



AEAMESP



“21ª SEMANA DE TECNOLOGIA METROFERROVIÁRIA”

Categoria:

Categoria 2: Financiamento e Gestão de Empreendimentos de Transporte

Título:

Importância da Participação do Governo Federal no Financiamento do Transporte de Passageiros Urbanos sobre Trilhos.

Autoria:

Fernando de Senna Bittencourt: Economista, Gerente técnico de Planejamento de Transporte da CBTU; com extensão em Financiamento de Projetos de Transporte (FGV-RJ); Oficina de Avaliação Socioeconômica de Projetos de Trens Urbanos (CEPAL/ONU); Transporte e Desenvolvimento Urbano (COPPE/UFRJ). Experiência: avaliação financeira e econômica, planejamento de transporte e elaboração de projetos. Empresas: CBTU, Microlab S.A., FAPERJ, FURNAS e Montor/Montreal Eng. S.A.

Giselle Duque Xavier: Engenheira de Produção, Função de Engenharia de Transporte, Pós graduação em Logística – COPPEAD. Experiência: logística. Empresas: CBTU, Petrobrás, L'Óreal, Hermes e Casa da Moeda.

Introdução:

A partir da Constituição de 1988 iniciou-se uma nova redemocratização do país, marcada por uma ampla abertura da economia brasileira. Entre outros efeitos no Setor de Transporte



AEAMESP



Público Urbano de Passageiros sobre Trilhos, esse processo conduziu à descentralização e desestatização de parte das funções de infraestrutura e operação dos serviços.

A nova configuração gerou repercussões importantes nas estruturas governamentais, até então vigentes, que apesar dos esforços de adaptação desenvolvidos, vêm apresentando certa inadequação às necessidades requeridas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as diretrizes e limites de atuação do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios no âmbito do transporte público urbano, conforme seus artigos:

Artigo 21 – Compete à União

Inciso XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Inciso XXI – Estabelecer princípios e diretrizes para o Sistema Nacional de Viação.

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

Inciso IX – Diretrizes da política nacional de transportes e Inciso XI – Trânsito e transporte.

Artigo 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Parágrafo 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas dos agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Artigo 30 – Compete aos Municípios



AEAMESP



inciso V – organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transportes coletivo, que tem caráter essencial.

Diante dessas disposições constitucionais, as questões de transporte público urbano de passageiros sobre trilhos passaram a ser de competência dos Estados e Municípios, o que levou à progressiva redução da participação do Governo Federal nesta atividade, resultando na ausência de políticas públicas de transporte em nível nacional durante um bom tempo, na falta de articulação entre os níveis de governo e na inexistência de mecanismos coordenados e consistentes de financiamento e apoio técnico.

As mudanças institucionais introduzidas no setor de transportes, onde o Estado Brasileiro transformou-se em um Estado fomentador do desenvolvimento, voltado para as funções de promoção, regulação, monitoramento e supervisão, exigem providências para a organização do setor.

No entanto, a participação do Governo Federal na instituição de políticas para o transporte urbano ainda é pouco significativa e se dá de forma descoordenada. Em razão disso, o país não acompanhou as transformações que estão ocorrendo no setor a nível mundial e todas as ações direcionadas para evitar a degradação ambiental, os insuportáveis congestionamentos das vias públicas, o alto índice de acidentes e o crescimento do transporte dito alternativo.

Em decorrência dessa nova realidade, e em observância aos dispositivos constitucionais anteriormente descritos, chegamos à descentralização e à desestatização parcial do setor, exigindo uma observação mais detalhada sobre a complexidade de uma ação conjunta dos três níveis de governo.



AEAMESP



Diagnóstico

Como se pode verificar, o quadro institucional para os transportes urbanos do país é bastante complexo, particularmente no que diz respeito a diretrizes, ações, responsabilidades e interfaces.

A partir de meados dos anos 90, o Governo Federal, para se adequar aos preceitos constitucionais de 1988, criou um amplo Programa de Descentralização da CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos, que era a principal operadora federal atuando no setor de transporte público urbano de passageiros sobre trilhos. Este Programa, que contava com financiamento do Banco Mundial, objetivou desenvolver projetos em diversas capitais do país, com a dupla finalidade de viabilizar sistemas de transporte urbano de passageiros sobre trilhos mais integrados e eficientes e, simultaneamente, transferir sua gestão do Governo Federal para Estados / Municípios. Como resultados do Programa foram descentralizados os sistemas de trens urbanos do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Fortaleza.

Nessa época a CBTU constituía o principal agente do Governo Federal para o setor, sendo responsável, inclusive, pela análise e apoio técnico a projetos estaduais, que pleiteavam recursos ou estavam em execução com investimentos da União. A CBTU fiscalizava ainda a aplicação dos recursos financeiros alocados nos projetos. Entre estes projetos, destacam-se a implantação de parte da Linha 2 do metrô de São Paulo, a construção de estações do metrô do DF e a introdução do metrô de Curitiba, desde sua concepção até o Projeto Básico de Engenharia.



AEAMESP



Passou-se assim um longo período em que os investimentos federais em infraestrutura do setor de transporte urbano de passageiros ficaram restritos no âmbito do Programa de Descentralização da CBTU e a alguns aportes de recursos para sistemas estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que passou a contar com uma secretaria (Semob) voltada para a elaboração das diretrizes da política de mobilidade urbana, mas que só instituiu sua primeira Política de Mobilidade Urbana em 2012, através da Lei Federal 12.587.

Em consequência da criação do novo ministério, a CBTU foi transferida do Ministério dos Transportes para o Ministério das Cidades, que encerrou o Programa de Descentralização, mesmo ainda tendo um resto de recursos do Banco Mundial a receber.

