

Outubro 2013

Cooperação técnica na área de mobilidade urbana e de desenvolvimento sustentável com o Estado do Rio de Janeiro

Relatório de missão 2: governança financiamento e planejamento dos transportes coletivos



GOVERNO DO
Rio de
Janeiro



AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Cooperação técnica na área de mobilidade urbana e de desenvolvimento sustentável com o Estado do Rio de Janeiro

Relatório de missão 2 : governança financiamento e planejamento dos transportes coletivos

Referência nº ACH-2012-068

Outubro 2013

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél.: + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax: + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Diretor geral: François Dugeny

Departamento: Gilles Antier, diretor da Missão internacional
Estudo realizado pelo I'IAU îdF : Iuli Nascimento et Eric Huybrechts
e pelo STIF: Jean-Christophe Monnet et Laurence Debrincat
N° de referência: 10.12.27

Ilustração frontispício: Iuli Nascimento (IAU îdF)

Objetivos da missão 2

A segunda missão do projeto de cooperação da Agência francesa de Desenvolvimento em benefício do Estado do Rio de Janeiro (referência nº ACH-2012-068) foi conduzida pelo STIF e o IAU-îdF, com o envio de três especialistas, de 26 a 30 de agosto de 2013:

- O Sr. Jean-Christophe Monnet, Delegado para os usuários e as relações institucionais e internacionais (STIF)
- A Sra. Laurência Debrincat, Responsável da Divisão de Estudos Gerais (STIF)
- O Sr. Iuli Nascimento, geógrafo (IAU-îdF).

Esta era uma missão de debates sobre a governança, o financiamento, a política tarifária e o planejamento dos transportes coletivos.

Foram realizadas reuniões com:

- todas as operadoras de transporte coletivo do Estado do Rio de Janeiro;
- os órgãos estaduais competentes na área do transporte coletivo, do desenvolvimento e planejamento urbanos;
- representantes dos municípios da área ao Leste da baía da Guanabara e da Baixada Fluminense (houve uma reunião com os representantes dos demais municípios da RMRJ durante a missão 1).

As reuniões deram ensejo a interações muito proveitosas.

As empresas do setor de transporte apresentaram as recentes melhorias em benefício da rede de transportes coletivos, os projetos em andamento e futuros. As Prefeituras e os órgãos estaduais expuseram os desafios do desenvolvimento urbano nos seus territórios e a necessidade de caminhar para um verdadeiro planejamento neste quesito.

As apresentações sobre a situação na região Ile-de-France levantaram muitas perguntas e o interesse dos interlocutores brasileiros, diante de um modelo de governança tão diferente.

Foi promovida uma reunião, presidida pelo Secretário Estadual de Transportes, Sr. Julio Lopes, na presença das operadoras e dos órgãos estaduais. Foi a oportunidade de reunir em torno da mesa as partes interessadas e de encetar um diálogo a respeito das questões de governança e, em especial, do papel de uma autoridade organizadora integrada e da sua relação com as operadoras, do financiamento e da tarifação, bem como da interlocução com o público.

Já os contatos com a Prefeitura do Rio de Janeiro foram muito restritos: resumiram-se a uma visita de cunho técnico ao centro de operações.

O presente relatório de missão apresenta os principais itens produzidos durante a mesma. Aborda sucessivamente:

- A governança na organização dos transportes coletivos;
- O papel das operadoras e a fiscalização exercidas pelos órgãos estaduais;
- O financiamento dos transportes coletivos;
- A tarifação;
- O planejamento.

Para cada temática, estão descritas as principais características dos sistemas que operam na Île-de-France e na Região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Também são elencados os desafios que se apresentam ao Estado do Rio de Janeiro e, quando possível, as primeiras recomendações.

Índice

Objetivos da missão 2	2
1 A governança dos transportes coletivos	5
1.1 Condicionantes para a implantação de uma autoridade organizadora do transporte público	5
1.2 O exemplo do STIF, autoridade organizadora dos transportes da Île-de-France	6
1.3 A governança dos transportes no Rio de Janeiro: uma constelação de atores sem real coordenação	8
1.3.1 A SETRANS e as agências vinculadas ao Estado	8
1.3.2 O papel chave da FETRANSPOR	10
1.4 Desafios e possíveis linhas de ação	10
1.4.1 Ampliar o papel da AMTU	10
1.4.2 Um imprescindível consenso político	11
2 As relações com as operadoras	12
2.1 As bases da relação entre a autoridade organizadora e as operadoras	12
2.1.1 Os diversos modos de gestão	12
2.1.2 Conteúdos e objetivos de um contrato: o modelo francês	12
2.2 Os contratos entre o STIF e as operadoras na Île-de-France: atender às expectativas dos usuários	13
2.2.1 A situação específica da Île-de-France	13
2.2.2 Contratos para prestar um melhor serviço aos usuários	13
2.3 Um sistema de concessão que favorece as operadoras	15
2.3.1 Operadoras poderosas	15
2.3.2 Concessões longas baseadas no equilíbrio econômico	18
2.4 Desafios e possíveis linhas de ação	19
2.4.1 Caminhando para mais exigências pela melhoria do serviço	19
2.4.2 Encontrando margens de manobra para uma evolução progressiva	20
3 O financiamento	21
3.1 O financiamento dos transportes coletivos na Île-de-France	21
3.1.1 As despesas de funcionamento	21
3.1.2 As despesas de investimento	26
3.2 O financiamento dos transportes coletivos na RMRJ	26
3.2.1 Despesas de funcionamento	26
3.2.2 O financiamento das despesas de funcionamento	27
3.2.3 Despesas de investimento	28
3.3 Desafios e possíveis linhas de ação	30
3.3.1 Estabelecer uma visão consolidada das despesas e do seu financiamento	30
3.3.2 Controlar os custos operacionais	30
3.3.3 Uma participação das prefeituras no financiamento dos transportes coletivos?	30
4 Política tarifária	31
4.1 A tarifa na Île-de-France	31
4.1.1 Integração tarifária	31
4.1.2 Tarifa social	32
4.1.3 A facilidade tarifária	33
4.2 Tarifa na RMRJ	33
4.2.1 Tarifa acessível a todos	33
4.2.2 Benefícios tarifários	34
4.2.3 Integração tarifária	34
4.2.4 Bilhetagem eletrônica	34
4.3 Desafios e possíveis linhas de ação	35
4.3.1 Controle da oferta, tarifa e financiamento	35
4.3.2 A Riocard	36
5 Planejamento das infraestruturas de transporte coletivo	37
5.1 O planejamento na Île-de-France	37
5.1.1 Principais documentos de planejamento	37
5.1.2 Estudos de planejamento conduzidos pelo STIF	38
5.1.3 O exemplo do “redesenvolvimento” da Plaine Saint-Denis	38
5.1.4 Do planejamento à realização: as programações financeiras	40
5.2 O planejamento na RMRJ: o PDTU	41
5.2.1 O PDTU de 2002-2005	41
5.2.2 Um novo PDTU em elaboração desde 2011	44
5.3 Desafios e possíveis linhas de ação	45

Estado do Rio de Janeiro – Agência Francesa de Desenvolvimento

5.3.1	Rumo ao planejamento integrado ordenamento / transporte	45
5.3.2	A programação financeira dos investimentos além de 2016.....	45
6	Anexos.....	47
6.1	Programa da missão.....	47
6.2	Pessoas entrevistadas	51

1 A governança dos transportes coletivos

Hoje em dia, todas as grandes metrópoles mundiais precisam enfrentar um desafio decisivo: organizar e controlar o desenvolvimento dos transportes. Diante de uma mobilidade em constante aumento, só uma oferta de transportes públicos de qualidade pode proporcionar um desenvolvimento urbano coerente e sustentável, ao contribuir para o correto controle dos espaços e o combate à poluição.

A análise da situação em diferentes metrópoles mundiais mostra que uma boa governança dos transportes públicos passa pela instituição de uma verdadeira autoridade responsável pelo transporte público, capaz de organizar e planejar a oferta, modernizar e desenvolver os sistemas, e ao mesmo tempo zelar pela consistência do sistema de transporte e promover um planejamento de escala metropolitana.

1.1 Condicionantes para a implantação de uma autoridade organizadora do transporte público

Para se instituir uma autoridade organizadora (AO) do transporte público, devem ser identificadas e tratadas algumas questões chaves:

- Qual o território pertinente para a atuação de uma AO?
 - o território atendido pela rede de transporte público urbano, até mesmo periurbano?
 - A área que corresponde às práticas de deslocamento dos moradores?
- Quais devem ser as suas competências?
 - No mínimo, os transportes públicos urbanos: ônibus, VLTs, metrô. Mas também os trens que atendem as áreas periurbanas;
 - Tarifa, oferta de transporte, qualidade de serviço, integração modal, planejamento da mobilidade, investimentos;
- Quando existe, que espaço para o transporte informal (complementar)?
 - Encontrar soluções para integrá-lo progressivamente, em complemento da rede clássica de transportes públicos.

As modalidades de gestão dos transportes públicos urbanos que serão escolhidas também são determinantes para firmar o papel da autoridade organizadora e propiciar as condições para alcançar os objetivos definidos para o desenvolvimento da mobilidade:

- A própria autoridade organizadora pode executar todo ou parte do serviço, por meio de uma ou das operadoras públicas;
- A autoridade organizadora também pode licitar a execução do serviço:
 - para uma única operadora, possuindo o monopólio da operação por prazo limitado;
 - ou, pelo contrário, para várias operadoras, loteando a rede, por modais ou áreas geográficas.

Por fim, a implantação de uma autoridade organizadora forte levanta a questão da sua organização e dos recursos de que dispõe:

- Um órgão de decisão política forte (Conselho de Administração), que reúne as autoridades políticas da região;
- Recursos humanos competentes e em número suficiente
 - para ter condições de tomar decisões sem depender de outros órgãos, é imprescindível desenvolver uma capacidade técnica própria (departamento de estudos interno e/ou apoio de consultoras);

- Recursos financeiros sustentáveis
 - capazes de custear o desenvolvimento da oferta de transporte, o aprimoramento da qualidade do atendimento, os investimentos (novo material rodante, grandes projetos...);
 - oriundos de diversas fontes de recursos potenciais: a receita (tarifa), subvenções federais, do Estado e/ou dos municípios, empresas (tributo para o transporte na França), usuários de carro particular (taxas sobre o combustível, pedágios urbanos), proprietários de imóveis, etc...
- Controle dos gastos e otimização das receitas
 - contratos que permitam limitar os custos das operadoras
 - controle dos investimentos (autoridade contratante)
 - política tarifária adequada
 - novas receitas (publicidade, comércios nas áreas de transporte,...)

Não existe um modelo único, mas uma autoridade agregando todas as autoridades políticas da área metropolitana, dotada de competências estratégicas e de recursos sustentáveis, ensejará uma governança eficaz.

1.2 O exemplo do STIF, autoridade organizadora dos transportes da Île-de-France

Nesse particular, o modelo de organização dos transportes públicos urbanos na França pode ser um primeiro referencial. Mas acima de tudo, o papel do Consórcio dos transportes da Île-de-France (STIF), que organiza, coordena, financia, moderniza e desenvolve a rede de transportes públicos em Paris e em toda a região Île-de-France representa um exemplo pertinente, considerando o tamanho e os desafios de uma metrópole como o Rio de Janeiro.

Ao longo dos últimos 20 anos, o STIF seguiu uma trajetória que, desde sua descentralização em 2005, o firmou enquanto verdadeira autoridade organizadora integrada, promotora da coerência dos transportes públicos da Île-de-France como um todo, responsável pelas competências estratégicas capazes de propiciar o bom funcionamento, como também o desenvolvimento dos sistemas.

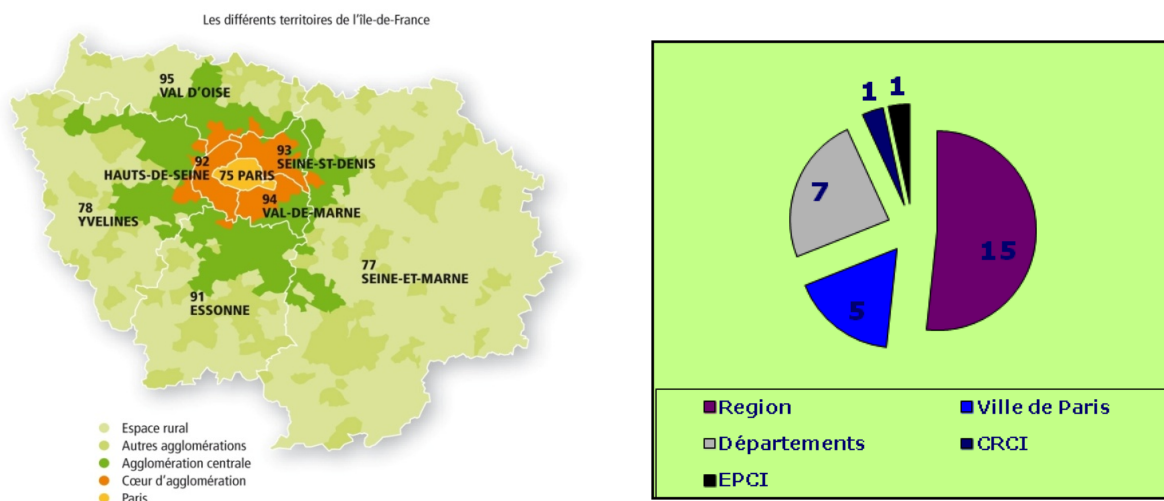


Figura 1. Composição do Conselho do STIF desde sua descentralização em 2005 e distribuição dos 29 assentos entre os governos locais

A organização e as competências do STIF foram apresentadas em detalhes durante a Missão 2, durante uma reunião com o Secretário Estadual de Transportes, os responsáveis da AMTU e outras agências de transporte do Rio de Janeiro, além das operadoras de transporte. Foram enfatizados os diferenciais do STIF que:

- tem competência sobre todos os modais de transporte coletivo de toda a região Île-de-France, que se traduz por um Conselho de Administração que agrega todos governos locais da Île-de-France (Região, Prefeitura de Paris, Departamentos, além dos Estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal) presidido pelo Presidente do Conselho Regional;
- define os serviços de transporte público, estabelecendo as tarifas, os padrões de oferta nos sistemas e as metas de qualidade de serviço;
- define as políticas de atendimento ao usuário (integração tarifária e bilhetagem, informação ao usuário, acessibilidade,...) e as condições da sua implementação, zelando pela interoperabilidade entre as diversas transportadoras;
- desde 2000, firma com as operadoras contratos que traduzem as prioridades da autoridade organizadora e contribuem para o controle dos custos;
- planeja a mobilidade, por meio do Plano de Deslocamentos Urbanos da Île-de-France (PDUIF), que ele próprio elabora;
- conduz os estudos, como também os investimentos, com exceção do que diz respeito ao projeto do Grande Paris Express, objeto de uma organização específica;
- define as normas da intermodalidade, competência fundamental para ensejar um desenvolvimento consistente e eficiente da rede de transporte;
- precisa assegurar um equilíbrio financeiro sustentável.

Para cumprir suas missões e alcançar suas metas, o STIF pode contar com:

- recursos financeiros sustentáveis. Arrecada, além da receita, o tributo para o transporte, uma taxa sobre a folha de pagamentos das empresas com mais de 9 funcionários e contribuições públicas dos governos locais membros do Conselho de Administração;
- uma equipe de mais de 350 especialistas.

Por fim, o papel do STIF como autoridade organizadora foi referendado pelo projeto do Novo Grande Paris. A *Société du Grand Paris*, responsável pela realização do Grande Paris Express, novo metrô automático em volta de Paris, é um estabelecimento público. Por sua vez, o STIF, que zela pela coerência dos investimentos na Île-de-France, precisará aprovar as diferentes etapas da construção do Grande Paris Express, será proprietário do material rodante e deverá contratar as operadoras dessa nova rede.

