



PORTÃO Gate	DESTINO / Escala To / via	PARTIDA / departure Time	OBSERVAÇÃO Remarks
T2	Rio de Janeiro	18:30	Programado
T2	São Paulo	18:30	Programado
T2	São Paulo	18:30	Programado
T2	Rio de Janeiro	18:30	Programado
10	Belo Horizonte	18:35	Programado
01	Porto Alegre	18:40	Programado
12	São Paulo	18:40	Programado
04	Belo Horizonte	18:40	Programado
03	São Paulo	18:40	Programado
07	Goiânia	18:45	Programado
02	Campinas	18:55	Programado
	São Paulo	18:55	Programado
		19:00	Programado

CÓDIGO AERONÁUTICO

Os destinos da aviação no Brasil

Senado examina anteprojeto que racionaliza operações e capitaliza companhias aéreas

Tarifas de transportes públicos

Resenha
Impacto regulatório

ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

**O DIREITO DE
SUPERAR
LIMITES**

**O DEVER DE
RESPEITAR AS
DIFERENÇAS**

1 ano do Estatuto da Pessoa com Deficiência:
um importante passo para a acessibilidade e a inclusão.



Aos leitores

As demandas por cidadania podem funcionar bem como referência para avaliarmos as diferenças entre os padrões de atendimento dos serviços de transporte aéreo comercial e de transportes públicos urbanos. O primeiro enfrenta pressões para se modernizar, ampliar sua oferta de voos e rotas e baixar preços de tarifas. As pressões partem de fora do setor, mas também de dentro. O último, está longe de atender às demandas da parcela da população que não possui automóvel, o veículo com mais privilégios entre todos os que circulam nas cidades brasileiras.

Num tempo não tão distante assim, a aviação civil era a poltrona confortável onde se recostavam os cidadãos de médio e alto poder aquisitivo. As viagens pelo ar livravam os passageiros da maior parte dos incômodos da vida rotineira. Embora as passagens não fossem exatamente baratas, voava-se com conforto e segurança. E por força de subsídios pouco transparentes, o espaço entre os assentos era generoso, a comida, farta e a bebida, inclusive alcoólica, estava incluída.

Enquanto o quadro da aviação mudou, em termos de conforto e regalias, para um modelo mais próximo do mercado mundial, ainda que num contexto de normas antigas, a situação no transporte público urbano segue no ritmo dos engarrafamentos. As mudanças ocorrem aos solavancos, do mesmo modo que os passageiros de ônibus *enlatados* em veículos quentes. Comprar um carro ou uma moto ainda é paradoxalmente mais vantajoso do que pagar pelo ônibus. Ao prejuízo individual, corresponde um grave

malefício social por causa da falta de transparência das planilhas de custos e receitas. De maneira que a sociedade não sabe exatamente o que as empresas alegam para pedirem aumentos de tarifas. Em consequência, nunca é clara a definição do subsídio concedido aos usuários em geral e aos grupos especiais, como estudantes.

Em meados do ano passado, o Senado deu o primeiro passo para modernizar a aviação comercial, ao instalar uma comissão formada por especialistas para elaborar um anteprojeto de lei do novo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). Entre as alterações contidas no relatório da comissão, está a liberação da entrada de capital estrangeiro no setor em até 100%. O tema agora está nas mãos dos senadores. Quanto à transparência das planilhas do transporte público e regras para dar mais qualidade à circulação nas cidades, estão incluídas em projetos de lei que tramitam há bastante tempo.

Em Discussão! fez um levantamento e compilou análises sobre o quadro e as iniciativas legislativas para essas duas modalidades de transporte buscando aferir até que ponto as transformações pretendidas podem expandir o universo dos direitos dos cidadãos. As duas pautas são conectadas, até do ponto de vista da paginação da revista, por uma resenha do trabalho que dois consultores do Senado fizeram sobre a importância das avaliações de impacto regulatório como um caminho seguro para a elaboração de leis.

Boa leitura!



SUMÁRIO

Mesa do Senado Federal

Presidente: Renan Calheiros
Primeiro-vice-presidente: Jorge Viana
Segundo-vice-presidente: Romero Jucá
Primeiro-secretário: Vicentinho Alves
Segundo-secretário: Zeze Perrella
Terceiro-secretário: Gladson Cameli
Quarta-secretária: Ângela Portela
Suplentes de secretário: Sérgio Petecão,
João Alberto Souza, Elmano Férrer
Secretário-geral da Mesa: Luiz Fernando
Bandeira
Diretora-geral: Ilana Trombka

Expediente

Secretaria de
Comunicação Social



Diretora: Virgínia Malheiros Galvez
Diretora-adjunta: Edna de Souza Carvalho
Diretora de Jornalismo: Ester Monteiro
A revista **Em Discussão!** é editada pela
Secretaria Agência e Jornal do Senado
Diretor: Ricardo Icassatti Hermano
Diretor-adjunto: Flávio Faria
Editor-chefe: Nelson Luiz de Oliveira
Edição e reportagem: André Falcão, Janaína
Araújo, Nelson Luiz de Oliveira e Thais Bohm
Resenha: Nelson Luiz de Oliveira
Capa: Priscilla Paz sobre foto de Fabio
Pozzebom/Abr
Diagramação: Bruno Bazílio e Priscilla Paz
Arte: Bruno Bazílio, Cássio Sales Costa,
Claudio Portella, Diego Jimenez, Flávia
Gonçalves e Priscilla Paz
Revisão: Ricardo Icassatti Hermano e
Flávio Faria
Pesquisa de fotos: Braz Félix, Fernando Bizerra
e Leonardo Sá
Tratamento de imagem: Afonso Celso F.A.
Oliveira e Roberto Suguino
Circulação e atendimento ao leitor:
(61) 3303-3333

Fechamento desta edição: 29 de junho
de 2016

Tiragem: 7 mil exemplares

Site: www.senado.leg.br/emdiscussao
E-mail: emdiscussao@senado.leg.br
Twitter: @Agencia_Senado
www.facebook.com/SenadoFederal
Tel.: 0800 612211
Via N2, Unidade de Apoio 3 do Senado
Federal, 70165-920, Brasília, DF

A reprodução do conteúdo é permitida,
desde que citada a fonte.

Siga a tramitação dos projetos:
www.senado.leg.br

Impresso pela Secretaria de
Editoração e Publicações (Segraf)



CÓDIGO AERONÁUTICO

Comissão de especialistas entregou
ao Senado anteprojeto de lei do novo
Código Brasileiro de Aeronáutica.
O objetivo é modernizar e capitalizar
a aviação comercial. Texto será
examinado por comissão especial de
senadores.

PÁGINA 8



BRASIL EM DEBATE

Trabalho da Consultoria Legislativa
do Senado analisa a importância dos
estudos de impacto regulatório como
procedimento-padrão prévio à elaboração
de leis e políticas públicas. As avaliações
de impacto dão mais consistência às
tomadas de decisões dos agentes públicos
por diminuir os efeitos inesperados.

PÁGINA 26



TRANSPORTE PÚBLICO

Cálculo das tarifas de transportes
urbanos, especialmente das passagens
de ônibus, carece de metodologia
homogênea e de fácil compreensão. O
brasileiro paga caro para se deslocar
pelas cidades, de modo insalubre e
perigoso, por falta de planejamento.

PÁGINA 28

Veja e ouça mais em:



A tramitação dos projetos pode ser
acompanhada no site do Senado:
www.senado.leg.br

Veja aqui outros trabalhos e reportagens
sobre os temas tratados nesta edição:

CÓDIGO AERONÁUTICO



TV SENADO

Em Discussão: edição comentada de audiência pública
da Comissão do Código Brasileiro de Aeronáutica

http://bit.ly/emdiscussao_audiencia

TV SENADO

Cidadania: entrevista com o major-aviador Daniel Duarte
Moreira Peixoto, especialista em prevenção de acidentes
aeronáuticos

http://bit.ly/tvsenado_prevencaoacidentes

TRANSPORTE PÚBLICO



JORNAL DO SENADO

Especial Cidadania: "Planilhas e tarifas do transporte público"

http://bit.ly/cidadania548_tarifas

http://bit.ly/cidadania548_tarifas_video



PORTAL DE NOTÍCIAS

Especial Cidadania: "Planilhas e tarifas do transporte público"

http://bit.ly/cidadania548_tarifas_video



RÁDIO SENADO

Reportagem Especial: "O medo que anda de transporte público"

http://bit.ly/radiosenado_transportepublico



TV SENADO

Município Brasil: "Se mexe, Brasil!", quadro que tratou da
mobilidade urbana em quatro programas

http://bit.ly/semexebrasil_tvsenado

AGENDA ECONÔMICA

Agenda Econômica: entrevista com o presidente da
Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros
sobre Trilhos (ANPTrilhos), Joubert Flores, sobre a situação do
transporte metroferroviário no país.

http://bit.ly/tvsenado_metrobrasil

BANDA LARGA

Avança no Senado o debate sobre as regras de cobrança das transmissões de dados no sistema banda larga. A intenção das operadoras de cobrar os usuários, não mais com base na velocidade contratada, mas pelo volume de tráfego, foi discutida em reunião conjunta das comissões de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor (CMA), no início de maio.

As empresas reclamam do abuso de uma parcela dos usuários (2%), que estariam abocanhando em torno de 22% do tráfego, com o consumo de acima de 250 gigabytes por mês. Parlamentares e representantes de entidades de defesa do consumidor, entretanto, veem a estratégia das operadoras como prejudicial aos consumidores, principalmente aqueles que usam o serviço para fins educacionais, como cursos online, e os mais pobres, que dependem de redes sem fio em estabelecimentos comerciais ou não.

A posição da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é de cautela, diante do clamor que tomou conta da sociedade, mas a instituição entende que não é proibido cobrar os usuários com base em franquia de dados, assim como ocorre em outros países.



WORLD INHABIT

CARGOS EM COMISSÃO

Aguarda deliberação pelo Plenário do Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 110/2015, do senador Aécio Neves (PSDB-MG), que reduz os cargos em comissão nos governos federal, estaduais e municipais e exige processo seletivo público para seu preenchimento. Os cargos em comissão são aqueles de livre nomeação, ao contrário dos preenchidos por concurso público.

“Temos assistido, de forma crescente, à desqualificação da máquina pública no Brasil. Os cargos comissionados se transformaram em mercadorias, a serem distribuídas pela necessidade momentânea do gestor público”, disse Aécio na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em que a PEC foi aprovada.

Substitutivo do senador Alvaro Dias (PV-PR) preservou duas condicionantes: teto para cargos em comissão correspondente a 10% dos cargos efetivos em cada órgão federal; e exigência de que pelo menos 50% dos cargos sejam ocupados por servidores de carreira.

MARCOS SANTOS/USP IMAGENS



CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Os limites à atuação de pesquisadores em ciência e tecnologia voltaram à pauta do Senado tão logo o Congresso Nacional confirmou os vetos aplicados pela presidente afastada, Dilma Rousseff, a trechos do projeto de lei 2.177/11 que buscavam flexibilizar regras tributárias e de licitação. O senador Jorge Viana (PT-AC) anunciou a apresentação do projeto de lei (PLS) 226/2016, com o objetivo de “devolver” ao marco regulatório da ciência, tecnologia e pesquisa os artigos suprimidos. Ele lamentou que cientistas brasileiros estejam deixando o país por falta de apoio à pesquisa. “Estamos vivendo uma fuga de cérebros”, alertou Viana. O PLS 226 está na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) aguardando o recebimento de emendas.

Os vetos afetam a concessão de bolsas para pesquisa, ao impedirem que fiquem isentas de contribuição para a Previdência Social,

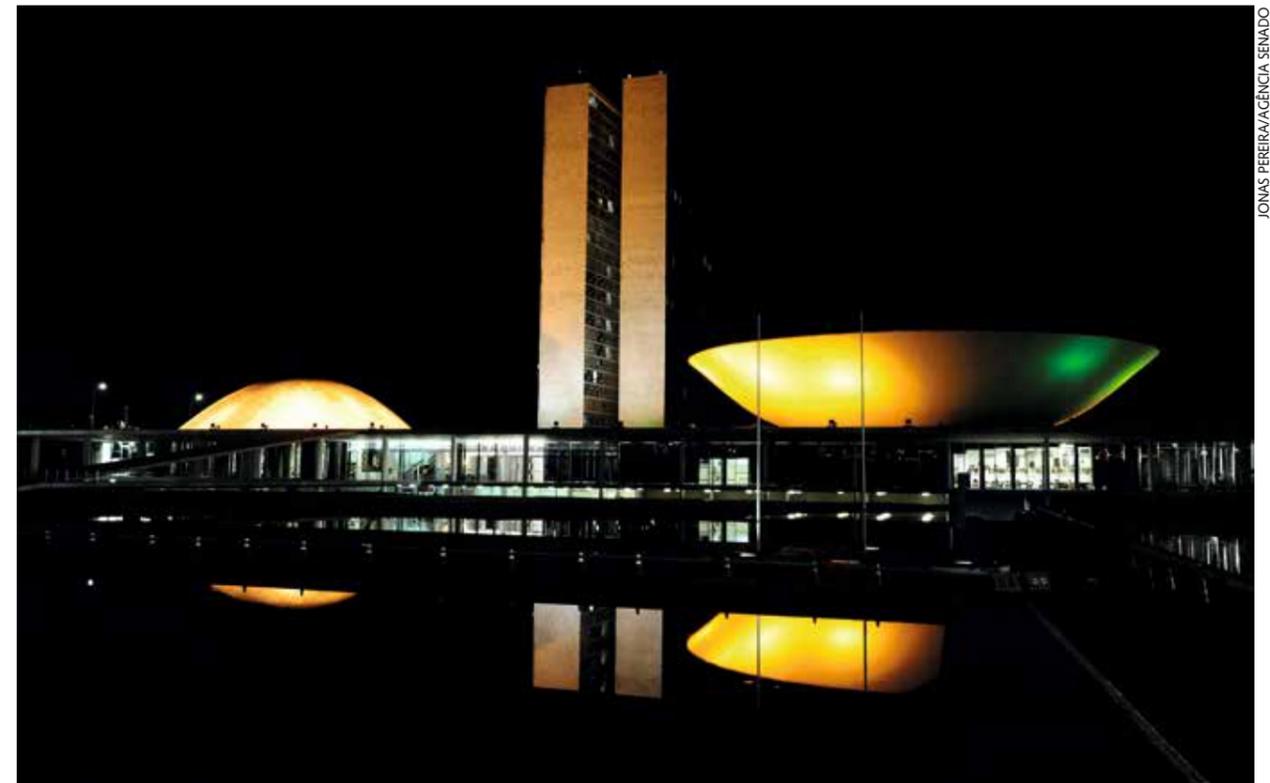
Outros vetos acabaram com a redução de impostos na importação de máquinas e insumos destinados à pesquisa científica e tecnológica.

LEI ANTICORRUPÇÃO

Um projeto de autoria do senador Raimundo Lira (PMDB-PB) aumenta a multa aplicada a empresas envolvidas em atos lesivos ao patrimônio público. Hoje, essa taxa oscila entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos. O projeto fixa a multa entre 0,3% e 25% do faturamento bruto.

O PLS 614/2015 altera a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Se aprovado e não houver recurso para exame pelo Plenário do Senado, seguirá diretamente para a Câmara dos Deputados.

Para as empresas já enquadradas criminalmente por atos de corrupção contra a administração pública que voltarem a incorrer na prática, a multa será de 0,5% a 30% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos também os tributos. A empresa ficará sujeita ainda a suspensão temporária de suas atividades por dois a seis meses e até ao encerramento de suas atividades, se voltar a transgredir pela terceira vez.



JONAS PEREIRA/AGÊNCIA SENADO

O congresso Nacional ganhou iluminação especial em maio em razão da campanha para prevenção dos acidentes de trânsito

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Está novamente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 65/2012, que dificulta a paralisação de obras do governo depois de iniciadas. Aprovada na CCJ em abril, a PEC, que tem o senador Acir Gurgacz (PDT-RO) como primeiro signatário, está tramitando agora em conjunto com a PEC 153/2015, cujo primeiro signatário é o senador Raimundo Lira (PMDB-PB), atendendo a requerimento do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP).

O texto tem causado polêmica. Seus adversários apontam na proposta um suposto relaxamento na legislação ambiental. Segundo a Agência Senado, “a PEC assegura que uma obra pública, uma vez iniciada após a concessão da licença ambiental e demais exigências legais, não poderá ser suspensa ou cancelada a não ser por fatos novos, não existentes quando elaborados e publicados os primeiros estudos”. Conforme o seu autor, a proposta tem por objetivo garantir a rapidez e a economia de recursos em obras públicas sujeitas ao licenciamento ambiental.



MANOEL MARQUES/IMPRESA MG

PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS

O projeto que prevê parcerias entre o poder público e a iniciativa privada para a administração de estabelecimentos penais está provocando um acalorado debate. Em audiência no dia 7 de março na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), representantes de movimentos sociais, dos agentes penitenciários e da sociedade civil disseram ver a matéria (PLS 513/2011) com reservas.