Nessa época, foi criado pelo Governo Federal o PPI - Plano Plurianual de Investimentos, com o objetivo de realizar investimentos em infraestrutura, os quais, num acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional), ficariam de fora do cálculo do superávit primário. Este Plano teve como sucessor o PAC – Plano de Aceleração do Crescimento e seus diversos desdobramentos (PAC 2, PAC da Mobilidade, PAC das Grandes Cidades). Com o PAC a União passou a alocar gradativamente importantes investimentos no setor, sinalizando sua intenção de participar dos investimentos em infraestrutura, pelo menos por algum tempo. Entretanto, com a crise econômica instaurada em 2015, este plano passa a ter sua execução futura duvidosa.

Com o advento do PAC2 e, provavelmente, em função da pressa do Governo Federal em viabilizar os projetos das cidades da Copa de 2014 e Olimpíada de 2016, a CBTU não foi mais requisitada para analisar os projetos sobre trilhos, ficando esta atribuição, aparentemente,



AEAMESP



com a Semob e a Caixa Econômica Federal. No entanto, deve-se ressaltar que estas instituições não contam com equipes técnicas gabaritadas para realizarem avaliações técnicas e econômicas de projetos sobre trilhos, bem como fornecer apoio técnico na fase de elaboração dos projetos, o que vem impactando negativamente a execução do PAC.

Este fato foi e vem sendo amplamente divulgado na mídia, como os seguintes noticiários, por exemplo:

a) “Mobilidade urbana patina e menos de 20% dos projetos estão em obras”

Daniel Rittner, André Borges e Edna Simão | De Brasília

Valor Econômico 19/022014

b) “Atraso em obras é frustrante, diz ministro”

FOLHA DE S. PAULO - SP | PODER

Gilberto Carvalho faz mea-culpa e afirma que governo "foi incompetente no diálogo com a sociedade sobre a Copa" País só cumpriu 41% das metas, segundo levantamento da Folha;

Dilma afirma que obras estão "encaminhadas"

DE CURITIBA

OUTRO TOM

O ministro Aldo Rebelo (Esporte) usou ontem tom diferente ao de Carvalho. No programa "Bom Dia, Ministro", da TV NBR, ele disse que a Copa ajudou o país a acelerar obras, mesmo aquelas que não ficarão prontas a tempo.

"As obras de mobilidade eram do PAC e estavam planejadas independentemente de o Brasil receber a Copa. São obras de que nossas metrópoles careciam para melhorar o tráfego. (...)

A Copa ajudou e ajuda, sim, o Brasil a ter uma infraestrutura melhor."



AEAMESP



OBSERVAÇÃO: SEGUNDO A REPORTAGEM DA FOLHA, APENAS 10% DAS OBRAS NA ÁREA DE MOBILIDADE FICARAM PRONTAS.

c) “Em obras de mobilidade urbana, burocracia e atraso (julho 2013)”

BRASÍLIA (O Globo) - Pelo ritmo das obras executadas pelo governo federal em parceria com estados e municípios desde 2011, o brasileiro não será beneficiado tão cedo pelos R\$ 50 bilhões prometidos semana passada pela presidente Dilma Rousseff para resolver os gargalos de mobilidade urbana nas metrópoles.

Um estudo do cronograma de execução do PAC da Mobilidade mostra que boa parte dos R\$ 18 bilhões prometidos para essas obras em 2011 — destinados às cidades com mais de 700 mil habitantes — ainda não saiu dos cofres do governo por causa de problemas como o vai e vem de decisões, a burocracia e a falta de projetos de estados e municípios. Dois anos e meio depois, apenas cinco dos 42 empreendimentos selecionados tiveram suas obras iniciadas, e só dois têm mais de 10% das obras realizadas.

Na Tabela 1, a seguir, pode-se visualizar, com base nos dados do site do Ministério do Planejamento (2), todos os projetos do PAC existentes em outubro de 2014:

Tabela 1: Situação do PAC em outubro de 2014



AEAMESP

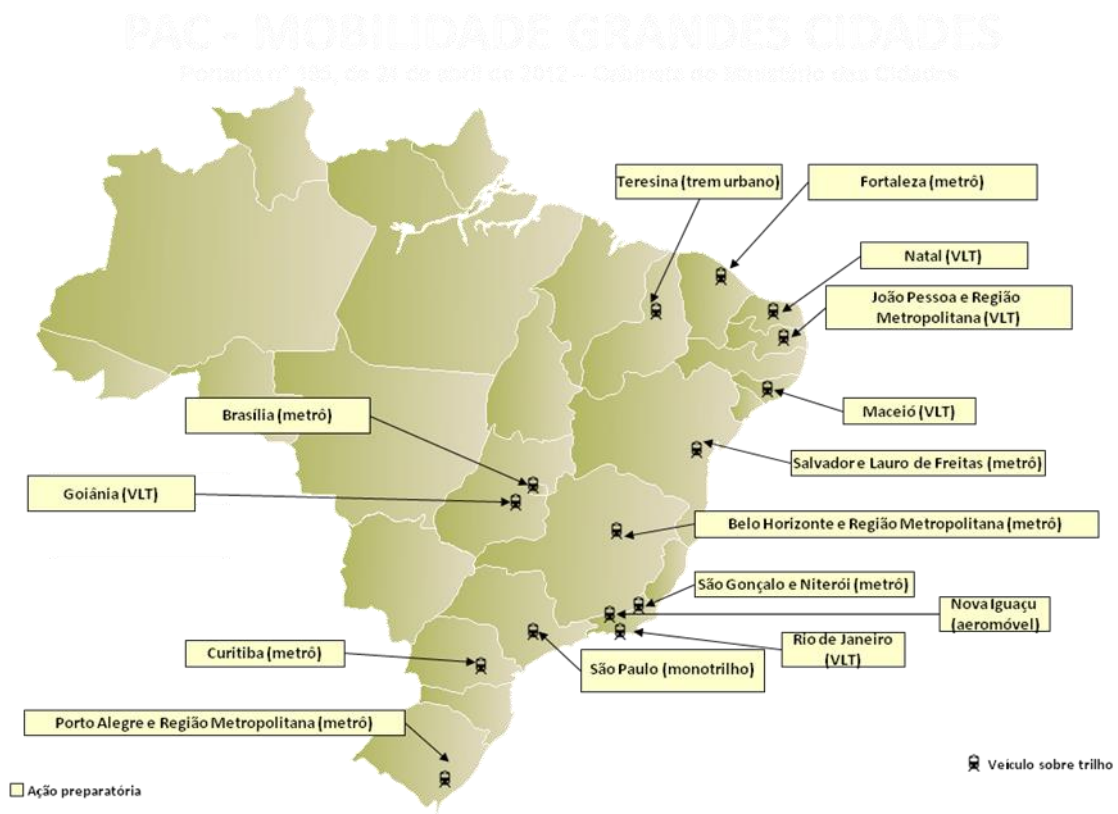


Cidade	Estado	Executor	Projeto	Valor	Situação
Porto Alegre	RS	Trensurb	Aeromóvel		Concluído
Recife	PE	CBTU	Metrô Recife - Aquisição de TUE		Concluído
Recife	PE	CBTU	Metrô Recife - Linha Sul diesel	R\$ 31.940.000,00	Execução
Porto Alegre	RS	Trensurb	Metrô Porto Alegre - Trecho S. Leopoldo /Novo Hamburgo	R\$936.720.000,00	Concluído
Brasília	DF	Metrô DF	Aquisição de 10 trens		Ação preparat.
Brasília	DF	Metrô DF	VLT - Aquisição de 10 trens		Ação preparat.
Belo Horizonte	MG	CBTU	Metrô BH - Aquisição de TUE	R\$211.000.000,00	Execução
João Pessoa	PB	CBTU	VLT - Aquisição de trens	R\$96.000.000,00	Execução
Natal	RN	CBTU	VLT - Aquisição de trens	R\$154.000.000,00	Execução
São Paulo	SP	Metrô SP	Construção de Monotrilho - Linha 17 Ouro Trecho 1	R\$1.394.130.000,00	Execução
Brasília	DF	Metrô DF	Estações Asa Sul		Ação preparat.
Fortaleza	CE	Metrofor	Estações Padre Cicero e Juscelino Kubitshek	R\$43.490.000,00	Execução
Campos	RJ	Município	EVTE - VLT trecho N. SRA, do Carmo/Aeroporto		Ação preparat.
Osasaco	SP	Município	EVTE - VLT nas vias marginais do Rodoanel		Ação preparat.
Duque Caxias	RJ	Município	EVTE - VLT Centro / Santa Cruz da Serra		Ação preparat.
Salvador	BA	Estado	EVTE do VLT Metropolitan		Ação preparat.
Recife	PE	Município	EVTE e Projetos do Metr Leve Trech III Av Domingos Ferreira		Ação preparat.
Campinas	SP	Município	EVTE e Projetos VLT Trancredo Neves / Aeroporto		Ação preparat.
Recife	PE	Município	EVTE e Projetos VLT trecho II Centro		Ação preparat.
Brasília	DF	Metrô DF	Expansão e Modernização do metrô		Ação preparat.
Canoas	RS	Município	Implantação de Aeromóvel Etapa I Guajuviras		Ação preparat.
Santos, S. Vic.	SP	Estado	Implantação de VLT Baixada Santista	R\$824.900.000,00	Execução
Petrolina	PE	Município	Implant sistema integr. Transp. A partir de um VLT		Ação preparat.
Campos	RJ	Estado	Implant Aeromovel no Centro		Ação preparat.
Fortaleza	CE	Metrofor	Linha Sul do metrô - Modernização dos sistemas de controle		Ação preparat.
Fortaleza	CE	Metrofor	Metrô Linha Leste		Licitação Projeto
BH, Contagem	MG	Estado	Rede de metrô - Linhas 1, 2 e 3	R\$2.928.892.786,00	Execução
Salvador	BA	Estado	Metrô Trecho Aeroporto Acesso Norte	R\$1.419.485.530,00	Execução
Curitiba	PR	Estado/Mun	Metrô de Curitiba Linha Azul		Licitação obra
Fortaleza	CE	Metrofor	Metrô Linha Oeste duplic e eletrif, 20 TUE e constr. 13 estaç.		Ação preparat.
Salvador	BA	Estado	Metrô Linha 1 Tramo III		Ação preparat.
Salvador	BA	CTS	Metrô Linha Tramo II	R\$665.898.290,00	Execução
Salvador	BA	CTS	Metrô Linha1 Trecho I	R\$20.350.000,00	Concluído
Goiania	GO		Metrô leve Eixo Anhanguera		Licitação obra
Belo Horizonte	MG	Estado/Mun	Linha 2 e Linha 3 Porjeto e obra		Ação preparat.
São Paulo	SP	Metrô SP	Metrô Linha 2 Vila Prudente/Vila Formosa		Licitação obra
Niterói, S Gonç	RJ	Estado	Metrô Linha 3 Monotrilho		Ação preparat.
S Paulo, ABC	SP		Monotrilho Linha 18 Fase 1		Licitação obra
Manaus	AM	Estado	Monotrilho Norte/Centro		Ação preparat.
Maceió	AL	CBTU	Expansão do VLT até Mangabeiras (Shopping Iguatemi)		Ação preparat.
Canoas	RS	Estado	Projeto Aeromóvel Canoas Fase 2		Ação preparat.
Maceió	AL		Projeto VLT Centro /Aeroporto/ Rio Largo		Ação preparat.
Brasília	DF		Projeto VLT W3 Sul/Norte		Ação preparat.
Fortaleza	CE	Metrofor	Projeto VLT Caucaia/Pecem		Ação preparat.
São Luiz	MA		Projeto VLT Centro/Anjo da Guarda		Ação preparat.
Goiania	GO		Projeto VLT Goiania - Obras complementares		Ação preparat.
Salvador	BA		Projeto VLT Metropolitan Trechos		Ação preparat.
Brasília	DF		Projeto expansão do metrô - Asa Norte		Ação preparat.
Belo Horizonte	MG	Estado/Mun	Projeto Trem Metropolitan Eldorado/Belvedere		Ação preparat.
SP, Guarulhos	SP	Estado	Trem Urbano Linha 13 Zona Leste/Guarulhos	R\$1.788.000.000,00	Execução
Maceió	AL	CBTU	Transformação do Trem Urbano em VLT		Ação preparat.
São Paulo	SP	Estado	Trem Urbano Linha 9 Zona Sul	R\$759.690.000,00	Execução
Londrina, Mar	PR		Trem Urbano Londrina/Maringá		Ação preparat.
Porto Alegre	RS	Trensurb	Trens	R\$260.000.000,00	Execução
Natal	RN	CBTU	VLT - revitalização da linha Parnamirim/Ribeira/Extremoz		Licitação obra
Maceió	AL		VLT Maceió - Trecho 1 Aeroporto/Maceió	R\$140.000.000,00	Execução
Rio de Janeiro	RJ		VLT - Área Central/Portuária	R\$578.343.000,00	Execução
Campo Grande	MS		VLT - Aeroporto Intern./UFMG		Ação preparat.
Cuiabá	MT		VLT Cuiabá/varzea Grande	R\$1.577.617.277,00	Execução
Salvador	BA	Estado	VLT Metropolitan Comercio/Calçada/Paripe		Ação preparat.
Recife	PE	Município	VLT Trecho I Av Norte		Ação preparat.
Teresina	PI		VLT Linha 1 Sudeste		Ação preparat.
Brasília	DF		VLT Linha 1 Trecho 1		Ação preparat.
Fortaleza	CE	Metrofor	VLT Paranguaba/Mucuripe	R\$307.510.000,00	Execução
				TOTAL R\$14.137.966.883,00	