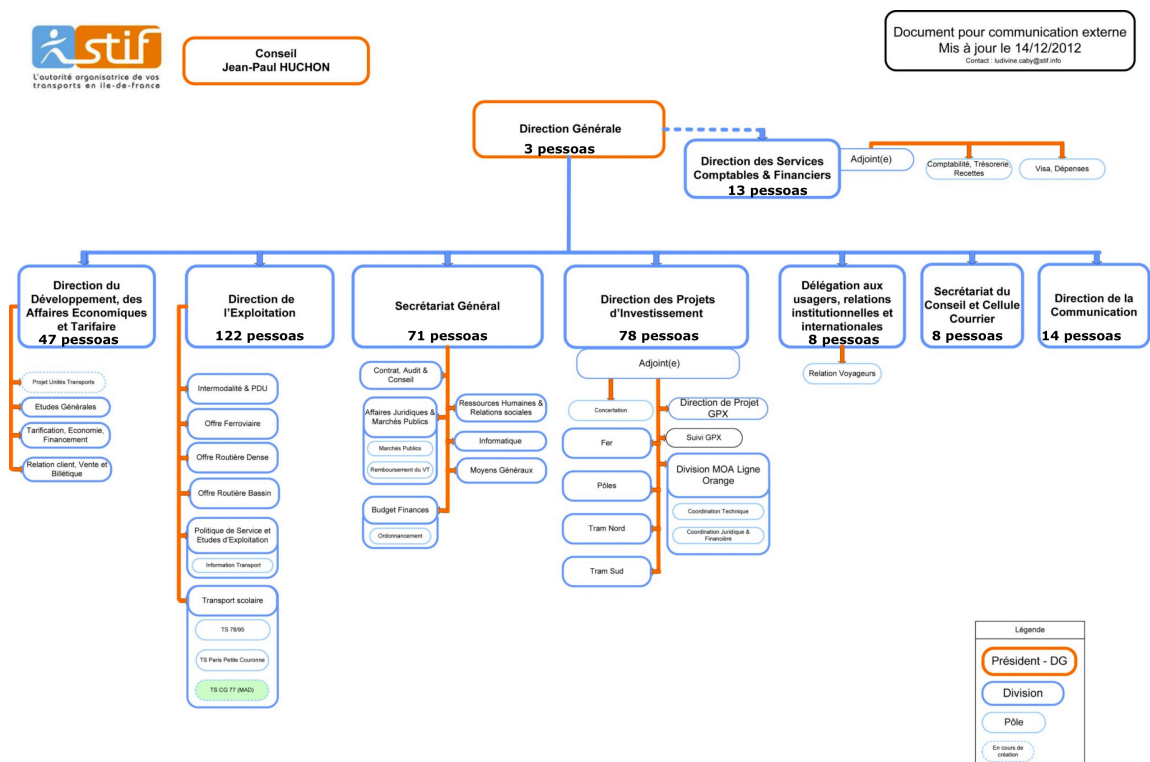


Figura 2. Organograma do STIF em 2013

1.3 A governança dos transportes no Rio de Janeiro: uma constelação de atores sem real coordenação

A missão de definição do STIF/IAU Île-de-France realizada em março de 2013 constatou o fracionamento das responsabilidades entre o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e os municípios, de um lado, e entre as próprias agências vinculadas ao Estado, do outro.

As diversas reuniões mantidas durante a segunda missão ajudaram a esclarecer o entendimento do papel dos atores mais relevantes, suas reais competências, seus recursos e o equilíbrio dos poderes resultante desse cenário.

1.3.1 A SETRANS e as agências vinculadas ao Estado

1.3.1.1 A SETRANS

A Secretaria Estadual de Transportes (SETRANS) é responsável pela definição da política de mobilidade urbana e pela coordenação dos diversos atores na execução dessa política. Para tanto, recebe dotações orçamentárias definidas no Plano Plurianual de investimento (PPA) e confirmadas nas leis orçamentárias anuais.

A SETRANS também exerce a tutela sobre determinados órgãos administrativos de diversas naturezas financiadas diretamente pelo orçamento estadual (e cujas contas são consolidadas). Desempenha, portanto, papel chave na perspectiva da criação de uma autoridade organizadora.

1.3.1.2 A AMTU

A Agência Metropolitana dos Transportes Urbanos (AMTU), criada em 2007, está sob a autoridade do Estado que fornece o seu orçamento e seu quadro. É presidida pelo

Cooperação técnica nas áreas da mobilidade urbana e do desenvolvimento urbano sustentável com o estado do Rio de Janeiro

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France – Syndicat des transports da Île-de-France
Missão 2: governança, financiamento e planejamento dos transportes coletivos – Outubro de 2013

Secretário Estadual de Transportes. Tem como objeto coordenar as estratégias e os projetos na área dos transportes urbanos e se firmar enquanto marco institucional entre as diferentes agências que administram os serviços de transporte e as operadoras do setor.

A AMTU conduz a revisão do Plano Diretor dos Transportes Urbanos (PDTU), documento estratégico para a priorização dos futuros investimentos. Esta é uma competência importante que deve ajudar a AMTU a firmar o seu papel.

A AMTU desempenha, portanto, um papel que se restringe ao diálogo e ao planejamento e não constitui uma autoridade organizadora dos transportes públicos da região metropolitana do Rio de Janeiro. De fato, muitas das competências que normalmente cabem a uma autoridade organizadora são exercidas por outras agências estaduais ou até mesmo pelas operadoras em alguns casos.

1.3.1.3 A AGETRANSP

A Agência reguladora das concessões dos serviços públicos de transportes (AGETRANSP), criada em 2005, é um órgão independente responsável por fiscalizar a prestação dos serviços pelas concessionárias (metrô, trem, barcas). Zela pelo equilíbrio dos contratos de concessão, de modo a garantir, em especial, a eficiência do serviço e a segurança do usuário.

Portanto, a AGETRANSP fiscaliza a implementação das cláusulas tarifárias e a realização dos objetivos determinados nos contratos de concessão. Pode multar as operadoras em caso de falha na prestação do serviço (oferta não realizada, regularidade, intervalos, segurança...). As multas arrecadadas são revertidas para a modernização das suas instalações.

A AGETRANSP avalia os equilíbrios financeiros dos contratos e para tanto recebe os balanços financeiros mensais e anuais de cada concessionária. É realizada uma avaliação completa a cada 5 anos, para cada concessionária, para eventuais revisões nas condições do contrato.

Em estreito vínculo com as forças de segurança, a AGETRANSP deve dar a sua anuência a qualquer decisão de emergência relativa à segurança pública que possa impactar o funcionamento dos sistemas de transporte.

A AGETRANSP é dirigida por um Presidente e 5 conselheiros e conta com duas câmaras técnicas. 120 fiscais técnicos vinculados à SETRANS estão lotados na agência. Uma câmara técnica trata das questões econômicas e tarifárias, a outro trata do funcionamento técnico dos sistemas.

A AGETRANSP desempenha, portanto, um papel importante no monitoramento das concessões e dispõe de recursos humanos e técnicos significativos. De certa forma, atua como uma Direção das finanças e dos contratos, tal como existe numa autoridade organizadora clássica.

1.3.1.4 A RIOTRILHOS e a CENTRAL

A Riotrilhos é uma Sociedade de Economia Mista (SEM) estadual. Até a concessão ao setor privado em 1997, era a operadora pública do metrô do Rio. Desempenha hoje as funções de escritório de engenharia na área do transporte sobre trilhos (metrô), para a SETRANS, além da assessoria à contratação nos projetos.

A CENTRAL, que tem o mesmo formato e passou pelo mesmo processo, desempenha papel equivalente para o transporte ferroviário.

1.3.1.5 O DETRO

O Departamento de Transporte Rodoviário do Estado do Rio de Janeiro (DETR) é o órgão responsável pela regulação dos serviços de ônibus intermunicipais e pela política relacionada ao setor informal.

1.3.2 O papel chave da FETRANSPOR

Além das diferentes agências estaduais que participam da organização e da fiscalização do sistema de transporte, cabe considerar o papel relevante desempenhado pela FETRANSPOR, que reúne os 10 Consórcios e 208 empresas de ônibus que operam na região metropolitana do Rio de Janeiro.

A FETRANSPOR foi encarregada de desenvolver o Vale Transporte instaurado em 1987 (cf. item 4.2.4.1). Na ocasião, a FETRANSPOR criou um departamento específico para realizar essa tarefa.

Além disso, também foi a FETRANSPOR, através da sua filial RioCard TI (101 funcionários), que desenvolveu e hoje administra o sistema de cartões dos transportes públicos que comercializa a RioCard. Em função disso, a RioCard TI recebe a subvenção pública do Estado para o Bilhete Único e realiza os repasses do rateio da receita entre as operadoras.

Ao realizar a gestão, repassar as subvenções públicas e organizar a integração tarifária, a FETRANSPOR desempenha um papel chave que habitualmente compete à autoridade organizadora. Dessa forma, ao longo dos anos, a FETRANSPOR impôs-se como interlocutor incontornável do Estado e da Prefeitura do Rio de Janeiro. A FETRANSPOR desenvolveu altas competências e know-how: implantação dos corredores reservados aos ônibus (BRS) ou ainda, estudos para os futuros projetos de Bus Rapid Transit (BRT). É, portanto, um ator de peso e incontornável da mobilidade na região metropolitana.

1.4 Desafios e possíveis linhas de ação

A quantidade de entidades a atuar, entre as quais algumas possuem expressivos recursos humanos e financeiros, e com fortes competências, nos leva a considerar com pragmatismo a criação de uma autoridade organizadora de transporte. Mas a vontade política será determinante para levar o projeto a cabo.

1.4.1 Ampliar o papel da AMTU

O Estado demonstrou seu interesse pela implantação de uma autoridade organizadora dos transportes para a região metropolitana. A AMTU poderia ser o núcleo de uma entidade futura, que poderia ir sendo constituída progressivamente ao longo dos anos. É, de fato, imprescindível, antes de mais nada, definir uma estratégia, com um roteiro. Lembramos que o próprio STIF levou cerca de 15 anos para, a partir de 2005, firmar o seu papel de verdadeira autoridade organizadora na Île-de-France.

Para tanto, a AMTU precisa adquirir novas competências e aproveitar cada oportunidade para assentar sua legitimidade. A condução do PDTU já é uma competência importante em matéria de planejamento, que deve proporcionar à AMTU um papel de liderança para o desenvolvimento dos transportes coletivos. Mas a AMTU precisa se impor em outras competências que dizem respeito a necessidades fundamentais para o aprimoramento da atual rede e suas possibilidades de desenvolvimento. Dessa forma, a AMTU poderia conduzir uma política de intermodalidade e de multimodalidade, que está fazendo falta hoje quando se trata de criar novas estações de integração. A AMTU também poderia emitir recomendações ou normas, até mesmo Planos Diretores que teriam prevalência em toda a região metropolitana. Também poderia definir políticas de atendimento ao usuário, em especial no tocante à qualidade dos serviços e da informação ao usuário.

Seria esta uma maneira de se firmar enquanto promotora da coerência da rede metropolitana do Rio de Janeiro.

Outro ponto chave a ser estudado envolve a questão da alocação de recursos à AMTU. Fazer transitar pela autoridade organizadora recursos destinados ao sistema de transporte também é um recurso fundamental para assentar o seu papel.

Deve ser lançado sem demora o projeto de estudo financiado pelo Banco Mundial, sobre as condições de implantação de uma autoridade organizadora. O STF pôde tomar conhecimento dos termos de referência do estudo. Consta que estes delineiam corretamente as questões chaves, com uma abordagem pragmática e eficaz que redundaria no estudo de diferentes cenários adequados ao contexto político e institucional.

Nesse quesito, uma recente decisão do STF obrigaria os Estados e os municípios a colaborar mais na organização das redes de transporte. Esta decisão pode ser um instrumento importante a ajudar na implantação de uma autoridade organizadora. Um movimento geral em todo o país neste sentido só pode potencializar os seus efeitos.

1.4.2 Um imprescindível consenso político

A articulação das políticas do Estado e dos municípios, a capital em primeiro lugar, é imprescindível para estabelecer uma autoridade organizadora eficaz para a metrópole. Essa articulação está atualmente bastante limitada, ou inexistente. Por exemplo, cada ente elaborou seu próprio Plano Diretor dos Transportes: o PDTU da região metropolitana, pelo Estado, o Plano Diretor dos Transportes pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

Entretanto, além da recente decisão do STF, a organização dos Jogos Olímpicos em 2016 pode representar outro instrumento com força suficiente para estabelecer uma autoridade organizadora na escala metropolitana. A União, o Estado e a Prefeitura do Rio coordenaram os esforços de planejamento por meio de uma estrutura de coordenação operacional, a DTTO (Divisão do Transporte e do Tráfego Olímpico). Essa estrutura, pouco lembrada pelos diversos atores durante a missão, pode contribuir para intensificar a dinâmica em prol de uma reflexão estratégica conjunta e de métodos de trabalho compartilhados. Nesta perspectiva, pode legitimar e fortalecer a proposta da autoridade organizadora onde estarão reunidos o Estado, as prefeituras da capital e de todos os municípios, condição imprescindível para modernizar e desenvolver a rede transporte de modo coerente e eficaz.

2 As relações com as operadoras

2.1 As bases da relação entre a autoridade organizadora e as operadoras

2.1.1 Os diversos modos de gestão

A relação entre as autoridades locais, responsáveis pela organização e a administração do transporte, e as operadoras, responsáveis pela realização do serviço, é fundamental para oferecer um serviço que atenda às expectativas das populações, e manter o controle sobre seu desenvolvimento e de seus custos.

Os governos locais têm a sua disposição um amplo leque de formatos para administrar os transportes públicos. Pode ser feito internamente com os próprios recursos financeiros e humanos do próprio ente local. Muitos governos locais ainda atuam dessa maneira, na França e pelo mundo afora.

O outro grande modo de gestão é a “gestão delegada”. Consiste em delegar a uma pessoa jurídica de direito privado, tudo ou parte de um serviço público, através de um contrato.

A “gestão delegada” por contrato, o qual pode assumir diversas formas, é um dos modos de gestão mais utilizado no mundo inteiro: na França, por meio do processo de delegação de serviço público, onde as operadoras participam de uma concorrência, na Europa, onde prevalece o princípio de concorrência para escolha de uma operadora, e nas grandes metrópoles mundiais.

2.1.2 Conteúdos e objetivos de um contrato: o modelo francês

Na França, a delegação de serviço público consiste em uma licitação pública para a escolha da operadora. O contrato que será firmado entre a autoridade responsável pelos transportes públicos e a operadora visa:

- definir as respectivas responsabilidades da Autoridade organizadora e da operadora
- identificar e controlar o uso dos financiamentos públicos
- garantir a execução da oferta e da qualidade de serviço pelo melhor custo
- permitir decisões envolvendo a evolução da oferta
- propiciar as condições necessárias para a Autoridade organizadora conhecer e fiscalizar a realidade da prestação de serviço oferecida pela operadora
- contratar os investimentos (empregos e recursos)

O marco contratual é fundamental para definir com clareza o papel e as obrigações de cada parte.

Via de regra, o papel da autoridade organizadora consistirá em:

- definir o conteúdo dos serviços e decidir as alterações a serem feitas
- definir as metas a serem alcançadas no tocante à qualidade de serviço
- Definir as tarifas
- financiar os investimentos
- fiscalizar a correta execução do serviço

- zelar pelo uso correto dos recursos públicos

Por sua vez, geralmente cabe à operadora:

- assumir os riscos industriais e comerciais
- operar, administrar e comercializar a rede de transporte
- arrecadar a receita junto aos usuários (tarifa) cujos valores são definidos pela Autoridade organizadora,
- assumir os compromissos relativos à qualidade do serviço e às especificações da oferta
- se responsabilizar pela manutenção dos bens e equipamentos disponibilizados pela Autoridade Organizadora para a operação
- ser uma força de proposta

Com este modelo de organização, os governos locais reunidos em Autoridades Organizadoras estabelecem metas de desenvolvimento do transporte coletivo para atender às necessidades das populações, mantendo o controle sobre os custos.

