

Setor 3 - Introdução

Transporte Sustentável

Descrição

O termo *Transporte Sustentável* se refere às iniciativas, públicas e privadas, voltadas à promoção de uma mobilidade urbana mais sustentável, por meio de iniciativas como a substituição de veículos automotores movidos a combustíveis fósseis por veículos movidos a energia limpa, pelo estímulo à utilização de transportes coletivos ou pela adoção de modais públicos com maior capacidade e menor consumo de energia.

Nesse sentido, uma das metas para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis - é “proporcionar o acesso a sistemas de transportes seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todas e todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos” (ONUBR, 2018).

A legislação brasileira distingue transporte urbano de mobilidade urbana. Enquanto o transporte se refere ao conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados nas cidades, a mobilidade se refere às condições em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.

Política Setorial no Brasil

A política do setor no Brasil encontra-se ancorada nas legislações que estabeleceram o Sistema Nacional de Viação (SNV) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Ambos os instrumentos sofreram influência do Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM) e do documento Via Sustentável, produzido pelo Ministério do Transportes, Portos e Aviação Civil e que estabeleceu novas diretrizes socioambientais para o setor. Os principais órgãos federais associados às políticas do setor são o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e o Ministério das Cidades (MCidades). Vinculados ao MTPA, operam o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a INFRAERO, entre outras.

O SNV é composto pelos subsistemas rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Seus objetivos são promover a integração regional em prol da unidade nacional, garantir estrategicamente a

integridade da malha viária necessária à segurança do território brasileiro, promover a integração viária com os países limítrofes por meio de corredores estratégicos de exportação e abastecimento, bem como prover meios para o transporte interestadual e internacional de cargas e passageiros. A competência para administrar o sistema é da União, mas as unidades federativas podem explorar sua infraestrutura por meio de concessões, autorizações ou arrendamentos.

A PNMU estabelece diretrizes e institui objetivos fundamentados em inúmeros princípios, dentre os quais se destacam a acessibilidade universal, o desenvolvimento sustentável, os 4Es (equidade, eficiência, eficácia e efetividade), gestão democrática e segurança nos deslocamentos das pessoas. Seu objetivo principal é fomentar o acesso universal à cidade por meio do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), que consiste no conjunto dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas existentes para o deslocamento de pessoas e cargas no território dos municípios.

O SNMU classifica os transportes urbanos em motorizados e não motorizados e os serviços de transporte urbano quanto ao seu objeto, às suas características e quanto à sua natureza. Os objetos dos serviços podem ser passageiros ou cargas. Tais serviços, por sua vez, podem ser coletivos ou individuais. Quanto à sua natureza, por fim, podem ser públicos ou privados. O sistema identifica ainda sete tipos de infraestrutura urbana, a saber, vias e demais logradouros; terminais e estações; pontos para embarque e desembarque; sinalização; equipamentos e instalações; e instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação e difusão de informações.

As principais diretrizes da política são a integração com as políticas setoriais de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo); a priorização dos modos de transporte não motorizados e dos serviços de transporte público; a integração dos modos e serviços de transporte urbano; e a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos nas cidades. Recentemente, a Lei Federal Nº13.683/2018 incluiu no rol de diretrizes a sustentabilidade econômica das redes de transporte coletivo com vistas a preservar sua continuidade, universalidade e modicidade tarifária.

Quando aos objetivos, a PNMU almeja reduzir desigualdades, promover o acesso a serviços básicos e equipamentos sociais, de modo a melhorar as condições de acessibilidade e mobilidade; e consolidar a gestão democrática como instrumento de garantia para a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos deslocamentos nas cidades.

A PSTM tem como objetivo geral contribuir para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Suas principais iniciativas visam fomentar a ampliação da infraestrutura de transporte de cargas e à maior utilização de modos mais eficientes energeticamente. Especificamente, o plano busca difundir o conhecimento acerca das emissões de CO₂ provenientes dos subsetores de transporte e mobilidade urbana; fortalecer elos institucionais e contribuir para o alinhamento de decisões sobre a expansão de modos de transporte mais eficientes com outras políticas que levem à redução das emissões de CO₂; dimensionar os esforços necessários para que o Brasil consiga atingir compromissos internacionais como o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Este contexto propiciou a implementação de projetos significantes, em especial nas grandes cidades brasileiras, voltados à utilização de tecnologias sustentáveis voltadas ao transporte público de passageiros, a ampliação das redes cicloviárias e, também, de políticas voltadas à mobilidade ativa,

estas em menor escala. Em relação ao transporte interurbano, apesar de conter diretrizes voltadas à sustentabilidade, os avanços foram mais modestos.

Instrumentos Regulatórios

Os principais instrumentos regulatórios das políticas de transporte no Brasil estão contidos nos seguintes documentos: Lei nº 12.379/2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV); Lei 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana; e Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM), instituído em 2013.

Lei 12.587/2012, que instituiu a PNMU, é o principal instrumento que regulamenta a política de desenvolvimento urbano presente nos artigos 21 e 182 da Constituição Federal e no Estatuto das Cidades.

Em termos de competências federativas, a PNMU determina que o papel da União é fomentar a implantação de projetos de mobilidade urbana assim como oferecer assistência técnica e financeira aos demais entes da federação, no sentido de prover capacitação contínua e facilitar a coordenação de ações entre Estados e Municípios. O principal mecanismo de fortalecimento da governança neste sentido é a disponibilização de um sistema nacional de informações sobre mobilidade urbana.