Por esta tabela observa-se que, dos 64 projetos existentes, 37 ainda estavam na categoria de ação preparatória e que 19 eram responsáveis por investimentos de R\$ 14, 1 bilhões, dos quais apenas 2 estavam concluídos.

Através de outra fonte, o Balanço 2011 a 2014 do PAC2 (3), observa-se que apenas os projetos da CBTU e da TRENURB estão detalhados na publicação, ficando os demais meramente apontados no mapa, sem menção de sua situação, o que pode ser visto no mapa extraído do Balanço, a seguir:

Mapa 1: Projetos do PAC



Apesar de estar citada na publicação esta fonte, aparentemente, é o Ministério das Cidades.

O contexto internacional.



AEAMESP



Em estudos realizados sobre o contexto dos recursos disponíveis e dos mecanismos de financiamento existentes para os sistemas mundiais de transporte público de passageiros urbanos constata-se que a problemática fundamental enfrentada pelo setor de transporte público e o setor metroferroviário, em particular, refere-se à grande dificuldade que estes sistemas têm em gerar internamente receitas capazes de cobrirem seus custos de operação e, principalmente, seus custos de investimento.

Na Tabela 2 extraída do Jane's (1), verifica-se a existência de muitos sistemas necessitando de subsídios para cobrirem suas despesas operacionais, corroborando o que foi dito no parágrafo anterior. Observa-se também que a esfera governamental era responsável pela alocação desses subsídios, cujos montantes variam em vários casos entre 40% e 60%

No caso do modo metroferroviário, verifica-se um agravamento da situação, pois este modo requer elevados investimentos para implantação e expansão de seus sistemas. Assim, são poucos os sistemas que conseguem alcançar equilíbrio ou superávit entre receitas e despesas operacionais, como nos casos de alguns metrô asiáticos (Hong Kong e Cingapura, por exemplo). Contudo, estes sistemas asiáticos agregam receitas importantes oriundas de operações urbanas consorciadas ao empreendimento de transporte, o que não ocorre na quase totalidade dos sistemas.

Em relação aos investimentos em infraestrutura, são quase que integralmente suportados por recursos públicos. Apenas em poucos casos, a parceria público-privada e as concessões para a iniciativa privada alcançaram bons resultados, como no caso do metrô do Rio de Janeiro.

Diante do desequilíbrio no orçamento das empresas operadoras, que é motivado principalmente pela impossibilidade de se repassar a totalidade dos custos de operação e de

investimento para a tarifa, as administrações públicas se vêm obrigadas a cobrirem os déficits através de subsídios ou subvenções.