2.2 Os contratos entre o STIF e as operadoras na Île-de-France: atender às expectativas dos usuários

2.2.1 A situação específica da Île-de-France

A Île-de-France apresenta uma especificidade com relação ao resto da França. A RATP, empresa pública nacional, ainda beneficia, por lei, de um regime de monopólio na rede do metrô e do RER, como também no sistema existente de ônibus e de VLT, na área central. O mesmo vale para a SNCF, empresa pública nacional, quanto à operação das linhas de RER e das linhas de trens de periferia. Por sua vez, as operadoras privadas de ônibus beneficiam de uma forma de direito exclusivo nas linhas existentes que operam na periferia.

Com isso, o STIF não pode contratar as operadoras de transporte por meio de licitação. Contudo, a União Europeia impulsiona mudanças progressivas nas regras vigentes na Île-de-France. Desde 2009 o STIF pode promover processos licitatórios para definir a operadora das novas linhas. Além disso, a própria rede da RATP também deverá ser progressivamente licitada, a começar pelas linhas de ônibus, em 2024. Quanto às linhas de ônibus operadas por empresas privadas, estas serão licitadas a partir de 2017. A União Europeia está atualmente elaborando novas regulamentações que, no futuro, poderão redundar na introdução progressiva da concorrência na rede ferroviária regional da SNCF.

Entretanto, a evolução das regras já introduziu, desde 2000, a figura do contrato entre o STIF, a RATP e a SNCF, e desde 2007 com as operadoras privadas de ônibus. A execução desses contratos proporcionou às equipes do STIF um valioso know-how, além de responsabilizar as operadoras com relação às metas a serem alcançadas.

2.2.2 Contratos para prestar um melhor serviço aos usuários

Desde 2000 e a assinatura dos primeiros contratos com a RATP e a SNCF, o STIF vem consolidando o seu papel de autoridade organizadora, ao estabelecer objetivos claros para as operadoras. Estas são responsáveis pelo controle de seus custos e incentivadas a melhorar o seu desempenho na prestação dos serviços.

Os contratos do STIF com as operadoras:

- constituem o marco do relacionamento cotidiano entre o STIF e as operadoras
- estabelecem os padrões esperados pelo STIF em termos de
 - oferta realizada (km, frequência, horários...)

Cooperação técnica nas áreas da mobilidade urbana e do desenvolvimento urbano sustentável com o estado do Rio de Janeiro

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France – Syndicat des transports da Île-de-France
Missão 2: governança, financiamento e planejamento dos transportes coletivos – Outubro de 2013

- qualidade de serviço (regularidade, limpeza, atendimento ao usuário...)
- investimentos
- definem a remuneração das operadoras pela produção do serviço e um prêmio de desempenho
- são negociados com operadoras públicas em situação de monopólio
 - os contratos se assemelham a uma delegação de serviço público, mas sem processo licitatório (diferente do resto da França onde há licitação)
 - preparam as operadoras aos futuros processos licitatórios
- determinam os valores das contribuições pagas
 - 2,1 bilhões de euros por ano para a RATP
 - 1,9 bilhões de euros por ano para a SNCF
 - 650 milhões de euros para as operadoras privadas de ônibus

Na falta de concorrência, o STIF resolveu instituir contratos de 4 anos com a RATP e a SNCF. Cada negociação dos contratos deu ensejo a uma elevação do nível de exigência do STIF, sempre levando em consideração as capacidades das operadoras.

A primeira geração de contratos (2000–2003) colocou as bases do monitoramento da oferta, da qualidade dos serviços, introduziu o sistema de prêmio/multa em função dos resultados alcançados na qualidade de serviço e deu ensejo a um maior controle dos custos.

A segunda geração de contratos (2004-2007) reverteu em mais indicadores de qualidade de serviço, metas mais ambiciosas, prêmios/multas mais elevados. A regularidade dos transportes foi confirmada como prioridade, por meio de multas mais elevadas.

Com a terceira geração de contratos (2008-2011) o STIF passou de um monitoramento geral da oferta e da regularidade por sistema, para um acompanhamento por linha, discriminando horários de pico e de vale. A quantidade de indicadores de qualidade de serviço foi multiplicada por três e o orçamento do prêmios/multas duplicou. Também foram instituídas as primeiras programações de investimentos. Esse contrato foi fruto do fortalecimento do papel do STIF, após a descentralização ocorrida em 2005.

Por fim, a quarta geração de contratos (2012-2015) deu um peso ainda maior à realização da oferta e à pontualidade, na atribuição dos incentivos financeiros. São ainda mais indicadores, refletindo melhor os anseios dos usuários, os objetivos são mais altos, o peso da pesquisa de percepção do serviço pelos passageiros passa de 1 para 10% no sistema de prêmio/multa. O STIF também tem real poder de fiscalização e de auditoria. Enfim, foi estabelecido um verdadeiro plano quadrienal de investimentos (PQI).

Métre	Poids global du thème	Montant			Indicateurs du thème
Ponctualité	40%	3 600		3 600	indicateurs de régularité
Information voyageur	20%	1 800	20%	360	information théorique en situation normale
			40%	720	information dynamique en situation normale
			10%	180	information en situation perturbée prévue
			30%	540	information en situation perturbée imprévue
Ambiance	15%	1 350	50%	675	propreté des espaces transport (stations et trains)
			40%	540	accueil aux guichets et comptoirs
			10%	135	disponibilité des équipements (bornes d'appel, video protection)
Accessibilité	12%	1 080	40%	432	disponibilité des équipements de confort
			40%	432	disponibilité des équipements d'accessibilité
			20%	216	respect des délais de remise en service (accessibilité, confort)
Vente	3%	270	60%	162	disponibilité des appareils de distribution
			40%	108	disponibilité des lignes de péage
Perception des voyageurs	10%	900		900	enquête perception
TOTAL	100%	9 000		9 000	

Figura 3. Indicadores de qualidade de serviço no metrô

Com isso, os contratos atuais priorizam os usuários, ao avaliar mais a fundo o desempenho da RATP, da SNCF e das operadoras privadas de ônibus. Servem para demonstrar o grau de eficácia dos dispositivos de incentivo à regularidade e à qualidade dos serviços e para verificar que os serviços oferecidos atendem às expectativas dos passageiros. Incluem um ambicioso programa de investimento que almeja modernizar as infraestruturas e o material rodante. Mas eles também ajudam no controle da evolução dos custos das operadoras, ao possibilitar maior controle dos custos. Também reforçam a responsabilidade socioambiental das operadoras.

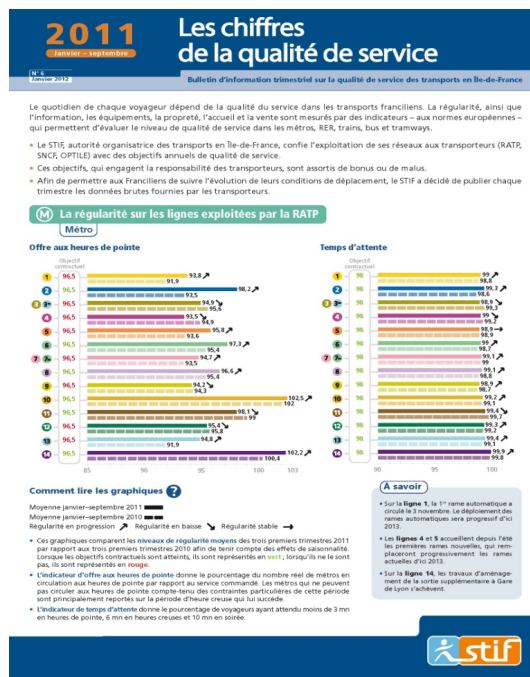


Figura 4. Boletim trimestral dos resultados para a qualidade dos serviços

Essa evolução da relação contratual com as operadoras ao longo do tempo demonstra que, mesmo sem concorrência e num contexto de muitas limitações, o STIF, negociando com empresas muito poderosas como a RATP e a SNCF, conseguiu estabelecer objetivos exigentes e ousados. Esse exemplo pode, portanto, subsidiar a reflexão iniciada pelo Estado do Rio de Janeiro, visando desenvolver uma política de transporte mais ambiciosa, com a participação das operadoras que hoje atuam na região metropolitana do Rio de Janeiro.

2.3 Um sistema de concessão que favorece as operadoras

2.3.1 Operadoras poderosas

As operadoras que atuam na região metropolitana do Rio de Janeiro são empresas poderosas, subsidiárias de grandes corporações. Estas foram comprando as diferentes transportadoras entre 2009 e 2012, como parte de uma estratégia de desenvolvimento das suas atividades no setor do transporte.

2.3.1.1 *A MetrôRio*

A MetrôRio é a operadora das linhas 1 e 2 do sistema de metrô do Rio de Janeiro. Pertence, desde 2009, ao grupo INVEPAR, que investe em diversas áreas relacionadas com a mobilidade: vias expressas, aeroportos, transporte urbano. A INVEPAR comprou a concessionária da futura linha 4 do metrô que está sendo construída no Rio de Janeiro. Entre os acionistas da INVEPAR estão grandes fundos de pensão brasileiros.



Figura 5. O MetrôRio transporta 650.000 passageiros por dia

MetrôRio detém uma concessão do Estado de 1997, com prazo de 20 anos. É um modelo clássico de concessão, pela qual o MetrôRio é responsável pela operação e a manutenção das linhas 1 e 2 do metrô. O MetrôRio também compra o material rodante, do qual realiza a manutenção e que reverterá ao Estado no fim da concessão. Em 2007 o contrato inicial teve um aditamento, prorrogando-o por mais 20 anos (isto é, até 2037) como contrapartida de investimentos adicionais por parte da concessionária para desenvolver e modernizar o sistema.

A concessão regulamenta a tarifa e está previsto um reajuste anual "automático" com base em um índice de inflação. O MetrôRio não recebe subvenções públicas do Estado para operar o metrô e precisa equilibrar suas contas por meio da tarifa. A empresa também realizou significativos ganhos de produtividade, ao diminuir o número de funcionários administrativos de 3.500 para 244, entre 1997 e 2013.

2.3.1.2 *A SuperVia Trens Urbanos*

A SuperVia é responsável pela operação da rede ferroviária metropolitana. É subsidiária, desde 2010, da Odebrecht Transporte, que investe em diversas áreas da mobilidade: rodovias, aeroportos, redes ferroviárias. A Odebrecht Transporte faz parte do grande grupo brasileiro Odebrecht que atua, entre outras, nas áreas da construção civil, da petroquímica, da defesa, da logística, etc...



Figura 6. SuperVia transporta 540.000 passageiros por dia

A SuperVia é concessionária da operação da rede de trens de periferia desde 1998. A concessão foi prorrogada até 2048. A concessão regulamenta a tarifa nos mesmos moldes da concessão do MetrôRio.

Após a compra pela Odebrecht, a SuperVia iniciou uma política de modernização da rede ferroviária. São volumosos investimentos na sinalização, bem como nas estações. Neste particular, é de se lamentar o fato de que as reformas realizadas não contemplem a proposta de integração modal com os demais sistemas de transporte, nem estejam inseridas em projetos urbanos mais ambiciosos.

Está em andamento um programa de renovação do material rodante. Com isso o Estado arca com a aquisição de 90 trens, fabricados na China, para substituir a frota mais antiga. Além desses 90 trens, a SuperVia financiará com recursos próprios a compra de 20 trens adicionais da Alstom.

Desde 2011, a SuperVia também opera o teleférico urbano do complexo do Alemão, aglomerado de favelas da zona norte do Rio de Janeiro.

2.3.1.3 CCR Barcas

A CCR Barcas é concessionária da operação das 6 linhas de barcas ativas na baía da Guanabara. Como o MetrôRio e a SuperVia, ela é, desde 2012, filial de um grande grupo, a CCR, que atua em diversas áreas relacionadas com o transporte (rodovias, aeroportos, metrô, barcas) ou nos serviços vinculados.



Figura 7. CCR Barcas transporta mais de 90.000 passageiros por dia

CCR Barcas é dona de concessão outorgada pelo governo do Estado em 1998 e com vigência até 2023. O contrato prevê a possibilidade de prorrogação por mais 25 anos. Como para os demais modais de transporte no Rio, essa concessão regulamenta as tarifas e estipula que cabe à operadora fornecer as embarcações, além de construir e manter os terminais de embarque e desembarque.

Desde que foi comprada pela CCR, a companhia lançou um programa de modernização da frota e os terminais. Entretanto, numa operação visando reequilibrar o contrato de concessão, o governo do Estado é que assume a aquisição de 7 novas embarcações construídas na China, por um custo de R\$ 300 milhões (isto é cerca de € 100 milhões).

Na sua apresentação, a CCR Barcas enfatizou repetidamente a necessidade de uma boa interconexão com os demais sistemas de transporte, o que é vital no seu caso, já que a chegada de todas as barcas concentra-se em um único ponto no Rio de Janeiro, a Praça XV.

Procurando conhecer melhor a sua clientela A CCR Barcas está realizando uma pesquisa de satisfação dos usuários.

2.3.1.4 *A Fetranspor*

No capítulo anterior, mencionamos o papel chave da Fetranspor na atual configuração dos transportes na região metropolitana. Trata-se de uma federação que reúne os 10 Consórcios e as 208 empresas de ônibus que operam na região metropolitana do Rio de Janeiro. Representam 19.000 ônibus municipais e intermunicipais, que transportam mais de 5 milhões de passageiros pagantes por dia, em mais de 2.300 linhas, o que equivale a cerca de 75% do tráfego nos transportes coletivos.



Figura 8. O sistema de ônibus representa cerca de 75% do tráfego nos transportes coletivos

A criação das 4 linhas de Bus Rapid Transit (BRT), na perspectiva dos Jogos Olímpicos de 2016 levou à reorganização e à otimização dos serviços de ônibus na cidade do Rio de Janeiro. As concessões foram revisadas e reorganizadas em 4 áreas que cobrem todo o território municipal.

Além da administração das subvenções públicas e da bilhetagem, a Fetranspor desenvolve uma política muito ativa de desenvolvimento dos transportes coletivos, alicerçada na sua experiência. É a Fetranspor que planeja e implanta os BRS, corredores reservados aos ônibus. Ela também estuda, com a AMTU, novos corredores para os BRT, além dos já programados para 2016.

2.3.2 *Concessões longas baseadas no equilíbrio econômico*

Geralmente, as concessões clássicas preveem a realização das obras e dos equipamentos pela concessionária que os opera. No encerramento da concessão, o governo local torna-se proprietário das infraestruturas e do material rodante. A concessionária é basicamente remunerada pela receita das passagens compradas pelos usuários. Mas podem existir contribuições do governo para custear obrigações de serviço impostas às concessionárias. A concessionária assume os riscos financeiro, industrial e comercial. Via de regra, o prazo da concessão corresponde ao prazo de amortização das instalações.

As atuais concessões outorgadas pelo Estado do Rio de Janeiro são fruto da evolução da situação que culminou, na década de 90, com a transferência da União para o Estado da propriedade dos sistemas de metrô e de trens. Diante da impossibilidade de administrar essas redes, como também dos custos elevados de funcionamento e de investimento

necessários, o Governo do Estado negociou diretamente com as operadoras atuais, entre 1997 e 1998, concessões de 20 anos.

Essas concessões estabelecem as regras do reajuste anual das tarifas e as obrigações das operadoras no tocante à operação, manutenção e modernização das redes. A receita precisa cobrir os custos das operadoras. Com isso, são necessariamente limitadas as metas de qualidade de serviço, já que o Governo do Estado não contribui financeiramente para o cumprimento das obrigações específicas relacionadas com o serviço. Embora a AGETRANSP zelesse, como vimos acima, para que os serviços sejam efetivamente realizados e em condições satisfatórias, em termos de segurança em especial, a qualidade do serviço oferecido aos passageiros não é a primeira prioridade das concessões.

Com as perspectivas de desenvolvimento da mobilidade no Rio de Janeiro, especialmente com a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, mas também com a implantação do bilhete único que incentivou um maior uso dos transportes urbanos, estes se tornaram um investimento mais atraente. Foi certamente o que levou grandes conglomerados como a Invepar, a Odebrecht ou a CCR, que procuram diversificar seus investimentos, a comprar as concessionárias existentes. Chegaram com a intenção de modernizar e redinamizar os sistemas, atendendo anseios do Governo do Estado. Mas os investimentos adicionais levaram à renegociação do prazo das concessões, as quais foram prorrogadas por mais 20 anos, no caso do metrô ou do trem.