Eles pedem que a proposta, que integra a Agenda Brasil, seja arquivada ou passe por um debate mais amplo. O projeto é do senador Vicentinho Alves (PR-TO). Ele ressalta que a ideia não é “privatizar” o sistema prisional, mas permitir a “cogestão”. As funções jurisdicionais e disciplinares permaneceriam sob responsabilidade exclusiva do Estado.

As empresas interessadas teriam que garantir aos presos assistência jurídica, acompanhamento médico, odontológico e nutricional e programas de ensino fundamental, capacitação profissional, esporte e lazer. Também haveria exigências em termos de espaço físico, infraestrutura e segurança.

O texto original determinava que os cargos de direção de presídios em regime de PPP deveriam ser ocupados por servidores públicos de carreira. O relator da matéria, senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), retirou esse dispositivo do relatório final por entender que não se pode impor essa obrigação a uma empresa privada.

Para onde vai nossa aviação?



FABIO POTZBOM/ABR

O mercado e a sociedade aguardam a votação do novo Código Brasileiro de Aeronáutica. Anteprojeto elaborado por especialistas vai ser examinado pelos senadores

A oferta de voos e a infraestrutura aeroportuária foram ampliadas, mas estão longe ainda das expectativas pré-Copa do Mundo

No dia 11 de novembro de 2010, a revista **Em discussão!** disponibilizava ao público uma ampla radiografia da aviação civil brasileira, com base em debate sobre o setor realizado pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR). Na audiência pública, havia ficado clara a preocupação com o crescente aumento da demanda por voos em contraste com as dificuldades de atendimento por parte dos aeroportos e da infraestrutura de comunicações e de controle de voo, principalmente, mas de certa forma também pelas companhias aéreas.

Àquela altura, o país se preparava para três eventos internacionais: a Copa do Mundo de 2014, antecedida em um ano pela Copa das Confederações, e os Jogos Olímpicos de 2016. E ainda se refazia da crise aérea que tivera seu auge de 2006 a 2007. O apagão, que começara com o confisco de aviões da Varig por credores, teve como ingredientes os constantes atrasos e cancelamentos de voos; a venda de assentos inexistentes (*overbooking*); o estrangulamento dos serviços de monitoramento e controle de tráfego; e dois acidentes gravíssimos, que provocaram a morte de 353 pessoas.

Antevisto em sua face operacional pelas autoridades aeronáuticas desde pelo menos 2004, o caos aéreo decorreu basicamente da falta de planejamento e investimento em infraestrutura e das amarras de um modelo de negócio com fortes controles estatizantes e nacionalistas, os quais dificultavam, como ainda dificultam, a capitalização das empresas, a ampliação e a modernização da infraestrutura e das operações.

Por outro lado, o aumento da renda, derivado de políticas de redistribuição de renda, havia colocado nos saguões dos aeroportos um número de passageiros incompatível com a dimensão dos servi-

ços ofertados, enquanto as estradas brasileiras não superavam o seu histórico de crateras lunares e as ferrovias permaneciam um sonho interrompido.

Cinco anos depois, o Brasil ampliou a oferta de voos e a infraestrutura do setor aéreo. Além disso, tem mantido um padrão razoável de segurança. No entanto, os aeroportos ainda estão longe de atender às expectativas que se formaram antes da Copa, mesmo aqueles cuja exploração foi parcialmente privatizada; as tarifas aeroportuárias cobradas das empresas e dos passageiros são elevadas; e a disponibilidade de rotas e de voos, assim como os preços das passagens, tem

decepcionado um grande contingente de pessoas.

Instalada pelo Senado em junho do ano passado, uma comissão de especialistas dedicou-se a apresentar uma proposta de revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), lei de 1986 hoje considerada anacrônica, até porque votada e sancionada antes da Constituição em vigor e da lei que criou, em 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). A expectativa em torno do trabalho era a de eliminar os obstáculos legais que distanciam a aviação civil brasileira das práticas correntes em mercados mais desenvolvidos. Para isso, foram apontadas

necessidades de ajustes institucionais, de modo a harmonizar os papéis exercidos tradicionalmente por órgãos ligados ao comando da Aeronáutica e pela Anac. Outras metas eram facilitar o fortalecimento das empresas e adequar sua relação com uma massa de consumidores cada vez mais exigente. Concluído seu trabalho em abril, sem consenso amplo, a comissão votou uma proposta de novo código que traz mudanças em algumas áreas e deixa outras intocadas. O texto agora vai ser submetido à análise dos senadores na forma do PLS 258/2016 e deve aglutinar diversas outras proposições já apresentadas.

Código é anterior à Constituição e ao CDC

Composta por 25 membros representando importantes áreas da aviação, a comissão de especialistas encarregada de apresentar proposta de reformulação do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) foi criada por sugestão do senador Vicentinho Alves (PR-TO). Ao instalá-la, o presidente do Senado, Renan Calheiros, explicou a urgência de revisar o CBA: “O texto precisa ser atualizado para refletir as grandes transformações da aviação civil nos últimos 26 anos”.

O relatório final, que recebeu 477 emendas, foi aprovado em 15 de abril. Na ocasião, o presidente do colegiado, Georges Moura Ferreira, professor de direito aeronáutico, avaliou como muito bom o resultado de um trabalho complexo realizado em um tempo relativamente curto — nove meses: “Temos ainda um longo caminho. Hoje, estamos lançando a semente”.

Ferreira lembrou que o CBA, de 1986, é mais antigo que a atual Constituição (1988), o Código de Defesa do Consumidor (CDC), de 1990, e a Lei de Licitações (1993). O novo código, acredita ele, trará

benefícios para o usuário, como um ambiente mais propício à concorrência e, desta forma, favorável a preços módicos. Ele também apontou a possível diminuição da burocracia.

Para a relatora, Maria Helena Rolim — pesquisadora na área de estratégia espacial —, o trabalho da comissão pode ser considerado “histórico”. Já o comandante José Adriano Castanho, presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas, disse esperar que os constantes voos dos especialistas a Brasília “produzam coisa boa”.

Entregue ao presidente do Senado em 21 de junho, o relatório será analisado agora por uma comissão de senadores presidida por Vicentinho Alves, ele próprio piloto comercial, e terá como relator o senador José Maranhão (PMDB-PB).

“Vamos trabalhar rápido para elaborar uma proposição [a partir do anteprojeto], aprová-la no Senado e enviá-la para a Câmara”, anunciou o parlamentar.

Um tema bastante discutido foi o arranjo institucional. A proposta da comissão procurou deixar

mais clara a denominação das autoridades e suas competências. Não houve, porém, proposta de mudança na atual divisão de poderes entre civis e militares e nas atribuições dos diversos órgãos encarregados da governança da área.

O anteprojeto abre igualmente a possibilidade de construção e exploração de aeroportos por empresas privadas, além da modalidade de concessão hoje existente. Os aeródromos civis passam a ser classificados pelo regime de exploração: público ou privado. Outro ponto muito esperado na atualização da legislação: foi prevista no texto a possibilidade de que as empresas aéreas possam ter 100% de capital estrangeiro, contanto que sejam empresas nacionais, ou seja, constituídas e registradas no Brasil.

O texto aprovado isenta o transportador de indenizar passageiros quando o atraso ou cancelamento de voo se dê por motivo como más condições do tempo e limita a indenização por extravio de bagagem. Esses dois pontos, no entanto, poderão estar em conflito com o CDC, o que deverá ser analisado pelos senadores.



Em agosto do ano passado, a brasileira TAM fundiu-se à chilena LAN: defesa da entrada de recursos externos

Capital estrangeiro, ponto sensível

Os debates em torno da conveniência da mudança das regras sobre divisão societária das empresas aéreas levam em consideração a possibilidade de que abertura ao capital estrangeiro influencie no preço da passagem e em outros aspectos de interesse do con-

sumidor. Atualmente, o limite da participação externa é de 20% do capital votante (ações ordinárias). A proposta aprovada na comissão eleva essa participação a 100%.

Essa influência, entretanto, pode vir a ser moderada ou difusa, limitando-se a um maior número de promoções e pacotes. O foco principal da mudança é a robustez das companhias num mercado competitivo ao extremo, ariscado, de custos elevados e com baixas margens de lucros. Aspectos estruturais e a crise econômica levaram o setor a um prejuízo de mais de R\$ 3,7 bilhões em 2015.

Sem garantias

As novas regras abrem tanto a possibilidade de maior aporte de capitais externos nas companhias existentes quanto de abertura de novas empresas, em tese com até 100% de recursos de fora. Mais empresas podem significar

mais competição, mas não há porque sonhar com nenhum tipo de paraíso.

“Em relação aos consumidores não se pode garantir nada”, alertou a **Em discussão!** o professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e integrante da comissão, Respício Antônio do Espírito Santo.

Levando em conta experiências nos mercados internacional e nacional, não se pode desprezar, por exemplo, o risco de a capitalização, por tornar algumas companhias mais fortes, gerar um movimento predatório como o que tirou a Webjet do ar em 2012, um ano depois de ter sido adquirida pela Gol, como lembra o presidente da comissão, Georges de Moura Ferreira.

Na época, foram demitidas 850 pessoas, o que é um dos motivos da rejeição da categoria dos aeronautas a mudanças que possam gerar o desaparecimento de empresas por incorporação ou fusão. Em audiência realizada no dia 14 de setembro, os aeronautas contrapuseram o argumento da defesa



Ministro dos Transportes, Maurício Lessa, e Renan Calheiros, com Vicentinho Alves, presidente da comissão especial de senadores que examinará o anteprojeto



Georges Ferreira, presidente da comissão de especialistas: abertura ao capital externo cria um ambiente de maior concorrência



Respício do Espírito Santo: no Brasil, as empresas aéreas não têm tanto acesso ao mercado de capitais como nos EUA

do mercado nacional por parte de países como os Estados Unidos, o Canadá e a China, o Japão, a Malásia e a Nova Zelândia para questionar a abertura total:

“Na aviação, as grandes potências do mundo têm limitações bem consideráveis, e todas estipulam abaixo de 49% para capital estrangeiro. Quais são as garantias que nós temos de que faremos algo diferente e melhor do que essas potências?”, indagou José Adriano Castanho Ferreira, presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas.

De acordo com Respício, esses países não evitam a liberação total apenas por motivos políticos e ideológicos, mas também porque, ao contrário do Brasil, têm “vastíssimo acesso ao capital”. No caso dos Estados Unidos, “as classes médias são ávidas e estão presentes nas bolsas sem parar”, observa o professor.

Em alguns casos, a alteração do limite vai apenas formalizar situações de fato, conforme ficou claro nos debates da comissão de especialistas e já vem sendo dito por estudiosos do assunto. “Arranjos societários estão conseguindo, de certa forma, ultrapassar essa restrição com desenhos que, muitas vezes, para a área técnica, não são adequados, porque dificultam a nossa própria supervisão”, disse em audiência pública em 21 de setembro o superintendente da Comissão de Valores Mobiliários

(CVM), Fernando Soares Vieira.

Como cabe à CVM acompanhar e disciplinar a atuação das companhias de capital aberto, quanto mais clara é a relação entre os sócios, tanto melhor para a fiscalização.

Segundo o professor Respício, algumas empresas “conseguiram se adaptar e dar uma driblada nos 20% de acordo com um arranjo dentro da lei”, sem questionamentos de outros países, que poderiam tê-lo feito com base na Convenção de Chicago. Conforme o estudioso, se ninguém falou nada com relação à GOL voar para o exterior, inclusive para os Estados Unidos, o mais rígido nesse quesito, ou sobre a atuação internacional de companhias como a TAM e a Azul, o sinal é de que se caminha para um liberalização em nível global, ainda que as leis internas não estejam mudando ao mesmo tempo, quebrando um dogma do setor.

Cabotagem

Consultada por **Em discussão!**, a TAM, que em agosto do ano passado consolidou a fusão com a chilena LAN e já se integrou, inclusive do ponto de vista visual, à Latam, defendeu os recursos externos na aviação civil em razão da exigência de capital intensivo no setor. Da mesma forma, é favorável a que companhias aéreas brasileiras sejam presididas por estrangeiros, devendo a regulação “acompanhar outros setores igualmente estratégicos onde hoje não há tal restrição”.

Quanto às restrições à aeronavegação de cabotagem (rotas internas) por companhias estrangeiras que operam no Brasil, a posição da empresa aponta em outra direção: “As restrições do código vigente são rigorosamente compatíveis com os modelos adotados pela quase totalidade dos países”.

A questão do capital estrangeiro quase teve um desfecho favorável aos 100% em razão de uma medida provisória sobre o assunto (MP 714/2016), enviada ao Congresso em março pela hoje presidente afastada Dilma Rousseff. O texto original ampliava a participação de 20% para 49% das ações ordinárias, mas emenda

aprovada na Câmara dos Deputados, com apoio do presidente interino Michel Temer, elevou o controle por estrangeiros a 100%.

A MP chegou ao Senado trazendo na bagagem reservas para companhias no mercado regional, mas justamente o risco de degradação e encarecimento das rotas para o Norte e o Centro-Oeste serviu de argumento, inclusive por parlamentares de partidos governistas, para se posicionarem contra a medida. Na opinião da senadora Angela Portela (PT-RR), relatora da matéria, a aprovação dos 100% seria um ato “irresponsável”, com riscos para as empresas em atividade, para economia e até para a segurança nacional. Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) advertiu para a “perda da soberania nacional”. E exigiu que os 100% só valessem em caso de reciprocidade. Essa ressalva constava inicialmente da MP.

Diante da possibilidade de a medida ser rejeitada, ou perder a validade, caso fosse modificada para reenvio à Câmara, foi promovido um acordo em 29 de junho para preservar os demais temas da MP, com o compromisso de veto dos artigos referentes ao capital estrangeiro por Temer enquanto o assunto é melhor debatido na comissão do CBA.

A própria Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abeaer) enviou aos senadores um documento



Adriano Castanho é cético sobre melhorias que poderiam ser obtidas com a abertura total ao capital estrangeiro



Para Fernando Soares, é preferível o modelo de companhia aberta, sujeita à Lei das Sociedades Anônimas

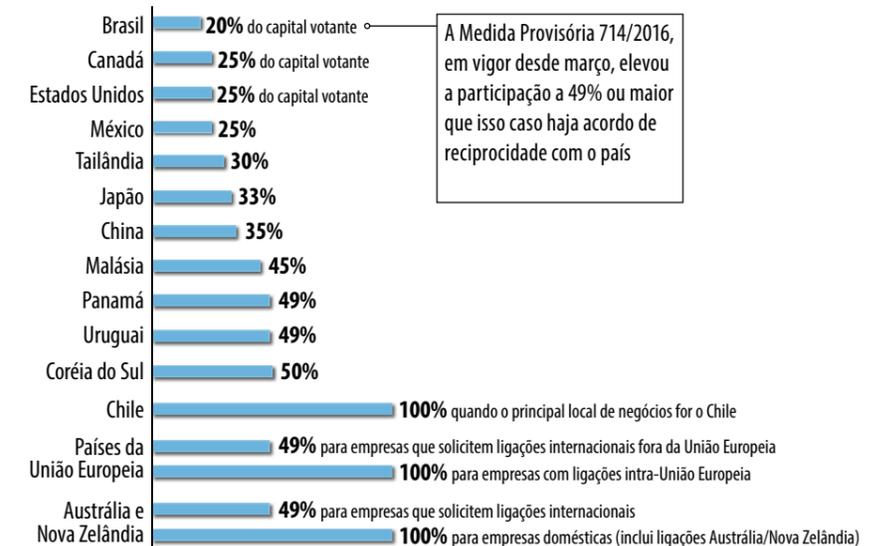
pedindo cautela na mudança. O ideal no momento seria manter o limite em 49%. “A ABEAR acredita que a discussão sobre a participação do capital estrangeiro em companhias aéreas brasileiras é parte de um debate mais amplo, a própria regulação da aviação civil no Brasil e seu alinhamento aos parâmetros predominantes mundialmente. Para trazer ganhos efetivos, a facilitação do acesso aos capitais globais precisa ser acompanhada da eliminação das distorções competitivas existentes no país, o que inclui aspectos de custos e de produtividade”, ponderou a entidade em nota oficial.

Senadores como José Agripino (DEM-RN) e Eduardo Braga (PMDB-AM) alertam, por exemplo, para a necessidade de uma ampla reestruturação que envolva a definição dos aeroportos responsáveis pela distribuição de voos, os chamados *hubs*, o que pode trazer maior economia e dinamismo à aviação. Seria preciso também determinar de forma racional e igualitária a repartição dos trajetos e inserir de forma adequada a aviação regional no mercado.

A proteção atualmente existente às empresas brasileiras contra a concorrência das estrangeiras não se justifica, na opinião do doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP) e consultor legislativo do Senado Victor Carvalho Pinto.