Tabela 2: Alocação de subsídios nos sistemas de transporte público no Mundo (Fonte (1))

PAÍS	CIDADE	SISTEMA	Financiamento da Operação			
			TARIFA %	OUTROS %	SUBSÍDIOS %	
Argentina	Buenos Aires	Metrovia	67	5	28	Participação do Governo Federal
Australia	Sydney	Sydney Ferry	69	18	13	Participação do Governo Federal
Austria	Viena	Metro	50	0,3	49,7	Governo Municipal
Austria	Viena	Trem suburbano	55,86	0,08	44,24	Governo Federal
Chile	Santiago do Chile	Metrô	90,3	9,7	0	Governo Federal
Holanda	Amsterdan	Metrô	28,2	11,6	60,2	Governo Federal
Finlândia	Helsinki	Todos os modos	52,7		43,7	Governo Municipal
Dinamarca	Copenhage	Trem suburbano	59,7	3	37,3	Governo Federal
França	Paris	Metrô	41,8	0	58,2	Governo Federal e Municipal
França	Grenoble	SEMITAG	34,4	2,1	63,5	Governo municipal
França	Lion	TCL	41,6		58,4	Governo municipal
França	Marselha	RTM	43	18	39	Governo municipal
Canadá	Montreal	MTC	47,8	7,5	44,7	Governo municipal
Canadá	Toronto	TTC	75	0	25	Governo municipal
Canadá	Quebec	Metrô	38	1,9	60,1	Governo municipal
Alemanha	Berlin	Metrô	40		60	Governo Federal
Romênia	Bucareste	Metrô	37,9	3,7	50,7	Governo Estadual
Hungria	Budapeste	Todos os modos	40,4	31,8	27,8	Governo municipal
República Tcheca	Praga	Todos os modos	25	6	69	Governo municipal
Itália	Roma	Metrô	24,9	0	75,1	Governo municipal
Japão	Nagoya	Metrô	85,5	6,2	7,9	Governo municipal
Japão	Fukuoka	Metrô	38,8	3,2	30,6	Governo municipal
Japão	Osaka	Metrô	90	8,1	1,9	Governo municipal 83,4 , federal 15,2, pref
Japão	Tóquio	Metrô	82,9	6,4	10,7	Governo federal e governo metropolitano
México	México	Metrô	42,4	4,6	53	Governo federal
México	Guadalajara	VLT	60		40	?
Venezuela	Caracas	Metrô	58	5,8	36,2	?
Colombia	Medelin	Metrô	92	8	0	Empresa privada
Noruega	Oslo	Metrô	63	7	30	Governo municipal
Portugal	Lisboa	Metrô	27	11	62	?
Russia	Moscou	Metrô	11	0	89	Governo federal
Espanha	Barcelona	Metrô	79,6	4,7	15,7	Governo municipal e estadual
Espanha	Madri	Metrô	45	13,7	41,3	Participação do Governo Federal
Suécia	Estocolmo	Trem	44	0	56	Governo municipal
Inglaterra	Newcastle	Metrô	84	0	16	Governo municipal
Inglaterra	Londres	Metrô	125			
Estados Unidos	Atlanta	Metrô	35	7	58	
Estados Unidos	Baltimore	Metrô	32	0	68	
Estados Unidos	Boston	Metrô	30,2	2,6	67,2	
Estados Unidos	Chicago	Metrô	46,3	2,9	50,8	
Estados Unidos	Nova Iorque	Metrô	30,7	11,2	58,1	

Na Tabela 3 extraída do Jane's (1), a seguir, mostra-se que a presença do Governo Federal, em vários países, é importante na alocação de subsídios para cobertura do déficit operacional.

Tabela 3 – Subsídios do Governo Federal para cobrir déficits operacionais.

Argentina	Buenos Aires	Metrovia	Participação do Governo Federal			
Australia	Sydney	Sydney Ferry	Participação do Governo Federal			
Austria	Viena	Trem suburbano	Governo Federal			
Chile	Santiago do Chile	Metrô	Governo Federal			
Holanda	Amsterdan	Metrô	Governo Federal			
Dinamarca	Copenhage	Trem suburbano	Governo Federal			
França (*)	Paris	Metrô	Governo Federal e Municipal			
Alemanha	Berlin	Metrô	Governo Federal			
Japão	Osaka	Metrô	Governo municipal 83,4 , federal 15,2, prefeitura 1,4			
Japão	Tóquio	Metrô	Governo federal e governo metropolitano			
México	México	Metrô	Governo federal			
Rússia	Moscou	Metrô	Governo federal			
Espanha	Madri	Metrô	Participação do Governo Federal			

Entre os países, deve-se ressaltar que, na França, a RATP é responsável por uma rede de transporte público composta por 14 linhas de metrô e 6 linhas de VLT, entre outros. Esta empresa, que conta com forte presença do Governo Federal, é responsável pelo transporte de 14 milhões de passageiros diários.

Outro destaque deve ser dado ao Consórcio de Madri, que apesar de não contar com uma participação direta do Governo Federal no consórcio, recebe subvenções importantes desta esfera de governo através do Ministério de Fomento.