Frise-se, contudo, que o Governo do Estado pode realizar alguns investimentos para agilizar a modernização das redes: compra de 90 novos trens para a rede ferroviária e de 7 novas embarcações para o sistema de barcas. É um modelo muito favorável às operadoras, já que isso deve contribuir para aumentar a rentabilidade das concessões vigentes.

2.4 Desafios e possíveis linhas de ação

2.4.1 Caminhando para mais exigências pela melhoria do serviço

O sistema atual permitiu até agora atender os interesses de cada parte e manter o equilíbrio econômico do sistema de transporte.

Mas as operadoras conseguem de fato desempenhar o papel de autoridade organizadora, o que não deixa de ter consequências no funcionamento da rede metropolitana de transporte. Com isso, o sistema atual pode promover a rivalidade entre as empresas, cada uma desenvolvendo e privilegiando o modal do qual é responsável, sem se preocupar com a integração com os demais sistemas. Isso se reverte em redes insuficientemente interconectadas. Ora, a implantação de uma verdadeira integração modal será uma das chaves do desenvolvimento dos transportes coletivos na região metropolitana.

O Estado está hoje arcando com grandes investimentos (novos trens para a SuperVia, novas barcas para a CCR Barcas) que se somam aos subsídios que aporta através do Bilhete Único. É, portanto, legítimo que atue para que isso se traduza por uma melhora na qualidade do serviço aos usuários.

As atuais concessões poderiam dar mais atenção para as metas de qualidade de serviço e a satisfação dos passageiros, que devem acompanhar o desenvolvimento e a modernização da rede de transportes coletivos da região metropolitana do Rio de Janeiro. Essa evolução poderia ser progressiva e negociada com as operadoras como o STIF conseguiu fazer ao longo dos anos com as operadoras na Île-de-France.

2.4.2 Encontrando margens de manobra para uma evolução progressiva

As atuais concessões preveem a revisão dos contratos a cada 5 anos, sob a égide da AGETRANSP, e a possibilidade de alterar determinadas condições, econômicas em especial. Considerando o longo prazo das atuais concessões, essas revisões quinquenais poderiam dar ensejo a uma avaliação mais profunda das melhorias a serem realizadas pelas operadoras no tocante à oferta e à qualidade dos serviços. Seria uma forma de propiciar uma evolução progressiva, negociada e aceitável pelas operadoras, iniciando uma dinâmica na qual todos os parceiros sairiam ganhando.

Uma evolução dos contratos de concessão desse tipo poderia perfeitamente acompanhar a criação de uma autoridade organizadora dos transportes, que ficaria responsável por conduzir a negociação de um módulo de qualidade dos serviços e satisfação do usuário.

A missão 3 poderia aprofundar a questão.

3 O financiamento

3.1 O financiamento dos transportes coletivos na Île-de-France

Na Île-de-France, os transportes coletivos representam 20% das 41 milhões de viagens realizadas em dia útil (fonte: Pesquisa domiciliar de 2010), isto é, 8,3 milhões de viagens diárias. Esse número é mais ou menos semelhante ao número de viagens realizadas nos transportes coletivos na Região metropolitana do Rio de Janeiro.

O “consumo” dos transportes coletivos é, portanto, equiparável.

3.1.1 As despesas de funcionamento

As despesas de funcionamento incluem a folha de pagamento, os gastos com a energia, a manutenção, as dotações para amortização e reembolso dos financiamentos. Somaram 8,3 bilhões de euros em 2012 (ou seja, cerca de R\$ 25 bilhões).

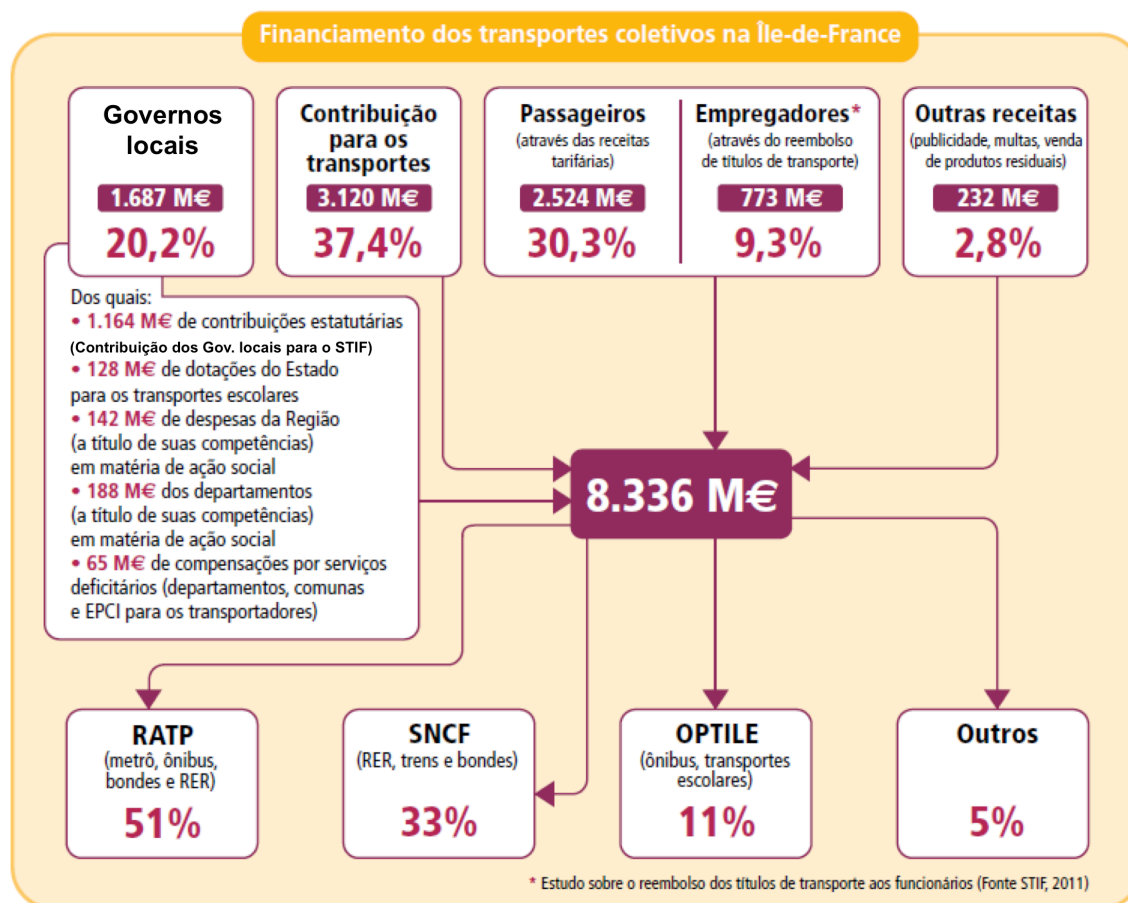


Figura 9. Visão geral das fontes de financiamento das despesas de funcionamento dos transportes coletivos na Île-de-France

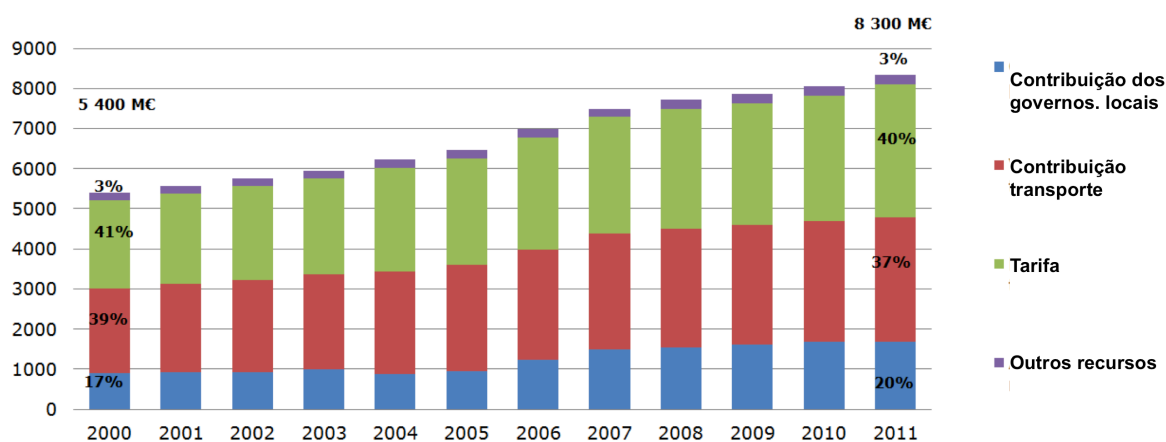


Figura 10. Evolução das despesas de funcionamento e de seu financiamento na Île-de-France em milhões de euros correntes

3.1.1.1 As diferentes fontes de financiamento

As despesas de funcionamento são financiadas principalmente:

- pela receita da venda de passagens
- pelo tributo para o transporte
- pelas contribuições públicas

As passagens são pagas pelos passageiros e pelos empregadores que reembolsam metade do plano de seus funcionários. Esse reembolso se tornou obrigatório com a Lei de participação dos empregadores ao financiamento dos transportes públicos urbanos (1982).

O tributo para o transporte é uma contribuição devida pelas empresas do setor privado ou público com mais de 9 funcionários. Generalizou-se nos municípios franceses na década de 80. A empresa recolhe um percentual da folha de pagamento.

A lei estipula alíquotas máximas aplicáveis na Île-de-France, as quais o Conselho do STIF adotou. Foram alteradas há pouco (ver figura 11), ficando maiores onde o atendimento em transportes coletivos é mais denso.

O tributo para o transporte é uma especificidade francesa e constitui uma fonte de financiamento estável e duradoura.

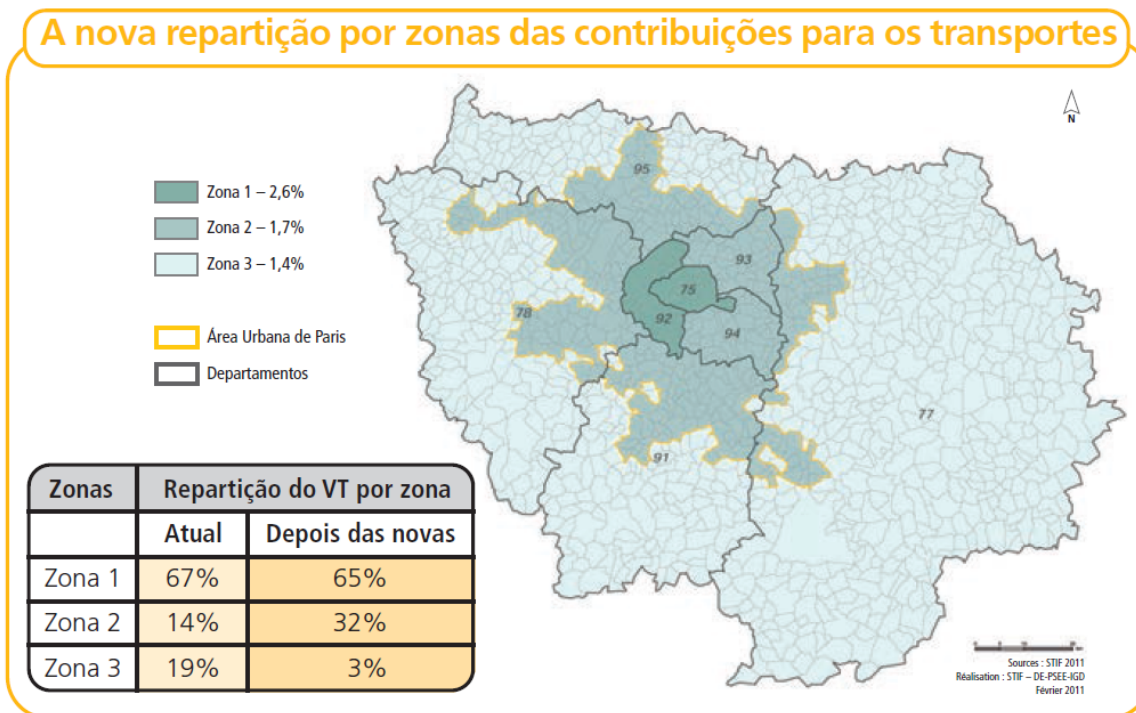


Figura 11. Alíquotas do tributo para o transporte desde 2011

As contribuições públicas são principalmente as contribuições estatutárias dos governos locais representados no STIF: a Região Île-de-France e os seus Departamentos. O grau de envolvimento é diferente de um para outro. A Região é a primeira fonte. As contribuições dos departamentos variam conforme o nível de atendimento pelos transportes coletivos. O número de votos de cada governo local no conselho do STIF depende do valor da contribuição financeira.

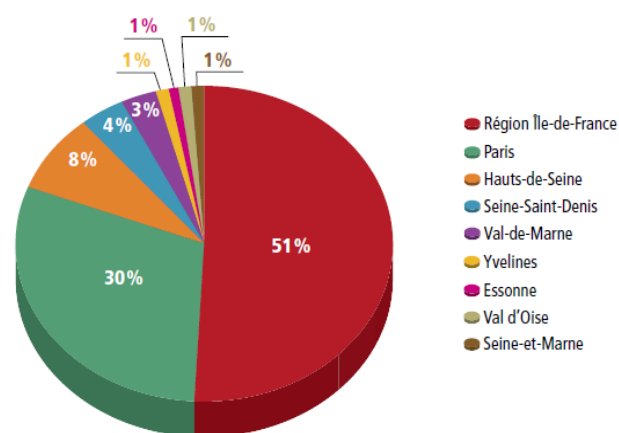


Figura 12. Distribuição das contribuições entre os governos locais membros do STIF

Além da sua contribuição ao STIF, esses governos locais também aportam financiamentos adicionais de apoio a determinadas categorias de pessoas (estudantes, idosos, etc.), devido à sua competência em matéria de ação social. Além disso, alguns municípios e agrupamentos de municípios financiam serviços locais. E o Governo nacional repassa subvenções para o transporte escolar.