Participação do capital externo em outros países

Maior parte dos países mantém restrições à participação de capital externo no ramo do transporte aéreo



Fontes: Código Brasileiro de Aeronáutica (1986); Chang e Williams (2001) e Gazeta Mercantil (Continental, 2001)

“É recomendável (...) que os acordos bilaterais sejam revistos (...) sempre que houver reciprocidade por parte dos demais signatários”. Além disso, a Anac deve evitar “a imposição de limites à livre concorrência e à formação de preços”, diz, em estudo de 2008.

Pinto também põe em dúvida a constitucionalidade da restrição, uma vez que os estrangeiros residentes no país, sem distinção de qualquer natureza, têm o direito de propriedade.

E de acordo com o consultor a aplicação do limite ao capital externo é bastante difícil do ponto de vista operacional por requerer o exame em retrospectiva da cadeia completa de acordos de acionistas.

No que se refere a rotas internas, dificilmente se chegará a uma abordagem que avance além dos acordos bilaterais permitindo a operação por estrangeiras. A frase “capital estrangeiro não quer dizer céus abertos” é unanimemente repetida pelos especialistas.



Categoria dos aeronautas rejeita mudanças que possam gerar o desaparecimento de empresas por incorporação ou fusão



DIVULGAÇÃO

As taxas cobradas no Brasil aumentam o preço final do combustível em mais de 50% acima do resto do mundo

Tarifas deverão constar em lei

Assim como os passageiros pagam a tarifa de embarque para utilizar os terminais dos aeroportos, as companhias aéreas também arcam com despesas aeroportuárias e aeronáuticas. O anteprojeto apresentado pela comissão de reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica traz a enumeração detalhada das tarifas e de isenções, antes discriminadas pela Infraero.

Mas tantas tarifas geram reclamações por parte das empresas, sobretudo após 2011, quando uma resolução da Infraero estabeleceu reajustes anuais, mudando o quadro anterior em que a fixação das taxas era feita de forma esporádica. Em reunião da comissão, o superintendente de Desenvolvimento Aeroportuário da Infraero, Tércio Ivan de Barros, informou que durante

quase 10 anos as tarifas aeroportuárias ficaram congeladas, o que trouxe um grande prejuízo para a estatal.

No estudo *A Dimensão Constitucional da Aviação Civil*, o consultor legislativo do Senado Victor Carvalho Pinto mostra que existe também um acréscimo de 35,9% nas tarifas aeroportuárias — exceto a de conexão — referente ao Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero). O dinheiro da cobrança é aplicado em reaparelhamento, reforma e expansão das instalações aeroportuárias e direcionado para o Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac).

O advogado Ricardo Bernardi, especialista em direito aeronáutico, avalia que, juntamente com os mecanismos que permitem à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) regular a questão tari-

fária, é preciso criar os limites necessários para que essa regulação seja expedida de forma a não onerar excessivamente nenhuma das partes que compõem o sistema de transporte.

Outra reclamação das empresas aéreas é o preço do combustível, que influi diretamente nos preços das passagens. Estudo de 2014 da Associação Brasileira das Empresas Aéreas (Abear) ressalta que o querosene de aviação é o item que corresponde à maior despesa das companhias e apresenta um custo maior que a média internacional, com um crescimento de 141% entre 2002 e 2014.

Acordos internacionais de aviação garantem isenção de tributos para o combustível utilizado nos voos entre cidades brasileiras e do exterior. Mas o estudo da Abear informa que, nos voos realizados

dentro do Brasil, taxas e tributos aumentam o preço final do combustível, tornando-o 52% mais caro do que no resto do mundo.

Maurício Emboaba, consultor técnico da associação, explica que a maior parte do querosene de aviação consumido pelas empresas aéreas do país é produzido localmente com valores corrigidos pelo mercado internacional, cotados em dólar. O cenário compromete a competitividade das companhias brasileiras frente às concorrentes estrangeiras e prejudica o turismo e os deslocamentos aéreos dentro do país, já que as viagens domésticas tornam-se proporcionalmente mais caras do que as internacionais.

“As companhias nacionais pagam 21% em média de ICMS, 4% de Cofins e 1% de PIS, além de outros tributos. No Brasil, aproximadamente 40% do valor da passagem são para cobrir custos do querosene de aviação”, informa o consultor.

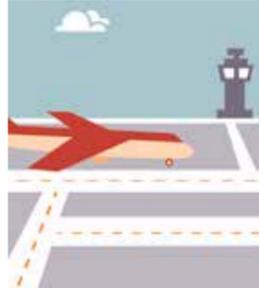
Para dar sustentabilidade ambiental e baixar os custos com combustível da aviação brasileira, o senador Eduardo Braga (PMDB-AM) apresentou projeto de lei que cria o Programa Nacional do Bioquerosene (PLS 506/2013). O incentivo à pesquisa e ao fomento da produção de energia a base de biomassas, segundo Braga, servirá para desenvolver tecnologia limpa na produção de biocombustível a ser misturado com o querosene de aviação.



Eduardo Braga apresentou projeto que estimula a produção de combustível "limpo" para abastecer aos aviões no Brasil

Tarifas aeroportuárias

Assim como para os passageiros, as tarifas aeroportuárias representam uma parcela significativa dos custos das empresas

Companhia aérea ou operador da aeronave			
 <p>Tarifa de Pouso Remunera os custos dos serviços e das facilidades proporcionados às operações de pouso, rolagem e permanência da aeronave em até três horas após o pouso. É fixada em função da categoria do aeroporto e da natureza do voo (doméstico ou internacional).</p>	<p>Tarifa de Permanência Remunera a utilização dos serviços e das facilidades disponíveis no pátio de manobras e na área de estadia, depois de ultrapassadas as três primeiras horas após o pouso. É constituída de: a) Tarifa de Permanência no Pátio de Manobras; b) Tarifa de Permanência na Área de Estadia.</p>	<p>Tarifa de Conexão Remunera a utilização das instalações e facilidades existentes no terminal e é cobrada em função de cada passageiro que desembarca em aeroporto intermediário em voo de conexão em prosseguimento à mesma viagem.</p>	
<p>Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota Remunera os serviços e as facilidades disponíveis aos usuários, destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, proporcionados pelo Comando da Aeronáutica e/ou Infraero. É fixada em função dos serviços prestados nas regiões de informação de voo e de áreas de controle e da natureza do voo (doméstico ou internacional).</p>	<p>Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aproximação Remunera os custos devidos pela utilização dos serviços, instalações, auxílios e facilidades destinadas à operação de aproximação em área terminal de tráfego aéreo, quando em procedimento de subida ou descida em aeródromos classificados.</p>	<p>Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aeródromo Remunera os custos devidos pela utilização dos serviços, instalações, auxílios e facilidades empregados na operação de pouso ou decolagem em aeródromos classificados.</p>	
<p>Passageiro</p>  <p>Tarifa de Embarque Fixada em função da categoria do aeroporto e da natureza da viagem (doméstica ou internacional) e cobrada antes do embarque do passageiro por intermédio da companhia aérea. Remunera a prestação dos serviços e a utilização de instalações e facilidades existentes nos terminais de passageiros, com vistas ao embarque, desembarque, orientação, conforto e segurança dos usuários.</p>	<p>Importador/exportador da carga</p>  <p>Tarifa de Armazenagem Devida pelo armazenamento, guarda e controle de mercadorias nos armazéns de carga aérea dos aeroportos.</p> <p>Tarifa de Capatazia Devida pela movimentação e manuseio de mercadorias a que se refere o item anterior.</p>		

Fonte: Infraero



AEROPRINTS.COM/CC

Jato pousa em Congonhas (SP): edificações nas proximidades são um dos maiores problemas para os aeroportos

Propostas para melhorar a segurança

Em 2014, a aviação comercial transportou 97 milhões de passageiros em mais de 1,7 milhão de voos com origem ou destino no Brasil. No mesmo ano, ocorreram apenas 211 incidentes, dos quais somente 66 considerados graves (quando há alto potencial de risco de gerar vítimas). Segundo Daniel Alves da Cunha, especialista da Anac, o Brasil figura na média dos países mais seguros do mundo, mas há nichos em que as coisas podem, e devem, melhorar.

Entorno

O anteprojeto aprovado pela comissão de especialistas traz dispositivos para minimizar o risco da presença de animais e outras ameaças à segurança de voo nas proximidades dos aeroportos. Segundo o vice-presidente da co-

missão, Doriedo dos Prazeres, era necessário adaptar o Código a uma série de leis e normas editadas depois de 1986 sobre a ocupação do entorno dos aeroportos. Para ele, porém, o mais importante era por no novo código a previsão de responsabilidade dos municípios na fiscalização desses entornos.

“Hoje um dos maiores problemas é que o poder público levanta recursos, desapropria a área, gasta dinheiro com o aeroporto. E, no dia de amanhã, o poder público municipal autoriza: sobem prédios, antenas, isso quando não têm matadouros e outros negócios que têm externalidades negativas para a aviação, como a atração de pássaros”, explicou.

Segundo o proposto pelos especialistas, o agente municipal

que não aplicar as restrições dos planos de zona de proteção e do Programa Nacional de Geren-



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

O Brasil está na média dos países com a aviação mais segura do mundo, afirma Daniel Cunha, especialista da Anac

ciamento do Risco de Fauna deverá ser punido com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), além de se aplicarem multas ao município.

No texto, são descritas diversas restrições à propriedade no entorno dos aeroportos, tais como instalações que possam atrair animais; cultivos agrícolas; objetos de natureza permanente ou temporária, fixos ou móveis, como antenas; instalações de fabricação ou armazenamento de material explosivo ou inflamável, que possam causar explosões, irradiações, fumaça ou emanções. Além disso, não se pode erguer nada que possa embarçar as operações de aeronaves ou causar interferência nos sinais dos auxílios à navegação aérea ou dificultar a visibilidade de auxílios luminosos.

Cidades

Um grande problema para a segurança, a operação de aeroportos em áreas urbanas tornou-se quase inevitável,

MATT SMITH/SHOW LOW AEROPORTO REGIONAL



O choque com aves representa uma grave ameaça à segurança de voo. Prefeituras devem fiscalizar para evitar atividades que atraiam fauna próxima aos aeroportos

uma vez que, mesmo quando construídos longe das cidades, eles acabam por tornar-se um polo de desenvolvimento. Por essa razão, as administrações públicas municipais deverão compatibilizar o zoneamento do uso do solo nas áreas vizinhas aos aeródromos às restrições dos planos de zona de proteção.

Os dois principais aeroportos do Rio de Janeiro, Galeão e Santos Dumont, por exemplo, estão em áreas urbanas, assim como o de Congonhas (SP). O mesmo acontece com os aeroportos da Pampulha (Belo Horizonte), Salgado Filho (Porto Alegre) e seus congêneres em Recife, Fortaleza, Belém, Goiânia e Salvador.

Soltar balões: de brincadeira a crime

Mais que as aves, os balões não tripulados representam um perigo à aviação, a ponto de os membros da comissão terem incluído no anteprojeto a criminalização da atividade. Quem soltar balões estará sujeito a pena de dois a quatro anos de detenção.

Em agosto, o presidente do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA), José Adriano Castanho Ferreira, alertou para os riscos dessa atividade. Ele informou ainda que 14 municípios de São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro regulamentam a atividade, em evidente descumprimento à Constituição, que reserva à União a prerrogativa de legislar sobre o espaço aéreo.

Por causa dos balões, em abril, a Ifalpa (International Federation of Air Line Pilots Associa-



Alguns balões possuem capacidade de elevar a grande altitudes cargas com centenas de quilos de fogos de artifícios

HTTP://MINHAFAIXAEM/AVIACAO.BLOGSPOT.COM.BR/

tion) rebaixou o nível de segurança do espaço aéreo brasileiro para “criticamente deficiente”. A classificação é a mesma de países com zonas de guerra ou sem controle de tráfego aéreo e pode causar aumento do valor

do seguro exigido das empresas aéreas, com impacto no valor das passagens. Segundo a Ifalpa, a colisão de uma aeronave em voo de cruzeiro com um balão pode gerar um impacto de até 500 toneladas.



ENILTON KIRCHHOFF/FORÇA AÉREA BRASILEIRA

A critério da Aeronáutica, atividades de controle aéreo poderão ser repassadas a empresas privadas

Controle de tráfego continua militar

Uma das questões mais sensíveis da aviação brasileira continuará pendente se aprovado sem mudanças o anteprojeto: a gestão militar do controle de tráfego aéreo. A única novidade é a permissão para que a Aeronáutica possa autorizar empresas privadas a prestar o serviço. Para a maioria dos integrantes da comissão, não há capacidade no país para a formação de pessoal necessária à substituição. Passar o controle para os civis, portanto, poderia gerar mais problemas que soluções.

Em 2006, quando um Boeing 737 da empresa Gol se chocou com um avião particular Embraer Legacy matando 154 pessoas, as condições de trabalho dos controladores de voo foram objeto de intenso debate. À época foi divulgado que esses profissionais poderiam estar trabalhando sob pressão e os controladores reagiram, executando uma espécie de "operação padrão". O movimento levou o caos aos aeroportos e trouxe à tona a questão dos baixos salários, excesso de trabalho e hierarquia rígida a que está submetida a

categoria.

No Brasil, a transição quase foi concretizada em 2005, quando o Congresso Nacional votou a criação da Anac. Especialistas defendem dois sistemas diferentes, mas interligados: o controle do tráfego ficaria com civis e a defesa do espaço aéreo, com os militares. Mas a comissão decidiu por não sugerir a mudança.

Da mesma forma, o serviço de telecomunicações aeronáuticas seguirá sendo atividade exclusiva da Aeronáutica, que poderá autorizar sua execução por empresas privadas. O anteprojeto sinaliza também com a possibilidade de se terceirizar para empresas a certificação de novos equipamentos aeronáuticos.

Aviões antigos

No Senado, o PLS 660/2015, de Raimundo Lira (PMDB-PB), também se preocupa com a qualidade da frota nacional e pretende proibir o uso de aviões com mais de 15 anos de operação, além de proibir a importação de aeronaves com mais de três anos de uso.

Para o Senador, os passageiros não têm garantia de acesso a informações sobre a regularidade e a qualidade da manutenção que as empresas realizam nas aeronaves. Sendo assim, evitar o uso de aviões antigos ou obsoletos poderia diminuir os riscos de acidentes.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Raimundo Lira quer proibir o uso comercial de aviões antigos por causa de dúvidas sobre a qualidade da manutenção

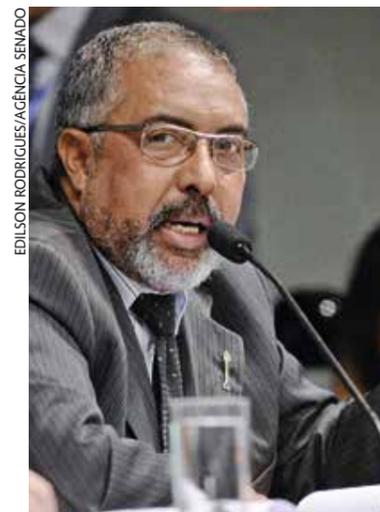
Autoridade reforçada

Outra importante alteração foi o reforço dado à autoridade do comandante, que "poderá tomar quaisquer medidas necessárias à proteção da aeronave e das pessoas ou bens transportados, inclusive desembarcar qualquer pessoa ou, se em voo, restringir a liberdade de qualquer pessoa".

Foi proibido ainda o porte de arma de fogo na cabine, mesmo por agentes de segurança. Qualquer arma terá que ser entregue ao comandante antes do embarque, à exceção de arma não letal usada por agente de segurança.

Também preocupado com o assunto, o senador Cristovam Buarque (PPS-DF) apresentou proposta (PLS 197/15) que exige a presença contínua de, pelo menos, dois tripulantes nas cabines de comando das aeronaves. A ideia surgiu em 2015, depois que o co-piloto de um avião da empresa alemã Germanwings trancou-se na cabine e jogou o avião no solo, matando 150 pessoas. Nesse sentido, outra novidade do anteprojeto chama a atenção: a exigência de exames de aptidão psicológica para a tribulação.

Em dezembro de 2014, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) aprovou substitutivo de Paulo Paim (PT-RS) ao PLS 434/2011, do senador licenciado Blairo Maggi (PR-MT), que disciplina a profissão de aeronauta — pilotos, copilotos, comissários e mecânicos de voo. O projeto tramita na Câmara com o número 8.255/2014. O presidente do SNA, Adriano Castanho, defendia a inclusão dessas normas no anteprojeto, mas a comissão entendeu que as relações trabalhistas do setor devem constar de lei específica.



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Paulo Paim (E) apresentou substitutivo ao projeto de Blairo Maggi (C) que disciplina a profissão de aeronauta. Especialistas decidiram que a regulamentação profissional não constará do novo Código. Cristovam Buarque apresentou proposta para evitar que tripulante comande sozinho

Prisão em caso de tumulto a bordo

Passageiros que molestam ou até agredem a tripulação ou outros viajantes, fumam nos banheiros e se recusam a seguir as normas de segurança têm se tornado cada vez mais comuns. Entre 2007 e 2014, registraram-se em todo o mundo 38 mil incidentes, dos quais mais de 16 mil exigiram intervenção policial.