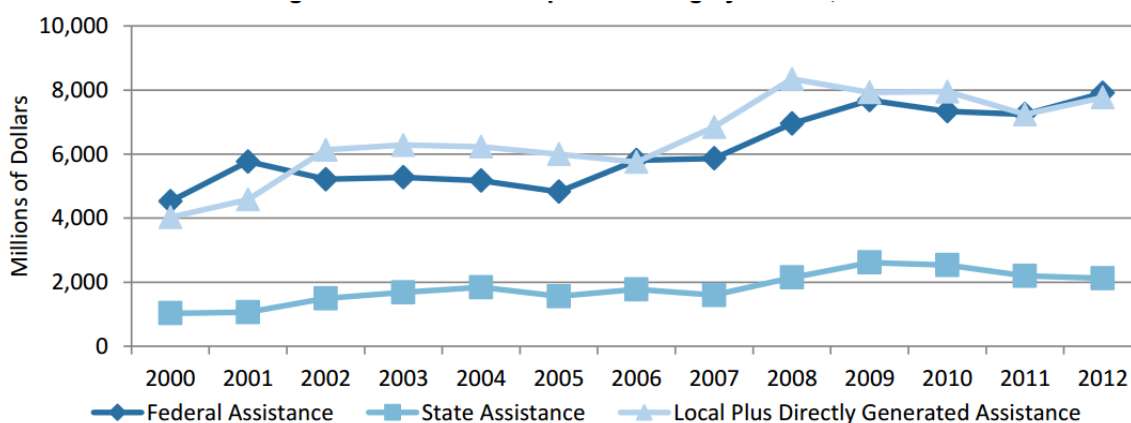
Nos Estados Unidos da América, a presença do Governo Federal nos investimentos de infraestrutura e na alocação de subsídios operacionais é fundamental através da FTA – Federal Transit Administration.

Nas cidades americanas são as próprias empresas operadoras que planejam e propõem os investimentos necessários ao sistema de transporte público urbano. Estes devem ser submetidos, por sua vez, à aprovação da Autoridade Metropolitana ou Regional de Transporte competente. Os projetos aprovados devem então submeter-se à aprovação da Organização de Planificação Metropolitana (OPM), que é um organismo exigido pela

legislação federal e tem funções de coordenação de projetos de transporte. Contudo, a entidade encarregada de fornecer a aprovação final do projeto de investimento é a FTA, que é uma agência subordinada ao Departamento de Transportes dos Estados Unidos. Os projetos aprovados vão compor, por sua vez, o plano quinquenal da OPM.

No Gráfico 1 (4), a seguir, verifica-se o impressionante volume de recursos crescentes alocados pelo Governo Federal Americano nos investimentos em infraestrutura e na cobertura de déficits operacionais nos Estados Unidos:

Gráfico 1: Crescimento dos investimentos por fontes de recursos



Na Tabela 4 (4), a seguir, mostra-se a participação do Governo Federal Americano em relação aos governos estaduais e locais:

Tabela 4 - Funding Sources - Government Funds (Report Year 2012)

Type	Directly Generated	Local	State	Federal	Total
Capital Funding, Millions of Dollars	4,210.3	3,559.9	2,122.8	7,907.1	17,800.2
Percent	23.7%	20.0%	11.9%	44.4% 1	100.0%
Operating Funding, Millions of Dollars	2,824.7	9,545.8	11,138.9	3,862.5	27,371.9
Percent	6.5%	21.9%	25.6%	8.9%	62.8%
Total Funding, Millions of Dollars	7,035.0	13,105.7	13,261.7	11,769.6	45,172.1



AEAMESP



Percent	11.5%	21.4%	21.6%	19.2%	73.6%
---------	-------	-------	-------	-------	-------

A diferença de 37,2% observada na linha de “Operating Funding” é porque este percentual é coberto basicamente pela receita tarifária dos operadores, ou seja, os operadores americanos convivem com déficits operacionais da ordem de 63% em média.

Diante do desequilíbrio no orçamento das empresas operadoras no Mundo, que é motivado principalmente pela impossibilidade de se repassar a totalidade dos custos de operação e de investimento para a tarifa, as administrações públicas se vêem obrigadas a cobrirem os déficits através de subsídios ou subvenções.

As razões para os governos subsidiarem a atividade de transporte público e, particularmente, o modo metroferroviário, são:

a) Razões de Ordem Econômica, dado que o transporte é uma atividade complementar às outras atividades econômicas e sociais, muito relacionadas com sua localização espacial e uso do solo, a melhoria e o aperfeiçoamento dos sistemas de transporte geram economias externas para os outros segmentos, propiciando um aumento da eficiência do sistema econômico da cidade como um todo. Uma característica de bens e serviços complementares é que sua oferta condiciona praticamente a existência dos bens que complementam. O transporte público é, portanto, fator indutor de revitalização e desenvolvimento econômico das cidades, com reflexos positivos na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Este último fator é consequência da maior acessibilidade ao mercado de trabalho, maior conforto nos deslocamentos e aumento do tempo para lazer e descanso. Por sua vez, o conjunto destes fatores, contribui para aumentar o nível de produtividade dos trabalhadores e para viabilizar a expansão habitacional para as regiões periféricas da cidade.



AEAMESP



b) Razões de Ordem Social - As razões sociais dizem respeito ao desejo da sociedade, através de seus governantes, de interferir no processo de transferência de renda, subsidiando serviços considerados essenciais e de amplo uso pelas comunidades nos extratos de renda inferiores, bem como permitir o acesso de determinadas camadas da população que não podem contar com outro meio de transporte, como nos casos dos desempregados, idosos e deficientes físicos;

c) Razões de Equidade - A utilização de recursos orçamentários e contribuições específicas (impostos, taxas e contribuições diversas) para financiar a parte dos custos não coberta pelos usuários diretos do sistema justifica-se pela existência de outros beneficiários indiretos, que deverão também pagar pelo custo de implantação e manutenção do serviço, como:

- a população residente no âmbito de influência do sistema de transporte, que se beneficia com a possibilidade de vir a utilizar o serviço caso necessite;
- os usuários de automóveis, que se beneficiam com o descongestionamento produzido pela existência do sistema de transporte público, através dos ganhos de tempo de viagem e dos custos de manutenção dos seus veículos;
- as empresas na área de influência do sistema, que se beneficiam com as facilidades de transporte dos seus empregados e consumidores;
- os proprietários imobiliários, que se beneficiam de um incremento no valor dos imóveis e dos aluguéis de suas propriedades pelas maior acessibilidade propiciada pelo sistema de transporte coletivo;
- a coletividade em geral, que se beneficia de uma melhoria global na eficiência urbana e dos efeitos positivos da maior utilização do transporte público, em detrimento do transporte



AEAMESP



individual, como: redução do consumo de energia, menor poluição ambiental, melhor distribuição e organização da vida urbana, etc..