3.1.1.2 *Os mecanismos financeiros*

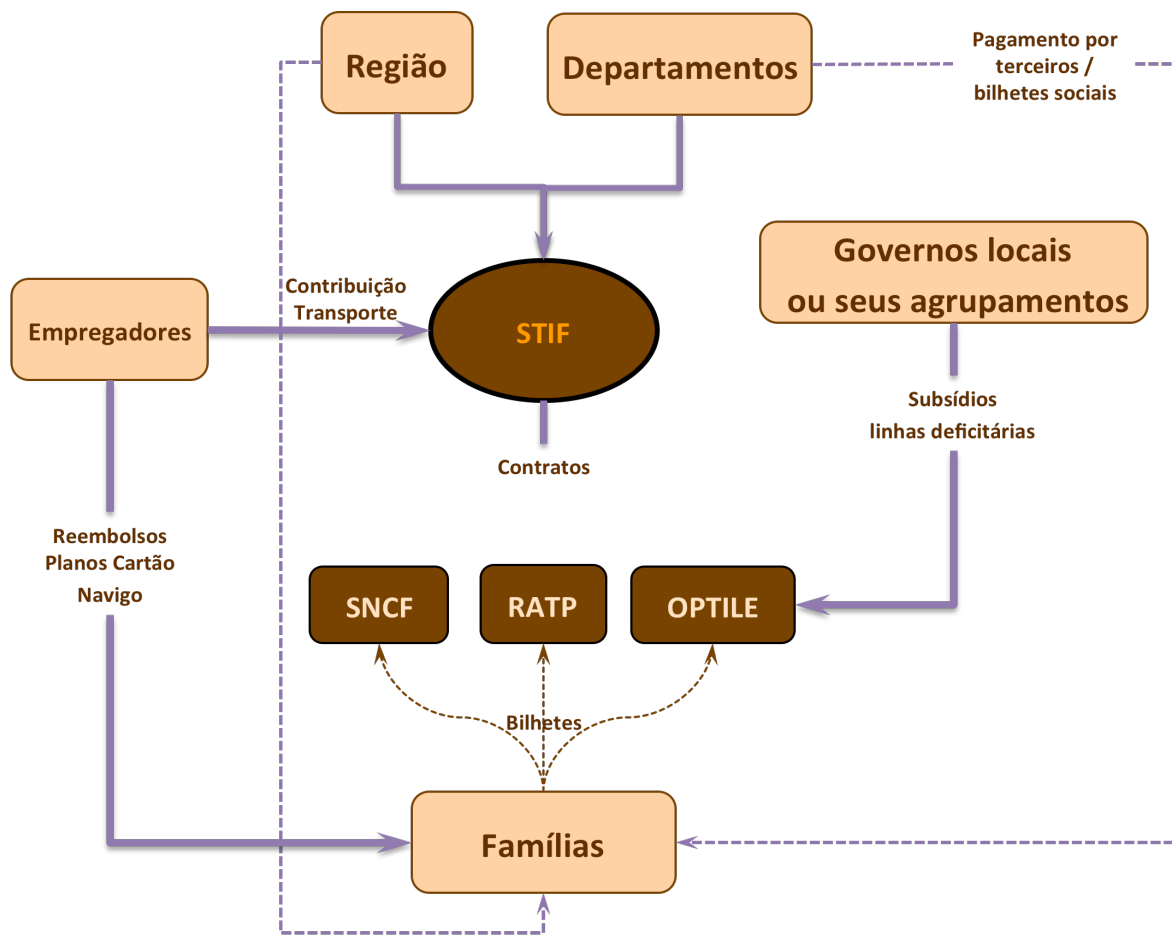


Figura 13. Principais fluxos financeiros (despesas de funcionamento)

A receita da venda das passagens é arrecadada pelas operadoras:

- quer diretamente (venda nos balcões, nas máquinas de autoatendimento ou nas agências comerciais das redes da RATP e da SNCF);
- quer através do Consórcio *GIE Comutitres*, responsável pela venda das passagens por correspondência (compra dos planos *Imagine'R* por correio postal), pela compra e a recarga dos planos Navigo e Solidariedade Transporte pela internet (disponibilizado em 2013).

O rateio da receita entre as operadoras está baseado na utilização dos diversos sistemas conforme as passagens (a partir de pesquisas sobre as distâncias percorridas). É realizado pelo Consórcio *GIE Comutitres*.

Le GIE Comutitres est un groupement d'intérêt économique (GIE) créé en 2000. Ses activités couvrent la relation client, la gestion financière des recettes, ainsi que l'édition et l'infogérance du système d'information communautaire. Comutitres assure également la maîtrise d'ouvrage déléguée par le STIF des projets télébillettiques. Il assure:

- *la gestion des titres de transport télébillettique Navigo en Ile-de-France, pour le compte des transporteurs OPTILE, RATP et SNCF;*
- *la souscription aux forfaits Imagine'R et Navigo Annuel;*
- *la personnalisation des passes Navigo sans contact;*
- *le service après-vente;*
- *le traitement des réclamations;*
- *la gestion financière des forfaits de transport.*

Comutitres gère aujourd'hui plus de 4 millions de clients pour les produits Navigo

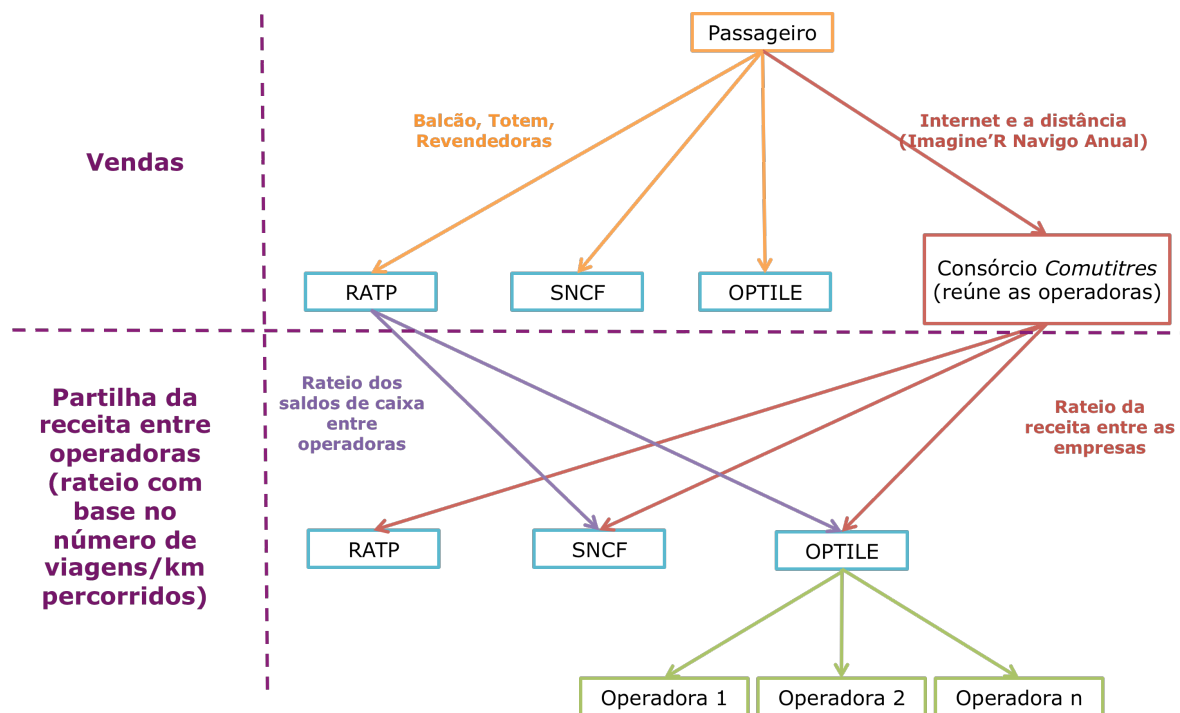


Figura 14. Fluxos financeiros para a venda, a arrecadação e o rateio das receitas

O tributo para o transporte é arrecadado pelos órgãos arrecadadores das contribuições sociais das empresas e repassado ao STIF.

As contribuições públicas dos governos locais membros do STIF são pagas diretamente ao STIF.

3.1.1.3 *Mantendo o equilíbrio orçamentário do funcionamento dos transportes coletivos*

Para manter o equilíbrio orçamentário do funcionamento dos transportes coletivos, a cada ano, os representantes do conselho do STIF arbitram entre o desenvolvimento da oferta de transporte, que reverte em aumento de despesas de funcionamento, a evolução da tarifa, dentro da política tarifária escolhida, e a evolução das contribuições dos governos locais membros do STIF.

No tocante ao tributo para o transporte, as margens de manobra do Conselho do STIF são limitadas, pois o seu volume depende da situação econômica da região Île-de-France e o STIF não tem controle direto sobre as oscilações da sua base de imposição ou das alíquotas aplicáveis, que requerem emenda legislativa do parlamento nacional.

3.1.2 As despesas de investimento

As despesas de investimento refletem a compra do material rodante (renovação ou reforma), as novas infraestruturas (criação de linha ou expansão das linhas existentes), equipamentos de integração modal e renovação das redes.

Somaram € 2,6 bilhões em 2011 (cerca de R\$ 8 bilhões). O seu financiamento é dividido entre:

- os entes públicos (Região, Governo nacional, Departamentos) através de seus Programas Plurianuais de infraestruturas a serem realizadas;
- as operadoras, através dos contratos com o STIF e de empréstimos.

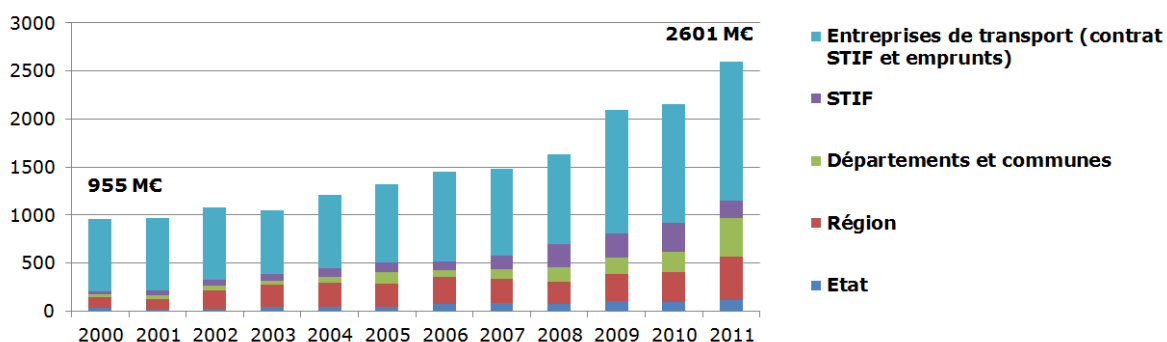


Figura 15. Evolução das despesas de investimento e de seu financiamento na Île-de-France em milhões de euros correntes

Desde que foi tomada a decisão de realizar uma rede de metrô automático fora de Paris e a criação da *Société du Grand Paris*, foram criadas novas fontes de financiamento. Consistem em uma taxa paga pelas famílias da região e uma taxa sobre as salas empresariais e os comércios.

3.2 O financiamento dos transportes coletivos na RMRJ

3.2.1 Despesas de funcionamento

O volume das despesas de funcionamento da rede de transportes coletivos na RMRJ não é conhecido de maneira exaustiva.

No entanto, podemos encontrar estatísticas financeiras nos sites internet das operadoras mas não permitem representar todas as despesas, pois faltam aquelas relacionadas com os ônibus. (As informações financeiras das empresas de ônibus talvez possam ser encontradas uma por uma, mas não são reunidas nem, ao menos, consolidadas pela Fetranspor).

Os custos operacionais estão na conta de “Custos dos serviços prestados” e os custos de investimento na conta “Custos de construção” dos documentos financeiros disponíveis.

As receitas das passagens também incluem as subvenções (cf. § 3.2.2).

	Supervia	MetrôRio	CCR Barcas	Fetranspor (município do Rio)	Fetranspor intermun.
Fonte operadoras					
Oferta em milhões de quilômetros percorridos pelos veículos	ni	ni	640	755	ni
Passageiros anuais (em milhões)	144	187	29	1.200	ni
Receita da tarifa (R\$ milhões)	381,5	507	128	ni	ni
Despesas operacionais (R\$ milhões)	304,5	323	118	ni	ni
Despesas de investimento (R\$ milhões)	249,3	71	0	ni	ni
Receita por passageiro (R\$)	2,6	2,7	4,4	ni	ni
Tarifa em R\$ para a utilização de um único modo em 2013	2,9	3,2	4,5	2,75	depende da distância
Fonte PDTU					
Número de viagens por dia útil	568.000	665.000	105.000	1.781.000	6.671.000
Participação modal nos transportes coletivos (fora transporte informal)	5,8%	6,8%	1,1%	86,3%	

Fontes: <http://www.supervia.com.br/>, <http://www.metrorio.com.br/>, <http://www.grupoccr.com.br/barcas/>, <http://www.fetranspor.com.br/wps/portal/fetranspor> e PDTU 2012

Figura 16. Dados financeiros ou operacionais das operadoras para o ano 2012

O fato de não ter condições de consolidar essa planilha com os dados dos ônibus prejudica a análise, já que, pelo número de passageiros transportados e de linhas em serviço, o ônibus representa com certeza a maior parte das despesas operacionais.

3.2.2 O financiamento das despesas de funcionamento

Três categorias de atores garantem o financiamento das despesas de funcionamento:

- os usuários, que compram as passagens;
- as empresas, que reembolsam parte das despesas relacionadas com as viagens residência-trabalho de seus funcionários (Vale transporte);
- o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que subsidia o sistema de Bilhete Único;
- o município do Rio de Janeiro que abdicou de receita fiscal ao diminuir o ISS.

Os princípios de tarifação e os mecanismos de repasses financeiros entre as diversas categorias de atores e as operadoras de transporte são detalhadas no item sobre a tarifa (cf. capítulo 4).

Só se conhece o valor da subvenção que o Governo do Estado paga para o Bilhete Único. Soma hoje mais de R\$ 300 milhões ao ano (*avaliação a partir de dados comunicados pela SETRANS, no período de fevereiro de 2010 – a setembro de 2012*), o que equivale a € 100 milhões.

3.2.3 Despesas de investimento

Estão divididas entre infraestrutura e material rodante.

3.2.3.1 Princípios para o material rodante

As compras de ônibus urbanos e intermunicipais ficam a cargo das operadoras. São, portanto, cobertas pela receita das passagens.

A compra do material rodante para o metrô fica a cargo da operadora (MetrôRio). O seu financiamento também é coberto pela receita das passagens. As composições são bens reversíveis ao Estado do Rio de Janeiro, no fim do prazo de concessão.

Nos últimos anos, no intuito de renovar rapidamente o material rodante envelhecido, na perspectiva dos eventos internacionais que o Rio de Janeiro vai sediar de 2014 a 2016, o Governo do Estado subvencionou a compra de trens (SuperVia) e de embarcações (CCR Barcas).

3.2.3.2 Princípios para a infraestrutura

Até agora, as infraestruturas são financiadas pelo orçamento público.

Os dois principais financiadores são o próprio Estado do Rio de Janeiro e a União, através do PAC Mobilidade Grandes Cidades.

O Estado do Rio de Janeiro conduz os projetos de metrô, trem, barcas e teleférico. Para viabilizar esses investimentos de expansão de rede ou de modernização, além dos recursos da União, o Estado do Rio de Janeiro lançou mão de financiamentos contratados junto ao Banco Mundial e à Agência Francesa de Desenvolvimento.

No tocante às linhas de BRT, onde a prefeitura do Rio de Janeiro é que conduz a realização das novas linhas, o financiamento também é feito com recursos federais, através do PAC.

O projeto de VLT na área central da capital será objeto de Parceria Público-Privado, para a construção e a operação de seis linhas (o consórcio vencedor da licitação reúne as empresas CCR, Invepar, Odebrecht Transporte, Riopar, além da francesa RATP e da argentina Benito Roggio Transporte). Grande parte da obra será financiada através do PAC.

Estado do Rio de Janeiro – Agência Francesa de Desenvolvimento



Figura 17. O futuro VLT no centro da cidade

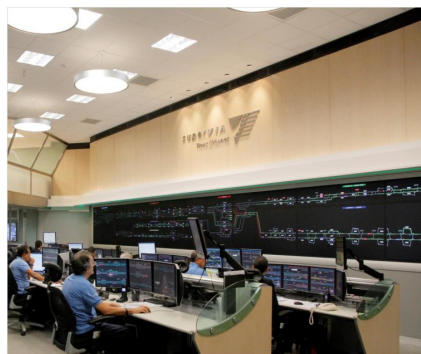


Figura 18. O novo Centro de Comando Operacional da Supervia



Figura 19. As futuras barcas da CCR Barcas



Figura 20. Teleférico do complexo do Alemão



Figura 21. Projetos selecionados pelo programa PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades - Rio de Janeiro (fonte: <http://www.cidades.gov.br>)

3.3 Desafios e possíveis linhas de ação

3.3.1 Estabelecer uma visão consolidada das despesas e do seu financiamento

É imprescindível ter uma visão completa das despesas de funcionamento e de investimento, bem como das fontes de financiamento para toda a região metropolitana para conseguir avaliar corretamente o porte dos desafios do financiamento.

Essa visão parece não existir, já que pudemos reunir apenas elementos parciais. No entanto, ela é fundamental, tanto para avaliar a situação atual quanto para estabelecer bases de projeções futuras em massa, levando em consideração os projetos Olímpicos, para 2016.

Além do horizonte 2016, essa visão abrangente ajudaria a imaginar o que seria sustentável em termos de projetos de transportes coletivos. Ela também é fundamental tanto para conseguir financiar o investimento, e, portanto, definir as prioridades entre os projetos elencados no PDTU (cf. capítulo 5), quanto para antecipar a evolução das despesas operacionais e seu financiamento.