Novidade em relação ao atual CBA, o anteprojeto da comissão prevê pena de um a três anos de prisão e multa de R\$ 10 mil para causadores de tumulto, além do ressarcimento à empresa pelos prejuízos causados, como o custo de um pouso forçado em razão do problema.

Tipos mais comuns de mau comportamento a bordo

Agressão, ameaça, vandalismo e ato libidinoso estão entre atitudes condenáveis



Agressão, intimidação ou ameaça, física ou verbal, contra outra pessoa



Alteração de detectores de fumaça ou outro dispositivo relacionado com a segurança a bordo da aeronave



Ato intencional que cause danos aos bens ou destruição dos mesmos



Acionamento de eletrônicos portáteis quando tal ato esteja proibido



Consumo intoxicante de bebidas alcoólicas ou drogas



Recusa a seguir as instruções da tripulação



Consumo de tabaco em qualquer lugar da aeronave



Prática de atos libidinosos ou de comportamento indecentes



VALTER CAMPANATO/ABR

Aéreas querem pagar menos indenizações

Regidas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), as relações entre passageiros e companhias aéreas foram um dos alvos das discussões na comissão de reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). As determinações às companhias aéreas previstas no código em vigor e na resolução 141/2010 da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) estão em harmonia com o CDC. Elas não especificam os motivos para que atrasos e cancelamentos gerem a obrigação de acomodar os passageiros em outros voos ou devolver o dinheiro da passagem,

Mas o advogado Ricardo Bernardi, especialista em Direito Aeronáutico, sugeriu que as empresas não sejam obrigadas a indenizar os passageiros por prejuízos que venham a sofrer em decorrência de atrasos ou cancelamentos de voos causados por fatos considerados de força maior. Foi dele a proposta que incluiu no CBA eventos climáticos e acidentes ou problemas operacionais que provoquem a interrupção de pousos e decolagens como situações em que as companhias não podem ser consideradas responsáveis.

A proposta de Bernardi também desobriga a assistência material para os casos de atrasos e cancelamentos nos casos de força maior. Atualmente as empresas aéreas devem cobrir as despesas de transporte, alimentação e hospedagem dos passageiros que tiverem de esperar por mais de quatro horas devido a atraso ou interrupção da viagem.

Maria Stella Gregori, professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), lembra que o CDC prevê como um dos direitos básicos do consumidor a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais. No artigo *A Responsabilidade Civil do Transporte Aéreo nas Relações de Consumo*, a advogada argumenta que a base da responsabilidade objetiva – aquela que independe da comprovação da culpa do agente – é a teoria do risco do negócio.

“Na livre iniciativa a ação do fornecedor está aberta simultaneamente ao sucesso e ao fracasso, mas será sempre dele o risco, uma das características da atividade econômica. Da mesma forma que ele não repassa o lucro para o con-

sumidor, não pode passar-lhe o risco”, afirma.

Indenização automática

Na contramão dos que defendem as companhias aéreas, o senador Reguffe (sem partido-DF) propõe mudar o Código Brasileiro de Aeronáutica para incluir indenização ao passageiro em caso de atrasos de voos. O PLS



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Reguffe acusa as empresas de descumprimento repetido de deveres com os consumidores

101/2015 prevê que, em atrasos de mais de 4 horas, além de providenciar o embarque em voo equivalente ou devolver o valor pago pela passagem, o transportador deverá indenizar o passageiro em um percentual do valor da passagem proporcional ao tempo de atraso, sem que ele precise acionar a Justiça. Em todas as hipóteses, a indenização deve ser paga em até 30 dias e não poderá ser exigida somente se o atraso, cancelamento ou interrupção do voo ocorrer devido a más condições meteorológicas.

“Apesar de resoluções da Anac e do próprio Código Brasileiro de Aeronáutica sobre o tema, as empresas aéreas insistem em descumprir os dispositivos legais que regem nossa aviação civil, desrespeitando assim os consumidores”, critica Reguffe.

Franquia de bagagem

A flexibilização da franquia de bagagem também foi um dos temas abordados pela comissão de reforma do CBA e que trouxe mudanças no código. A avaliação do advogado Ricardo Bernardi de que a liberdade tarifária que atualmente vigora no transporte de passageiro deve ser estendida ao transporte de bagagem e de carga foi parcialmente acolhida no anteprojeto, que estabelece que as regras e as condições

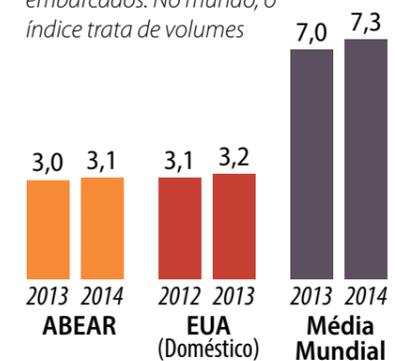
para o transporte de bagagem despachada e de bagagem de mão são livremente estabelecidas por cada transportador. O documento exige, no entanto, que o passageiro seja informado e tudo esteja no contrato de transporte.

A Comissão de Infraestrutura (CI) promoveu audiência pública em maio sobre o fim da franquia mínima de bagagens em voos e mudanças nas regras de cancelamento de passagens. A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) está revisando as Condições Gerais de Transporte Aéreo e um dos pontos propostos é o fim da franquia gratuita de bagagem para os usuários. O outro é a possibilidade de o consumidor desistir do voo nas primeiras 24 horas após a compra e ser totalmente reembolsado. A população participou dos debates pelos canais interativos do Senado (*veja ao lado*).

Já para garantir a segurança das bagagens, a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) propõe a instalação, nos aeroportos públicos, de sistema de vídeo para monitorar a colocação dos pertences nas esteiras de restituição (PLS 46/2013). Segundo a Infraero, 37 aeroportos do país já contam com sistemas de monitoramento. Ela defende que a iniciativa se estenda obrigatoriamente aos demais, com a previsão de que a gravação seja mantida em arquivo pelo prazo de 30 dias contados da data do desembarque.

Bagagens extraviadas

No Brasil e nos EUA, processos administrativos por mil passageiros embarcados. No mundo, o índice trata de volumes



Fonte: Relatório Panorama 2014/ABEAR

A proposta da ANAC de acabar com o limite mínimo obrigatório de bagagens em voos foi debatida pelo Senado.

Justine Furne Isso é um absurdo. Pode ter certeza que nenhuma companhia vai abaixar o preço por não levar bagagem, pelo contrário, vão arrumar um jeito legal de tirar mais dinheiro dos viajantes.

Bruno Lobo Aqui não funcionaria, temos apenas 4 companhias aéreas no país, e para que todas cobrem caro pelo despacho da bagagem não vai levar muito tempo. Ou seja, continuaremos pagando caro pela passagem e ainda teremos que pagar pelo despacho da bagagem. Isso não vai estimular a concorrência no setor, vai só onerar o consumidor. Querem adotar essa medida? Então primeiro atraiam outras empresas aéreas para criar um mercado muito mais competitivo.

Jose Alves Mais uma conversa para boi dormir, qualquer que seja a mudança com certeza os custos cairão sempre na cabeça do consumidor. Esse é o Brasil que precisa ser mudado com urgência.

Lena Schafer Só o que faltava! Além dos preços abusivos que temos que pagar por trecho ainda vamos pagar outro absurdo pra levar bagagens???

Luchi Olv O Senado tem que barrar essa ideia ridícula da ANAC

Cizo Rocha Justíssimo! Eu viajo praticamente somente com a roupa do corpo não sou obrigado a pagar o mesmo que quem viaja com uma mudança nas malas... Pelo fim da cobrança igualitária injusta !!!!

Isaac Moraes Eu sou a favor dessa proposta! Mas, acredito que deve haver uma fiscalização, para que o preço das passagens abaxem, já que o preço da bagagem não será mais cobrada. Segundo, o preço cobrado para aqueles que levam a bagagem deve ter um preço justo. Tipo, no máximo 10% do valor pago na passagem.

Acesse o debate: <http://bit.ly/fim-franquia>

Por falta de planejamento, aviação regional não decola

O alto preço do combustível é um entrave também para a expansão da aviação regional no Brasil, país com grandes distâncias a serem percorridas. Além disso, o número reduzido de passageiros, sobretudo em localidades de baixa renda, é um desafio para a sustentabilidade dos gastos das empresas aéreas. Para aumentar o acesso da população brasileira ao sistema de transporte aéreo, o governo lançou no fim de 2014 por medida provisória — convertida na lei 13.097/2015 — o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (Pdar).

O programa pretendia subvencionar companhias aéreas que fizessem rotas regulares entre aeroportos regionais, ou seja, aqueles de pequeno porte com movimentação anual inferior a 600 mil passageiros (ou 800 mil passageiros na região amazônica). Os incentivos serviriam para pagar diversas tarifas aeroportuárias e parte do valor das passagens, limitado a 50% dos assentos disponíveis por aeronave. Apesar da boa expectativa das empresas aéreas e de fa-

bricantes de aviões, o Pdar nunca chegou a ser regulamentado pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) e foi suspenso pelo governo em junho de 2015, em decorrência de medidas de ajuste fiscal.

Além disso, o governo tem um programa de investimento em logística sob a gerência da SAC que pretende garantir que 96% da população brasileira estejam a 100 quilômetros ou menos de um aeroporto com condições de operar voos regulares. O programa prevê ampliação, reforma ou construção de 270 aeroportos e o aumento da capacidade dos estados e municípios de geri-los.

No entanto, duas notas técnicas dos procuradores da República Thiago Lacerda Nobre e Osmar Veronese alertam para o fato de que, entre os 270 aeroportos a receberem investimentos, pelo menos 20 apresentam distância inferior a 100 quilômetros entre um e outro. Eles observam que em seis casos a distância é inferior a 60 quilômetros. Um exemplo é o de Lages e Correia Pinto, na serra catarinense: o trajeto entre

os dois municípios é de 33 quilômetros. Cacoal e Pimenta Bueno, municípios de Rondônia, distam 41,4 quilômetros um do outro.

“A SAC simplesmente listou a hierarquia das cidades quanto a seus dados socioeconômicos, mas não estudou o potencial de demanda individual de cada uma delas. É oportuno lembrar que um aeroporto regional visa a servir a uma dada região inteira e não a uma cidade só. Porém, o Plano não parece observar esse quesito”, criticam os procuradores.

Estudos

O programa foi lançado em dezembro de 2012 e atualmente, segundo os dados da SAC, dos 270 aeroportos previstos, 91 estão em fase de elaboração do anteprojeto, etapa que antecede a licitação. Além do anteprojeto pronto, é necessário o licenciamento ambiental, sob responsabilidade dos estados. Outros 132 aeródromos estão em fase de estudo preliminar, quando são detalhados os investimentos necessários como tamanho de pista, pátio de aereo-

naves, terminal de passageiros e da seção contra incêndio. Em estudo complementar estão 19 aeródromos. Os 28 restantes estão em exame de viabilidade técnica, que define características básicas do aeroporto — que tipo de aeronave ele vai receber, capacidade operacional do terminal, tamanho de pista, posições de aeronaves, entre outros elementos. O investimento do programa é oriundo do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), composto por taxas e outorgas da aviação, e que só pode ser investido de volta no próprio setor.

Durante os debates da comissão de reformulação do CBA, o professor da UFRJ Respício do Espírito Santo criticou a ideia de que basta prover a infraestrutura para que as linhas regionais possam ser oferecidas. Ele defendeu a necessidade de uma política para estimular a ligação durante algum tempo e citou como exemplo o programa oficial de subsídios do governo dos EUA. “Uma das ligações de serviço aéreo essencial ocorre durante o inverno e no Alasca. Não é a

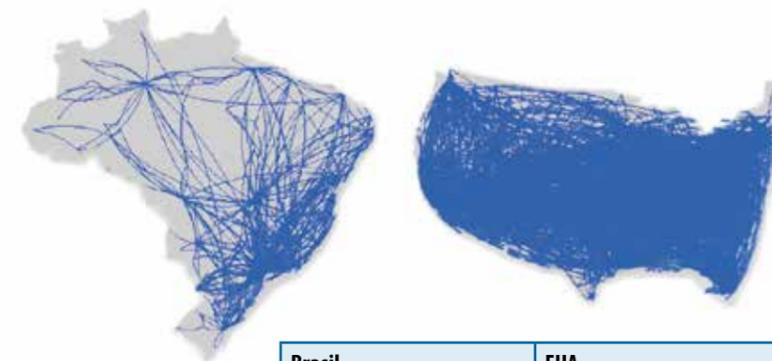
empresa aérea que pleiteia nada, é o governo que já vem com os pares de cidades prontos, com a demanda pronta, com a aeronave adequada. E o governo americano

faz isso porque para e estuda o que é melhor para a sociedade”, explica o professor.

O Aeroporto Internacional Serra da Capivara, em São Rai-

Território grande, malha doméstica pequena

Com uma população 57% maior que a brasileira, EUA tem 3,5 vezes mais cidades servidas por voos regionais e mais de 10 vezes o número de aeronaves em serviço



	Brasil	EUA
População	200 milhões	315 milhões
Área	8,5 milhões Km ²	9,3 milhões Km ²
Aeronaves em serviço	460	5.190
Cidades servidas	105	390
Mercados servidos	450	3.000

Fonte: Aviação regional conectando o Brasil, Secretaria de Aviação Civil

mundo Nonato, no interior do Piauí, é um caso que pode ilustrar a crítica do professor Respício. Inaugurado em outubro de 2015, após quase 12 anos de obras para construção e investimentos de R\$ 18 milhões, só no dia 13 de junho o aeroporto recebeu seu primeiro voo comercial. Apesar de ser internacional no nome, não dispõe de estrutura aduaneira para receber voos de outros países. A construção do aeroporto era uma reivindicação antiga dos administradores do Parque Nacional Serra da Capivara, na expectativa de atrair turistas. Mas nos 12 anos de obras, o parque foi se deteriorando e perdendo visitantes. Para a arqueóloga Niède Guidon, diretora do parque, o atraso na construção do aeroporto contribuiu para o declínio da instituição.

Custos

Quando ainda aguardavam autorização da Anac para a atuação da Piquiatuba Transportes Aéreos na Serra da Capivara, os diretores da empresa, sediada em Santarém (PA), listaram entre as dificuldades das regionais a falta de aeroportos e de uma política de subsídios e isenções tributárias específica para as companhias menores e consistente ao longo do tempo.

“Não é um benefício concedido esporadicamente que vai ajudar o segmento a desenvolver estas empresas, gerando assim trabalho e renda, mas sim um projeto de continuidade e suporte a fomentar a economia local, tais como reduções de ICMS sobre o combustível e incentivos em subsídio de tarifas aeroportuárias”, diz Mario Almeida, diretor financeiro da Piquiatuba.

Ele observa que as tarifas aeroportuárias têm “um impacto gigante” nos orçamentos das regionais, tendo saltado recentemente de cerca de 12% do faturamento bruto para quase 20%. Outros 30% estariam comprometidos com impostos federais, estaduais e municipais.

No anteprojeto apresentado pelos especialistas, a criação de um adicional de 35,9% sobre as tarifas aeroportuárias, exceto a de conexão, reserva uma parcela de

25,24% a ser aplicada em aeroportos e aeródromos (sem terminal de passageiros) de interesse regional. O documento também traz a previsão de regulamento de execução para exploração dessas estruturas na Amazônia Legal ou em regiões remotas.

Doriello Luiz dos Prazeres, especialista em aviação civil e vice-presidente da Comissão de Reforma do CBA, também avalia que a vinda de investimento estrangeiro contribui para o surgimento de novas empresas aéreas e que um ambiente competitivo força os agentes empresariais a buscar novas rotas para explorar.

“Um pequeno empresário hoje, dono de uma pequena empresa de táxi-aéreo, poderia se capitalizar no exterior e expandir sua empresa, podendo vir a ser uma empresa de transporte aéreo regional”, exemplifica Doriello. Esse ponto de vista é confirmado pelo diretor da Piquiatuba.

Com foco na região, o senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) propõe isentar da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins o querosene de aviação quando o produto for destinado ao consumo por aeronave abastecida na Amazônia Legal. O senador ressalta que sua proposta está alinhada à



Para Doriello Luiz, ambiente mais competitivo forçaria empresas a procurar novas rotas para explorar



Com projeto, Randolfe Rodrigues quer aumentar o acesso da população da Amazônia Legal ao transporte aéreo

lei 13.097/2015, que prevê subsidiar parte dos custos de até 60 passageiros para as empresas aéreas com base no consumo de combustível dos voos regionais. O projeto (PLS 673/2015) aguarda decisão terminativa da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Táxi-Aéreo

O diretor-geral da Associação Brasileira de Táxi Aéreo, Ênio Paes de Oliveira, ressaltou em reunião da Comissão de Reforma do CBA o papel representado pelo segmento em regiões isoladas do país. Ele citou o transporte de dinheiro, correspondências e encomendas; as vistorias de redes de alta tensão e os serviços de saúde para como atividades de grande utilidade executadas por táxi-aéreo. Ênio argumentou ainda que o setor não se resume ao transporte de executivos, atividade que não chega a representar 5% do faturamento médio nacional do segmento.