Análise dos Resultados

Deve-se observar que a Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 30, atribui aos municípios a prestação dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, sendo à União (Artigo 21) reservada a competência de instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano (inclusive do transporte), legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito (Art. 22). É também competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Artigo 23) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A saúde, o acesso à cultura, à educação e a ciência, a proteção ambiental, o combate à poluição, a integração social, bem como a redução da pobreza e da marginalização passam necessariamente por cidades habitáveis, saneadas e dotadas de um sistema de transporte e circulação eficientes e capazes de promover a inclusão social dos menos favorecidos.

Como o transporte público urbano é definido pela Constituição Federal como um serviço essencial e, considerando também as funções que ele exerce, cabe ao Poder Público Federal incentivar, fiscalizar, propor diretrizes e coordenar ações de âmbito nacional que contribuam para melhorar o desempenho do setor.



AEAMESP



Na realidade a participação do Governo Federal no transporte urbano é inevitável. Diversas ações, de competência inequívoca da esfera federal, provocam impactos diretos no setor. É o caso, por exemplo, dos preços de combustíveis e de energia elétrica, que afetam fortemente os custos dos sistemas de transportes urbanos e que são determinantes para a sua viabilidade econômica. Da mesma forma, a política industrial, a admissão de empresas estrangeiras fabricantes de veículos sobre pneus, as condições de financiamento e a tributação, compõem talvez os fatores mais relevantes para a determinação do modelo de transporte urbano hoje existente no país. Vale ainda citar a legislação de transporte e trânsito e particularmente a regulamentação do vale-transporte, atualmente responsável por quase metade da receita das operadoras do transporte coletivo.

De fato, a amplitude e a complexidade das questões urbanas, torna imprescindível uma ação conjunta dos três níveis de governo.

Por um lado, faz-se necessário caracterizar o problema do transporte urbano como uma questão política local (Estados e/ou Municípios), assegurando seu ajustamento às peculiaridades e singularidades de cada região, integrando-o com os outros modos de transporte sob uma gestão unificada e inserindo-o no planejamento urbano e de uso do solo.

Por outro lado, não se pode prescindir de uma ação suplementar efetiva do Governo Federal, centrada no fomento e no apoio técnico-financeiro, através do desenvolvimento e implantação de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, que venha a se constituir, entre outros, no elo de ligação entre os diversos agentes do setor de transporte urbano visando o alcance de objetivos nacionais referentes à qualidade de vida nas cidades e eficiência econômica da produção de bens e serviços nos grandes centros urbanos.

Esta divisão de responsabilidades, perfeitamente compatível com os dispositivos constitucionais e com o pacto federativo, apresenta-se hoje como uma alternativa factível e adequada para o tratamento do transporte urbano no Brasil.

Outro fato que se deve ressaltar é que o Governo Federal é o maior detentor de recursos oriundos da arrecadação de tributos no país, após as transferências constitucionais.

Na Tabela 5 apresenta-se o nível de competência constitucional na arrecadação de impostos.

Tabela 5: Competência Impositiva segundo a Constituição

Competência	Impostos
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none">• sobre operações do comércio exterior – sobre importações (II) e exportações (IE) de produtos e serviços• sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR)• sobre produtos industrializados (IPI): imposto sobre valor agregado incidente sobre produtos manufaturados• sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) UNIÃO• sobre a propriedade territorial rural (ITR)
ESTADOS e DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none">- de transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD)• sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS): imposto sobre valor agregado incidente sobre bens em geral e alguns serviços• sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)
MUNICÍPIOS e DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none">• de propriedade predial e territorial urbana (IPTU)• sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (ITBI)• sobre serviços de qualquer natureza (ISS): excluídos aqueles tributados pelo ICMS

Tabela 6: Principais Contribuições Sociais

Competência	Contribuição
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none">• Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS• Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP• Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas –



AEAMESP



	<p>CSLL</p> <ul style="list-style-type: none">• Contribuição para o Seguro Social incidente sobre folha de pagamento (empregado / empregador) e sobre o trabalho autônomo
--	---

Reforçando a autonomia político-administrativa e financeira, a Constituição brasileira define um sistema de transferências entre União, Estados e Municípios, as quais podem ser de dois tipos: diretas ou indiretas, sendo esta última mediante a formação de fundos especiais.

Independentemente do tipo, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para os de menores níveis. Assim, o sentido é da União para os Estados e da União para os Municípios ou dos Estados para seus respectivos Municípios.

Os fundos, mediante os quais se realizam as transferências indiretas, são os seguintes:

- Fundo de Compensação de Exportações (FPEX): constituído por 10% da arrecadação total do IPI. Sua distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo.
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): 21,5% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos de forma diretamente proporcional à população e à superfície e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa.
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM): composto por 22,5% da arrecadação do IPI e do IR, com uma distribuição proporcional à população de cada unidade, sendo que 10% do fundo são reservados para os Municípios das Capitais.
- Fundos Regionais: Destinados a programas de desenvolvimento nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, seus recursos correspondem a 3% do IPI e do IR.

Sendo assim, as transferências constitucionais, via fundos, repassam a estados e municípios 47% do IR e 57% do IPI arrecadados pela União.