O SETRANS AMTU tem legitimidade para coletar esses dados, por ser um ator destacado, entre os entes públicos, no financiamento dos transportes coletivos, tanto no que diz respeito às despesas de funcionamento quanto às despesas de investimento.

Vale frisar que todos os dados necessários devem, na prática, ser facilmente acessíveis a partir das demonstrações financeiras das operadoras e dos dados detalhados da Riocard.

3.3.2 Controlar os custos operacionais

As informações encontradas no site da Fetranspor indicam 86.000 funcionários para as operadoras integrantes da federação. Paralelamente, o número médio de passageiros por ônibus X km é de 1,29 em 2012. A taxa de ocupação dos ônibus é, portanto, muito baixa. Se, por um lado, uma oferta extensa é uma garantia para o usuário, que pode se deslocar mesmo sem possuir um carro particular, o fato que a maior parte da oferta seja realizada pelo ônibus leva à não otimização dos recursos.

Para informação, na Île-de-France, a média é de 4,2 passageiros por ônibus X km, ou seja, três vezes maior.

Caberia monitorar a evolução desses indicadores com a entrada em operação das linhas de BRT de modo a avaliar se esses projetos geram reais ganhos de produtividade.

3.3.3 Uma participação das prefeituras no financiamento dos transportes coletivos?

O Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal são os dois principais financiadores dos investimentos nas áreas dos transportes coletivos.

Os municípios da região metropolitana não contribuem com o financiamento.

Nem a prefeitura do Rio de Janeiro parece aportar financiamento (ou pouco?) embora seja a primeira beneficiária desses investimentos, por concentrar no seu território grande parte da população metropolitana e a maior parte dos empregos.

O alto envolvimento do Estado do Rio contribui para o seu endividamento.

Entretanto, para uma compreensão abrangente dessa divisão dos financiamentos, seria necessário avaliar os recursos, em especial tributários, das diferentes esferas de governo (União, Estado do Rio de Janeiro, prefeitura do Rio de Janeiro, demais prefeituras). Essa parte não pôde ser abordada durante a missão.

4 Política tarifária

4.1 A tarifa na Île-de-France

Ao longo dos anos, a política tarifária para o sistema de transportes coletivos da região almejou diversos objetivos:

- integração tarifária
- tarifa social
- facilidade tarifária

Apresentaremos aqui apenas os principais produtos.

4.1.1 Integração tarifária

A integração tarifária foi concretizada com a criação dos planos válidos em todas as redes e com a criação de passagens unitárias ou em talões idênticos em todos os modais ou que possibilitam o uso combinado de vários modais com uma única passagem.

Os planos Navigo dão direito a viagens ilimitadas dentro das áreas escolhidas, em todos os modais de transporte coletivo. Existem na versão semanal, mensal ou anual. O empregador reembolsa 50% do plano a seus funcionários, conforme a área necessária para suas viagens domicílio-trabalho (obrigação instaurada em 1982 pela lei dos transportes internos).

Tarifas 2013

→ Navigo Integrale Áreas 1-2: € 679,80 (R\$ 1.835,00)

→ Navigo Mensal Áreas 1-2: € 65,10 (R\$ 17600)

→ Navigo Integrale Áreas 1-5: € 1.170,40 (R\$ 3.160,00)

→ Navigo Mensal Áreas 1-5: € 113,20 (R\$ 305,00)

Com € 1,00 = R\$ 2,70, para comparação, o salário mínimo líquido é € 7,38 por hora na França



Figura 22. Mapa das áreas para os planos Navigo e Imagine'R

O tíquete T+ é válido em todas as redes de RER, em Paris, metrô, VLT e ônibus e T Zen, durante 2 horas após a validação.

- permite conexões metrô-metrô, RER-RER e metrô-RER em Paris.
- um único tíquete T+ é válido em toda uma viagem (com exceção de determinadas linhas regulares com tarifa especial). Permite a integração entre ônibus, VLT e T Zen durante 1 h 30 entre a primeira e a última validação.

Tarifas 2013

O tíquete T+ unitário custa € 1,70 (~R\$ 4,6) e o talão de 10 custa € 13,30 (~R\$ 36,00).

O bilhete "Origem-Destino" é válido nas redes metroferroviárias (RER RATP, Transilien SNCF); caso uma das pontas da viagem seja Paris, o bilhete permite a integração metrô e RER em Paris. O preço varia conforme a distância.

Tarifas 2013

O bilhete mais barato custa € 2,60 (R\$ 7,00), o mais caro custa € 11,15 (R\$ 30,00).

4.1.2 Tarifa social

4.1.2.1 O cenário francês

O direito ao transporte está na legislação francesa desde 1982: "O sistema de transporte deve suprir as necessidades dos usuários e tornar efetivo o direito de cada pessoa, inclusive aquelas com mobilidade reduzida ou deficiente física, de se deslocar e a liberdade de escolher o seu modo de transporte."

A obrigação de instaurar uma tarifa social é lei desde 2000. "As pessoas, bem como seus dependentes, cuja renda for inferior ao teto previsto para a concessão da cobertura médica universal complementar, têm direito a um desconto de no mínimo 50% no transporte urbano de passageiros."

4.1.2.2 Tarifa social na Île-de-France

A tarifa social na Île-de-France mira públicos diferentes e oferece descontos diferenciados.

Para as famílias, os tíquetes T+ e os bilhetes são vendidos pela metade do preço para as crianças abaixo de 10 anos e as famílias numerosas.

Para os jovens abaixo de 16 anos e para estudantes e universitários abaixo de 26 anos, os planos Imagine'R têm tarifas reduzidas com relação aos planos Navigo.

Para a população carente,

- o Plano de Gratuidade do Transporte é destinado aos beneficiários da Renda (Bolsa) de Solidariedade Ativa e a determinados desempregados. É válido em todas as redes, e é emitido a cada 3 meses.
- o Desconto de Solidariedade no Transporte é destinado às demais categorias de pessoas de baixa renda e permite a compra de Planos de Solidariedade do Transporte, mensais ou semanais, com 75% de desconto na tarifa dos Planos Navigo, e a compra de tíquetes T+ com 50% de desconto.
- o Plano Solidariedade no Transporte, mensal ou semanal, é emitido exclusivamente no cartão Navigo. O direito ao desconto é atribuído pelo prazo de 1 a 12 meses.

- os Planos Ametistas dizem respeito aos idosos sob condição de recursos e aos portadores de deficiência. São gratuitos ou têm tarifa reduzida.

4.1.3 A facilidade tarifária

Todos os planos são disponíveis através do cartão eletrônico Navigo. O número de áreas de cobertura na Île-de-France passou de 8 para 5 nos últimos anos.

Para facilitar a viagem, já é possível comprar complementos de itinerário para os trajetos que excedem as áreas de validade do plano adquirido. Também é possível utilizar o seu plano em toda a rede, qualquer seja a sua área de validade, nos fins de semana e de meados de julho a meados de agosto. Para os cartões Imagine'R, essa possibilidade se estende a todos os períodos de férias escolares.

Para passageiros eventuais, que não têm plano, está sendo estudado o uso do cartão Navigo. O cartão seria carregado com unidades de transporte, descontadas automaticamente a cada validação do cartão.

4.2 Tarifa na RMRJ

4.2.1 Tarifa acessível a todos

A tarifação na RMRJ é somente do tipo "por passagem", não existe plano por assinatura.

Historicamente, a tarifa era muito pouco integrada: o princípio básico era pagar a cada linha em que se ingressava. No entanto, desde 2010 foram implantados vários sistemas de integração tarifária.

O primeiro sistema integrado foi o Bilhete Único Intermunicipal do Estado do Rio de Janeiro, criado em fevereiro de 2010. O Bilhete Único é aceito nas viagens que utilizam ao menos um modal intermunicipal: trem, ônibus ou barca.

A criação do Bilhete Único Intermunicipal foi acompanhada por:

- uma simplificação tarifária, passando de 74 para 12 níveis de tarifa possíveis;
- a diminuição da tarifa máxima de R\$ 17,30 para R\$ 7,15 (preços em 2010);
- a limitação da tarifa paga pelo usuário em R\$ 4,95, sendo a diferença paga às operadoras pelo Estado do Rio.

Na capital, o Bilhete Único Carioca (vigente desde 30 de outubro de 2010) permite usar sucessivamente dois ônibus municipais por R\$ 2,75, ou um ônibus e um trem entre duas estações localizadas dentro do município do Rio de Janeiro, por R\$ 3,95.

O Bilhete Único também existe em Niterói, bem como um sistema de integração tarifária do metrô com determinadas linhas de ônibus.

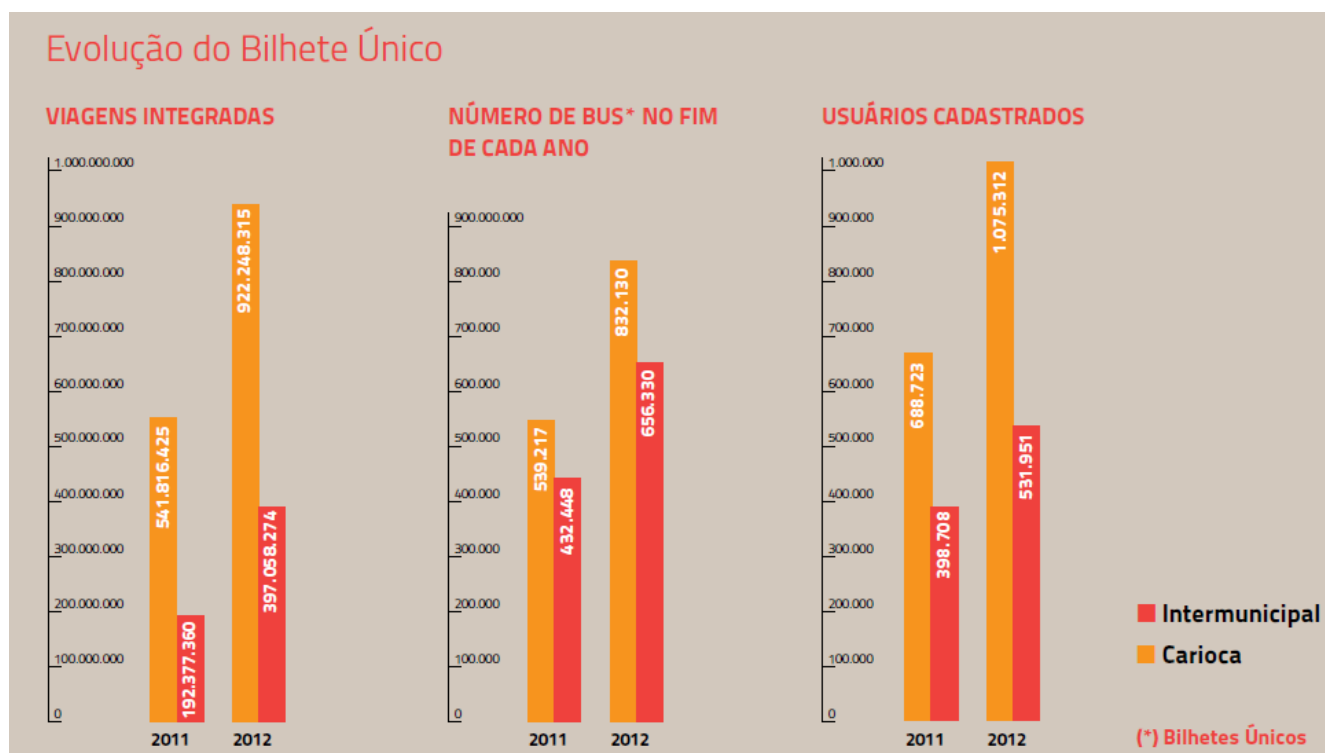


Figura 23. Número de viagens e usuários registrados nos 2 sistemas de bilhete único

4.2.2 Benefícios tarifários

Alunos da rede pública de ensino fundamental e médio, bem como os idosos, beneficiam da gratuidade nos transportes coletivos. Universitários têm desconto de 50%.

Para os trabalhadores, uma lei federal de 1987 tornou obrigatório o Vale Transporte. Toda empresa deve contribuir na compra das passagens residência-trabalho de seus funcionários de modo a que essa despesa não exceda 6% de seu salário.

Vale frisar que o Bilhete Único também diminui o custo do Vale transporte para o empregador, aumentando a empregabilidade das pessoas que precisam fazer longas viagens para chegar ao local de trabalho.

4.2.3 Integração tarifária

A integração tarifária começou com a implantação dos sistemas de Bilhete Único e da Riocard. Ainda não está completa em 2013, em especial porque não existe plano tarifário por assinatura. Entretanto, essa dificuldade é de fato bastante transparente para o usuário da RioCard, pois ele carrega o seu cartão com uma reserva de dinheiro, que vai sendo debitada a medida que o cartão for usado.

4.2.4 Bilhetagem eletrônica

4.2.4.1 O papel da Fetranspor e da Riocard

Quando foi instaurado o princípio do Vale Transporte em 1987, as operadoras de todo o Estado do Rio de Janeiro entregaram à Fetranspor a responsabilidade da emissão, da comercialização e da distribuição do Vale transporte. Para tanto, a Fetranspor implementou os recursos humanos e técnicos necessários, ao criar um departamento exclusivamente dedicado a essa tarefa.

Em março de 2004, uma lei estadual instituiu o sistema de bilhetagem eletrônica.

A Riocard, filial da Fetranspor, é a empresa que administra todo o sistema de bilhetagem eletrônica, sob controle do poder público. O cartão RioCard Vale-Transporte foi comercializado a partir de janeiro de 2005.

A Riocard também é responsável pelo rateio da receita das passagens e recebe diretamente a verba do Estado relativa ao Bilhete Único.

A generalização do sistema de bilhetagem eletrônica possibilitou a implantação dos sistemas de Bilhete Único à partir de 2010.

4.2.4.2 Compra de passagens

Os cartões Riocard são carregados pela internet, principalmente.

Grande parte das compras de passagens estão relacionadas com as viagens residência-trabalho, através do Vale transporte. Na prática, as empresas é que recarregam os cartões de seus funcionários através do seu CPF. Uma vez a transação concluída na internet, o cartão é creditado na primeira passagem por um validador.

4.3 Desafios e possíveis linhas de ação

4.3.1 Controle da oferta, tarifa e financiamento

A questão tarifária não pode ser tratada de maneira autônoma.

Os transportes coletivos não podem ser uma atividade financeiramente rentável quando se agregam as despesas de funcionamento e de investimento. A tarifa aplicada para equilibrar os custos seria altíssima, sendo que o transporte coletivo precisa garantir o direito à mobilidade de todas as categorias sociais, inclusive as mais carentes.

Consequentemente, é preciso responder a uma triple pergunta: que serviço, a que preço para o usuários e com que financiamentos?

O controle dos custos do serviço é um pré-requisito imprescindível. Isso passa, por exemplo, pela opção pelo modal mais adequado aos fluxos de passageiros ou pela definição dos intervalos numa linha de ônibus, visando oferecer passagens periódicos mas não acima do necessário (nesse particular, a baixíssima taxa de ocupação é um sinal de alerta). Isso remete à questão da governança e da relação entre o poder público e as operadoras.

Convém também se debruçar sobre as fontes de financiamento que são as empresas (através do Vale Transporte), os governos locais e os usuários.

Embora não se conheça o valor pago pelos empregadores através do Vale transporte, podemos inferir que a parte da receita coberta por esse sistema é significativa (certamente majoritária?). Mas a organização do Vale transporte, com a figura do terceiro-pagante, não possibilita o controle sobre o financiamento dos transportes coletivos. A participação dos empregadores varia conforme os aumentos da tarifa. Diferentemente do sistema de francês de tributação (tributo para o transporte) que propicia uma clara visibilidade financeira sobre os recursos oriundos das empresas, o sistema vigente no Rio se assemelha mais a uma compensação visando possibilitar o deslocamento dos funcionários de baixa renda para o seu local de trabalho.