“O táxi-aéreo tem utilidade pública e exerce, de fato, a aviação regional em nosso país, por mais que não queiramos aceitar isso. Hoje o setor sofre com instabilidade jurídica e exigências em excesso, com uma redução de 28% no número de empresas no Brasil desde 2009”, disse.

Indústria experimental terá restrições

A queda de uma aeronave no bairro da Casa Verde, Zona Norte de São Paulo, em março, matou o ex-presidente da mineradora Vale Roger Agnelli, cinco pessoas de sua família e o piloto. O acidente chamou a atenção pela notoriedade da vítima e pelo fato de a aeronave ser experimental. O modelo CA-9, da empresa norte-americana Comp Air Aviation, não tinha caixa-preta nem registro de dados de voo gravados, já que esses requisitos não são obrigatórios em aeronaves experimentais, segundo a legislação em vigor no Brasil.

A proposta aprovada pela comissão de reformulação do Código Brasileiro de Aeronáutica procura definir com mais clareza o que é uma aeronave experimental e proíbe a sua fabricação em série ou com fins comerciais. Pelo texto, aeronave experimental é aquela destinada ao aerodesporto

ou pesquisa e desenvolvimento para futura homologação. Também são classificadas como experimentais as aeronaves cuja fabricação regular foi interrompida ou não tenha sido homologada no Brasil ou para a qual não exista peças de reposição para manutenção; as aeronaves militares retiradas de serviço; as antigas para as quais não exista mais oficina homologada; as fabricadas ou montadas por construtores homologados para esse fim ou por construtores amadores.

Mercado

A comissão procurou fechar as brechas legais que permitiram a expansão do mercado de aeronaves classificadas como experimentais no Brasil. Hoje há 20 fabricantes experimentais e 6,4 mil aviões desse tipo no país. Isso corresponde a cerca de 25% da frota nacional e é um número similar

ao dos Estados Unidos, que tem uma frota 20 vezes maior que a brasileira. A Anac exige, como medida de segurança, que seja afixado nesses aviões uma placa de advertência com os dizeres: “Esta aeronave não satisfaz aos requisitos de aeronavegabilidade. Voo por conta e risco próprios, sendo proibida a sua exploração comercial”. Já a exigência de que o proprietário tenha participado da porção maior da fabricação tem sido driblada com simples declarações dos adquirentes, sendo que muitas vezes as aeronaves são comercializadas prontas e acabadas.

Segundo dados do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), no Brasil, entre 2011 e julho do ano passado, foram registrados 183 acidentes com aviões experimentais, 20 apenas no primeiro semestre de 2015. Essas ocorrências resultaram em 63 mortes.

Operadores de drones serão responsabilizados por danos

Em janeiro, a Aeronáutica regulamentou o voo dos veículos aéreos não tripulados (vants ou drones), proibindo seu uso em áreas urbanas. A partir deste ano, o uso dos dro-

nes em áreas urbanas dependerá da aprovação de uma série de requisitos de segurança. Eles seguem liberados nas áreas rurais e particulares, desde que os proprietários dos imóveis permitam o uso e se responsabilizem por eventuais acidentes.

Vários países já regulamentaram o uso comercial dos drones, como Austrália, Estados Unidos e África do Sul. A questão é tratada no Senado, que analisa duas propostas. A primeira (PLS 357/2014), de Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), proíbe seu uso de forma autônoma ou para o transporte de pessoas, animais ou artigos perigosos.

A segunda, de Davi Alcolumbre (DEM-AP), estabelece regras para o uso. Para o senador, “independentemente de portarias ou resoluções que possam disciplinar o uso de vants, há a necessidade de uma legislação plena”. As duas propostas estão em fase inicial de tramitação na CCJ.

O anteprojeto do CBA, por sua vez, responsabiliza os operadores de drones por quaisquer prejuízos causados pelos equipamentos.

Já com relação ao balonismo tripulado, esportivo e para turismo, o senador Vicentinho Alves (PR-TO) apresentou em 2014 o PLS 62, que reduz a tarifa cobrada pela Anac para homologá-los, considerada abusiva. Segundo Vicentinho, para homologar um balão de R\$ 60 mil, a agência cobra mais de R\$ 890 mil. A proposta aguarda designação de relator pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).



Segundo nova regra da aeronáutica, uso de drones em áreas urbanas depende de cumprimento de requisitos de segurança

A avaliação de impacto regulatório

Reduzir as intrincadas equações da política econômica aos problemas da vida comum pode ajudar a compreender a diferença entre improvisado e planejamento. Se, por hipótese, a família resolve investir todas as suas economias num novo negócio, sem testar as reais possibilidades do mercado, sujeita seus membros a severos danos financeiros.

No campo da ação governamental, as decisões são bem mais difíceis de tomar em face da diversificação da atividade econômica, do número de atingidos, do volume dos recursos e das incertezas sobre as reações dos 'atores'.

Daí a importância crescente de estudos prévios à elaboração ou revisão de leis e normas. Tais exercícios de prospecção do futuro podem até parecer uma exigência evidente por si mesma. Ocorre que o trivial nem sempre é colocado como prioridade.

No trabalho Avaliação de Impacto Regulatório – Como melhorar a qualidade das normas (bit.ly/sf-air), os economistas Fernando Meneguim e Paulo Roberto Simão Bijos procuram justamente mostrar que o óbvio não é tão óbvio assim. Publicado no



rol de textos para discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado, o apinhado é parte de um esforço para consolidar no Brasil a sistemática e metódica consideração do que possa e não possa dar certo em qualquer intervenção na realidade.

Os dois citam um exemplo recente de interferência macroeconômica, em princípio salutar, mas que se desdobrou de forma dramática: a política fiscal anticíclica utilizada por ocasião da crise de 2008, e na qual, de alguma maneira, o governo persistiu até 2014. No entender dos dois autores, “em momentos de desaceleração econômica, é desejável que o setor público amplie gastos ou reduza sua tributação com vistas a aquecer a demanda privada e estimular a retomada do crescimento”. Eles advertem, contudo, que isso requer capacidade fiscal do país. “Se o Estado já estiver operando em níveis elevados de endividamento, a consequência natural tende a ser o agravamento da situação”, diz o estudo.

Já diante de um quadro como o atual, de recessão econômica e aumento do desemprego, os governantes se sentem pressionados (ou tentados) a aumentar impostos. Os consultores sugerem, ao revés, “aprimorar o processo de formulação de políticas públicas”, de modo a se obter o máximo de efetividade das ações e com o mínimo de recursos.

De acordo com Meneguim e Bijos,

Fernando Meneguim é mestre e doutor em Economia, *visiting scholar* no Programa de Direito e Economia da Universidade da Califórnia (Berkeley) e consultor legislativo do Núcleo de Economia do Senado Federal.

o país já experimentou outras tentativas frustradas de regulação. Uma delas foi o Plano Cruzado (1986), que, ao congelar preços, não permitiu o ajuste dos valores de mercadorias como a carne e o leite, que estavam na entressafra. Isso levou a desabastecimento, pois “ninguém se dispunha a vender com prejuízo” e à cobrança de ágio.

Com vistas a diminuir ao máximo as variáveis não previstas, a AIR vem assumindo crescente relevância nos Estados Unidos e na União Europeia como produtora de subsídios a parlamentares e agentes do Executivo. Contribui “para o aumento da racionalidade do processo decisório acerca das potenciais opções governamentais”.

As vantagens são tantas em termos da melhoria do ambiente econômico e das condições do mercado, que esse tipo de sondagem recebe a atenção de instâncias especializadas do setor público, muitas vezes em cooperação com institutos independentes. “Toda regulação traz efeitos colaterais. No entanto, uma boa regulação potencializa os ganhos esperados e diminui a extensão dos efeitos indesejados”, por basear as decisões em “critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas”.

A título de ilustração, os consultores examinam, em breve estudo de caso, os controversos resultados do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ultimamente submetido a avaliações *ex post facto* (posterior aos fatos). Preferencialmente, um programa deve também ser avaliado *ex ante*, ou seja, de antemão, o que facilitará mais tarde a mensuração precisa de resultados. A AIR lança mão de conhecimento anterior para testar



Congelamento de preços pelo Plano Cruzado: hipótese de desabastecimento não foi levada em consideração ou foi subestimada

suposições sobre efeitos que se pretende obter com determinadas ações, e procura definir com clareza o público a ser atingido pela estratégia empreendida.

No que toca ao Pronatec, os autores não têm notícia de um amplo e aprofundado trabalho teórico preliminar à implementação do programa, embora este tenha se valido de estudos e experiências no campo da educação profissional e técnica, principalmente no âmbito estadual. O governo realizou duas averiguações de resultados, com metodologias e critérios distintos: uma a cargo do Ministério da Fazenda (*) e outra, sob a responsabilidade do Ministério



do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (**).

O Pronatec, observam os autores, “visava aumentar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no Brasil, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino médio público e da produtividade do trabalhador, principalmente dos pouco qualificados”. De 2011 a 2014, foram efetuadas mais de oito milhões de matrículas na modalidade Bolsa-Formação. “Mas será que o programa gerou impacto positivo?”, indagam os consultores.

Uma das conclusões dos técnicos da Fazenda, que em momento algum desqualificam o programa é: “não existe diferença estatística significativa nas probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal” ou “diferença em termos de ganhos salariais” entre os trabalhadores que não tiveram a pré-matrícula confirmada e os que cursaram a Bolsa-Formação, na qual se investiram R\$ 2,4 bilhões em 2015.

Paulo Roberto Simão Bijos é pós-graduado, com MBA em Mercado de Capitais pela Universidade de São Paulo (USP), e Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Os mandamentos da boa regulação:

- Servir claramente aos objetivos definidos na política governamental;
- Ser clara, simples e de fácil cumprimento pelos cidadãos;
- Ter base legal e empírica;
- Ser consistente com outras regulações e políticas governamentais;
- Produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade;
- Ser implementada de maneira justa, transparente e de forma proporcional;
- Minimizar os custos e as distorções de mercado;
- Promover inovação por meio de incentivos de mercado; e
- Ser compatível com os princípios que promovam o comércio e o investimento, tanto em nível nacional quanto internacional.

Fonte: OECD Regulatory Policy Outlook 2015

Se esse resultado tem relação direta com a ausência de uma Avaliação de Impacto, não fica muito claro, mas já recomenda mudanças na orientação da política: “O problema que deveria ser resolvido com o Pronatec era a carência de mão de obra especializada. Hoje vivemos num ambiente de recessão com aumento do desemprego”, alertam os autores.

(*) bit.ly/mf-pronatec

(**) A principal conclusão do estudo do MDS, não abordado pelos consultores, é de aumento da formalização dos empregos entre o público pesquisado. (bit.ly/mds-pronatec)

Caras e pouco transparentes

Financiamento do transporte público urbano demora a ser definido, enquanto a população sofre com a má qualidade do sistema. Parlamentares, usuários e donos de empresas debatem sobre como combinar recursos de tarifas e impostos

Moradores de Maricá (RJ) voltaram a ter ônibus de graça em áreas não servidas por empresas privadas

Desde o dia 20 de maio, os habitantes do município litorâneo de Maricá, localizado 50 quilômetros ao sul do Rio de Janeiro, podem contar novamente com ônibus urbanos gratuitos. Em algumas linhas, durante 24 horas. Depois de quase um ano e meio de batalhas judiciais, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro deu ganho de causa à prefeitura e autorizou os chamados vermelhinhos a circularem por bairros não atendidos pelas empresas privadas Costa Leste e Nossa Senhora do Amparo.

O caso do município fluminense ganhou no-

toriedade, mas não é o único, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Outras prefeituras têm aberto empresas com o objetivo de fazer frente a lacunas ou condições desfavoráveis nas relações com companhias que exploram serviços de ônibus.

Monopólios

A disputa entre Maricá, que investe R\$ 700 mil mensais no passe livre, e o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Setrerj) tornou-se emblemática. Não por colocar em evidência a precariedade do

deslocamento por ônibus no Brasil, que é bastante conhecida, mas por materializar, em escala local, uma série de demandas dos movimentos que lutam pela melhoria do transporte urbano país a fora.

Ainda por serem melhor aquilatadas pelos estudiosos, as conquistas recentes dos cidadãos de Maricá reúnem num só pacote o transporte público gratuito, o serviço a áreas não atendidas por empresas privadas, horários mais elásticos e a quebra, na prática, de monopólios obtidos em concessões generosas: as duas empresas ganharam o direito a explorar linhas no município por 15 anos, renováveis por mais 15, mas o atendimento à população é ruim, de acordo com a prefeitura e a Justiça.

Em agosto de 2015, depois da suspensão dos vermelhinhos por ordem judicial, a dona de casa Luzia Gonçalves, de 56 anos, queixou-se à reportagem do site *MaricaInfo.com* no sentido de que a retirada dos ônibus seria bastante prejudicial a toda a população: “Comecei a fazer atividades no



Centro de Maricá, curso de informática, mas vou ter que parar, pois não tenho dinheiro pra pagar as passagens”.

A reclamação de Luzia integra uma gama de circunstâncias desfavoráveis que impedem ou dificultam o que tem se convencionado

chamar de “direito à cidade” (*ver infográfico nas páginas 40 e 41*). Por questões que vão do preço das passagens à falta de linhas, muitos habitantes de áreas urbanas têm um acesso limitado ao conjunto dos serviços públicos, ao comércio e ao lazer.

A desembargadora Marília de Castro Neves Vieira, da 20ª Câmara Cível, acolheu esse ponto de vista e não aceitou o recurso dos empresários na etapa mais recente do processo. Eles haviam se colocado como vítimas de concorrência desleal: “A supressão das linhas de ônibus causaria impacto apenas aos municípios, que voltariam a sofrer as agruras do mau serviço de transporte anteriormente prestado”. E acrescentou: “Não há como se comprovar eventual competição predatória”. É que a única maneira de a autarquia atender seu público alvo é por meio de vias estaduais onde também circulam as particulares.

'Caixa-preta'

Durante o embate com o sindicato, a prefeitura intensificou a fiscalização para comprovar o atendimento deficiente por parte das empresas, que, malgrado a sua atuação, estão respaldadas em contratos, o que não é realidade em número grande, mas ainda não devidamente quantificado, de municípios em nível nacional.

No Rio Grande do Sul, a despeito do que determinam a Lei 8.987/1995 e a Lei Nacional de Mobilidade Urbana (12.587/2012), 85 municípios (51%), de um total de 166 que disponibilizam serviços de ônibus, declararam ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) não terem contratos de prestação do serviço de transporte coletivo urbano. Já em 63 (38%), os contratos estão vencidos. Em apenas 18 (11%), os contratos ainda não venceram.

Falta de ônibus, veículos em mau estado de conservação e rodando lotados são algumas das faces visíveis de um sistema que cobra tarifas caras para o padrão de renda dos brasileiros e oferece pouca ou nenhuma transparência sobre custos de manutenção e receitas. Seja por meio das passagens



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Bauer: não há por que guardar segredo num sistema operado em regime de concessão pelo poder público

ou de subsídios aportados pelo poder público, a sociedade brasileira transfere renda a empresas que, segundo parlamentares e ativistas da mobilidade urbana, não demonstram de forma pertinente os gastos e investimentos realizados.

“Esse sistema é hoje uma caixa-preta”, critica o senador Randolfê Rodrigues (Rede-AP), relator na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização (CMA) do Projeto de Lei da Câmara 50/2013 que determina transparência e fácil compreensão aos processos de reajustes de tarifas. “Se os cidadãos e os movimentos sociais tiverem conhecimento da política de reajuste, poderão saber se foi ou não necessário o reajuste.”

Aprovado na CMA e em outras duas comissões, o projeto está pronto para votação no Plenário. “Falta só vontade política para ser pautado. Temos insistido para a necessidade da aprovação da matéria, mas acho que tem tido muito lobby contrário das empresas de transportes coletivos”, avalia Randolfê.

“Não há por que guardar segredo, já que estamos falando de um serviço público concedido. Nada mais natural que os números sejam públicos”, assinala o presidente da Comissão de Transparência e Governança Pública (CTG), senador Paulo Bauer (PSDB-SC).

Desoneração tributária tem tramitação lenta

As manifestações populares de 2013, cujo estopim foi a repressão aos protestos contra o aumento das passagens de ônibus, metrô e trem em São Paulo, levaram ao plano nacional o debate sobre as condições e tarifas do transporte público, antes um assunto quase que exclusivamente de âmbito municipal e estadual.

No auge daquelas jornadas, que trouxeram milhares de manifestantes ao gramado em frente ao Congresso Nacional, o Senado dedicou-se não apenas a reflexões, mas igualmente à formulação de propostas para equacionar o pro-

blema do transporte público. Uma delas é o substitutivo do senador Lindbergh Farias (PT-RJ) ao projeto que cria o Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (Reitup).