Tabela 7: Distribuição da Receita dos Impostos Partilháveis (%)

Competência	Impostos	União	Fundos Regionais	Estados	Municípios
UNIÃO	IR	53	3	21,5	22,5
	IPI	43	3	21,5 + 10	22,5
	IOF Ouro			30	70
	ITR	50			50
ESTADOS	ITCD			100	
	ICMS			75	25
	IPVA			50	50

Fonte (5)

Tabela 8: Receita Tributária Própria e Disponível (após transferências constitucionais) - 2010

	Receita Própria	Receita Disponível
União	59,3	57,1
Estados	26,5	24,6
Municípios	14,2	18,3

Fonte: (5)

Como se observa nesta tabela, o Governo Federal fica com mais de 57% da receita disponível com a arrecadação de impostos no país.

Provavelmente ciente dos aspectos mencionados, o Governo Federal criou o PAC, que passou a alocar recursos importantes para a implantação de novas linhas de metrô e VLT no país.

Contudo, observa-se que a eficácia na execução dos projetos de mobilidade, em geral, e do setor metroferroviário, em particular, constantes dos PAC, tem sido baixa. Muitos projetos ainda estão na situação de ação preparatória e projetos como os mon trilhos de Manaus (AM) e São Paulo (SP) e os veículos leves sobre trilhos (VLTs) de Cuiabá (MT), Fortaleza (CE) e Brasília (DF), deveriam ser entregues antes do início da Copa de 2014. Mas, isso não aconteceu e alguns deles ainda levarão mais de um ano para serem concluídos.



AEAMESP



Em relação ao VLT de Cuiabá, deve-se lembrar que este projeto vem apresentando diversos problemas, a ponto de se ter cogitado até de se abandonar o projeto.

De acordo com o Ministério das Cidades, em seu site, a responsabilidade pela execução das obras de mobilidade urbana é dos governos estaduais e municipais e que o órgão repassou os recursos conforme o andamento das obras. O Ministério cita, também, que “as principais dificuldades para a seleção, contratação e execução das obras estão relacionadas a fatores como fragilidade e falta de projetos, fluxo de contratação (capacidade de endividamento, documentos que comprovem regularidade fiscal, administrativa e jurídica), questões relativas ao licenciamento ambiental e licenciamento de órgãos de preservação do patrimônio histórico, obras em áreas urbanas densamente povoadas, grande número de desapropriações e deslocamentos involuntários, escassez de mão de obra local, falta de equipamentos e dificuldades técnicas e institucionais dos entes públicos.”

Algumas das dificuldades citadas, como a fragilidade e falta de projetos e dificuldades técnicas e institucionais dos entes públicos, podem ser creditadas a falta de uma entidade capaz de fornecer suporte técnico aos estados e municípios. Essa entidade poderia também realizar uma avaliação econômico-financeira e dos riscos envolvidos, além de executar um monitoramento técnico do andamento das obras, de modo a minimizar atrasos.

Conclusões

Pode-se concluir que o Governo Federal não pode se omitir do setor de Transporte Público Urbano de Passageiros sobre Trilhos, como ficou evidenciado nos parágrafos anteriores.

Não se pode prescindir de uma ação suplementar e efetiva do Governo Federal, à atuação dos Estados e Municípios efetiva. Esta ação deverá ser centrada no fomento e no apoio



AEAMESP



técnico-financeiro, através do desenvolvimento e implantação de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana, que venha a se constituir, entre outros, no elo de ligação entre os diversos agentes do setor de transporte urbano visando o alcance de objetivos nacionais referentes à qualidade de vida nas cidades e eficiência econômica da produção de bens e serviços nos grandes centros urbanos.

Esta divisão de responsabilidades, perfeitamente compatível com os dispositivos constitucionais e com o pacto federativo, apresenta-se hoje como uma alternativa factível e adequada para o tratamento do transporte urbano no Brasil.

Além disso, como o Governo Federal fica com 57% da receita disponível com a arrecadação de impostos, após as transferências constitucionais para Estados e Municípios, é importante que destine uma parte desta receita para investimentos no setor. Contudo, tem que estabelecer um programa de longo prazo, com destinação de recursos previsível ao longo dos anos.

A ANPTrilhos, através de seu presidente abordou no ano passado o que se espera do Governo Federal:

“O Presidente da ANPTrilhos, Joubert Flores, destacou a importância de ser adotada uma política perene de obtenção de recursos, pois os investimentos em transporte de massa costumam ser de grande porte e longo prazo. A imprevisibilidade e descontinuidade destes recursos geram incertezas na operação e no planejamento destes empreendimentos. Joubert ressaltou que a situação fica seriamente prejudicada, quando esta situação afeta diretamente a qualidade de serviço da operação, frustrando as expectativas dos usuários e beneficiários.

A ANPTrilhos apoia o renascimento da política de valorização do transporte sobre trilhos como sendo de importância vital quando atende corredores de grande demanda....” (Brasília 14/03/2014)



AEAMESP



Referências Bibliográficas

- (1) Jane's. Urban Transport Systems (2008 – 2009), 27a Edition, Ed. Mary Webb
(Contributing Editor: Jackie Clarke)
- (2) Ministério do Planejamento - <http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/mobilidade-urbana/br/150>
- (3) PAC2 11º Balanço – 2011 a 2014, Ano IV
- (4) APTA (American Public Transportation Association). 2014 Public Transportation Fact Book, 65th Edition, November 2014
- (5) PUREZA, Maria Emília. Arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados e Valores Partilhados com Estados, Distrito Federal e Municípios, Estudos Técnicos nº 15/2015, Câmara dos Deputados (COFF), maio de 2015.