos. Acima de tudo, na ausência de contratações apropriadas ou de outros mecanismos de apoio, é fundamental ter em mente a sustentabilidade do serviço de transporte público, a qual tem precedência relativamente aos arranjos regulatórios tradicionais de preços. Assim, a finalização de uma política integrada requer um sistema integrado de financiamento do transporte urbano.

Financiamento do transporte urbano

O financiamento do transporte urbano deve ser fungível. A interação entre os modos justifica o tratamento do sistema de transporte urbano como um todo integrado. Como em muitos países o congestionamento e os impactos ambientais não estão sujeitos a cobrança direta, a otimização do desempenho do conjunto do setor justificaria o uso de receitas oriundas dos carros particulares para custear melhorias no transporte público. O financiamento privado da infra-estrutura de transporte, obtido por meio de licitações competitivas das concessões, pode ser apoiado por contribuições públicas, desde que submetidas a uma análise de custo/benefício adequada.

Existem diferentes métodos para assegurar a fungibilidade do financiamento. Em uma autoridade unitária bem administrada, caso de Cingapura, esse objetivo é alcançado via processo orçamentário normal. Já em complexos sistemas de gestão com vários níveis hierárquicos, a obtenção dessa flexibilidade pode exigir a reunião dos recursos financeiros do transporte urbano em um fundo especialmente criado, administrado por uma autoridade estratégica de transporte, do âmbito municipal ou metropolitano. Sob essa organização, todas as taxas locais incidentes sobre usuários de transportes, inclusive as de congestionamento, bem como quaisquer alocações de impostos locais ou transferências intergovernamentais para transporte deverão ser, via de regra, enviadas para o fundo.

Fundos de transporte urbano não implicam vinculação de impostos. Encargos com destinação exclusiva, caso do imposto sobre a folha de pagamentos de empregadores regadores, destinado à agência de transporte público parisiense RATP, têm a vantagem de contar com segura base legal e orçamentária, constituindo o substrato sobre o qual se desenvolve o planejamento de longo prazo do serviço. Contudo, o mérito de um fundo de transporte urbano não reside na existência da respectiva fonte fiscal vinculada. Além disso, para desenvolver a sua credibilidade, e, principalmente, obter apoio político e popular para as taxas de congestionamento, é essencial que sejam claramente delineados o objetivo e o escopo do referido fundo, que o emprego de seus recursos se sujeite a uma rigorosa avaliação e que haja transparência em suas operações.



www.antp.org.br

Instituições

A integração de políticas tem implicações institucionais significativas. Em nome da integração e da sustentabilidade do transporte urbano, os países em desenvolvimento deveriam evoluir, proveitosamente, na direção de preços que cubram os custos sociais totais em todos os modos, rumo a uma estratégia de subsídios direcionados capaz de refletir seus objetivos estratégicos e, ainda, para uma integração do financiamento do transporte urbano, sem perder os arranjos mais convenientes para a oferta de cada modo individual que dêem incentivos substanciais para a eficiência operacional e a eficácia de custos. A implantação desse conjunto de políticas tem importantes implicações institucionais, exigindo íntima coordenação tanto entre jurisdições como entre funções, bem como entre o planejamento e a operação das agências dos setores público e privado.

Quase sempre os fundamentos de coordenação institucional são muito frágeis. Poucas são as cidades que dispõem de uma agência de planejamento do uso do solo e transporte trabalhando em nível estratégico ou de uma competente unidade de gestão do tráfego. Por essa razão, a polícia de trânsito freqüentemente se envolve com o planejamento da gestão do tráfego, para o que é mal equipada e não capacitada. Além disso, o planejamento e a regulamentação do transporte público estão comumente ligados ao gerenciamento operacional. Essas instituições, como ora se apresentam, tendem a possuir quadros insuficientes e o treinamento de seu pessoal, ademais, é precário.

As instituições de transporte urbano precisam de reestruturação e fortalecimento. São necessárias ações em dois níveis. Primeiro, é preciso que as autoridades identifiquem o tipo de organização técnica necessária para tratar as questões de transporte urbano. Segundo, as organizações devem contar com recursos humanos e materiais adequados para desempenhar suas funções. Apesar de não existir uma receita única de planejamento institucional do transporte público aplicável a todos os países, há experiência suficiente para estabelecer alguns princípios gerais, capazes de reduzir os obstáculos que impedem a integração efetiva de políticas.