O projeto prevê convênios com o governo federal, por meio dos quais estados e municípios se comprometem a reduzir tributos que recaem sobre as empresas, como o Imposto sobre Serviço (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidentes sobre o óleo diesel e bens de capital (veículos,

chassis/carrocerias e pneus). O projeto também prevê a redução a zero das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) na aquisição de insumos relativos à operação dos serviços de transporte.

Concorrência

Outra alteração importante seria um desconto em até 75% nas despesas de energia elétrica dos sistemas de trens e metrô, conta que seria repassada aos demais consumidores.

As explosivas manifestações de 2013 começaram com a revolta provocada por aumentos de tarifas de ônibus, metrô e trens urbanos em diversas capitais

e-discussão!

PASSAGEM DE ÔNIBUS

Como é calculada a tarifa do transporte público? Você gostaria de saber como é decidido o valor dos bilhetes de transporte público?

Custo Total =
Custo quilométrico + Taxa de Gerenciamento + Tributos

Custo quilométrico =
Distância Viária (contínuos, Manufacturados, rodagem, peças e acessórios) + Custos Fixos (custo de capital, despesas de pessoal e despesas administrativas)

Passagem de ônibus. Você gostaria de saber como é decidido o valor dos bilhetes de transporte público?

Danielle Guimarães Acho que esqueceram de um detalhe nesse cálculo... O lucro exorbitante das empresas que possuem a concessão. É impossível que um serviço de tão má qualidade e para um volume de pessoas tão elevado precise custar tão caro assim...

Sergio Luiz Karninke Se isso for calculado por assento, então as pessoas que vão em pé enlataadas seriam a margem de lucro?

Thiago Bratti Schmidt Poderiam começar deixando a margem de lucro da empresa mais explícita nesta imagem.

Alassy Nery Eu sempre soube que a tarifa é calculada dessa forma. O problema é justamente a qualidade do serviço ser tão baixa e custar tão caro.

Guilherme Silva Se deixassem o livre mercado atuar, sem esse monopólio, quem sabe os preços deixassem de ser tão abusivos!

Conrado Vardanega Eu gostaria que o preço fosse decidido pelo livre mercado, pela oferta vs demanda. Sem nenhuma interferência do poder público.

Acesse o debate: <http://bit.ly/pass-bus>



TÂNIA REGO/ABR



Lindbergh Farias: desonerações tributárias do Reitup só valerão para quem aceitar auditoria e concorrência

Segundo Lindbergh, os protestos de 2013 demonstraram a urgência do tema e a importância da proposta (PLC 310/2009) que veio da Câmara dos Deputados e para lá retornou depois de aprovada no Senado. Estimativas de empresas de ônibus projetam uma redução de até 15% nas tarifas se aplicado o disposto no projeto de lei, percentual que pode variar conforme o nível de adesão dos estados e municípios ao regime. O parlamentar explica que as alterações apresentadas pretendem ampliar a desoneração proposta originalmente.

“Nas diversas regiões metropolitanas do país que exigem, principalmente da população trabalhadora, deslocamentos por longos trechos, a redução das tarifas

ao usuário final beneficia, sobretudo, os cidadãos de baixa renda, que dependem mais dos meios de transporte coletivos”, observa Lindbergh. Mas ele reforça a exigência de que só vai ter acesso a essa desoneração quem aceitar se submeter à concorrência: “Hoje, 95% das linhas não são fruto de licitação pública”.

O texto obriga a apresentação de planilha contábil em formato acessível e a contratação de auditoria externa para empresas que aderirem ao Reitup em cidades com população acima de 200 mil habitantes. O relator na CAE também determinou a aplicação da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) a todas as empresas concessionárias de serviço público de transporte.

Usuário é quem de fato remunera o sistema

O problema da falta de transparência interfere no cálculo das tarifas e não fere apenas leis como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (12.587/2012), mas a própria Constituição, que garante acesso a esse direito para quem busca informações junto a órgãos públicos. O professor Paulo César Marques, da Universidade de Brasília (UnB), especialista em mobilidade urbana, salienta que,

apesar de as empresas de transporte coletivo serem privadas, o serviço é público. Por isso há necessidade de transparência em relação às despesas que envolvem a operação, a fim de que o subsídio repassado pelo governo não tenha seu valor distorcido.

“As empresas que vencem licitações para prestar o serviço público têm sua taxa de lucro prevista, que não deve ser custeada pelo usuário, pois não é ele que deve garanti-la. É preciso que se inverta o quadro no Brasil de um sistema de transporte sustentado por quem o utiliza e, secundariamente, receptor de subsídios públicos”, argumenta Paulo César.

O especialista ressalta que a tarifa ao usuário é um mecanismo social. A remuneração do operador – empresas privadas – obedece a uma lógica econômica. Como a cidade é beneficiária do sistema de transporte, a economia local deveria entrar no rol dos que custeiam a operação. O professor avalia que todos os cidadãos se beneficiam do transporte público e não somente os usuários diretos.

“Se tivermos à disposição um sistema com qualidade, menos

carros vão lotar as ruas, o que diminuirá os engarrafamentos e permitirá aos trabalhadores chegar a tempo de cumprirmos integralmente suas jornadas”, analisa o professor.

O presidente executivo da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), Otávio Cunha concorda com o conceito de serviço público concedido e com a necessidade de transparência, mas responsabiliza as prefeituras por deixarem os números obscuros, já que na maioria das cidades as planilhas se simplificaram bastante. Como não querem arcar com o ônus dos aumentos de passagens suficientes para remunerar as empresas, aplicam reajustes abaixo dos custos e induzem um número maior de passageiros por veículo, o que prejudica os usuários.

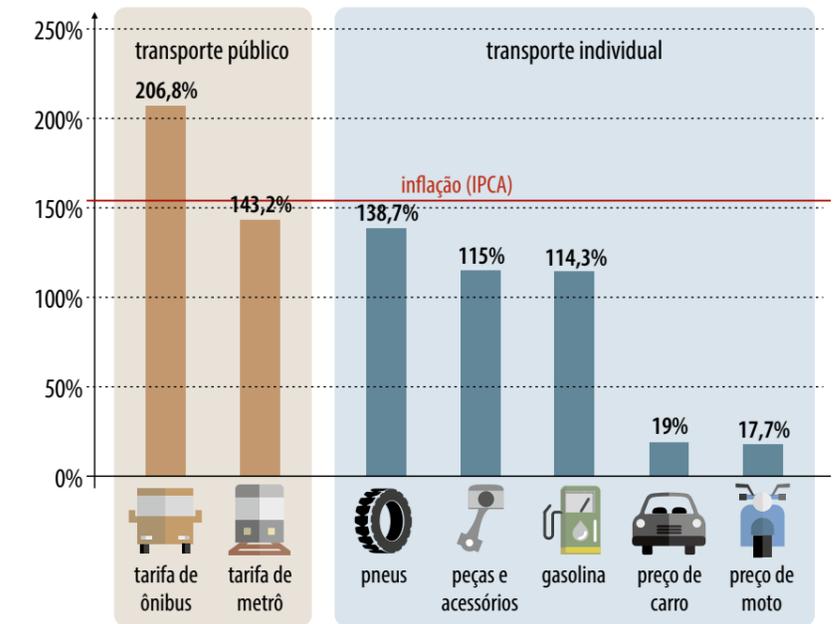
O Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) “Elasticidade-renda dos gastos das famílias metropolitanas brasileiras com transporte urbano e aquisição de veículos privados” (bit.ly/ipea-tu) aponta um aumento desproporcional no uso e na aquisição de

veículos privados na última década. Segundo o autor do estudo, Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho, entre as consequências estão os congestionamentos, poluição e acidentes. É de se notar, ainda, desequilíbrios econômicos para os sistemas de transporte público, cujo modelo de financiamento é baseado em grande medida na receita tarifária.

Conforme Ribeiro de Carvalho, as políticas públicas de incentivos fiscais acabaram provocando o encarecimento do transporte público e o barateamento do transporte individual (*ver ao lado*). Enquanto as tarifas de ônibus subiram muito acima da inflação e as de metrô se igualaram ao índice no período entre janeiro de 2002 e março de 2016, os principais insumos do transporte individual mantiveram-se abaixo da inflação.

Transporte público X individual - 2002/2016

Insumos para quem anda de carro têm custo bem menor que passagens de ônibus



Fonte: Ipea

Planilhas podem ganhar novo modelo

O PLC 50/2013, apresentado pelo deputado Ivan Valente (PSOL-SP), pode ajudar a aposentar o modelo atual de planilhas de custos das empresas que, conforme explica Renato Boareto, coordenador da área de Mobilidade Urbana do Instituto de Energia e Meio Ambiente (Iema), está esgotado.

Segundo o especialista, o formato baseado no que era feito pela extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) levava o prestador de serviço a enumerar toda a variação de gastos na planilha e estimar o custo médio para o ano seguinte.

Cesta de índices

Esse modelo também sobrecarrega os usuários ao dividir o custo total do serviço pelo número de pagantes da tarifa. Boareto explica que essa modalidade de prestação de contas vem sendo questionada há algum tempo por não estimular a redução de custos.

“Hoje estuda-se um novo modelo, que determina um custo de referência e uma cesta de índices

reajustados dentro de um certo período”, explica o especialista, que foi diretor de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades.

Boareto lista a oscilação do preço do combustível, da mão-de-obra do transporte público e a variação salarial de grandes categorias de trabalhadores de uma cidade como índices a serem considerados para reajustar os preços das passagens, utilizando-se uma previsão para a revisão tarifária com variação de quatro a cinco anos, como é feito no setor de telefonia.

O especialista observa que a Política Nacional de Mobilidade Urbana prevê a definição de tarifas juntamente com a adoção de subsídios para tentar fugir da prática usual de repassar custos aos usuários, em sua maioria pessoas com baixo poder aquisitivo. Outro aspecto que encarece e desestimula o transporte público é a incorporação do custo da infra-estrutura na tarifa ao usuário.

“Melhorias no sistema de mobilidade urbana, como a implantação de terminais e corredores de

ônibus, não devem ser pagas por quem usa o sistema de transporte, mas pelos orçamentos públicos, da mesma forma que é feito na construção de pontes e viadutos que favorecem quase que exclusivamente o transporte individual”, defende o especialista. Um estudo da tarifa de transporte público urbano



Marques: a cidade como um todo se beneficia do transporte público e deveria contribuir para financiá-lo



Boareto: melhorias na infraestrutura do transporte devem ser custeadas pelos orçamentos públicos, não por tarifas

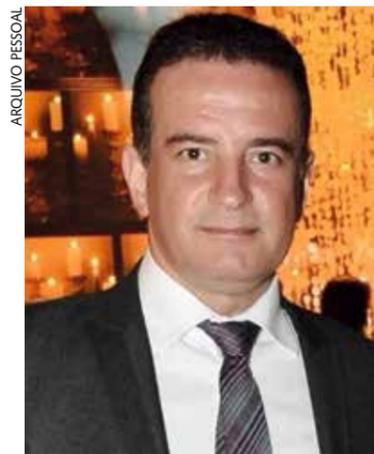
vem sendo desenvolvido por especialistas que integram um grupo de trabalho coordenado pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Públicos de Mobilidade Urbana e a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP). A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbano (NTU) apoiam a ação, que tem como objetivo substituir a atual planilha do Geipot como referência para os gestores públicos planejarem o transporte nos municípios.

O documento, que será publicado no início do segundo semestre, apresenta critérios técnicos de dimensionamento dos

custos do transporte público, indicando uma nova metodologia do cálculo das tarifas para auxiliar os gestores a definir o custo do sistema. O estudo baseou-se na identificação de procedimentos, parâmetros, índices, preços e análise das planilhas e de métodos de formação de custo (editais, propostas e contratos de concessão vigentes) de 21 municípios em todas as regiões do Brasil. Em Belo Horizonte, a fiscalização do sistema de transporte público é focada na qualidade do serviço, com mecanismos informatizados que controlam, por exemplo, os intervalos entre as viagens e a quantidade de passageiros por ônibus. Segundo Daniel Marx

Couto, diretor de transporte público da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHtrans), desde 2008 o sistema de bilhetagem eletrônica torna possível auditar a receita das empresas e uma planilha de custos inicial de despesas e fontes de receitas serve como base para início dos contratos.

O reajuste anual leva em conta uma fórmula com cinco itens (combustível, estrutura de pneus, mão de obra, veículos e despesas administrativas) que recompõe o custo das empresas conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e análises feitas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A revisão tarifária



Couto: BHtrans usa planilha simplificada, regula e fiscaliza serviço. Empresas têm liberdade, mas arcam com escolhas

ria de todos os custos é feita com uma auditoria a cada quatro anos e a empresa também tem o controle e fiscaliza por sensores, relatórios e presencialmente as receitas com publicidade nos ônibus e créditos de bilhetes não utilizados,

entre outras fontes.

O diretor explica que, no período de 1998 a 2008, quando ocorreram as primeiras licitações no setor, era necessária uma estrutura de pessoal muito grande para fiscalizar e planejar os serviços de transporte público, cujos custos eram relacionados conforme o modelo de planilhas do Geipot. O trabalho de apuração das despesas era insuficiente e o poder público cobria o déficit das empresas de ônibus, que chegou a atingir R\$ 550 milhões. Hoje, a BHtrans tem uma equipe de 1.200 funcionários que, segundo Couto, foi reestruturada para fiscalizar e apenas regular o serviço contratado.

“Antes fazíamos todo o planejamento da operação das empresas, como fixar trajetos e horários. Atualmente isso cabe aos empresários do setor. Foram ainda estabelecidos em contrato padrões de qualidade para as empresas, que

baseiam sua receita no número de passageiros transportados, mas assumem o risco de ver esse quantitativo diminuir”, relata.

Daniel Marx Couto observa que não há aumento de tarifa por causa de uma possível queda de pagantes, mas sim o ajuste do custo e a busca da eficiência pelos empresários do setor, que passam a pedir, por exemplo, faixas de rodagem para o transporte coletivo a fim de economizar combustível e outros insumos.

Atualmente, 80% das linhas se enquadram nas de tarifa de R\$ 3,70, 18% nas de tarifa de R\$ 2,65 e 2% nas de tarifa de R\$ 0,85. Considerando a política tarifária de Belo Horizonte e todos os beneficiados dos descontos em segunda tarifa, tarifa única aos domingos e feriados e gratuidades, o valor médio pago passará a ser R\$ 3,20, já considerando o reajuste aplicado em janeiro deste ano.

Problemas com a fixação das tarifas de ônibus

Transporte rodoviário urbano não tem modelos de gestão homogêneos e vive em frequente conflito com usuários e governos

Falta de transparência

- Recusa das empresas em encaminhar planilhas com a evolução de custos e receitas tarifárias (número efetivo de passageiros por trecho) e não tarifárias (publicidade, por exemplo) para justificar pedidos de reajuste.
- Modelos ultrapassados de planilhas, como a do extinto Geipot (1980). São extensas e detalhadas, mas de difícil compreensão.

Permitem que as empresas forneçam informações desatualizadas, como consumo de combustíveis incompatível com modelos de ônibus tecnologicamente avançados e mais econômicos. O PLC 50/2013 determina genericamente que os processos de revisão ordinários e extraordinários de tarifas de transporte sejam tornados públicos e facilmente compreensíveis pela população.

Contratos precários

Empresas que operam sem um contrato de concessão formal e estruturado, valendo-se de permissões precárias. Algumas delas conseguem impedir as licitações por meio de sentenças judiciais e operam em regime de monopólio.

Fiscalização

Na maioria das empresas, é impossível fiscalizar custos, receitas e registros de número de passageiros por trecho.

Contraponto: A BHtrans afirma que mecanismos informatizados controlam os intervalos entre as viagens e a quantidade de passageiros por ônibus. Desde 2008, o sistema de bilhetagem eletrônica tornaria possível auditar a receita das empresas e uma planilha de custos inicial de despesas e fontes de lucro serve como base para início dos contratos com o poder público.

Periodicidade

Fixada em contrato ou antecipada, de forma extraordinária, em caso de alegados aumentos de custos.

Cálculo

- Modelo Geipot (*), o mais comum: o prestador de serviço enumera toda a variação de gastos e estima o custo médio para o ano seguinte. Com base nisso, os governos e prefeituras determinam o reajuste.
- Modelo alternativo (**): o poder público calcularia um custo de referência com base numa cesta de índices que levam em conta um grupo mais reduzido de itens, como a oscilação do preço do combustível, da mão-de-obra do transporte público e a variação salarial de grandes categorias de trabalhadores de uma cidade.
- Modelo BHtrans (***) : o reajuste anual leva em conta uma fórmula com cinco itens (combustível, estrutura de pneus, mão de obra, veículos e despesas administrativas) que recompõe o custo das empresas conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e análises feitas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A revisão tarifária de todos os custos é feita com uma auditoria a cada quatro anos. A empresa tem o controle e fiscaliza as receitas das empresas com publicidade nos ônibus e créditos de bilhetes não utilizados, entre outras fontes. Não há aumento de tarifa por causa de uma possível queda de pagantes, mas sim o ajuste do custo e a busca da eficiência pelos empresários do setor.