Os Estados, por sua vez, têm atribuição de gerir e regular a prestação de serviços de transporte coletivo intermunicipal, promovendo a integração dos aglomerados urbanos e das regiões metropolitanas. Uma alternativa nesta direção é a adoção de incentivos financeiros e fiscais para a redução de custos e aumento da qualidade dos serviços de transporte, como, por exemplo, a isenção do ICMS.

A PNMU também determina que os municípios planejem e executem a política de mobilidade urbana, organizando e prestando os serviços de transporte público coletivo, direta ou indiretamente. Inclusive, a política exige que aqueles cuja população excede 20 mil habitantes, entre outros, instituam seus próprios planos de mobilidade urbana, priorizando as diretrizes da política nacional. A lei, por fim, vincula tais atribuições à disponibilidade de recursos, na medida em que menciona a necessidade de que os entes federados atuem nos limites estabelecidos pelas leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal.

É de se destacar que a PNMU regulamenta a política tarifária dos serviços de transporte urbano como um instrumento de ocupação equilibrada da cidade, em consonância com os planos diretores municipal, regional e metropolitano. Assim, as tarifas devem considerar o custeio da operação dos serviços, cobrando a contribuição tanto de beneficiários diretos quanto indiretos, mas observando os seguintes quesitos: simplicidade na compreensão; transparência da estrutura tarifária e publicidade do processo de revisão dos preços, com o intuito de preservar a modicidade e promover a integração física e operacional dos diferentes modos e redes de transporte público e privado.

Quanto à mobilidade sustentável, a PNMU institui instrumentos de controle da demanda por viagens de automóveis e estímulo ao uso de modos não motorizados e transporte público coletivo,

como, por exemplo, a restrição de acesso em determinados locais e horários, estipulando metas de controle de poluentes como condicionantes da circulação e do acesso.

Outros instrumentos previstos na política são a cobrança de tributos sobre modos e serviços em função da utilização da infraestrutura; a restrição do uso da infraestrutura viária por veículos de carga em função das características locais; a definição de faixas exclusivas para o transporte coletivo e os modos não motorizados, com o intuito de regular de maneira mais equânime o uso do espaço das vias, de modo a privilegiar pedestres e ciclistas; o controle das áreas de estacionamentos públicos e privados; e, por fim, a instituição de convênios entre cidades vizinhas para combater o transporte ilegal de passageiros, com vistas a melhorar a qualidade do serviço e da segurança.

Por fim, o Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM), conforme os Decretos nº7.390/2010 e 7.643/2011, vigorará a partir de sua promulgação em 2020 e deverá ser submetido a revisões periódicas de no máximo dois anos. No que se refere ao transporte de cargas, o PSTM se alinha ao Plano Nacional de Logística e Transportes, cujas projeções relativas à mitigação de emissões miram o ano de 2031. O principal ponto do plano é promover medidas para alterar a matriz de deslocamentos da população nos maiores centros urbanos, de modo que o país reduza suas emissões e atinja as metas estabelecidas no Acordo de Paris e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Melhores Práticas

As metrópoles brasileiras concentram as experiências mais avançadas. Motivadas, por um lado, pela necessidade de equacionar a eficiência de suas políticas de mobilidade urbana e, por outro, pela busca de modelos mais sustentáveis as grandes cidades brasileiras estão implantando modelos inovadores sobre o tema, que vão desde a utilização de carros elétricos compartilhados, incentivo à utilização de bicicletas e, iniciativas voltadas ao estímulo da mobilidade ativa.

Gargalos e desafios para o futuro

Um dos grandes gargalos da política de transporte sustentável no Brasil é a escassez de recursos tanto para gerir o atual sistema de maneira mais eficiente quanto para promover o abandono do modelo atual, ainda predominantemente rodoviário e voltado aos modos de transporte individual. Na maioria das cidades brasileiras, a tarifa bancada pelos usuários é a fonte principal de receita para a gestão dos sistemas de transporte.

No entanto, esse formato tende a se tornar insustentável, à medida em que os custos de operação sobem enquanto o número de passageiros decresce, o que pode levar a novas rodadas de reajuste. O grande desafio para superar essa questão é promover mecanismos de subsídio às tarifas de transporte público baseados na introdução de tarifas sobre o transporte individual.

Outro problema importante do sistema brasileiro é a dependência do transporte rodoviário para o deslocamento de pessoas e cargas, neste caso operado predominantemente por veículos movidos a combustíveis “sujos”. A oscilação dos preços da gasolina e do diesel no mercado internacional, nesse

contexto, aumenta sobremaneira as chances de que ocorra uma crise de desabastecimento, inclusive em proporções maiores do que se viu no episódio recente da “Greve dos Caminhoneiros”.

O principal desafio para superar esta questão é desenvolver mecanismos de governança para integrar as prioridades relativas ao transporte com a política industrial, por exemplo, restringindo os incentivos fiscais e financeiros à indústria automobilística de veículos individuais movidos a combustível fóssil. Os grandes desafios da política de transporte sustentável no Brasil, portanto, estão relacionados à disponibilidade de recursos, a fatores político-institucionais e à gestão.