Quanto ao financiamento público, chama a atenção o fato que a maioria dos municípios do Estado, via de regra, contribuem pouco ou não contribuem para o financiamento dos transportes coletivos. O Estado do Rio de Janeiro se vê, de fato, na obrigação de financiar as despesas operacionais além do que, em teoria, é da sua responsabilidade, com o Bilhete Único. Uma governança agregando todos os governos locais e dividindo o peso do financiamento entre um maior número de entes, conforme as suas capacidades financeiras levaria, com certeza, a rever mais a fundo a organização como um todo.

4.3.2 A Riocard

Por fim, o domínio completo de uma única operadora, a Fetranspor, sobre a Riocard, não é isento de riscos. A operadora acaba desempenhando um papel que deveria ser de competência de uma autoridade organizadora pública. A integração das outras operadoras na empresa Riocard poderia ser uma primeira medida de proteção.

5 Planejamento das infraestruturas de transporte coletivo

5.1 O planejamento na Île-de-France

5.1.1 Principais documentos de planejamento

O planejamento dos projetos de transporte coletivo cabe, na Île-de-France, a dois principais instrumentos planejamento.

O Plano Diretor da Região Île-de-France (SDRIF) define a visão de longo prazo do desenvolvimento. Trata de ordenamento territorial e de transportes. As novas infraestruturas nele mencionadas suprem as carências atuais no atendimento e sustentam o projeto territorial regional. O SDRIF é elaborado pela Região Île-de-France e aprovado definitivamente por decreto do *Conseil d'État* (*Tribunal Superior na França*)

O Plano de Deslocamentos Urbanos da Île-de-France propicia um desdobramento mais operacional do SDRIF, com o qual precisa ser compatível. Visa alcançar um equilíbrio sustentável entre as necessidades de mobilidade, de um lado, e a proteção ambiental e a saúde, do outro. Diz respeito a todos os modos de deslocamento das pessoas, como das cargas. O PDUIF é elaborado pelo STIF e aprovado pela Região Île-de-France após parecer do Governo nacional.

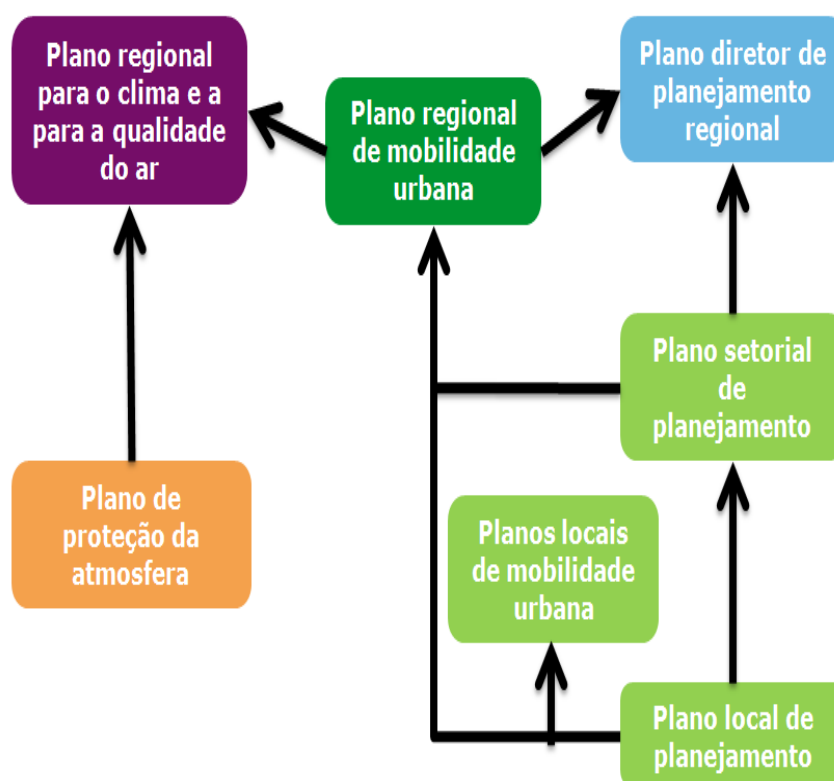


Figura 24. Um planejamento consistente nas áreas da mobilidade e do meio ambiente

Os instrumentos de planejamento local: planos locais de urbanismo e planos locais de deslocamentos urbanos devem ser compatíveis com o SDRIF e o PDUIF, garantindo assim a consistência geral na escala regional, o equilíbrio entre os diversos territórios e a adequação entre ordenamento e ações em prol da mobilidade.

5.1.2 Estudos de planejamento conduzidos pelo STIF

Visando subsidiar os instrumentos de planejamento, ou aprofundá-los após a sua vez aprovação, o STIF desenvolve um programa de estudos sobre os territórios chaves da região.

Os estudos associam todos os parceiros envolvidos, em especial, os governos locais e os potenciais entes financiadores dos projetos (Região, Departamentos, Governo Nacional). Com base num diagnóstico da situação atual das redes de transporte, dos desafios urbanos e das necessidades de mobilidade, esses estudos desenvolvem diversos cenários. Uma análise multicritérios, que inclui um estudo técnico de viabilidade, para avaliar os custos dos projetos e um estudo de oportunidade, para avaliar o carregamento potencial permite, in fine, escolher a solução mais adequada ao contexto local.

Esses estudos requerem, portanto, uma análise multitemática que integre os desafios de transporte e os desafios do planejamento urbano.

O fato de esses projetos constarem nos instrumentos de planejamento permite que seja preservada a sua viabilidade, mesmo que não sejam realizados no curto prazo, além de orientar a urbanização em função de sua existência futura.

5.1.3 O exemplo do "redesenvolvimento" da Plaine Saint-Denis

O exemplo do "redesenvolvimento" da área da *Plaine Saint-Denis* na periferia imediata de Paris ilustra perfeitamente uma política de ordenamento e de desenvolvimento dos transportes definida na década de 90 e cuja execução vem se concretizando faz 20 anos.



Figura 25. *A Plaine Saint-Denis* no SDRIF aprovado em 1994, para o horizonte 2015 (à esquerda, o planejamento dos transportes; à direita, o planejamento urbano. Em vermelho e branco, as áreas de desenvolvimento)

A *Plaine Saint-Denis* foi identificada como área de desenvolvimento no SDRIF aprovado em 1994. Três novas infraestruturas deverão atender a região: a extensão da linha 12 do metrô, um novo VLT, o anel metroviário da periferia imediata, chamado *Orbitale*.

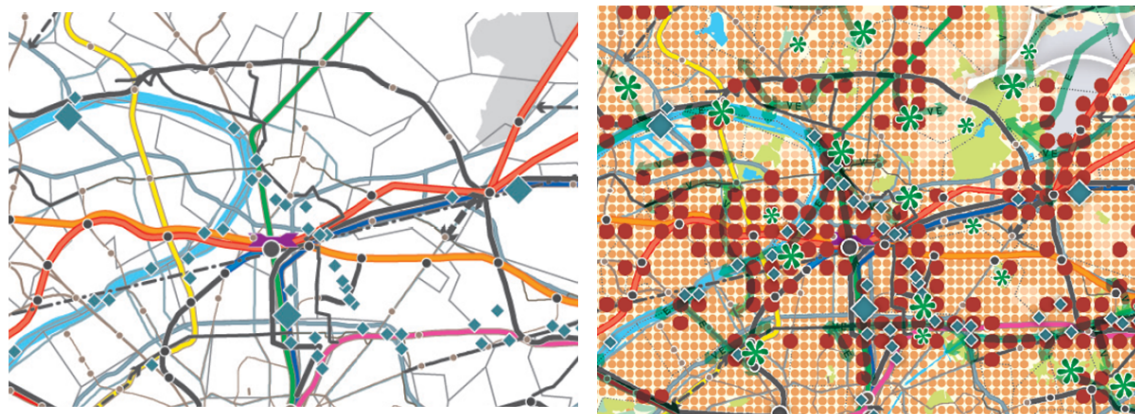


Figura 26. O SDRIF em trâmites de aprovação para o horizonte 2030

O novo SDRIF retoma os mesmos princípios de adensamento da *Plaine Saint-Denis* (pontos vermelhos à direita). A rede de transportes coletivos prevista continua escorada na extensão da linha 12 do metrô e na implantação de um VLT. O *Grande Paris Express* aproveita nessa área o traçado proposto em 1994 pelo projeto Orbitale.



A transformação urbana do território está em andamento. A construção do Estádio da França, palco da Copa do Mundo de futebol de 1998, teve um papel catalisador fundamental.

Os projetos de transportes coletivos estão se concretizando. Desde a criação de duas novas estações nas linhas de RER B e D em 1997, a extensão da linha 12 entrou em operação no fim de 2012. No verão de 2013, foi concluída a renovação do trecho norte do RER B proporcionando um aumento expressivo do atendimento: 20 trens por hora e por sentido já atendem a *Plaine Saint-Denis*, no lugar de 8 antes disso. Já foram iniciadas as obras de uma nova estação do RER E, ao sul da área.



Figura 27. A nova estação de metrô da linha 12 no coração da Plaine Saint-Denis

Trinta anos depois dos primeiros estudos de planejamento, o desenvolvimento urbano da *Plaine Saint-Denis* prossegue nas mesmas bases inicialmente previstas.

5.1.4 Do planejamento à realização: as programações financeiras

O planejamento permite identificar todos os projetos possíveis e preservar a sua viabilidade. É uma etapa fundamental, mas que precisa ser complementada pela programação financeira das realizações.

Na Île-de-France, os projetos a serem realizados são selecionados no âmbito de programações plurianuais entre os atores públicos que os financiam:

O contrato de projeto Governo nacional – Região (CPER) envolve preferencialmente projetos de alta capacidade ou aqueles que são parte de políticas nacionais do Governo (por exemplo, as políticas em benefício das periferias). O CPER vigente diz respeito ao período 2007 – 2013.

Os contratos de projeto Região – Departamentos envolvem projetos de interesse mais local (corredores exclusivos para ônibus ou VLT). Os contratos vigentes dizem respeito ao período 2007 – 2013.

Plano Diretor da região Ile-de-France: 2030

Plano de deslocamentos urbanos da Ile-de-France: 2020

Estudos de oportunidade e viabilidade por territórios

Programação financeira

Estudos detalhados dos projetos

Figura 28. As diferentes etapas percorridas pelos projetos de infraestruturas

Essas programações financeiras são reeditadas mais ou menos a cada 7 anos e sofrem um pequeno ajuste intermediário. A existência dessas atualizações periódicas permite racionalizar a atuação dos diferentes financiadores, fazer opções baseadas em prioridades compartilhadas entre os atores, garantir fluxos sustentáveis de recursos para as infraestruturas de transporte coletivo.

5.2 O planejamento na RMRJ: o PDTU

5.2.1 O PDTU de 2002-2005

O primeiro Plano Diretor dos Transportes Urbanos na RMRJ foi elaborado entre 2002 e 2005. Os objetivos eram:

- Estabelecer um diagnóstico da oferta e da demanda de transportes na RMRJ;
- Elaborar propostas para melhorar os transportes, em especial a integração, tanto física quanto tarifária entre modais;
- Identificar projetos de infraestruturas rodoviárias e de transporte coletivo;
- Identificar a maneira de implantar um processo de planejamento funcionando de maneira contínua.

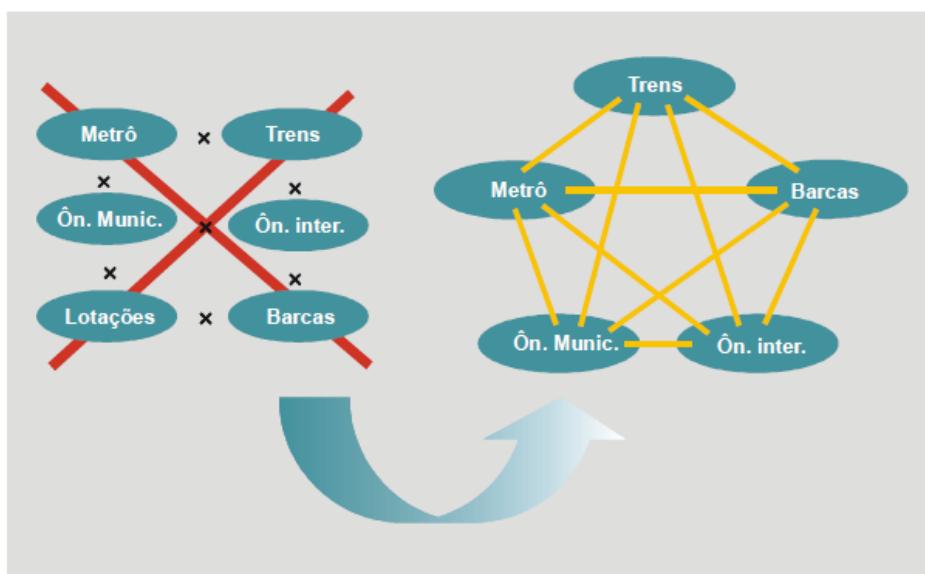


Figura 29. Princípio de integração modal do PDTU de 2002

4.3.4 Modelo tarifário

- ✓ Definição de uma política tarifária que possibilite integrar a Rede Única e atrair a demanda de pequena distância;
- ✓ Diferenciação tarifária, através da adoção de soluções que permitam o pagamento de valores distintos em função dos deslocamentos realizados, quer pelas distâncias, quer pela redução do preço das passagens das viagens realizadas internamente aos municípios, como também pelas transferências entre modais;
- ✓ Redução da tarifa através do repasse dos ganhos de produtividade para os usuários e estabelecimento de tarifa local mais barata para estimular viagens curtas;
- ✓ Garantia de condições econômicas adequadas para a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro das atividades de prestação dos serviços.

4.3.5 Modelo institucional

- ✓ Criação de um novo marco institucional de caráter metropolitano que estabeleça competências, regras de relacionamento, de forma a se definir um processo de gestão integrada, desde as etapas de planejamento até a operação entre os agentes públicos e privados;
- ✓ Estruturação de um órgão (conselho, comitê, grupo de coordenação, dentre outras opções) que promova a integração de políticas públicas de transporte, a integração do planejamento e gestão da Rede Única, e a integração institucional, operacional e tarifária;
- ✓ Consolidação da integração institucional, com a inclusão dos municípios e seus respectivos planos de transportes;
- ✓ Definição de uma política de remuneração dos operadores que potencialize a integração e a recuperação de cada sistema;
- ✓ Concepção de soluções que favoreçam a adoção de modelos de parceria e captação de novas fontes de recursos para o investimento na infra-estrutura.

Figura 30. Princípios de evolução da governança e das tarifas do PDTU de 2002

Figura 6.1.12 – Terminais propostos



Figura 6.1.13 – Corredores de ônibus propostos



Figura 31. As infraestruturas projetadas pelo PDTU de 2002

Em 2013, os resultados da execução do PDTU são globalmente limitados. Os avanços mais significativos dizem respeito:

à política tarifária, com a existência hoje das tarifas integradas, mas ainda está longe de completa;

as infraestruturas, com diferentes projetos sendo realizados, dentro da dinâmica dos eventos internacionais que o Rio vai sediar. Entretanto, os projetos em andamento são bastante diferentes daqueles cogitados pelo PDTU e cabe se perguntar o que seria lançado se não fosse a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

Cooperação técnica nas áreas da mobilidade urbana e do desenvolvimento urbano sustentável com o estado do Rio de Janeiro

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France – Syndicat des transports da Île-de-France
Missão 2: governança, financiamento e planejamento dos transportes coletivos – Outubro de 2013

5.2.2 Um novo PDTU em elaboração desde 2011

Os termos de referência da revisão do PDTU assumem os mesmos objetivos do primeiro PDTU, cuja realização foi apenas parcial, em um cenário em plena evolução.

A elaboração do novo PDTU está baseada, como para o primeiro, na constituição de ferramentas fundamentais:

- análise do uso do solo atual e futuro;
- conhecimento das viagens a partir de diversas pesquisas;
- modelo de previsão das viagens.