(*) Extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, cuja sigla foi herdada do antigo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes

(**) Proposto por Renato Boareto, coordenador da área de Mobilidade Urbana do Instituto de Energia e Meio Ambiente (Iema)

(***) Implantado pela Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHtrans)

Empresas pedem subsídio e planejamento

O sistema de transporte rodoviário urbano e metropolitano perdeu 215 milhões de passageiros no último ano. A causa mais recente é a crise econômica e a política de ajuste fiscal, mas os incentivos fiscais à compra de carros já vêm minando o setor há alguns anos. Para o presidente da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), Otávio Cunha, a falta de subsídio para o custeio da operação e de recursos para investimento em infraestrutura agrava a situação.

Visando a desoneração dos usuários do transporte coletivo, Cunha defende a criação de um fundo nacional que financie parte dessa operação, como parte de política pública que reestruture o setor. “Atualmente, todo o custo é repassado ao preço da tarifa e isso tem provocado reações da sociedade, com manifestações de movimentos sociais e até ações públicas na Justiça”, diz.

Em prol de uma arrecadação maior, tramitam na Câmara dos Deputados a PEC 307/13, do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), e a PEC 179/07, do ex-deputado federal e atual secretário municipal de Transportes de São Paulo, Jilmar Tatto (PT-SP). Ambas me-

xem na distribuição do tributo Cide-Combustíveis, realocando recursos da União.

Cunha defende uma nova PEC aventada por Tatto para criar a Cide municipal sobre a gasolina na bomba com destinação ao transporte coletivo. Baseando-se em estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Tatto diz que um aumento de 10 centavos na tarifa de ônibus permitiria arrecadar R\$ 150 milhões por ano. Aumento de 10 centavos no valor da gasolina elevaria essa quantia a R\$ 600 milhões por ano, quatro vezes mais. Cunha

projeta esses números no cenário nacional e antevê uma arrecadação de R\$ 11 bilhões, suficiente para reduzir as tarifas em 30%.

“O automóvel ocupa, hoje, 75% do espaço viário nos grandes centros urbanos e transporta apenas 20% da população. Já o ônibus ocupa pouco mais de 9% e carrega 75% das pessoas. A taxaço dos veículos particulares por meio da gasolina democratiza, portanto, o uso do espaço público. É o modal individual financiando o público, o que beneficia a todos”, acrescenta o secretário.



As empresas de ônibus defendem a taxaço da gasolina para financiamento do transporte público rodoviário urbano



Europa vê subsídio como investimento no transporte

O modelo de financiamento do transporte público coletivo no Brasil, baseado em geral nas receitas arrecadadas com as tarifas pagas pelos usuários, não tem paralelo em países da Europa e da América do Norte, onde a qualidade e a eficiência superam em muito à do nosso modelo.

Em nota técnica (bit.ly/ipea-tu-fin) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre tarifação e financiamento do transporte público urbano, pesquisadores afirmam que no Brasil são poucos os casos de recursos extratarifários financiando o setor. Já nos países europeus e norte-americanos, o sistema de transporte recebe recursos diretamente dos governos, em seus diversos níveis, provenientes ou não de impostos específicos, destinados a re-

duzir a tarifa ao usuário.

Os especialistas relatam que até mesmo na cidade e na região metropolitana de São Paulo, onde o sistema de transporte coletivo urbano conta com subvenções pagas pelo conjunto da sociedade – por meio do orçamento geral do município e do estado – que cobrem cerca de 20% dos custos das operações, os subsídios estão bem abaixo dos níveis médios de subvenções da Europa. A Nota Técnica aponta um sistema de financiamento do transporte público em muitos países (*ver gráfico na página ao lado*) que cobre entre 40% e 50% dos custos.

Negócios

Na França, a tarifa paga menos de 40% do custo total do sistema, que conta com recur-

sos de fontes externas por meio da Taxa de Contribuição para o Transporte (Taux du Versement Transport - TVT), um imposto que incide sobre as empresas e tem como referencial o número de trabalhadores contratados. Instituído em 1972 para as cidades da Région d'Île de France, o imposto vem sendo estendido para as demais regiões e cidades menores, e é pago por todas as empresas, públicas ou privadas, que contam com mais de nove assalariados, variando em função do tamanho da cidade ou região.

Na metrópole parisiense, além do imposto, dos subsídios públicos e da receita tarifária, o financiamento do sistema conta com mais duas outras fontes de receitas. A primeira delas, assim como acontece no metrô de São Paulo, é a receita oriunda

de negócios – publicidade, locação de espaços. A segunda fonte é o valor recebido de um sistema semelhante ao vale-transporte brasileiro.

No Brasil, projeto de lei apresentado há mais de 10 anos na Câmara dos Deputados institui um Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (Reitup) para reduzir os tributos sobre o serviço e seus insumos e, assim, diminuir o preço das tarifas cobradas dos usuários. O PLC 310/2009 propõe desoneração fiscal para os prestadores do serviço de transporte de passageiros por meio de ônibus, micro-ônibus, metrô, trem metropolitano e trólebus sob a condição da implantação de regime de bilhete único ou de sistema de transporte estruturado e integrado física e tarifariamente, entre outras exigências.

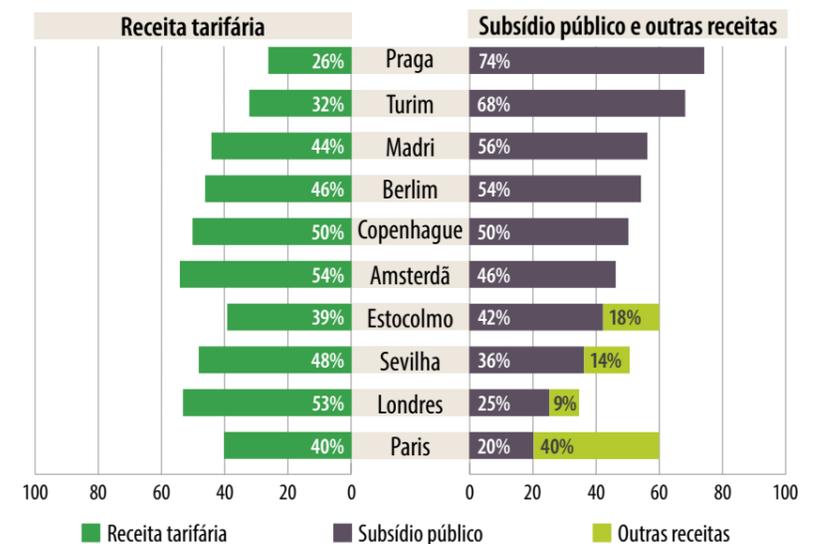
Segundo a proposta, com o regime de bilhete único, o usuário poderá utilizar o conjunto do sistema de transporte público cole-

tivo de passageiros, em todos os modais, tipos de serviços e linhas disponíveis dentro do estado ou município, pagando uma única tarifa, por um determinado período de tempo. Após ser aprovado

em duas comissões no Senado, o projeto foi modificado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e o substitutivo enviado à Câmara dos Deputados para nova análise.

Custeio do transporte público na Europa

Para manter qualidade e não onerar os usuários, sistemas são subsidiados em muitos países na faixa de 50%. Empresas também participam do rateio.



Fonte: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA) Barometer 2011

Regras para gratuidades dividem opiniões

Desde que o transporte público se tornou um direito social, com a Emenda Constitucional 90, em 2015, ganhou mais força o argumento daqueles que defendem a tarifa zero, mecanismo capaz de assegurar a mobilidade urbana sobretudo para a população de baixa renda, hoje obrigada a se deslocar por grandes distâncias para trabalhar e consumir produtos e serviços.

Na opinião do professor da Universidade de Brasília (UnB) Paulo César Marques, doutor em estudos de transportes pela University College London, a mobilidade urbana não deve ser vista somente como um direito do cidadão, mas como algo básico para o funcionamento das cidades.

Na análise do especialista, a tarifa zero não deve ser restrita a deslocamentos ligados somente a trabalho e estudo, pois a vida em sociedade “não se resume à repro-

dução e venda da força de trabalho” (ver infográfico nas páginas 40 e 41).

Esse ponto de vista, no entanto, tem pouca ou nenhuma ressonância entre governantes e empresários, além de não ser muito bem compreendido pela população. Durante encontro com o Movimento Passe Livre (MPL) de São Paulo, em 24 de junho de 2013, a presidente Dilma Rousseff usou o adjetivo “inviável” para responder à reivindicação dos ativistas.

No entender do presidente da NTU, Otávio Cunha, o passe livre para todos não é realidade nem nos países mais desenvolvidos, onde se chega no máximo a uma subvenção de 70%. Ele entende que, para o equilíbrio do sistema, as gratuidades deveriam ser custeadas com verbas dos orçamentos públicos, desonerando os usuários que pagam tarifas e as

empresas.

O ingresso livre para estudantes no transporte público de todo o país é o tema de projeto de lei apresentado pelo senador Renan Calheiros no auge dos protestos populares de 2013. “Não tem sentido que quem estude pague pelo transporte. Todo país que está à frente do Brasil já resolveu o problema. O Poder Público tem que ter responsabilidade de resolver a questão”, declarou Renan.

O PLS 248/2013 prevê que o programa Passe Livre Estudantil será custeado por recursos da União provenientes dos royalties obtidos com a exploração do petróleo, algo que de certa forma está sendo experimentado em Maricá (ver matéria na página 29). A proposta aguarda aprovação para ser enviada à análise da Câmara dos Deputados.

O MPL sustenta que o sistema deve ser totalmente re-



Renan apresentou projeto para a concessão do passe livre ser financiado com recursos da exploração de petróleo

estruturado e ter seu custo pago por impostos progressivos e não pela tarifa ao usuário. A conta, porém, ficaria salgada para os contribuintes, já que o ingresso total do sistema rodoviário, incluindo tarifas e subsídios, é de R\$ 32,5 bilhões anuais, segundo a NTU.

O site *TarifaZero.org*, que reúne artigos, vídeos e reportagens sobre mobilidade urbana com ênfase na defesa do transporte coletivo público e gratuito, apresenta a ideia de um Fundo de Transportes com recursos arrecadados de acordo com o poder aquisitivo de cada extrato da população. Uma sugestão é aumentar o IPTU de bancos, grandes empreendimentos, mansões, hotéis e shoppings.

Outra possibilidade menos radical, apontada pelo pesquisador do Ipea Carlos Henrique de Carvalho, é baratear a tarifa ao usuário por meio do uso de modelos de financiamento mistos na operação do transporte público, nos quais a receita do sistema seria composta em parte pela arrecadação tarifária e em parte por recursos extratarifários e tributários.

Ele destaca a urgência de se discutir novas fontes de financiamento, como tributos sobre o transporte individual, a exemplo da taxa da gasolina e de estacionamentos, e parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

No entender do pesquisador, os

benefícios indiretos do transporte público reforçam a tese de que o financiamento do serviço tem de ter outras fontes. “Independentemente de usarem o transporte público, há setores que se beneficiam da disponibilidade do serviço pela valorização da terra, a acessibilidade de trabalhadores e consumidores e o maior espaço para o transporte individual”, explica.



Carlos Henrique: uma das fontes para o financiamento do transporte público poderia ser a destinação de parte do IPVA



Fonte de atritos, o custeio das gratuidades carece de solução. Saída pode ser a definição clara de verbas orçamentárias



PARTIDA

Periferia



Transporte lotado



Horários restritos



Passagens caras ou renda insuficiente



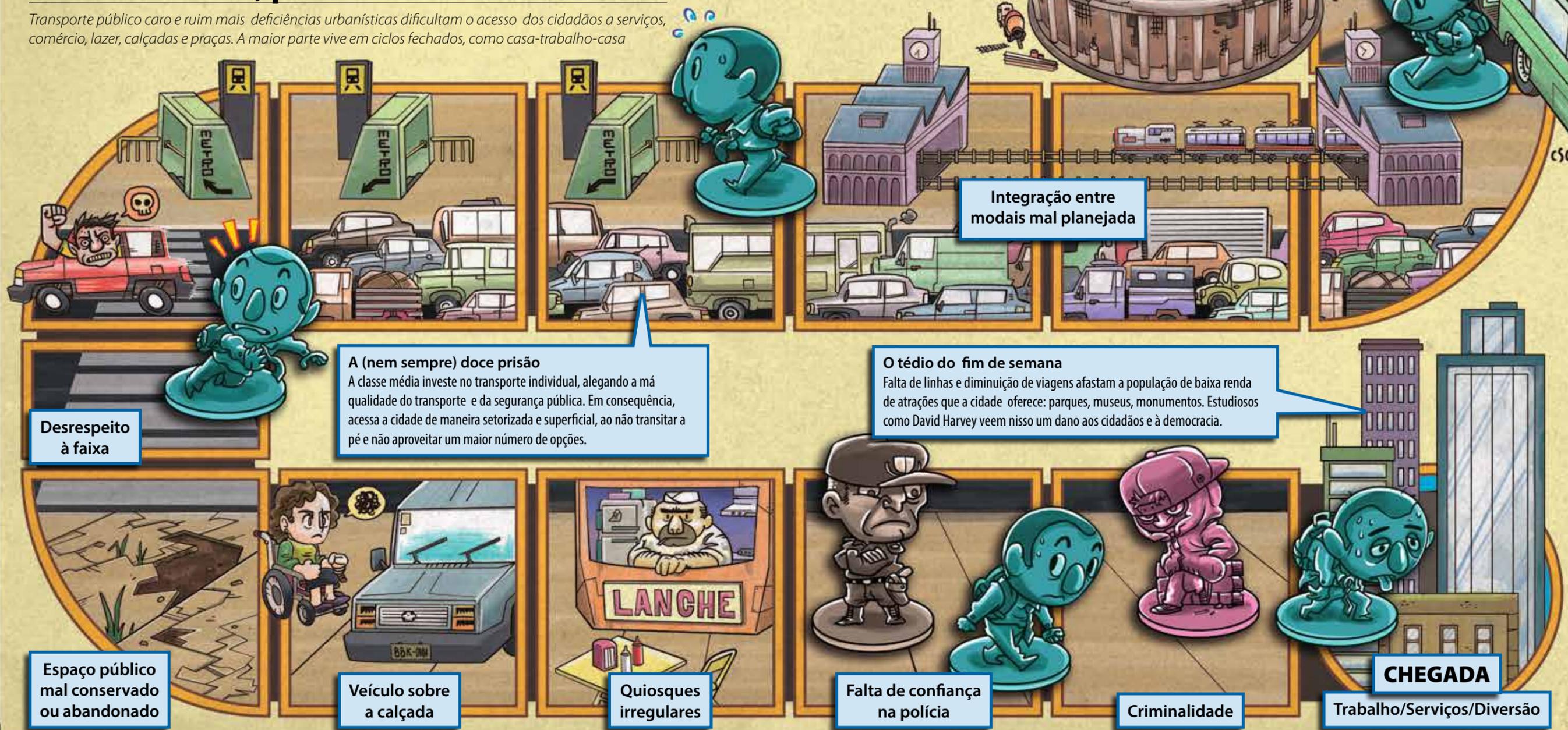
Engarrafamentos



Obras dispendiosas

Direito à cidade, prova de obstáculos

Transporte público caro e ruim mais deficiências urbanísticas dificultam o acesso dos cidadãos a serviços, comércio, lazer, calçadas e praças. A maior parte vive em ciclos fechados, como casa-trabalho-casa



"Calvário" do trânsito afeta a saúde de usuários

As principais cidades do Brasil estão entre aquelas onde mais se demora a chegar ao trabalho. São Paulo e Rio de Janeiro ficam na frente de Londres, Nova York, Tóquio e Paris, por exemplo, só perdendo para Xangai numa comparação entre 20 cidades do exterior e 10 brasileiras. Os dados fazem parte de um estudo elaborado em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que aponta um aumento de 4% no tempo de deslocamento nas áreas metropolitanas do Brasil para os mais pobres e 15% para os mais ricos no período de 1992 a 2009.

Esse tempo perdido que afeta a qualidade de vida e a produtividade dos trabalhadores brasileiros não é uma realidade apenas nas metrópoles, de acordo com o pesquisador do Ipea Rafael Pereira. Ele desenvolveu o estudo em parceria com o professor Tim Schwanen, da Universidade de Oxford. Os pesquisadores afirmam que áreas menos populosas e mais pobres também vêm experimentando piora no tempo de viagem dos seus habitantes, seja por carência de sistemas de transporte de massa, seja pelo forte aumento no número de automóveis e motos, que congestionam as vias públicas.

O estudo alerta ainda para o

fato de que os trabalhadores de baixa renda fazem viagens 20% mais longas, em média, do que os mais ricos. De acordo com a pesquisa, 19% dos mais pobres gastam acima de uma hora de viagem contra apenas 11% dos mais ricos. A diferença de tempo de viagem entre ricos e pobres varia entre as regiões metropolitanas, sendo muito maior em Belo Horizonte, Curitiba e Distrito Federal. Em Salvador, Recife, Fortaleza e Belém a desigualdade é quase nula, revela o estudo do Ipea.