A coordenação entre jurisdições pode ser facilitada por meio de clara definição legal das responsabilidades de cada esfera de governo. Acertos institucionais formais podem ser feitos para facilitar a colaboração, quando há várias cidades em uma única conurbação. O processo de descentralização que se observa nos países em desenvolvimento pode oferecer uma excelente oportunidade para equacionar tais problemas. Particularmente, as transferências intergovernamentais precisam

ser planejadas com cuidado, para serem consistentes com a alocação de responsabilidades, e estruturadas para não distorcerem o estabelecimento de prioridades locais. Os governos centrais também podem encorajar a coordenação no âmbito metropolitano, como ocorre na França, fazendo que tanto a capacidade local de tributação como as transferências intergovernamentais sejam dependentes da existência de colaboração adequada entre jurisdições e funções.

A coordenação funcional deve se basear em um plano estratégico de uso do solo e transporte. O planejamento detalhado, tanto do transporte como do uso do solo, deve estar alinhado com o plano estrutural municipal ou metropolitano. A operação coordenada é aprimorada por clara alocação de funções entre agências, com as atividades mais estratégicas mantidas no âmbito metropolitano. As obrigações legalmente impostas sobre as autoridades locais devem ser suportadas por canais específicos de financiamento (como linhas diretas de custeio para as agências que devem oferecer tarifas reduzidas de transporte público). A responsabilidade pela segurança de trânsito também deve ser explicitamente alocada, situando-se a responsabilidade institucional no âmbito mais alto da administração local. A polícia de trânsito também deve ser treinada para o gerenciamento do tráfego e a administração da segurança, devendo envolver-se no planejamento de transporte e segurança.

As responsabilidades pelo planejamento e pela operação do transporte público devem ser institucionalmente segregadas. Para um efetivo envolvimento do setor privado, devem ser separadas as regulamentações técnica, de um lado, e econômica e de suprimentos, de outro. É necessário que se estabeleça uma clara estrutura legal para a competição na oferta de transporte público, seja no mercado, seja para o mercado. As operações devem ser inteiramente comercializadas ou privatizadas, e é preciso que se encoraje o desenvolvimento de novos prestadores privados competitivos de serviços, por meio do reconhecimento legal das associações etc. O setor público precisa desenvolver elevada habilitação em matéria de licitações para o serviço e gestão eficaz de contratos.

Política, participação e desempenho

O processo democrático de descentralização deve ser complementado por alta qualificação técnica. Por fim, a formulação de uma política de transportes envolve um compromisso entre interesses conflitantes. Está, portanto, fadada a se tornar um processo político. Com muita frequência (não apenas na América Latina), o processo político levou a maus investimentos e banalizou questões importantes do transporte urbano. Cidades que apresentaram boas práticas de ges-

tão e planejamento do transporte, como Curitiba e Cingapura, desenvolveram-se freqüentemente sob forte liderança e se apoiaram em alto nível de competência técnica e profissional em matéria de planejamento. A questão é saber conciliar a visão técnica com um processo democrático mais descentralizado e fragmentado.

A participação pública e o planejamento tecnicamente consistente podem ser complementares. O desenvolvimento de consulta e participação públicas, paralelamente ao processo democrático local, é um importante meio para aprimorar a formulação das políticas locais. Elas podem ocorrer mediante a exposição antecipada dos planos à imprensa independente e outras mídias, bem como por meio de processos mais formais de audiência ou consulta pública. Para projetos pontuais e de pequena escala de infra-estrutura, é possível a incorporação das preferências locais no próprio processo de detalhamento dos projetos. É possível também envolver os usuários do transporte público nos arranjos relativos às permissões de serviço, estabelecendo processos de consulta e reclamação e atrelando o pagamento de bônus aos permissionários a avaliações feitas pelo público ou pela mídia. Num âmbito mais estratégico, para projetos maiores e complexos, é comum que a consulta ocorra mais como uma tentativa de conciliar interesses concorrentes ou conflitantes; isso não obscurece o caráter fundamental dessas consultas na criação de estratégias consensuais de desenvolvimento urbano.

A participação popular precisa ser oportuna e bem estruturada. O processo de envolvimento no âmbito das estratégias exige ações em dois níveis. Em primeiro lugar, os processos públicos precisam ser organizados de modo a facilitar consultas oportunas e bem informadas. Além disso, especialmente onde são frágeis os processos locais políticos formais, a existência de grupos comunitários atuantes é de vital importância. Esses grupos, nos países em desenvolvimento, têm mais força no meio rural, e bem menos influência nas áreas urbanas. Uma vez que foram descentralizadas, transferindo-se para os municípios, as responsabilidades política e financeira pelo desenvolvimento urbano, é possível criar acertos institucionais e financeiros que melhor reflitam as interações complexas no interior do setor do transporte urbano ou entre ele e o restante das estratégias de desenvolvimento. Somente com uma base financeira e institucional cuidadosamente considerada é que pode se resolver o paradoxo fundamental do transporte urbano.



www.antp.org.br