Modo principal	Viagens realizadas		% do total		Taxa de crescimento ao ano (%)
	2003	2012	2003	2012	
a pé	6.740.688	6.634.000	33,85	29,36	-0,18
bicicleta	645.510	546.000	3,24	2,42	-1,84
condutor de auto	2.106.591	2.540.000	10,58	11,24	2,10
passageiro de auto	863.043	1.225.000	4,33	5,42	3,97
táxi	139.109	256.000	0,70	1,13	7,01
motocicleta	100.922	170.000	0,51	0,75	5,97
moto-táxi	-	39.000	-	0,17	-
trem	303.578	568.000	1,52	2,51	7,21
metrô	355.404	665.000	1,78	2,94	7,21
barcas/catamarã	82.091	105.000	0,41	0,46	2,77
bonde	2.195	-	0,01	-	-
ônibus intermunicipal	1.331.894	1.781.000	6,69	7,88	3,28
ônibus municipal	5.254.848	6.671.000	26,39	29,52	2,69
ônibus executivo	47.233	70.000	0,24	0,31	4,47
transporte alternativo	1.630.985	658.000	8,19	2,91	-9,59
ônibus pirata	-	16.000	-	0,07	-
transporte fretado	92.150	55.000	0,46	0,24	-5,57
transporte escolar	190.262	428.000	0,96	1,89	9,43
caminhão	29.448	-	0,15	-	-
outros	-	169.000	-	0,75	-
TOTAL	19.915.953	22.594.000	100,00	100,00	1,41

Figura 32. Distribuição das viagens em dia útil por modal principal no itinerário

A atualização das bases de dados sobre as viagens mostra um crescimento mais consistente do uso do transporte coletivo do que do carro particular, que segue muito menos utilizado que os outros modais.

Principalmente relacionadas com o trabalho, as viagens estão altamente concentradas nos horários de pico, o que explica os congestionamentos na malha rodoviária.

A mobilidade dos habitantes da RMRJ é muito marcada socialmente. A mobilidade média diária é de 1,9 viagens por pessoa, o que é um bastante pouco, embora venha aumentando desde 2002 (era de 1,7 viagens por pessoa e por dia). Para comparação, a mobilidade na Île-de-France é de 3,8 viagens por pessoa e por dia.

No entanto, essa média oculta grandes disparidades, conforme o local de residência. Atinge o seu máximo em Niterói (2,45) e o mínimo em Guapimirim (0,99).

Quanto ao planejamento das infraestruturas, o trabalho realizado até agora foi a identificação com as partes envolvidas (operadoras, prefeituras) de listas de projetos, e uma análise multicritérios para chegar a uma priorização definida pelos especialistas.

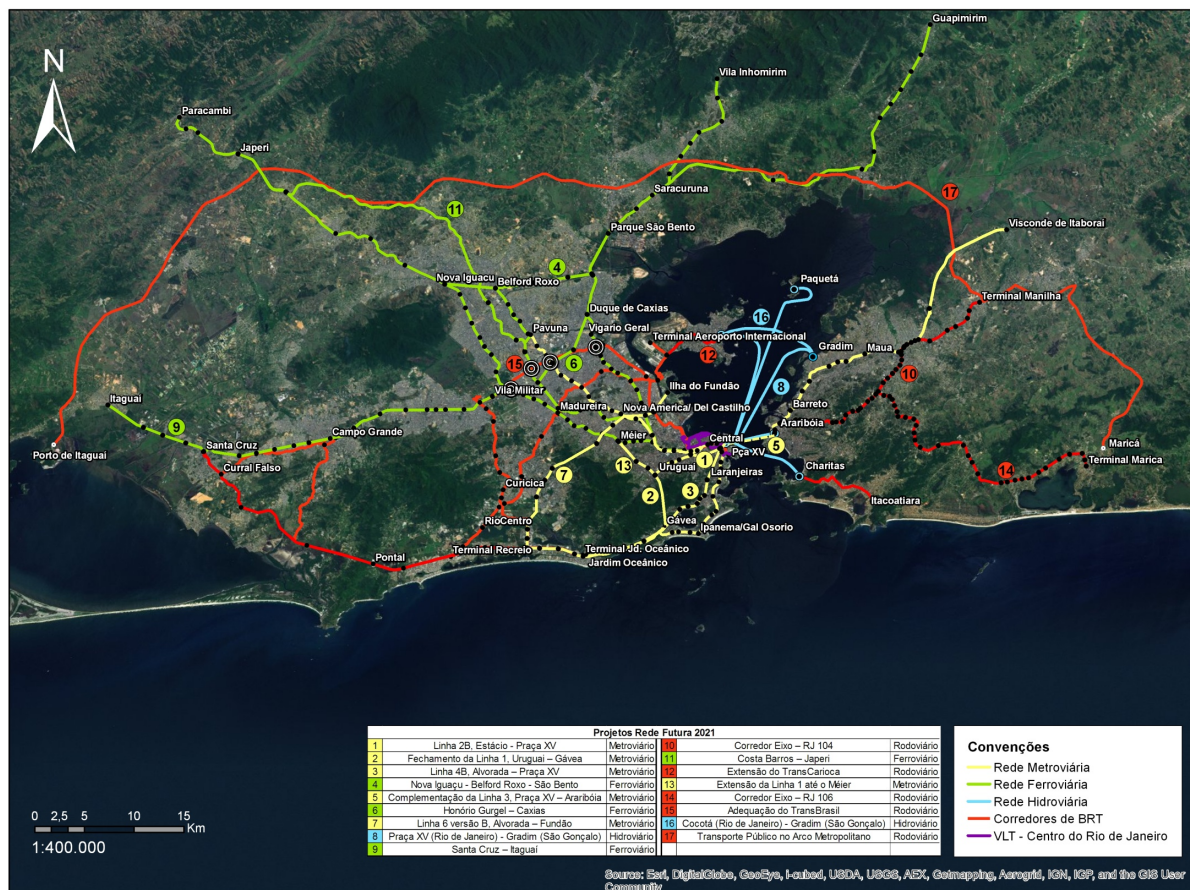


Figura 33. Rede mínima 2021 do projeto de PDTU

5.3 Desafios e possíveis linhas de ação

5.3.1 Rumo ao planejamento integrado ordenamento / transporte

O planejamento do PDTU continua sendo um planejamento setorial: é feito sem se escorar em um planejamento urbano, o qual aliás não existe. Com isso, as prioridades não internalizam os projetos de adensamento ou de urbanização nova. Não se trata mais de suprir as carências de atendimento atuais.

O desejo da SEOBRAS de elaborar um plano estratégico de desenvolvimento urbano ajudaria a preencher essa lacuna. O trabalho em conjunto será então possível, tanto para enriquecer o PDTU, como também, no sentido contrário para definir os setores prioritários de ordenamento ou de adensamento, em função da qualidade da acessibilidade dos transportes coletivos.

5.3.2 A programação financeira dos investimentos além de 2016

A forma como as opções de investimento serão realizadas e o seu modo de financiamento não são muito claros.

Nos últimos anos, as opções forma impulsionadas por dois principais fatores:

- os Programas de Aceleração do Crescimento, na esfera da União
- o fato do Rio de Janeiro sediar grandes eventos.

Cooperação técnica nas áreas da mobilidade urbana e do desenvolvimento urbano sustentável com o estado do Rio de Janeiro

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France – Syndicat des transports de la Île-de-France
Missão 2: governança, financiamento e planejamento dos transportes coletivos – Outubro de 2013

Em ambos os casos, trata-se de fatores excepcionais. O melhor seria poder se basear em programações financeiras definidas periodicamente, com a participação de todos os atores envolvidos, e com base nas suas prioridades.

6 Anexos

6.1 Programa da missão



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Estado da Casa Civil
Subsecretaria de Relações Internacionais

PROGRAMAÇÃO DE VISITA INTERNACIONAL

Programa Tentativo de Visita de delegação francesa ao Estado do Rio de Janeiro

26 a 30 de Agosto de 2013

Versão 21.08.2013

2ª Feira – 26 de agosto

09h00 – 10h00 – Reunião de Coordenação

Participação: técnicos da SETRANS e Delegação Francesa

Pauta: revisão geral da agenda da missão

Local : Secretaria de Transportes – SETRANS – Av. Nossa Senhora de Copacabana, 493 – 11º andar, Copacabana

10h30 – Visita ao Metrô Rio

Coordenador: Sr. Eli Canetti

Pauta: Apresentação do Grupo Invepar, controlador do Metrô Rio, sobre o plano estratégico da empresa, a expectativa em relação à linha 4 do metrô, e os desafios do Metrô Rio para 2016.

Local: Metrô Rio – Av. Presidente Vargas, 2000 – Centro.

12h30 – Visita ao CCO do Metrô Rio seguido de oferecimento de um *brunch*.

Local: Metrô Rio

14h30 – 16h30 – Visita a SuperVia

1

Coordenação: Sra. Roberta Tanajura, Sra. Michelle Pietsch e Sr. Daniel Moreira.

Pauta: Apresentação do Grupo Odebrecht Transport sobre o plano estratégico da SuperVia, os novos investimentos em curso e os desafios para 2016. –

Local: SuperVia – Rua da América 210.

3ª Feira – 27 de agosto

09h30 – REUNIÃO EXECUTIVA

Coordenador: Bruno de Queiroz

Participação dos presidentes dos operadores do sistema de transporte público da região metropolitana do Rio de Janeiro

Pauta: Apresentação sobre a governança do sistema de transporte público da Grande Paris, sua política tarifária, e a proposta de criação de uma autoridade metropolitana do Rio de Janeiro.

Sr. Júlio Lopes – Secretário de Estado de Transportes

Sr. Eli Canetti – Presidente do Metrô Rio

Sr. Carlos José Cunha – Presidente da SuperVia

Sr. Lélis Teixeira – Presidente da Fetranspor

Sr. Marcio Roberto – Presidente da CCR Barcas

Local: Palácio Guanabara – Av. Pinheiro Machado s/n Laranjeiras. Sala do Secretariado.

12h30 – 13h30 – Almoço

Local:

14h00 – 16h00 – Visita à FETRANSPOR

Coordenação: Sra. Suzy Balloussier

14h00 - Visita ao centro de processamento de bilhetagem eletrônica.

Pauta: Apresentação da RioCard e sobre o futuro do sistema de bilhetagem eletrônica na região metropolitana do Rio de Janeiro. – Sr. Homero Quintaes

15h00 – Mobilidade Urbana

Pauta: Apresentação da Fetranspor sobre o novo sistema de BRT e os novos corredores metropolitanos – Sra. Richele Cabral

Local: Rua da Assembléia, 10, Salas 3911-3920 - Centro, Rio de Janeiro

4ª feira – 28 de agosto

9:30 – 11:00 Visita à AGETRANSP

Coordenação: Sra. Rosângela Landeira

Reunião com os Conselheiros da AGETRANSP.

Pauta: O sistema de fiscalização das concessões estaduais

Participação do Sr. Luiz Barbosa – Presidente Conselheiro da AGETRANSP

Local: Avenida Presidente Vargas, 1100 - 12 e 13 andar - Centro - Rio de Janeiro - RJ

12h00 – 13h00 – Visita ao centro Integrado de Comando e Controle – CICC

Local: Rua Carmo Neto, esquina com Benedito Hipólito – Centro.

13h00 – 14h00 – Almoço Livre

14h00 – 15:00 Visita ao Centro de Operações Rio – COR RIO

Coordenação: Gabriela de Oliveira

Pauta: Apresentação sobre os próximos passos da integração digital municipal e metropolitana

Local: Rua Afonso Cavalcanti, 455 - Cidade Nova, Centro – Rio de Janeiro - RJ

5ª feira – 29 de agosto

10h30 – 12h00 –Visita à CCR Barcas

Coordenação: Patrícia Tessarollo

Pauta: Apresentação sobre o grupo CCR, o plano de investimentos da CCR Barcas.

Local: CCO da CCR barcas – Praça XV

12:15 às 12:30

Travessia da Baía de Guanabara

12:30 às 14:00

Almoço no Restaurante Olimpo – Estação de Charitas, Niterói

14:00 - Transporte para o Clube Naval de Niterói disponibilizado pela SEDRAP

Endereço: Av. Carlos Ermelindo Marins, 68 - Jurujuba, Niterói

14:30 às 16:30 – Reunião com a SEDRAP

Coordenação: Carlos Krykhtime

Reunião com a equipe da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e com Técnicos das Municipalidades da área de transporte e mobilidade: Niterói, Maricá, São Gonçalo, Itaboraí, Magé, Guapimirim e Tanguá

Local: Sala de Cinema do Clube Naval de Niterói

Pauta: Os desafios do desenvolvimento territorial da porção leste da Baía de Guanabara
Sr. Sergio Marcolini - Secretaria de Desenvolvimento Regional

Sugestão de pauta para discussão: Governança Metropolitana na Grande Paris - Sr. Iuli Nascimento

Sugestão de pauta para discussão: Políticas de transporte público e modelos econômicos e tarifários da Grande Paris - Sr. Jean Cristophe Monnet e Sra. Laurence Debrincat

Diálogos com os técnicos e troca de informações

17:00 – Retorno ao Rio - Transporte até a Estação de Charitas, Niterói

6ª feira – 30 de agosto

10h00 – 12h30 - Reunião sobre o Plano Estratégico Metropolitano - SEOBRAS

Coordenação: Paulo Cesar Silva Costa

Pauta: Próximos passos da governança metropolitana do Rio de Janeiro - Sr. Vicente Loureiro – Subsecretário de Urbanismo

A reunião contará com a participação de representantes dos municípios da Baixada Fluminense

Local: Secretaria de Obras – SEOBRAS – Rua México 125 10º andar. Centro.

12h30 – 14h00 - Almoço livre

14h30 – 16h30 - Reunião de fechamento da missão

Participantes: técnicos da SETRANS e delegação francesa.

Local: SETRANS – Av. Nossa Senhora de Copacabana, 493 – 11 andar.

6.2 Pessoas entrevistadas

Estado do Rio de Janeiro

Christine PETRUS (Casa civil)

Pedro SPADALE (Casa civil)

F. SILVA (Casa civil)

M. SILVA (Casa civil)

Vicente SUBURBRM (Casa civil)

P. CESAVAL (Casa civil)

B. COSTA (Casa civil)

P. CASCON (Casa civil)

Sergio MARCOLINI (Casa civil)

Miriam ALHANATI (Casa civil)

Julio LOPES Secretário de Etat aux transportes

Waldir PERES (SETRANS / AMTU)

Henrique DORNELAS ABELHA FUTURO (SETRANS / AMTU)

Nino BOTT DE AUQUINO (Sinergia consultor contratado pelo SETTRANS para o PDTU)

Herval BARROS de SOUZA (Agetransp)

Luiz BARBOSA (Agetransp)

Mauricio AGNELLI (Agetransp)

José Luiz LOPES TEIXEIRA FILHO (Agetransp)

João ROSSI PARREIRAS (SEDRAP)

Glauston PINHEIRO (SEDRAP)

Carlos KRYKHTINE (SEDRAP)

P. CASCON (SEDRAP)

Vicente Loureiro, Subsecretário de Projetos Urbanos (SEOBRAS)

Vicente SUBURBRM (SEOBRAS)

P. CESAVAL (SEOBRAS)

Operadoras

Eli BENSOUSSAN CANETTI (MetrôRio)

Jouvert FORTES FLORES FILHO (MetrôRio)

Patricia TESSAROLLO (CCR Barcas)

Tiago TERRA (CCR Barcas)

Marcus QUINTELLA (Odebrecht Transporte)

Thiago NEHRER (Supervia)

Estado do Rio de Janeiro – Agência Francesa de Desenvolvimento

Suzy BALLOUSSIER (Fetranspor)

Eunice HORACIO (Fetranspor)

Homero QUINTAES (RioCard)

Marcel LAPIDO BARBOSA (RioCard)

Aurélio de ANDRADE (RioCard)

Municípios

Marcelo Henrique da S. SIMOES (Rio Prefeitura CETRIO)

Verena ANDREATTA (Niterói Prefeitura)

André OARES BIANCHE (Queimados Prefeitura)

Hugues REYDET (Consulado da França no Rio de Janeiro)

Laure SCHALCHLI (AFD)