Em meio aos protestos de junho de 2013, o senador Cristovam Buarque (PPS-DF) se manifestou em Plenário sobre depredações de monumentos públicos em Brasília e, embora considerasse papel da polícia retirar os manifestantes do prédio do Ministério das Relações Exteriores, propôs uma reflexão sobre a ideia de vandalismo.

“Queimar um ônibus é um vandalismo de pessoas. Mas o sistema público de transporte no Brasil é um vandalismo ainda maior contra milhões de pessoas, milhões de pessoas que são vandalizadas no tempo roubado numa parada de ônibus desconfortável, no tempo perdido dentro de um ônibus apertado. Isso é vandalismo”, sustentou o senador.

Jorge Viana (PT-AC) defendeu a ênfase no transporte coletivo de qualidade e não no automóvel, ressaltando que há décadas os governantes no Brasil “faziam de conta” que construíam metrô enquanto desoneravam os consumidores de tributos na compra de carros e motocicletas. A rotina de muitos trabalhadores de grandes cidades foi questionada pelo parlamentar.

“Há pessoas numa cidade igual a São Paulo que têm que acordar três e meia da manhã e chegar quase na madrugada de novo de volta para casa. Que vida é essa?”, disse o senador, com indignação.

Irritação

No livro *Transporte, Meio Ambiente e Saúde*, o epidemiologista Carlos Dora, coordenador do Departamento de Saúde e Meio Ambiente da Organização Mundial de Saúde (OMS), pondera que os efeitos na saúde humana das políticas de transporte e de uso da terra são cada vez mais reconhecidos. Ele afirma que acidentes com lesões e mortes e a irritação ao ruído do tráfego vêm sendo identificados como consequências importantes de certos padrões de atividades de transporte, ainda que apenas nos últimos anos haja evidência de um efeito direto dos poluentes atmos-

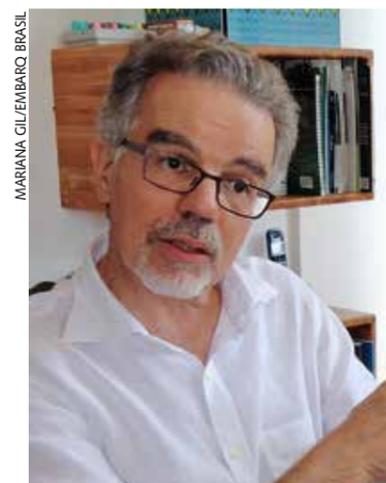


Viana: governos dizem que vão construir metrô enquanto dão incentivos à compra de automóveis

féricos sobre a mortalidade e doenças respiratórias e cardiovasculares.

“A maior parte da exposição humana aos poluentes do ar vem do tráfego e surgem evidências de uma ligação direta entre problemas respiratórios e residências próximas a rodovias movimentadas ou com tráfego de veículos pesados”, diz o epidemiologista.

Carlos Dora relata que cerca de 65% dos europeus estão expostos a níveis de ruído que levam a distúrbio de sono, interferência na fala e irritação. Segundo o especialista, o desafio é promover alternativas de transporte sustentáveis para prevenir esses efeitos negativos na saúde humana. Uma maneira importante de fazer isso seria assegurar que os temas de saúde estivessem clara-



Dora: ruídos do trânsito provocam distúrbios. Temas da saúde devem integrar todas as políticas públicas

mente na agenda quando as políticas fossem formuladas e as decisões sobre transporte, tomadas.

“A inclusão da saúde, do meio ambiente e de outras preocupações sociais nas políticas de transporte requer um alto nível de comprometimento político para cooperação intersetorial e para uma mudança nas estratégias atuais”, defende o médico.

O estudo “Condições de trabalho e saúde de motoristas de transporte coletivo urbano” caracterizou a situação desses profissionais em Florianópolis (SC) por meio de entrevistas com 21 deles e avaliação do local de trabalho. Os pesquisadores concluíram que a atividade de dirigir é desgastante, causa fadiga e sua eficácia está relacionada principalmente a fatores ambientais do local de trabalho e à forma como os motoristas lidam com esses fatores. Eles relatam a incidência de distúrbios orgânicos (dores de cabeça e nas pernas e problemas auditivos) e psíquicos (estresse, irritabilidade e fadiga), que afetam não só a atividade de dirigir, mas também a vida social dos motoristas.

“O incômodo causado pelo ruído vai além do gerado no ambiente de trabalho. Houve relatos de dificuldade de compreensão da fala das pessoas e a necessidade de ouvir a televisão em volume elevado após o término da jornada de trabalho. A exposição excessiva ao ruído pode ocasionar a perda auditiva, dado que 47% dos motoristas relataram a ocorrência de zumbidos”, expõem os pesquisadores no estudo.

Vários dirigentes de entidades empresariais foram ouvidos sobre o assunto em 2014 pelo jornal *O Popular*, de Goiânia. Eles foram unânimes em atribuir às más condições dos transportes públicos urbanos uma deterioração das condições da mão-de-obra.

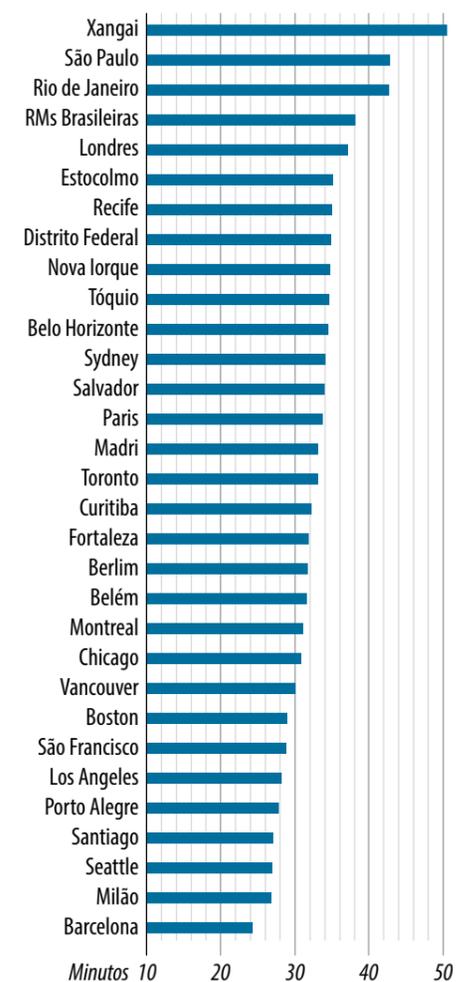
De acordo com o assessor executivo do Conselho de Relações do Trabalho da Federação das Indústrias de Goiás (Fieg), Nelson Aníbal, os problemas com o transporte público acarretam prejuízos para as empresas. Ele relatou “queda de produtividade”, uma vez que o trabalhador “já chega cansado ao

trabalho”. Para os empregados, os danos são financeiros, além de físicos e psicológicos, quando têm o ponto cortado pela empresa.

Para o presidente da Federação do Comércio de Goiás (Fecomércio-GO), José Evaristo dos Santos, os lojistas contabilizam perdas: os atrasos e faltas dos funcionários e a queda nas vendas. Muita gente desiste de pegar ônibus para comprar. “A pessoa sabe que terá dificuldade para ir e chegar e evita sair”, disse Santos ao *Popular*.

A "vida de gado" das multidões urbanas

Tempo médio no deslocamento casa-trabalho – regiões metropolitanas selecionadas no Brasil e no mundo^{1,2}



¹ Tóquio (2005); Santiago e Europa (2006); Brasil (2009); Austrália, Canadá, Xangai e Estados Unidos (2010).

² Os critérios para delimitação das fronteiras das regiões metropolitanas europeias podem variar entre os países. Os dados para os Estados Unidos se baseiam nas regiões metropolitanas americanas (*metropolitan statistical areas*).

Fonte: Ipea

Longas jornadas em pé resultam em estresse, doenças e perda de produtividade



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Sistema integrado metrô-ônibus: estudiosos sugerem que transporte metroferroviário seja ponto de convergência

Integração, saída para o transporte público

A eficiência do transporte de passageiros sobre trilhos é 10 vezes maior se comparada à do transporte rodoviário, até em função da maior durabilidade de vias e veículos. No entanto, o deslocamento por ferrovias nas regiões metropolitanas é utilizado como meio de transporte por apenas 3,8% da população, afirmou o presidente da Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrens), Joubert Flores, em entrevista concedida ao programa Agenda Econômica, da TV Senado.

Ele defendeu como solução para as falhas do transporte coletivo a implantação de um sistema integrado por trens, metrô, ônibus e Veículos Leves sobre Trilhos (VLTs) semelhante ao de cidades como Londres, Paris e Berlim. Segundo ele, o mais adequado seria criar um “eixo estruturante” nos

grandes centros urbanos com alta capacidade de transporte a longa distância por trens e metrô. Os ônibus e VLTs teriam a função de alimentar esse eixo e por ele serem alimentados em trajetos menores.

“Atualmente, os meios de transporte são paralelos uns aos outros. Fazem a mesma rota e concorrem entre si, o que gera custo e ineficiência”, esclareceu o dirigente.

Custos

A estruturação do transporte de massas em torno do eixo ferroviário não seria desvantajosa aos operadores dos sistemas rodoviários, no entender de Joubert, visto que esse modelo promoveria uma economia no custo total da operação, em razão da diminuição do percurso, dos congestionamentos e, conseqüentemente, do desgaste dos veículos. Esse ponto de vista é confirmado pelo presidente da

NTU, Otávio Cunha, que calcula em US\$ 100 milhões o investimento por quilômetro de linha.

Contudo, para a implantação de sistemas de transporte integrados que realmente funcionassem bem, seria necessário instituir uma autoridade metropolitana autônoma encarregada de estabelecer linhas e corredores, escolher as formas de integração e, com isso, oferecer o melhor trajeto pelo menor custo. O presidente da ANPTrens defendeu ainda parcerias público-privadas, nas quais o Estado se responsabilizaria pela construção civil e por criar um ambiente legal estável, o que usualmente os especialistas chamam de “segurança regulatória”. Em contrapartida, as empresas privadas investiriam em alta tecnologia, como sucedeu com a Linha 4 do metrô de São Paulo, na qual os trens dispensam condutores e são

operados à distância.

Quanto à possibilidade de os governos subsidiarem as tarifas, o entrevistado destacou que é preciso cautela. Na opinião dele, o dinheiro público exige um sistema organizado, que trabalhe em favor do usuário, mas estimule o máximo de rendimento ao menor custo para o Estado.

Ferrovias

Embora o número de sistemas de transporte sobre trilhos ainda seja pequeno — das 22 regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes, apenas 12 têm algum tipo de metrô ou trem —, os investimentos nesse setor estão em constante expansão. Em 2015, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinou R\$ 7,6 bilhões para projetos metroferroviários, 49% a mais que o desembolsado

em 2014, quando foram destinados R\$ 5,1 bilhões.

O Balanço do Setor Metroviário 2015/2016 mostrou que foram inauguradas 12 novas estações em 2014. Em sequência, neste primeiro semestre de 2016, foram entregues a extensão do VLT da Baixada Santista e 18 km da primeira etapa do VLT da zona portuária e central do município do Rio de Janeiro. Estão previstos ainda a conclusão da Linha 4 do Metrô do Rio e a primeira fase da Linha 2 de Salvador até o final do ano. Projeta-se para os próximos anos, a implantação de 11 novas linhas em seis estados.

A ampliação da rede de transporte sobre trilhos, hoje com 1.012 quilômetros, foi de meros 4% nos últimos dois anos. Em contrapartida, o aumento, neste ano, pode ser de até 20%, ou 200,2 km, o maior dos últimos 20 anos. “A

gente tem que tentar manter isso. Nós temos espaço e potencial”, afirmou Joubert.



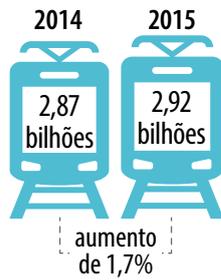
JULIO FERNANDES

Joubert: estruturar o transporte em torno do ‘eixo ferroviário’ diminuirá os custos das empresas de ônibus

Transporte sobre trilhos

Metrô e trem transportam mais gente, com maior rapidez e economia, mas ainda são a menor parte da malha urbana

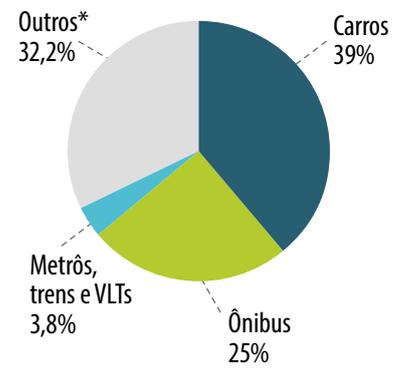
Número de passageiros transportados



Das 22 regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes, apenas 12 têm algum tipo de transporte urbano de passageiros sobre trilhos



Como o brasileiro se desloca



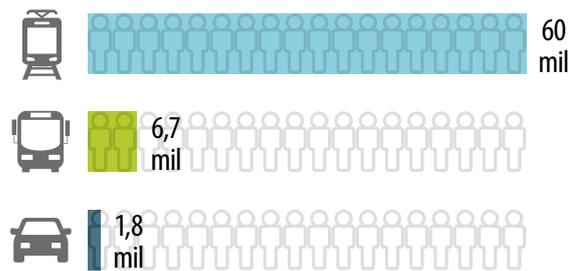
*deslocamentos a pé ou de bicicleta

Ocupação do espaço físico

Transportes sobre trilhos precisam de 20 vezes menos espaço físico em áreas urbanas que outros modais

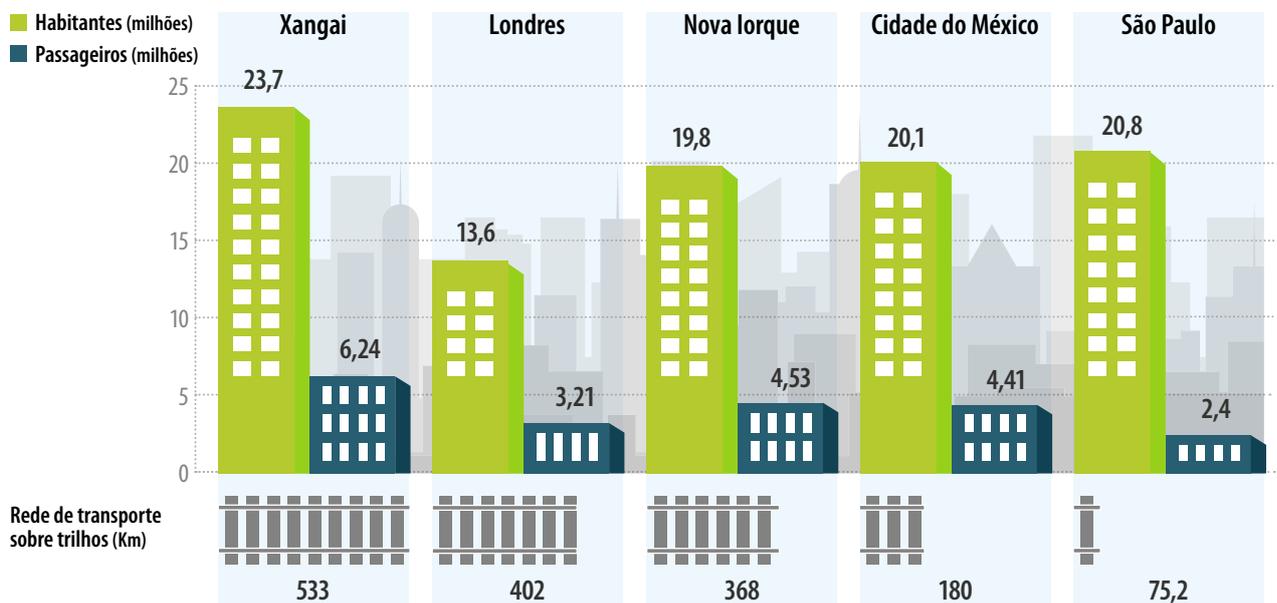


Capacidade de escoamento de um veículo (passageiros/hora/sentido)



Fonte: Associação Nacional dos Transportadores de Passageiros sobre Trilhos (ANPTrilhos)

Comparação entre cidades no mundo (regiões metropolitanas)



Fonte: TV Senado

ESPORTE: EDUCAÇÃO E INCLUSÃO

JOVEM SENADOR

Todos os anos, estudantes de todo o país têm a oportunidade de conhecer a importância da atividade legislativa e o papel do Senado Federal.

Em 2016, o tema da redação será **“Esporte: educação e inclusão”**. É o Senado unindo a experiência e a juventude para fortalecer a cidadania.

Conheça o projeto em www.senado.gov.br/jovemsenador

 [senadofederal](https://www.facebook.com/senadofederal)

 Alô Senado: 0800-612211

 jovemsenador@senado.gov.br

 Playlist Jovem Senador: goo.gl/rNVh50

Parceria:



MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO



Realização:

