

MINISTÉRIO DAS CIDADES
Programa Nacional de Capacitação das Cidades
Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

Curso GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA



Sumário

Introdução.....	11
-----------------	----

Módulo 01 - Política Nacional de Mobilidade Urbana

1. Ministério das Cidades: Histórico, Criação e Estrutura.....	15
1.1. Pequeno Histórico da Política Urbana Federal: 1964 - 2002.....	15
1.2. O Movimento pela Reforma Urbana e a Conquista do Ministério das Cidades.....	16
2. Mobilidade urbana: o conceito.....	19
3. Mobilidade urbana no Brasil: Um breve diagnóstico.....	20
3.1. Expansão urbana no Brasil e seu efeito sobre a circulação.....	20
3.2. A integração setorial, institucional e territorial das políticas.....	21
3.3. O Desafio da Intermodalidade nos Transportes Urbanos.....	24
3.4. A relevância do transporte na mobilidade urbana.....	25
4. Impactos Sociais.....	26
4.1. Principais deseconomias e custos sociais do atual modelo de mobilidade urbana.....	26
4.2. A situação de idosos e das pessoas com deficiência.....	28
4.3. Pobreza e imobilidade.....	30
4.4. Mudanças no padrão de deslocamento em função das revoluções no processo produtivo.....	31
4.5. Aspectos específicos do transporte público e coletivo.....	32
4.6. O financiamento de infra-estruturas.....	34
4.7. A circulação não-motorizada.....	35
4.8. Sistema Nacional de Trânsito e a circulação motorizada.....	36
4.9. A circulação de cargas e mercadorias.....	39
5. Objetivos, Diretrizes e Estratégia da Política de Mobilidade Urbana Sustentável.....	40
6. Bibliografia.....	43

Módulo 02 - Cidade, Cidadão e Mobilidade Urbana Sustentável

1. A vida nas cidades como ponto de partida para as necessidades de mobilidade.....	47
2. O que é Sustentabilidade Urbana?.....	48
3. Mobilidade Urbana: O que é e como contribui para a sustentabilidade das cidades?.....	49
3.1. Relação Desenvolvimento Sustentabilidade Urbana.....	51
3.2. Diversidade de enfoques na abordagem da mobilidade urbana sustentável.....	53
3.3. A estrutura territorial como condicionante das políticas de mobilidade urbana.....	55
3.4. Medidas de intervenção sobre as interações transportes-uso do solo.....	55
3.4.1. Medidas de Promoção do Transporte Coletivo.....	55
3.4.2. Medidas de Promoção de Modos Alternativos de Transporte.....	55
3.4.3. Medidas de Restrição à Utilização do Transporte Automóvel.....	55
4. Os instrumentos de planejamento na política de mobilidade urbana no Brasil.....	56
4.1. Instrumentos de Planejamento Urbano.....	56
4.1.1. Plano Diretor.....	56
4.1.2. Leis de Uso e Ocupação do Solo.....	57
4.1.3. Operações Urbanas.....	57
4.1.4. Controle de Pólos Geradores de Tráfego.....	57
5. Conceitos de Redes Integradas.....	58
6. Organizar o Sistema de Mobilidade Urbana para a cidade sustentável: caso de estudo.....	59
7. Bibliografia.....	62

Módulo 03 - Planejamento Estratégico da Mobilidade Urbana

1. O que é Planejamento?.....	67
2. O Conflito Essencial do Planejamento: O Homem Indivíduo vs. O Homem Coletivo.....	67
3. A Relação entre Sujeito que Planeja e Objeto Planejado.....	68
4. Etapas da Construção de um Plano: Os diferentes níveis de decisão, seus papéis e limites.....	69
4.1. Definindo os fundamentos para direcionamento do Sistema: O Nível Estratégico.....	69
4.1.1. O Início: Definição do Objeto Planejado.....	69
4.1.2. A construção da Imagem-Objetivo da Mobilidade.....	72
4.1.3. Descrevendo o presente: o Diagnóstico da Mobilidade Urbana.....	73
4.1.4. O que é um Problema e como Identificá-lo.....	75
4.1.5. O desejo por resultados versus a aceitabilidade dos meios: os valores e princípios.....	76
4.1.6. Definindo os resultados desejados para o Plano de Mobilidade: os objetivos.....	77
4.1.7. Definindo as metas: quanto e quando queremos/podemos mudar a situação?.....	78
4.2. Estabelecendo o caminho a seguir: O Nível Tático.....	78
4.2.1. Sei onde quero chegar, onde posso chegar mas como faço para chegar? A especificação dos planos de ação.....	79
4.2.2. Preparando o caminho para a atuação: a estrutura institucional.....	80
4.2.3. Provendo os Recursos: as estratégias de financiamento.....	81
4.2.4. Informando o Público: a Publicização do Plano.....	81
4.3. Pondo em prática o plano: O Nível Operacional.....	82
4.3.1. A Implementação.....	82
4.3.2. Monitoramento.....	83
4.4. Visão Geral sobre Sistemas de Avaliação.....	83
4.4.1. Indicadores e Sistemas de Indicadores.....	83
4.4.2. Metodologia Geral para o Desenvolvimento de Sistemas de Avaliação (Indicadores).....	84
4.4.3. Os indicadores e os Níveis de Decisão.....	87
4.4.4. Uma orientação diferenciada na concepção de Sistemas de Avaliação.....	88
5. Bibliografia.....	90

Módulo 04 - Gestão da Mobilidade Urbana: Organização Institucional e Regulação

1. Gestão da Mobilidade Urbana: funções principais.....	95
2. Intervenção do Estado na Economia: uma interpretação econômica e sua aplicação à gestão da mobilidade urbana.....	97
2.1. Falhas de mercado como motivo de intervenção do Estado e seus instrumentos.....	97
2.2. Necessidade de avaliação de custos e determinação dos limites da regulação.....	99
2.3. Processo de desenho regulatório.....	99
2.3.1. Estudo das condições econômicas básicas do mercado.....	99
2.3.2. Objetivos e diretrizes da Regulamentação.....	101
2.3.3. Estratégia e dimensões da intervenção regulatória.....	101
2.3.4. Avaliação das proposições regulatórias.....	106
3. Quadro Jurídico da Atuação do Poder Público: poder de polícia e serviço público.....	106
4. Estruturação Organizacional do Poder Público na Mobilidade Urbana: questões específicas.....	108
4.1. Órgãos Gestores.....	109
4.2. Agencias reguladoras.....	110
4.3. Municipalização do trânsito.....	112
4.4. Administração dos transportes em áreas conurbadas.....	113
4.5. Um novo instrumento para a administração da mobilidade urbana em áreas conurbadas: os consórcios públicos.....	117
4.6. Participação Comunitária.....	118

5. Concessão de Serviços Públicos: quadro legal do processo de licitação e contratação.....	119
5.1. Conceito de concessão e permissão.....	119
5.2. Licitação: obrigatoriedade, objetivos e dispensa.....	122
5.3. Processo de licitação.....	123
5.4. Edital.....	124
5.5. Seleção: critérios e procedimentos.....	125
5.6. Recursos, revogação.....	126
5.7. Contrato de concessão: sua estrutura e celebração.....	126
5.8. Aspectos selecionados do contrato.....	126
5.8.1. Prazo do Contrato e sua Prorrogação.....	126
5.8.2. Exclusividade.....	127
5.8.3. Política Tarifária.....	127
5.8.4. Encargos do Poder Concedente e do Concessionário.....	128
5.8.5. Responsabilidade Civil do Concessionário.....	129
5.8.6. Terceirização, Subcontratação e Transferência do Contrato.....	129
5.8.7. Modificações e Revisões do Contrato.....	130
5.8.8. Direitos do Usuário.....	130
5.8.9. Infrações, Sanções e Recursos.....	130
5.8.10. Intervenção.....	131
5.8.11. Extinção.....	131
6. Bibliografia.....	139

Módulo 05 - Financiamento da Mobilidade Urbana

1-Financiamento:em busca de novas trilhas.....	143
2-Experiência recente do Brasil.....	145
3-Práticas de Financiamento em Outros Países.....	150
4-Parcerias Público-Privadas – PPP - para o investimento em infra-estruturas de transporte urbano... 152	152
4.1-O Conceito de PPP: uma visão internacional.....	152
4.2- Lei nº 11.079/04- A Lei das Parcerias Público-Privadas.....	155
4.3-Contratos de PPP.....	155
4.4-Estrutura Institucional.....	156
4.5- Instrumentos de apoio governamental.....	157
4.6-Critérios de admissão dos projetos ao novo regime.....	159
4.7-A Licitação de contratos de PPP.....	159
4.8-Aplicação das PPP ao transporte urbano: condições especiais.....	160
4.9-Um exemplo de parceria público- privada em área urbana: o projeto Transporte-Empreendimento no Recife.....	162
5. Bibliografia.....	164

Ministério das Cidades

Ministro

Marcio Fortes de Almeida

Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

José Carlos Xavier

Diretor de Regulação e Gestão

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Mobilidade Urbana

Renato Boareto

Diretor de Cidadania e Inclusão Social

Luiz Carlos Bertotto

Coordenação Geral

Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana – Diretoria de Regulação e Gestão

Alexandre de Ávila Gomide

Márcia Helena Macêdo

Equipe Técnica

Coordenação Técnica e Científica

Joaquim José Guilherme de Aragão

Marilei de Oliveira Menezes

Roberto Victor Pavarino Filho

Yaeko Yamashita

Supervisão Pedagógica

Daisy Cadaval

Sônia Pacheco

Elaboração dos Módulos

Antônio Nelson Rodrigues da Silva

Joaquim José Guilherme de Aragão

Marcela da Silva Costa

Márcia Helena Macêdo

Marcos Thadeu Queiroz Magalhães

Rosário Macário

Revisão

Daniel de Paiva Scardua

Rodrigo Ribeiro Novaes

Apresentação

O Ministério das Cidades, por meio da **Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SEMOB** - representa a retomada pelo Governo Federal na formulação, fomento e articulação de políticas públicas de transporte, trânsito e mobilidade urbana em nível nacional. Nessa direção, foi elaborada e debatida a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que tem por objetivo promover a mobilidade urbana de forma sustentável e universal à população urbana brasileira, de forma articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Uma das Diretrizes dessa Política é a promoção da capacitação dos agentes públicos e o desenvolvimento institucional dos setores ligados à mobilidade urbana.

Com esse intuito foi criado o **Programa de Capacitação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana**, cujo objetivo é o de contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos recursos humanos responsáveis pelo planejamento, regulação e gestão dos sistemas de mobilidade no âmbito municipal e metropolitano.

O aperfeiçoamento e fortalecimento da gestão pública da mobilidade urbana constitui instrumento essencial para o sucesso da implementação da Política Nacional Mobilidade Urbana, de forma a contribuir para sustentabilidade ambiental e econômico-social das cidades brasileiras.

O Programa dá ênfase, nesta primeira fase da sua implementação, à abordagem e discussão dos temas relativos à gestão integrada da mobilidade urbana e à regulação dos serviços de transporte coletivo, como elementos condicionantes da melhoria da qualidade e eficiência nos deslocamentos urbanos, com modicidade de tarifas e melhoria da qualidade dos serviços, em áreas metropolitanas.

A Secretaria Nacional do Transporte e da Mobilidade Urbana espera, com este Curso sobre Gestão Integrada da Mobilidade Urbana e com o material técnico-didático produzido para seu desenvolvimento, condensado neste Caderno do Participante, contribuir para o planejamento, gestão e regulação dos sistemas de mobilidade urbana nas cidades brasileiras.



José Carlos Xavier
Secretário Nacional de Transporte e
da Mobilidade Urbana

Gestão Integrada da Mobilidade Urbana
Curso de Capacitação

CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.
(Ficha catalográfica elaborada por Guaracy J. B.Vieira, CRB 2002/DF)

□

Brasil. *Ministério das Cidades.*

Mobilidade e desenvolvimento urbano / Ministério das Cidades, Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana. – Brasília: MCidades, 2006. (Gestão integrada da mobilidade urbana, 1)

164 Páginas: il.; 30cm.

I. Política de transportes. II. Desenvolvimento urbano. III. Título.

CDU 338.47:711.4(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Política de transporte 338.47
2. Desenvolvimento urbano 711.4

FINATEC

Secretaria Nacional de Transporte
e da Mobilidade Urbana - SEMOB

Ministério
das Cidades

Gestão Integrada da Mobilidade Urbana

Curso de Capacitação

2006

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

Introdução

O presente caderno traz o conteúdo dos cinco módulos que compõem o CURSO DE GESTÃO INTEGRADA DA MOBILIDADE URBANA: (I) *Política Nacional de Mobilidade Urbana*; (II) *Cidadão, Cidade e Mobilidade Urbana Sustentável*; (III) *Planejamento Estratégico da Mobilidade Urbana*; (IV) *Gestão da Mobilidade Urbana: Organização Institucional e Regulação*; e, (V) *Financiamento da Mobilidade Urbana*.

O primeiro módulo abre o curso contextualizando a questão urbana no Brasil, partindo de um resgate do histórico da política urbana federal iniciada em 1964, descrevendo a trajetória até a criação do Ministério da Cidade e sua estrutura vigente. Após a identificação deste contexto, apresenta-se, no módulo, o conceito de *mobilidade urbana*, trazendo um diagnóstico do fenômeno no país, considerando-se os efeitos da expansão urbana na circulação, as questões afetas à integração setorial, institucional e territorial das políticas; à intermodalidade e à relevância dos transportes na mobilidade urbana. O Módulo 1 considera, em seguida, os impactos sociais traduzidos nos custos do modelo de mobilidade vigente, discorre sobre as limitações de mobilidade entre idosos, portadores de deficiências e os segmentos mais pobres. Discute-se, ainda, as mudanças no padrão de deslocamento associadas ao processo produtivo; aspectos do transporte público e coletivo e a circulação, trazendo, por fim, as estratégias para uma política de mobilidade urbana sustentável.

Para desenvolver as estratégias propostas no módulo inicial, o segundo módulo aprofunda os conceitos de *mobilidade* e *sustentabilidade* urbana, considerando a inter-relação entre os fenômenos e a diversidade de enfoques nas abordagens da mobilidade urbana sustentável. Analisa-se, neste segmento, as relações entre o desenvolvimento e sustentabilidade, assim como as implicações da estrutura territorial nas políticas de mobilidade urbana. No que respeita as interações transportes-uso do solo estuda-se, no módulo, as medidas restritivas ao uso de automóveis e a promoção do transporte coletivo e modos alternativos de deslocamento. Na seqüência, apresentam-se instrumentos de planejamento na política de mobilidade urbana no Brasil (Plano Diretor; leis de uso e ocupação do solo, operações urbanas e controle de pólos geradores de tráfego), discute-se as dimensões do sistema de mobilidade urbana e o conceito de redes integradas. O módulo é encerrado com um caso de estudo na cidade de Recife-PE e sua região metropolitana.

O terceiro módulo apresenta diferentes vieses do conceito de *planejamento*, analisa as relações entre o planejador e aquilo que planeja e delimita as etapas da construção de um plano: os níveis *estratégico*, *tático* e operacional e as particularidades de cada fase. Ao fim dessas análises traz-se uma visão geral sobre sistemas de avaliação, discutindo-se os indicadores de cada nível de decisão, a metodologia para desenvolvimento de sistemas de avaliação, propondo-se, por fim, uma nova concepção de sistemas de avaliação voltada para o objeto planejado.

O quarto módulo apresenta as principais funções da gestão da mobilidade, os encargos a serem resolvidos e o conjunto de fatores a serem considerados no cumprimento de missões a cargo do poder público. Em seguida, discute-se a intervenção do Estado na economia, tomando-se as falhas de mercado, os custos e os limites da regulação e o processo do desenho regulatório. Estuda-se ainda, neste módulo, a atuação do poder público sob o aspecto jurídico, a estruturação organizacional do governo em aspectos afetos aos órgãos gestores, às agências reguladoras, à municipalização do trânsito, à administração do trânsito em conurbações, os consórcios públicos e a participação comunitária. No último segmento do módulo trata-se da concessão dos serviços públicos, onde abordam-se os conceitos de concessão e permissão, a licitação e seu processo, editais, processos seletivos, recursos, revogações, contratos de concessão e aspectos selecionados de um contrato.

O quinto módulo aborda a utilização dos recursos para a provisão de infra-estruturas e serviços operacionais/administrativos para a mobilidade. Resgata-se, nesta parte do curso, a experiência brasileira recente, comparando-a, em seguida, às práticas de financiamento em outros países. Este último módulo dedica particular ênfase às parcerias público-privadas (PPP) para o investimento em infra-estrutura do transporte urbano. No que concerne às parcerias em foco são discutidos o conceito de PPP, a lei das parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/04), os contratos, a estrutura institucional, os instrumentos de apoio governamental, critérios de admissão de projetos, licitações e contratos, as condições especiais de aplicação, finalizando a abordagem do tema com um exemplo efetivo de parceria público-privada desenvolvida na capital pernambucana.

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

MÓDULO 1

*Política Nacional de Mobilidade
Urbana*

1. MINISTÉRIO DAS CIDADES: HISTÓRICO, CRIAÇÃO E ESTRUTURA

1.1 Pequeno Histórico da Política Urbana Federal: 1964 - 2002

Em apenas cinco décadas no século passado, a população brasileira passou de majoritariamente rural para majoritariamente urbana. Uma das mais aceleradas urbanizações do mundo aconteceu sem a implementação de políticas indispensáveis para a inserção urbana digna da massa que abandonou e continua a abandonar o meio rural brasileiro, cuja estrutura agrária contribuiu para essa rápida evasão de população.

A tentativa mais clara de formulação de uma política urbana na história do País se deu durante o regime militar. O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento formulou, em 1973, diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja implementação ficava a cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – administradora do Fundo de Participação dos Municípios –, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Esses órgãos foram sucedidos pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, administradora do Fundo de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Nacional de Transporte Urbano – este último, transferido posteriormente para a Empresa Brasileira de Transporte Urbano.

Neste período, o planejamento urbano obteve grande prestígio, ainda que fosse marcado por uma acentuada ineficácia. Os planos diretores se multiplicavam, mas sem garantir um rumo adequado para o crescimento das cidades. Da vasta bibliografia que trata do tema é suficiente reter aqui que a aplicação destes planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades da grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Inúmeros

estudos e planos diretores tiveram as gavetas como destino. A sociedade pouco se envolveu ou teve notícia dessa grande produção intelectual e técnica.

Na década de 70, a marca tecnocrática e autoritária desse planejamento se fez de fato presente nos organismos criados em 1964 para dirigir a política urbana do regime militar. O Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH) foram responsáveis pelo maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades. Entre 1964 e 1985 foram construídas mais de quatro milhões de moradias e implantados os principais sistemas de saneamento do país. Esse grande movimento de construção foi alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo. No saneamento, o modelo centralizador do Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) orientava a concessão dos serviços municipais de saneamento para grandes companhias estaduais e o governo federal não hesitou em até mesmo condicionar empréstimos habitacionais a esse propósito.

A imagem das cidades brasileiras mudou devido à vasta construção de edifícios de apartamentos destinados principalmente à classe média, que, como mostram vários estudos, absorveu a maior parte dos subsídios contidos nos financiamentos habitacionais pelo FGTS. A indústria de materiais de construção e as obras civis contribuíram para assegurar altas taxas de crescimento do PIB nos anos 70, especialmente na segunda metade da década, quando declinaram as grandes obras de infra-estrutura para a produção como portos, aeroportos e estradas.

Dentre as críticas mais constantes à ação do BNH, grande parte delas era dirigida à produção de conjuntos habitacionais populares fora do tecido urbano existente e que submetia seus moradores ao sacrifício de viverem “fora da cidade”, segregados e isolados, contrariando o adequado desenvolvimento urbano e o mercado de terras. Essa prática tem persistido nas administrações públicas até nossos dias e começa a merecer uma ação estratégica voltada para a política urbana e fundiária.

Nos anos 80 e 90, o país pára de crescer a altos índices e entra em compasso de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional durante as chamadas “décadas perdidas” impacta fortemente o financiamento público e privado. O crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986.

Com a Caixa Econômica Federal assumindo o espólio do BNH, tem início uma verdadeira *via crucis* institucional da política urbana, reveladora da pouca importância que ela tem na agenda federal a partir da crise econômica. Em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987 ele se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988 é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1990, o Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de “ação social”. Ainda que a administração predadora do FGTS possa ser constatada em vários momentos de sua história, em nenhum momento ela foi tão grave quanto no Governo Collor. Este deixou, até nossos dias, por problemas jurídicos e contábeis, uma herança de mais de 300 mil unidades habitacionais inacabadas ou invadidas, parte delas sob administração da Empresa Gestora de Ativos. Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana, subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que, ainda na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso que a instituiu, foi transformada em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à Presidência da República.

Diante da fragilidade da SEDU e das restrições orçamentárias do governo federal, a Caixa Econômica Federal termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento.

Conforme orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), o corte nos investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público

promoveram um forte recuo das ações nas áreas do saneamento ambiental, especialmente entre 1998 e 2002. No mesmo período, 70% dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados à população com renda superior a cinco salários mínimos, quando o acúmulo de décadas de exclusão nas cidades criou um déficit habitacional composto em 92% por famílias com renda abaixo destes mesmos cinco salários mínimos. Esse foi o resultado da falta de políticas setoriais claras e de uma gestão macroeconômica que priorizou o ajuste fiscal.

Mas nem tudo deixou de avançar ao longo do período.

1.2. O Movimento pela Reforma Urbana e a Conquista do Ministério das Cidades

Em 1963, o Encontro Nacional de Arquitetos, que contou com representação de outras categorias profissionais, lançou um tema inédito nos debates sobre as Reformas de Base que mobilizaram a sociedade brasileira: a Reforma Urbana. Depois dos desfechos políticos que se seguiram ao golpe de 1964 este foi o tema que, em meados dos anos 70, mobilizou os movimentos comunitários urbanos apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.

Várias experiências sociais relevantes ocorreram nas cidades brasileiras durante a redemocratização iniciada com as eleições diretas para prefeitos e vereadores de capitais, em 1985. Experiências como o Orçamento Participativo (que projetou internacionalmente a cidade de Porto Alegre), os planos diretores participativos, programas de regularização fundiária, urbanização de favelas, conselhos setoriais, audiências públicas, relatórios de impacto ambiental, implementação do IPTU progressivo e criação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – marcaram diversas administrações locais nas décadas de 80 e 90.

O crescimento das forças democráticas durante os anos 80 alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos com o movimento sindical. Juntos, apresentaram a emenda constitucional de iniciativa popular pela Reforma

Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade.

A regulamentação desses capítulos constitucionais, no entanto, levou 13 anos. Nesse período, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, reunido no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, não deu trégua ao Congresso Nacional. Foram muitas ações e manifestações, idas e vindas de militantes (de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e mesmo de prefeitos e parlamentares) que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade. Em 2001 esse projeto de importância ímpar foi aprovado no Congresso Nacional e se tornou a Lei Federal 10.257.

Articulados à luta pelo Estatuto da Cidade, diversos movimentos urbanos organizaram ocupações e protestos contra a falta de habitação e elaboraram o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular – tal como previsto na nova Constituição Federal – propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, a ser formado por recursos tanto orçamentários quanto onerosos e controlado democraticamente por um Conselho Nacional de Moradia Popular. Esse projeto de Lei foi subscrito por um milhão de eleitores de todo o país e entregue ao Congresso Nacional em 1991. Em 2004, um texto substitutivo instituindo o fundo foi aprovado pela Câmara Federal, após entendimentos entre deputados federais, governo federal e representantes das entidades que elaboraram o Projeto de Lei original. Em novembro de 2004, ele ainda aguardava sua aprovação no Senado Federal. O Legislativo Federal, através da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, tornou-se receptivo à luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana e realizou quatro Conferências das Cidades, sendo a primeira delas fundamental para a aprovação, no Congresso Nacional, da nova Lei do Desenvolvimento Urbano.

O começo dos anos 90 caracterizou-se pela mobilização das entidades do saneamento em torno do Projeto de Lei 199/91, que propunha uma nova política nacional para o setor em substituição ao Planasa. O projeto foi aprovado no Congresso Nacional e vetado no quinto dia do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o que deixou o setor sem um marco regulatório até a presente data. O saldo organizativo dessa mobilização, no entanto, deu origem à Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que reuniu 17 entidades nacionais da sociedade civil, de gestores a trabalhadores, passando por movimentos sociais, associações profissionais e entidades de defesa do consumidor.

O tema do transporte urbano permaneceu sem muita repercussão nos anos 90 (em contraste com as revoltas e depredações dos anos 70), embora mostrasse uma forte e progressiva degradação de serviços. A partir do final da década de 90, o transporte clandestino (ou “alternativo”), consolidou-se e ganhou importante força política, porém muitas vezes destoante do interesse da população. Em 2003, mobilizações emergiram sob a forma de protestos de estudantes contra os aumentos de tarifas, em várias cidades brasileiras. Uma articulação suprapartidária ocupou a cena política com a criação do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte e da Frente Parlamentar de Transporte Público.

Em 1996, foi realizada em Istambul a Habitat II, a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas pelos Assentamentos Humanos. Essa grande reunião provocou uma mudança nos paradigmas da questão urbana e fortaleceu, cada vez mais, as campanhas da Agência Habitat da ONU. Desde 1976, ano da Habitat I, ocorrida em Vancouver, as administrações locais e as organizações não-governamentais ganharam importância na gestão das cidades e promoveram um avanço da consciência política sobre a “urbanização da pobreza” e a insustentabilidade ambiental no crescimento das cidades, especialmente nos países desenvolvidos.

Esta consciência política da questão urbana se fez presente na criação do Ministério das Cidades pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. É a realização de

uma proposta lançada em 2000 através do Projeto Moradia, documento elaborado com a promoção do Instituto Cidadania e a participação de um grande número de consultores e lideranças sociais e empresariais. De acordo com o Projeto Moradia, não há solução para o problema da habitação senão por meio da política urbana. O projeto desenvolveu, ainda, uma proposta para o financiamento habitacional e uma proposta de caráter institucional.

Conforme previsto no Programa de Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades foi criado em 1º de janeiro de 2003, cabendo-lhe definir e implementar as políticas de habitação, de saneamento, de meio ambiente, de trânsito e de transporte urbano, bem como os programas necessários ao desenvolvimento urbano. Compete ao **Ministério das Cidades** formular e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano levando em consideração o desenvolvimento regional, a sustentabilidade ambiental e o combate à pobreza e à desigualdade social, racial e de gênero, de modo a romper com a visão tradicional setorial e favorecer uma abordagem integrada sobre o ambiente construído.

O Ministério das Cidades foi estruturado levando em consideração a reunião das áreas mais relevantes (do ponto de vista econômico e social) e estratégicas (sustentabilidade ambiental e inclusão social) do desenvolvimento urbano. Foram criadas quatro Secretarias Nacionais: Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, além da Secretaria Executiva. Foram transferidos ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito, do Ministério da Justiça; a Companhia Brasileira de Trens Urbanos e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., ambas do Ministério dos Transportes.

A integração entre os organismos do Ministério das Cidades é atribuição da **Secretaria Executiva**, à qual cabe também promover ações para capacitação do poder público e da sociedade como um todo, tendo em vista a implementação da Política Urbana, em nível nacional. Tais esforços se orientam tanto para

os aspectos técnicos quanto para os aspectos sociais, tendo em vista a construção de quadros técnicos competentes e de sujeitos políticos que garantam a implementação da nova Política de Desenvolvimento Urbano.

À **Secretaria de Habitação** cabe elaborar a política e o Plano Nacional de Habitação, de forma a consolidar, o Sistema Nacional de Habitação, centralizado no que se refere ao planejamento, normas e regulação, mas descentralizado na operação, valorizando iniciativas locais de governos, promotores públicos e privados, associativos e cooperativos.

À **Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental** cabe formular, propor e acompanhar a implantação da Política Nacional de Saneamento Ambiental e o seu respectivo Plano Nacional visando a universalização dos serviços de saneamento ambiental.

A **Secretaria Nacional de Programas Urbanos** tem como atribuição formular e propor programas que induzam a expansão urbana brasileira para um outro modelo de desenvolvimento, capaz de reverter o quadro de exclusão territorial hoje existente, transformando em regulares e legais os assentamentos humanos produzidos e ocupados pela população de mais baixa renda e ampliando as possibilidades de formação de assentamentos legais.

À **Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana** cabe estabelecer e materializar uma política de Mobilidade Urbana Sustentável, entendida como conjunto de políticas de transporte e de circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio da priorização dos modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável; apoiar o desenvolvimento institucional, regulatório e de gestão do setor; coordenar ações para integração das políticas de mobilidade urbana e destas com as demais políticas de desenvolvimento urbano.

A transversalidade é um paradigma que o Ministério das Cidades carrega em sua própria estrutura para ser: o formulador, naquilo que é de competência do Governo Federal, das políticas de

saneamento ambiental, habitação, transporte e mobilidade urbana e trânsito; o definidor de diretrizes e princípios da política urbana, conforme norma constitucional; e o gestor da aplicação e distribuição de recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União aos temas concernentes. A Caixa Econômica Federal é a principal operadora da política urbana e das políticas correlatas. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) também opera políticas urbanas, em especial saneamento e transporte.

Ao Ministério está afeto ainda o **Conselho Nacional das Cidades** que aglutina, de forma transparente e propositiva, a sociedade civil organizada e é formado por representantes dos seguintes setores:

- a) Poderes públicos, Executivo e Legislativo - federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- b) Movimentos sociais e populares;
- c) Organizações Não-Governamentais, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;
- d) Trabalhadores(as), por meio das respectivas entidades sindicais;
- e) Empresários(as) relacionados ao desenvolvimento urbano;
- f) Operadoras e concessionárias de serviços públicos.

O Conselho Nacional das Cidades conta com quatro câmaras setoriais: de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Transporte e Mobilidade Urbana e de Programas Urbanos, cabendo-lhes contribuir para a definição da política urbana e das políticas setoriais, bem como equacionar a distribuição e a fiscalização de recursos e promover o aprimoramento de programas e da base legal pertinente aos respectivos setores.

2. MOBILIDADE URBANA: O CONCEITO

Para os fins do campo de ação da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, a mobilidade é um atributo associado à cidade;

corresponde à facilidade de deslocamento de pessoas e bens na área urbana. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas; podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte não-motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) e motorizados (coletivos e individuais).

Vista dessa maneira, a mobilidade, muito além de ser uma questão apenas das condições de deslocamento e de uso de meios de transporte, traduz relações dos indivíduos com o espaço – seu local de vida – com os objetos e meios empregados para que o deslocamento aconteça, e com outros indivíduos. É, portanto, produto de processos históricos que refletem características culturais de uma sociedade.

A mobilidade é afetada por fatores como a renda do indivíduo, idade, sexo, capacidade para compreender mensagens, capacidade para utilizar veículos e equipamentos do transporte, entre outros. Todas essas variáveis podem implicar em redução permanente ou temporária de movimentação.

A política de mobilidade tem por função proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano. Como irá se mostrar adiante, o acesso pode ser – e atualmente tem sido – proporcionado de forma excludente, que impacta gravemente sobre o espaço e os recursos naturais. Daí a necessidade de qualificar a mobilidade, apensando o objetivo de sustentabilidade.

Essa mobilidade urbana *sustentável* pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam a priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável.

A Mobilidade Urbana Sustentável deve estar integrada às demais políticas urbanas, com o objetivo maior de priorizar o cidadão na efetivação de seus anseios e necessidades, melhorando as condições gerais de deslocamento na cidade.

A política de mobilidade urbana, ao congregarem em sua efetivação todas as principais características da configuração da cidade - seus equipamentos, infra-estruturas de transporte, comunicação, circulação e distribuição, tanto de objetos quanto de pessoas - participa efetivamente das possibilidades de desenvolvimento de uma cidade.

O nexo entre o desenvolvimento da cidade e a mobilidade que nela se pratica é evidente. Afinal, uma política de mobilidade, que respeite princípios universais e de benefício à maioria da população, tem seus resultados traduzidos em um maior dinamismo urbano, numa maior e melhor circulação de pessoas, bens e mercadorias, valorizando a característica principal do urbano que é ser um espaço de congregação e cruzamento de diferenças, da criação do novo num ambiente dinâmico e público.

Portanto, a idéia de mobilidade centrada nas pessoas é ponto principal a ser considerado numa política de desenvolvimento urbano que busque a produção de cidades justas, de cidades para todos, que respeitem a liberdade fundamental de ir e vir, que possibilitem a satisfação individual e coletiva em atingir os destinos desejados, as necessidades e os prazeres cotidianos.

3. MOBILIDADE URBANA NO BRASIL: UM BREVE DIAGNÓSTICO

O escopo do diagnóstico aqui apresentado parte da análise geral do desenvolvimento urbano no País, e detém-se, em uma segunda etapa, na avaliação do padrão geral de deslocamento urbano. Em um terceiro momento, a ação pública, inconstante e fragmentada, é retratada como um elemento-chave desse processo. Um foco especial é dado às áreas conurbadas, especialmente as de características metropolitanas, onde se destaca a notória falta de cooperação entre as administrações locais. Em seguida, são descritos os principais problemas que vêm dificultando a adoção de uma abordagem integrada entre os modos de transporte. Na seqüência, os impactos sociais e ambientais do estado atual são avaliados, especialmente no tocante aos custos sociais e à

reprodução da exclusão social. São discutidas também as mudanças ocorridas no padrão de viagem a partir das modernizações do processo produtivo. A partir daí, tópicos específicos são abordados, tais como o problema dos serviços de transporte público, o financiamento das infra-estruturas, os modos não motorizados de circulação e a circulação viária geral e da carga urbana.

3.1. Expansão urbana no Brasil e seu efeito sobre a circulação

O Brasil é um país marcado por profundas desigualdades e por uma enorme diversidade sócio-espacial. Essas marcas podem ser evidenciadas em todas as escalas, entre as diversas regiões do país, entre os 27 Estados da federação, entre cada um dos 5.561 municípios e, inclusive de forma intensa, internamente a cada um desses entes federados que representam o poder local.

A população brasileira é atualmente em grande medida (82%) urbana, sendo que 70% dos brasileiros se concentram em apenas 10% do território. A concentração urbana fica bem explicitada quando se constata que apenas 455 municípios - pouco mais de 8% dos 5.561 - somam mais de 55% do total de habitantes do país. As nove principais Regiões Metropolitanas concentram 30% da população urbana e, particularmente, grande parcela dos mais pobres. Dessa forma, as grandes aglomerações urbanas revelam com maior profundidade a característica da desigualdade no país, concentrando a pobreza e a riqueza, muitas vezes no mesmo território.

O processo de urbanização acelerada por que passou o Brasil, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos migratórios. Nas Regiões Metropolitanas, sobretudo, desencadeou-se um padrão de urbanização de expansão horizontal. Este modelo de desenvolvimento urbano - crescimento através de expansão permanente, de baixa densidade, da fronteira urbana - foi impulsionado pelo modelo

de planejamento urbano e pelas políticas de financiamento e produção de habitação e infra-estruturas de circulação e saneamento então vigentes.

A disponibilidade de crédito a juros subsidiados, voltada sempre para a produção de imóveis novos, permitiu à classe média das grandes cidades constituir novos bairros e centralidades nas cidades gerando, além da expansão horizontal, o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Do ponto de vista da estratégia de produção e financiamento das infra-estruturas, os centros tradicionais foram abordados apenas como centros econômicos saturados, devendo ser objeto de descentralização das atividades, inclusive administrativas (ROLNIK e BOLTER, 2004).

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional periférico (lotes, apartamentos ou casas próprias) consagrou-se como sendo a opção, justificado pelo impacto do preço dos terrenos mais baixos na franja externa das cidades. A política habitacional como um todo, praticada por agentes públicos, privados e, inclusive, de forma irregular e/ou ilegal, seguiu a mesma lógica, gerando um desenho de produção das infra-estruturas na mesma direção. No entanto, para os mais pobres, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão da infra-estrutura tem se dado sempre posteriormente (CARDOSO, 2003; MARICATO, 2001).

Arquivo MCidades

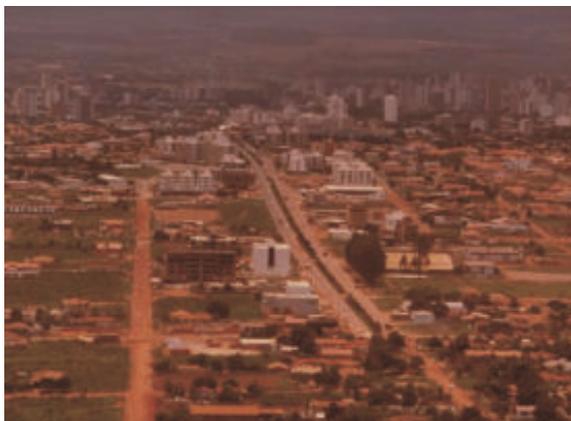


Figura 1. Vazios nas áreas urbanas aumentam as distâncias percorridas.

Este modelo de urbanização, típico das metrópoles brasileiras, é atualmente reproduzido nas mais diversas cidades. Combinado com outras formas de expansão do urbano e de criação de novas cidades, o modelo resulta num território profundamente desigual, tendo como tônica um processo contínuo de crescimento periférico, descentralização e conurbação. As cidades tornam-se multinucleadas, com atividades dispersas e pulverizadas em uma grande mancha urbana. A ocupação irracional do solo urbano, que deixa áreas vazias ou pouco adensadas nas áreas mais centrais e ocupa periferias mais distantes, é resultado da dissociação entre o planejamento do transporte, a ocupação do solo e a especulação fundiária não controlada. Esse processo apresenta-se com uma enorme diversidade de características e dinâmicas, que torna a formulação e a execução de políticas um enorme desafio.

Além disso, tal modelo de expansão tem fortes impactos negativos na mobilidade urbana, uma vez que aumentam os custos dos sistemas de transportes devido ao aumento constante das distâncias a serem percorridas.

É nesse sentido que se entende a importância do debate acerca de políticas que possibilitem à sociedade questionar e refletir sobre o futuro desejado para a mobilidade cotidiana. Até mesmo pequenas e médias cidades vivem, hoje, problemas ligados à circulação motorizada, reproduzindo modelos insustentáveis do ponto de vista ambiental e socioeconômico adotados nas grandes cidades.

3.2. A integração setorial, institucional e territorial das políticas

As cidades brasileiras, como já citado, vêm adaptando há várias décadas o uso do solo urbano para a prática da circulação automobilística. A transformação dessa realidade implica na vinculação da política de mobilidade a uma nova forma de prática urbana, ou seja, a uma nova forma de se viver a cidade.

É necessário ter-se em mente a relação biunívoca do uso do solo com o trânsito e o transporte, pois cada

edificação gera uma necessidade diferente de deslocamento, que deve ser atendida e, por outro lado, a movimentação de veículos, pessoas e cargas interfere na implantação e utilização das edificações.

O desenvolvimento urbano mal planejado ou planejado de forma a atender os interesses de uma pequena parcela da população (investidores e especuladores do solo urbano) tem contribuído para estabelecer um quadro de deterioração da mobilidade e qualidade de vida nas cidades. Por um lado é necessário que se exerça o controle do espraiamento urbano, como forma de reduzir distâncias de deslocamento e custos do transporte coletivo, incorporando ao planejamento urbano princípios como os previstos no Estatuto da Cidade, que atuem como inibidores do crescimento desordenado. Por outro lado é necessário que exista um planejamento dos transportes integrado aos demais setores responsáveis pela produção das cidades, planejando seu crescimento a partir do uso e da ocupação do território. Isso quer dizer que as políticas públicas devem se pautar por princípios equânimes de urbanização, levados a cabo em cada novo loteamento e parcelamento do solo.

Nesse sentido, a associação, através do planejamento integrado, entre o controle e a gestão pública dos transportes, a compreensão das lógicas que racionalizam o uso do solo e a incorporação dos princípios de Mobilidade Urbana Sustentável, podem formar as bases de um novo planejamento com maior sinergia e efetividade das cidades brasileiras.

Por outro lado, o investimento em fortalecimento e desenvolvimento institucional requerido para que medidas possam ser implantadas não é isolado e tampouco se restringe à gestão do trânsito ou do transporte público, mas abrange outras áreas da gestão municipal. Os municípios, de forma geral, necessitam estruturar-se e capacitar-se para planejar e controlar o desenvolvimento dos espaços urbanos e integrá-los aos seus sistemas de mobilidade urbana.

O crescimento dos municípios, em muitos casos, tem ocorrido sem nenhuma forma de controle ou de regulamentação sobre o uso e ocupação do solo,

sobre a expansão das infra-estruturas ou mesmo sobre a implantação de novos equipamentos, sendo guiado de acordo com as leis de mercado referentes ao valor da terra e aos níveis relativos de acessibilidade.

A histórica dificuldade de incorporar a idéia de mobilidade urbana ao planejamento urbano também está entre as causas da crise de qualidade das cidades brasileiras, contribuindo fortemente para a geração dos cenários atuais onde se constata cidades insustentáveis do ponto de vista ambiental e econômico.

Pesquisa realizada pela SEDU em 2002 acerca da gestão dos transportes e do trânsito em 40 cidades brasileiras aponta condições de gestão bastante diversificadas para cada uma delas. Existem cidades que desenvolvem práticas de gestão que são referência para outros municípios e, outras que ainda não assumiram minimamente o seu papel de responsáveis pela prestação desses serviços públicos. Em alguns núcleos urbanos, o transporte e o trânsito são tratados profissionalmente, com prioridade e atenção política. Em outros, a gestão é praticada como um ônus, onde os dirigentes responsáveis sequer conseguem identificar com clareza os seus papéis e as suas responsabilidades.

Dentre os problemas mais graves de gestão do transporte público encontrados, sobressaem-se a carência de estudos e planos, a pouca interação com o uso do solo e o desenvolvimento urbano; a carência de equipes técnicas especializadas; a fragilidade e/ou inadequação da base legal de suporte à gestão, emprestando ao setor uma significativa instabilidade institucional; e, a falta de definição de objetivos estratégicos para o transporte público.

Quanto à gestão do trânsito, os principais problemas encontrados, foram a carência das equipes técnicas especializadas; os conflitos entre os distintos órgãos atuantes no setor, inclusive de diferentes níveis de governo; a carência de planos de circulação, exigindo intervenções localizadas e emergenciais; o modelo de gestão financeira apoiado basicamente nos recursos provenientes das multas de trânsito; e, a inexistência de estudos e ações voltados para os modos de circulação não- motorizados.

Nota-se que a gestão local do transporte público, com raras exceções, sofre de um processo de desmantelamento dos modelos desenvolvidos nos anos 80. Enquanto isso, a gestão do trânsito evolui positivamente em quase todas as cidades, sob reforço do Código de Trânsito Brasileiro.

Apesar do contexto desfavorável, identificam-se aspectos promissores na gestão do transporte público ligados, sobretudo ao uso de novas tecnologias para o controle da demanda e dos serviços (bilhetagem e sensores eletrônicos) e a implementação de sistemas integrados.

Na gestão do trânsito são promissoras as preocupações e as ações para a redução dos acidentes; a progressiva montagem de bancos de dados e de sistemas de informações; os investimentos em equipamentos e tecnologias para o controle e a operação da circulação ; e, os programas e as ações voltadas para a educação para o trânsito.

Os problemas de gestão da mobilidade urbana aqui descritos se agudizam sobremaneira ao longo do *processo de metropolização* que caracterizou o desenvolvimento urbano do país nas últimas três ou quatro décadas. Além da progressiva expansão demográfica e espacial destas megacidades, dois fatores se destacam: as opções e prioridades dos investimentos públicos em relação a cada um dos diferentes modos de transporte e a incapacidade de equacionamento institucional da gestão metropolitana, em especial nos aspectos relativos à mobilidade das pessoas e das mercadorias.

Verificam-se três fases distintas na formação das metrópoles no Brasil. A primeira vai de 1973, quando foram instituídas pelo governo federal as nove regiões metropolitanas, até 1988, com a promulgação da nova Constituição. Nesse período, houve forte centralização da regulação e do financiamento pelo governo federal, cabendo aos estados a responsabilidade de implementar políticas metropolitanas. Esse modelo foi simétrico para todas as regiões metropolitanas, havendo em cada uma delas a necessidade de realizar planos associados ao reconhecimento técnico das próprias realidades, o que aconteceu com a criação das empresas metropolitanas de planejamento. No

entanto, esses planos foram produzidos sob a égide dos estados, não refletindo as particularidades dos municípios e, tampouco, criando um ambiente para a ação coordenada das ações. No que diz respeito à organização do transporte público urbano nessas regiões, ainda na década de 1970, são previstas as Empresas Metropolitanas de Transporte Público (EMTU), com a proposta de integrar a rede de transportes metropolitanos nos aspectos físicos, operacionais, tarifários e institucionais.

A segunda fase na formação das metrópoles é marcada pela Constituição de 1988 e caracterizada pela retração dos investimentos federais e pela descentralização e fortalecimento dos governos locais. Na escala da União, a coordenação dos transportes ficou a cargo do Ministério dos Transportes e, nas escalas estaduais e municipais, verifica-se uma quase completa ausência da questão metropolitana na agenda dos governos. Em meados dos anos 90, há uma terceira fase de trato da questão metropolitana, quando os estados passam a tomar certas medidas de institucionalização.

Alguns dos principais obstáculos à organização metropolitana do transporte, verificados desde a criação das Empresas Metropolitanas de Transporte Urbano, persistem até os dias de hoje:

- conflitos de competência no exercício da coordenação sobre os modos metropolitanos de transporte;
- os modos ferroviários urbanos ainda permanecem sob a tutela federal (trens metropolitanos de Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e demais trens de subúrbio das capitais) ou estadual (metrô de São Paulo e Rio) sendo que, de acordo com a Constituição de 1988, é competência municipal a estruturação e coordenação dos serviços locais de transporte urbano, faltando mecanismos para que a organização possa ocorrer quando os deslocamentos se dão entre municípios;
- fragilidade da organização metropolitana, que não dispõe de recursos financeiros próprios nem de autonomia administrativa.

A falta de uma gestão metropolitana compartilhada, que coordene e integre os transportes nessas regiões, interfere na crise da mobilidade, gerando entre outros problemas:

- distribuição heterogênea da rede, com relativo excesso de oferta nas áreas mais adensadas ou mais próximas da região central e falta de atendimento adequado nas regiões periféricas, o que não corresponde às necessidades e desejos de deslocamento da maior parcela da população;
- falta de integração física e tarifária entre os modos;
- superposição de redes, de interesses e disputas, inclusive políticas.

Segundo o Art. 25 da Constituição Brasileira, a atual competência de instituir e regulamentar as Regiões Metropolitanas está a cargo dos Estados. Porém, após a aprovação da Constituição, o referido artigo não foi regulamentado, não havendo uma definição clara das características básicas de uma Região Metropolitana. Dessa forma, os Municípios ficaram, na maioria dos casos, alijados das decisões metropolitanas, enfraquecendo a participação do poder local, o que tem dificultado o enfrentamento das questões. Prevalece, assim, no País, a ausência de uma gestão integrada e, nos casos em que os Estados investiram nessa forma de gestão, via de regra, suas ações se restringiram a serviços específicos, não havendo o planejamento urbano metropolitano.

Constitui-se pois um desafio diário para as Regiões Metropolitanas brasileira prover transporte de qualidade aos seus habitantes e fazer com que um contingente de milhões de pessoas tenham acesso diariamente às atividades urbanas.

Há, portanto, um enfrentamento para além do plano local e que precisa de urgente abordagem, que é o planejamento e gestão em escala metropolitana. É exatamente aqui que o tema mobilidade urbana pode dar as suas mais ricas contribuições. Integrar as gestões estadual/metropolitana e municipal, racionalizar o uso de vias e a circulação de veículos, evitar superposição de linhas, integrar modos,

viabilizar tarifas módicas, induzir o cidadão a usar alternativas ao transporte individual, efetuar o planejamento, o controle e a gestão da rede metropolitana de transporte público são alguns dos itens da agenda metropolitana que certamente contribuiriam muito para racionalizar o uso de recursos públicos, diminuir a poluição ambiental, aumentar a produtividade urbana, dar amplo acesso a serviços como saúde, educação, lazer e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida e contribuir para a promoção da inclusão social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

3.3. O Desafio da Intermodalidade nos Transportes Urbanos

A qualidade do transporte coletivo urbano tem se deteriorado também por falta de uma rede de transporte bem estruturada e integrada de tal forma que atenda aos desejos de deslocamento da população segundo modos adaptados aos motivos de viagens.

Sabe-se que, por um lado, o processo acelerado de urbanização não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte e, por outro, que ocupação desordenada do solo urbano com a existência de áreas vazias nos centros, combinadas à ocupação de áreas cada vez mais distantes, revela a dissociação entre transporte e ocupação do solo, onerando e dificultando o atendimento.

Essas características da urbanização brasileira, somadas a aspectos específicos relacionados com cada um dos modos de transporte urbano, têm influenciado também a fraca existência de intermodalidade nos deslocamentos urbanos.

Dessa forma, nas cidades brasileiras, de maneira geral, o privilégio ao uso do automóvel particular esteve associado à maneira mais simples e barata de viabilizar uma forma coletiva de transporte, no caso os ônibus, que se utilizam, via de regra, da mesma infraestrutura dos automóveis.

Mas a questão da baixa intermodalidade dos sistemas de transportes nas cidades brasileiras está vinculada a diversos outros fatores, entre eles institucionais, como já revelados para as Regiões Metropolitanas, e mesmo aspectos culturais, que

definem o pedestre como cidadão de segunda categoria, não viabilizando suas viagens que representam a forma mais simples de se propiciar a ligação entre modos distintos de transporte.

As maiores dificuldades encontradas para a implantação de sistemas intermodais encontram-se na análise fragmentada acerca dos sistemas de mobilidade, que resulta em soluções fragmentadas ou pontuais.

Os sistemas sobre trilhos tiveram sua implantação iniciada na década de oitenta. No início da década de noventa, como parte da política de descentralização, o governo federal decidiu realizar investimentos ampliando os sistemas existentes com o objetivo de transferi-los aos estados. Os recursos para os novos investimentos foram obtidos através de financiamento internacional, com contrapartida da União. Entre os sistemas nominados o único que não integrou programa de financiamento foi o de Porto Alegre, que ora desenvolve seu projeto de expansão no contexto de uma rede estrutural para a região metropolitana.

Embora no processo de descentralização houvesse compromissos dos governos locais com a implantação de órgãos de coordenação regional de transporte, e a necessidade de estratégias integradas de desenvolvimento urbano e planos regionais de transporte público, excetuando a região de Recife (que elaborou uma rede estrutural integrada e uma estrutura institucional metropolitana de planejamento e gestão do transporte), nas demais regiões, ainda não houve o cumprimento desses objetivos.

Arquivo MCidades



Figura 2. A integração dos sistemas sobre trilhos é um desafio para as cidades brasileiras.

Pesquisa conduzida pela ANTP, nas principais capitais brasileiras que possuem sistemas metro-ferroviários, diagnostica a situação atual da inserção dos sistemas sobre trilhos no contexto do transporte metropolitano:

- redes de ônibus municipais, intermunicipais e os sistemas sobre trilhos não estão planejados como sistemas funcionais complementares;
- há sobreposição de linhas ônibus e trilhos urbanos;
- a infra-estrutura física para a integração modal em muitas situações é inadequada ou inexistente;
- as redes existentes, quando tomadas no seu conjunto, geram desequilíbrios espaciais e temporais, onerando os usuários do sistema de transporte, e;
- os sistemas de bilhetagem eletrônica, que vêm sendo implantados, não são projetados com foco na integração tarifária dos modos.

As redes e os modos aqui apresentados e a integração necessária entre eles apenas pode se efetivar quando forem considerados todos os demais modos de transporte que compõem o cotidiano de determinada cidade (até mesmo o automóvel). A integração deve considerar com ênfase o papel do transporte não-motorizado (a pé e por bicicletas) como elemento de acesso ou transferência entre modos, o que implica em possibilitar sua prática segura e agradável. Além disso, deve-se prover informação sobre a rede intermodal, indicando caminhos e acessos, assim como custos e benefícios. Afinal, para cada tipo ou motivo de viagem pode-se propor uma forma melhor adaptada de realizar o deslocamento.

3.4. A relevância do transporte na mobilidade urbana

Na maior parte das grandes cidades, o processo de crescimento não foi devidamente acompanhado pela rede de transporte que, aos poucos, foi deixando de atender aos desejos e necessidades de

deslocamento de grande parcela da população. Além disso, o modelo de mobilidade adotado nos grandes centros urbanos brasileiros – e que vem, de forma quase natural, sendo reproduzido pelas cidades de porte médio – favorece o uso do veículo particular, reforçando o espraiamento das cidades e a fragmentação do espaço devido à flexibilidade dos deslocamentos automobilísticos. Dessa forma, cidades se estruturam e se desenvolvem para acolher, receber, abrigar o veículo particular e assegurar-lhe a melhor condição possível de deslocamento nas áreas urbanas.

Tal tendência é historicamente constatada no Brasil e, muitas vezes, traduz-se numa competição por recursos públicos para a implantação das necessárias redes de transporte. Dessa forma, o urbanismo brasileiro sente até hoje as dificuldades de implantação de políticas de integração entre redes de transporte, impedindo a necessária intermodalidade como forma de propiciar mobilidade e romper com o modelo automobilístico de deslocamento, que drena a maior parte dos investimentos públicos.

Como uma das muitas conseqüências, observa-se a piora na qualidade do transporte coletivo urbano, que é ofertado de forma não integrada. Essa forma de prestação de serviço também não permite a racionalização dos deslocamentos, por meio da adaptação dos diversos modos de transporte aos motivos das viagens.

O transporte coletivo urbano, da forma como é hoje planejado e produzido, funciona como indutor, nem sempre involuntário, da ocupação irracional das cidades. Ou seja, mesmo com baixo controle público, o transporte permanece como determinante da possibilidade de ocupação e consolidação de novos espaços, só que nesse caso, sem haver o controle público, servindo a interesses particulares em detrimento do interesse público e coletivo.

Portanto, é de fácil constatação que o transporte urbano pode se tornar um relevante e eficaz instrumento de reestruturação urbana e vetor da expansão controlada ou direcionada das cidades, desde que inserido no planejamento integrado das mesmas, incorporando os princípios da

sustentabilidade plena e tendo o seu planejamento e controle submetido aos interesses da maioria da população.

4. IMPACTOS SOCIAIS

4.1. Principais deseconomias e custos sociais do atual modelo de mobilidade urbana

O modelo de circulação automobilística e o urbanismo a ele associado mostram-se ineficientes e ineficazes em todos os lugares onde foram implantados. Várias grandes cidades brasileiras já investiram centenas de milhões de reais em infraestrutura de vias, túneis e viadutos, e têm visto os seus esforços e recursos serem transformados em outros vários milhões gastos em horas de congestionamentos e poluição ambiental. Apesar de os investimentos serem sempre com o objetivo de melhorar o fluxo de veículos, somente em curtíssimo prazo essa intenção se concretiza, pois a melhoria se traduz imediatamente em estímulo à maior utilização do transporte individual.

Segundo estudo do IPEA e ANTP (1998), realizado em 10 cidades brasileiras, as condições desfavoráveis de trânsito levam a três principais tipos de deseconomias:

- Tempo: a cada ano corresponde a um custo de 250 milhões de horas para os usuários de automóveis e 120 milhões para os usuários de ônibus.
- Consumo excessivo de energia: os congestionamentos causam um consumo de 190 mil litros de gasolina e de cinco mil litros de diesel na hora de pico, o que corresponde, por ano, a um gasto de 200 milhões de litros de gasolina e 4 milhões de litros de diesel.
- Poluição: os automóveis são responsáveis pela emissão excessiva de 90 toneladas de CO (122 mil ton/ano).

O conhecimento dos custos externos associados ao setor de transportes que afetam o meio ambiente, como poluição atmosférica, aumento do efeito estufa

e aumento do número de acidentes de trânsito é importante para que essas externalidades sejam consideradas nos processos de planejamento e avaliação de sistemas de transporte. O conhecimento desses custos pode também orientar a formulação de políticas públicas que visem atenuar impactos e reduzir os custos gerados pelos sistemas de transporte e, dessa forma, otimizar a aplicação dos recursos públicos.

No caso do sistema de transporte rodoviário, o uso de combustíveis fósseis é o principal responsável pela má qualidade do ar nas cidades, além de ser o principal contribuinte dos gases de efeito estufa. Na Região Metropolitana de São Paulo, em 1995, os veículos automotores contribuíram com 98% das emissões de monóxido de carbono (CO), 97% de hidrocarbonetos (HC), 97% de óxidos de nitrogênio (NO), 85% de óxidos de enxofre (S) e 40% de particulados.

A gravidade do problema se expressa por meio dos prejuízos à saúde da população em geral e, em particular, das pessoas idosas e das crianças. O monóxido de carbono (CO), por exemplo, provoca tonturas, dores de cabeça, sono, redução dos reflexos e perda da noção de tempo. Além disso, é um dos principais responsáveis por acidentes de trânsito em áreas de grande concentração, aumentando o estado de morbidez das pessoas idosas. Outras emissões como os hidrocarbonetos e o óxido de nitrogênio provocam irritação nos olhos, no sistema respiratório, produzindo alergia, asma, bronquite crônica e redução de visibilidade.

O processo decisório e as políticas públicas devem considerar as deseconomias e externalidades próprias a cada um dos modos de transporte. Segundo estudo da ANTP, o automóvel tem um gasto 12,7 vezes maior de energia do que o ônibus, gera 17 vezes mais poluição, consome 6,4 vezes mais espaço na via e gera um custo de transporte oito vezes maior que o ônibus, todos os dados relativos ao número de passageiros por quilômetro transportado.

Dessa forma, a adaptação das cidades para o uso intensivo do automóvel tem levado à violação não apenas dos princípios econômicos, mas também, das condições ambientais, da qualidade das áreas

residenciais e de uso coletivo, bem como à degradação do patrimônio histórico e arquitetônico, devido à abertura de novas vias, ao remanejamento do tráfego para melhorar as condições de fluidez e ao uso indiscriminado das vias para o trânsito de passagem.

Por outro lado, a incompatibilidade entre o ambiente construído das cidades, o comportamento dos motoristas, o grande movimento de pedestres sob condições inseguras, faz o Brasil deter um dos mais altos índices de acidentes de trânsito em todo o mundo. A gravidade do problema se revela tanto no número absoluto de acidentes, quanto nas taxas proporcionais à frota veicular e às populações consideradas.

Sem dúvida a face mais perversa do trânsito se apresenta nos acidentes, que assombam, sobretudo, pela dimensão humana. Os dados oficiais mostram que a cada ano são produzidos mais de um milhão de acidentes no Brasil, mais de 33 mil pessoas são mortas e cerca de 400 mil são feridas, sendo que 120 mil tornam-se inválidas em ocorrências de trânsito. Dos mortos, 50% são pedestres, ciclistas ou motociclistas, a parcela mais vulnerável nas vias urbanas. De 1961 a 2000, o número de feridos no trânsito multiplicou-se por quinze e o de mortos por seis. A falta de punição imediata reforça o desrespeito pela vida.

Arquivo MCidades



Figura 3 - O pedestre é a parte mais vulnerável no trânsito.

As primeiras medidas de impacto na segurança veicular adotadas no Brasil datam apenas do início da década de noventa, com a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança em todo o território nacional,

seguida da aprovação do Código de Trânsito Brasileiro, adaptado para as transformações que ocorreram nos últimos anos no trânsito e nos veículos.

Ainda que essas e outras medidas tenham produzido impacto e gerado reduções na gravidade dos acidentes, muito há que se fazer na questão da segurança do trânsito no Brasil.

Quantitativamente, os acidentes de trânsito representam um grave problema de saúde pública no Brasil, respondendo pela segunda maior causa de mortes por traumas no país, atrás apenas dos homicídios, só sendo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) alerta e prevê que, daqui a 20 anos, os acidentes de trânsito representarão a terceira maior causa mundial de mortes.

Comparações e estudos indicam que, atualmente, a participação do Brasil no número de veículos da frota mundial é de 3,3%, sendo, porém, responsável por 5,5% do total de acidentes fatais registrados no mundo. O índice de três mortos por dez mil veículos/ano, tido como aceitável pela ONU, está bem abaixo dos nove mortos por dez mil veículos/ano registrado no Brasil.

Estes acidentes têm um custo enorme para o país. O estudo realizado, em abril de 2003, pelo IPEA, em parceria com a ANTP e o Denatran, avaliou os impactos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito nas 49 principais aglomerações urbanas brasileiras, totalizando 378 municípios e o Distrito Federal.

Os custos associados aos acidentes de trânsito incluem: danos materiais, congestionamentos, atendimento médico-hospitalar e reabilitação, custos previdenciários e judiciais, perda de produção pela interrupção da atividade produtiva e custo do impacto familiar, referindo-se ao impacto do acidente no círculo familiar, entre outros. Os custos humanos, referentes à expectativa de vida produtiva das pessoas mortas em acidentes de trânsito, o sofrimento e a dor de familiares e amigos pela perda de um ente querido, não foram considerados no estudo.

O estudo concluiu que um acidente de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras custa em média R\$ 8.783,00, sendo o acidente sem vítima R\$ 3.262,00, o acidente com feridos R\$ 17.460,00 (ou seja, cinco vezes o valor do acidente sem vítima) e o acidente com mortos R\$ 144.748,00 (ou seja, 44 vezes o custo do acidente sem vítima).

O custo total dos acidentes de trânsito no Brasil, estimado em abril/2003, foi de cerca de R\$ 5,3 bilhões, que representa 0,4% do PIB do país. Deste total, R\$ 3,6 bilhões concentram-se nas 49 aglomerações urbanas e R\$ 1,7 bilhões nas demais áreas urbanas. Segundo o documento, este valor subiria consideravelmente caso fossem incluídos os custos dos acidentes rodoviários e os custos humanos. Projetando esse valor para incluir os acidentes ocorridos nas vias rurais, estima-se um custo social total anual da ordem de 10 bilhões de reais. As ocorrências trágicas no trânsito, grande parte delas previsíveis e, portanto, evitáveis, causam enormes perdas que inibem o desenvolvimento econômico e social do país.

O conhecimento minucioso dessas externalidades negativas permite a implantação de medidas que possam evitar ou, ao menos, amenizar as conseqüências negativas do transporte rodoviário. Conhecendo os motivos e os vitimados do trânsito, a política pública pode atingir com maior eficiência suas causas.

4.2. A situação de idosos e das pessoas com deficiência

Em função da idade, estado de saúde, estatura e outras condicionantes, várias pessoas têm necessidades especiais em relação a receber informações, chegar até os terminais e pontos de parada, entrar nos veículos e realizar seu deslocamento através dos meios coletivos de transporte ou, simplesmente, se deslocar no espaço público. Essas pessoas são as consideradas Pessoas com Restrição de Mobilidade e, neste grupo, estão incluídas as Pessoas Com Deficiência.

As deficiências podem ser divididas em cinco grupos, quais sejam: deficiências físicas, mentais,

sensoriais, orgânicas e múltiplas. Cada deficiência gera determinados tipos de incapacidades e desvantagens, que por sua vez podem ser divididas em desvantagens ocupacionais, de orientação, de independência física e de mobilidade.

Arquivo MCidades



Figura 4 - Há 26,5 milhões de brasileiros com algum tipo de deficiência, que representam 14,5% da população.

O último censo do IBGE revela que 14.5% da população brasileira possui algum tipo de deficiência, totalizando 26,5 milhões de pessoas, não considerando as pessoas com restrição de mobilidade.

Além disso, em 2000, o Brasil possuía 8.5% de idosos (14 milhões de pessoas), ou 1 pessoa idosa em 26.5% dos lares. Esta população aumentou duas vezes e meia, mais rápido que a população jovem, entre 1991 e 2000, e 75% dos idosos são considerados pobres. Estima-se que em 2025, 15% da população brasileira estará com idade superior a 60 anos.

Historicamente, a acessibilidade aos sistemas de transportes foi entendida como a adaptação da frota e teve como imagem principal o acesso do usuário de cadeiras de rodas, através de elevadores, aos diversos tipos de veículos utilizados no Brasil. Esta visão impediu uma abordagem mais abrangente do problema ao desconsiderar os demais tipos de deficiências existentes. Na abordagem mais atual da questão, trata-se de discutir a mobilidade das pessoas com deficiência pela cidade, através dos vários modos possíveis de transporte e as adequações nos espaços públicos para garantir a sua circulação.

As cidades apresentam-se com inúmeras barreiras: econômicas, políticas, sociais e arquitetônicas. A existência de barreiras físicas de acessibilidade ao espaço urbano acaba por dificultar ou impedir o deslocamento de pessoas com deficiências e outras que possuem dificuldades de locomoção. A acessibilidade deve ser vista como parte de uma política de inclusão social que promova a equiparação de oportunidades e o exercício da cidadania das pessoas com deficiência e não deve se resumir à possibilidade de entrar em um determinado local.

Tão importante quanto adequar os espaços públicos para garantir a circulação dessas pessoas, eliminando-se as barreiras existentes, é não serem criadas diariamente novas barreiras, o que pode ser percebido na quase totalidade dos municípios brasileiros.

Este projeto de resgate da cidadania não pode ser feito com o trabalho de setores isolados e com certeza será atingido através de esforços combinados das três esferas de governo, com a participação social, norteados por uma visão de sociedade mais justa e igualitária. Trata-se de fomentar um amplo processo de humanização das cidades a partir do respeito às necessidades de todas as pessoas para usufruírem a cidade. É necessário que se promova a sensibilização da sociedade, a elaboração de políticas públicas, a adequação de ambientes edificados e naturais, a adequação do sistema de transporte, o acesso às tecnologias e a aplicação e aperfeiçoamento da legislação específica.

A promoção da mobilidade das pessoas com deficiência serve de indutor a uma completa reformulação dos espaços públicos através da implantação dos princípios e diretrizes da mobilidade urbana sustentável. Entre eles:

- diminuir o número de viagens motorizadas;
- repensar o desenho urbano;
- repensar a circulação de veículos, não sendo o automóvel o único determinante ou critério da organização da cidade;
- desenvolver meios não motorizados de transporte;

- reconhecer a importância do deslocamento de pedestres;
- proporcionar mobilidade às pessoas com deficiências e restrições de mobilidade;
- priorizar o transporte coletivo; considerar outros modos de transporte; estruturar a gestão local, afirmando o papel regulador do município na prestação de serviços.

Compete ao poder público, adotar diversas ações para melhorar o acesso das várias categorias de usuários que se utilizam do sistema de transporte com dificuldade, juntamente com ações que darão acesso a pessoas que hoje não o utilizam. A política de transporte público deve estar inserida neste objetivo e é responsabilidade dos órgãos gestores governamentais encontrar soluções para garantir o deslocamento com qualidade das pessoas com deficiência, a partir de uma realidade adversa existente nas cidades.

4.3. Pobreza e imobilidade

O transporte público urbano, de acordo com a Constituição Brasileira, é um serviço público essencial. Dele depende o acesso das populações que não dispõem de meios de transporte próprios os mais pobres – às oportunidades de trabalho, aos equipamentos e serviços sociais (e.g. saúde e educação), e às atividades que garantem a dignidade humana e a integração social (como o lazer, visitas aos amigos e parentes, compras etc.). Ou seja, o transporte público é também, além de um componente do sistema de mobilidade urbana, um importante elemento de combate à pobreza. No entanto, se o serviço não for adequado às necessidades da população, especialmente a mais pobre, ele pode, ao contrário, transformar-se num empecilho ao acesso às oportunidades e atividades essenciais – isto é, numa barreira à inclusão social (GOMIDE, 2003).

Nas cidades brasileiras convivem, de um lado, milhares de indivíduos que encontram dificuldades de buscar trabalho por não terem condições de

deslocamento até os locais onde se concentram as oportunidades de emprego, com indivíduos que têm todas as condições de realizar, com a máxima fluidez e conforto, uma gama enorme de deslocamentos por motivos variados, atendendo as mais diversas necessidades de reprodução de suas vidas.

Pesquisa realizada pelo ITRANS (2004) revela que a mobilidade da população pobre nas grandes cidades brasileiras, medida pelo número médio de deslocamentos diários por pessoa, é muito baixa, indicando sérios problemas de acesso ao trabalho e às oportunidades de emprego, às atividades de lazer e aos equipamentos sociais básicos. As precárias condições de mobilidade colocam - se como obstáculos à superação da pobreza e da exclusão social para cerca de 45% da população urbana brasileira que têm renda mensal familiar inferior a três salários mínimos.

Imaginar uma melhoria nas condições de mobilidade, que atinja a maioria dos cidadãos é viabilizar a vida de milhares de pessoas, desenvolvendo uma infinidade de novas relações cotidianas, com influências diretas na economia, na cultura e na cidadania.

A relação de dependência dos mais pobres em relação aos transportes coletivos pode ser classificada, inclusive, como perversa na medida em que o percentual da renda média familiar gasto com o transporte urbano aumenta conforme diminui a renda da família. Ou seja, além dos mais pobres serem mais dependentes dos transportes coletivos, modo de deslocamento não priorizado nas políticas urbanas da maioria das cidades brasileiras, eles ainda devem pagar relativamente mais caro para utilizá-los.

Na década de setenta, as famílias com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos comprometiam 5,8% do orçamento com transporte. No início dos anos 80 esse gasto já era de 12,4% e na década de noventa ultrapassa os 15%. Atualmente, para se deslocar duas vezes ao dia durante 25 dias do mês, uma única pessoa gasta 30% do salário mínimo vigente (IBGE, 1996).

Por sua vez, diferenças em relação à acessibilidade são reveladas através da análise do tempo médio gasto

em cada viagem, segundo o modo de transporte e a faixa de renda da população. Verifica-se que, nas cidades brasileiras, o tempo de deslocamento no transporte coletivo e nas viagens a pé diminui na proporção inversa da renda, sendo que o tempo médio despendido no transporte é menor entre os mais ricos.

Os atuais índices de mobilidade nas cidades brasileiras permitem afirmar que a reprodução da vida de uma parcela substancial da população foi excluída do roteiro urbano, afastada das redes de solidariedade, cooperação, mutualidade, resumindo-se, quando muito, às ligações cotidianas entre local de trabalho e moradia.

4.4. Mudanças no padrão de deslocamento em função das revoluções no processo produtivo

Em algumas cidades constata-se desde a década de oitenta, mas com maior força durante os anos noventa, a existência de um movimento de suburbanização de parcela da população. Esse padrão de localização residencial, conhecido como condomínios, torna-se possível graças às infra-estruturas de deslocamento, com evidente privilégio para a circulação automobilística.

Além disso, mudanças no mundo do trabalho, entre elas a flexibilização de horários, o surgimento de atividades realizadas a partir do local de residência e a desconcentração de plantas produtivas industriais, que procuram benefícios em impostos, taxas, valor da terra, etc em áreas vizinhas aos centros metropolitanos, compõem a base de explicação do processo de desconcentração residencial. A título de exemplo, no período entre as duas últimas pesquisas Origem e Destino do Metrô de São Paulo – 1987 e 1997, houve um aumento de 69% no volume de veículos que entram e saem da metrópole paulistana diariamente.

Outro provável motivo para o aumento do volume de tráfego que entra e sai dos grandes centros urbanos

é a localização, em torno dessas regiões e ao longo de suas rodovias, de grandes armazéns que abastecem os supermercados e hipermercados, que passaram a trabalhar com estratégias de logística de distribuição e de minimização de estoques nos anos 90, como forma de se adequar às novas imposições técnicas e do capital.

O fato é que se passa de uma *mobilidade fordiana*, na qual a maior parcela dos deslocamentos acontecia em frações de tempo claramente definidas na jornada de trabalho, para um modelo mais flexível, no qual diversos deslocamentos seguem ritmos, horários e modos específicos. No entanto, isso não significa dizer que os movimentos pendulares deixam de existir, mas que perdem participação na totalidade dos deslocamentos, em razão de transformações técnicas, sociais, econômicas, culturais e normativas (BALBIM, 2003).

A maior inserção da mulher no mercado de trabalho, por exemplo, gera novas demandas de transporte que devem ser objeto de políticas públicas específicas. As mulheres são mais exigentes quanto ao conforto, qualidade e segurança nos transportes. Além disso, a jornada feminina é normalmente mais diversificada que a masculina – em São Paulo, por exemplo, 62% das viagens com motivos de compras são feitas por mulheres, assim como 55% das relacionadas à educação – revelando a necessidade de um sistema de transportes eficiente e adaptado aos seus horários e motivos, além dos parâmetros exclusivos do mundo do trabalho.

Outras alterações na mobilidade urbana podem estar relacionadas com fatores econômicos. A transformação da inflação no Brasil implicou significativas mudanças no mundo do consumo. Num contexto de alta inflação, as compras em supermercados, por exemplo, são feitas quando do recebimento do salário, uma única vez ao mês, em grandes quantidades. Atualmente, há a possibilidade de comprar aos poucos, procurando os melhores preços, o que implica um aumento do número de viagens. Além disso, nos últimos anos, houve um grande aumento da participação dos supermercados

no comércio, implicando um reforço da mobilidade automobilística, pois as compras não acontecem mais na vizinhança, e uma flexibilização dos horários de sua realização (boa parte dos supermercados ficam abertos durante 24 horas).

No entanto, as maiores transformações na mobilidade urbana estão ainda por acontecer e, em certa medida, estarão ligadas diretamente aos novos avanços tecnológicos.

A *informatização do espaço da circulação*, realizada para assegurar uma maior racionalização dos serviços urbanos que dependem da interligação física, significa uma adequação dos equipamentos e redes às novas necessidades que o espaço urbano determina em seu atual estágio de desenvolvimento. As iniciativas de integração e a intermodalidade no sistema de transporte coletivo no Brasil, por exemplo, têm como base e alavanca novos equipamentos técnicos, como a bilhetagem eletrônica.

Com base no desenvolvimento de objetos técnicos informatizados, foram instalados sistemas de controle de velocidade em inúmeras cidades brasileiras, os conhecidos *pardais*. Esses instrumentos, além de transformarem algumas práticas individuais, estão relacionados à queda no número de acidentes. Outro instrumento de política urbana, que tem como base o uso de novos aparatos técnicos, são os pedágios eletrônicos, já utilizados em diversas estradas no Brasil e que têm seu uso cogitado também em algumas cidades.

Essas transformações estão apoiadas nos sistemas de transporte inteligente, cuja finalidade é melhorar as condições de fluidez e segurança, sem precisar fazer investimentos em novas infra-estruturas viárias. Entre os principais objetivos desses sistemas estão:

- o aumento da conveniência e do conforto no sistema de transporte, através de sua melhor adequação à demanda;
- a busca pela melhoria das condições de segurança durante os deslocamentos;
- a redução do consumo de energia e a diminuição das poluições;
- o aumento da produtividade dos trabalhadores;

- o aumento da produtividade das organizações;
- a padronização da cobrança de taxas e impostos, como maneira de adequá-la às características de unicidade do sistema;
- a busca pela intermodalidade;e,
- a criação de sistemas móveis de comunicação e informação que permitam acesso, durante o deslocamento, a outras esferas da vida cotidiana, com ênfase no consumo.

4.5. Aspectos específicos do transporte público e coletivo

O transporte coletivo urbano brasileiro é representado pelos seguintes números: 1.600 empresas operadoras, sendo 12 metro-ferroviárias, que somam um faturamento anual de 20 bilhões de reais. Nas 223 cidades com mais de 100 mil habitantes, onde existem sistemas de transporte coletivo expressivos, estima-se que existam em circulação cerca de 115.000 ônibus, transportando 59 milhões de passageiros por dia. Os sistemas metroviários e ferroviários em operação nas regiões metropolitanas e grandes cidades contam com 2.700 veículos que transportam um volume diário de cinco milhões de passageiros. Estima-se que 80% de todas essas viagens concentrem-se nas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Cerca de 95% da operação é produzida por operadores privados.

Arquivo MCidades



Figura 5 - O ônibus é o modo mais comum de transporte coletivo, porém os constantes aumentos tarifários colocam em risco sua viabilidade.

A atual crise por que passa o transporte coletivo urbano manifesta-se em pelo menos quatro aspectos: crise institucional, na rede, no modelo remuneratório e na infra-estrutura.

Durante as últimas décadas, todas as cidades brasileiras que contam com sistema de transporte coletivo vêm sofrendo um processo similar que pode ser classificado como um círculo vicioso. Devido às características da urbanização e da rede de transporte já citadas, além de diversas outras razões, inclusive técnicas e normativas, o custo da tarifa tem-se tornado cada vez mais alto. Como reflexo, existe uma perda de passageiros transportados no sistema, o que encarece mais uma vez as tarifas, levando novos passageiros a abandonarem o transporte coletivo. Várias são as explicações para esse processo, algumas aqui abordadas.

O valor da tarifa do serviço de transporte público é obtido através da divisão do custo total do serviço, mão-de-obra, veículos, combustíveis, impostos, etc, entre os passageiros pagantes que utilizam o sistema, aí somados os custos das diversas gratuidades. No sistema de ônibus a remuneração acontece quase que exclusivamente através da tarifa. Ao contrário, no sistema de trens urbanos existem subsídios governamentais.

Devido ao modelo de remuneração dos serviços, o aumento constante dos custos e insumos, a baixa produtividade dos serviços, a concessão de gratuidades, verifica-se um forte aumento na tarifa que tem como um dos principais efeitos a expulsão das classes mais baixas do transporte coletivo.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2002, a tarifa média dos serviços de ônibus urbano nas capitais brasileiras subiu 25% acima da inflação medida pelo IGP-DI.

A metodologia de cálculo tarifário ainda utilizada na maioria das cidades brasileiras segue orientação da "Planilha de Cálculo Tarifário" produzida pelo GEIPOT em 1982 e que vem sendo considerada obsoleta por técnicos e gestores dos sistemas, uma vez que

depende de conhecimentos minuciosos sobre os diversos custos das empresas para o cálculo de um valor que será rateado entre os usuários pagantes, como forma de chegar ao valor médio da tarifa. Uma vez que todos os custos são repassados aos usuários, essa metodologia tem sido considerada imprópria, pois premia as empresas mal geridas que repassam suas necessidades em aumentos das tarifas e penaliza o usuário que não tem a oportunidade de se beneficiar dos ganhos de produtividade de empresas bem administradas.

O aumento constante dos custos dos insumos, a baixa produtividade dos sistemas de transporte, a carga tributária incidente sobre a produção dos serviços e a concessão de gratuidades sem fonte de recursos extra-tarifárias, dentre outros fatores, vêm se traduzindo em tarifas que transcendem a capacidade de pagamento da população, com a conseqüente expulsão dos usuários de baixa renda.

Dependendo da estrutura de contratação, remuneração e tarifação adotada, a sustentabilidade econômico-financeira do serviço pode ficar seriamente comprometida, resultando na queda da qualidade dos serviços, na degradação dos equipamentos e na incapacidade financeira de gestão das empresas operadoras. Ameaça-se, deste modo, a própria continuidade dos serviços.

A gestão do transporte público pressupõe ações de fiscalização, administração e planejamento do transporte. Uma das conseqüências mais danosas da crise na gestão se manifesta na dificuldade do *controle da informalidade*, ou concorrência inadequada, que na maioria dos casos está assentada na ausência de contratos ou em contratos renovados de forma também inadequada.

A informalidade no setor de transporte, ao contrário do que se possa imaginar, não é um fenômeno recente e tampouco particular das cidades brasileiras. A substituição dos bondes pelos ônibus, por exemplo, iniciada nos anos 30 no Brasil, favoreceu-se com a concorrência predatória que sistemas de ônibus clandestinos exerciam sobre o sistema de bondes. O transporte ilegal pode se apresentar de

várias maneiras. Há serviços que funcionam como táxi, prestando um serviço porta a porta, com rotas variáveis, até serviços que funcionam como ônibus, feito por veículos maiores e seguindo uma rota fixa. Os moto-táxis são encontrados principalmente em pequenas e médias cidades do Brasil, e exercem na maioria das cidades um tipo de transporte completamente informal e ilegal.

Há casos em que o transporte ilegal serve a uma determinada comunidade, atuando em locais onde o ônibus não pode ir ou oferece serviços com preços e níveis superiores aos dos ônibus. Porém o mais comum é atuar competindo pelos mesmos mercados (BARBOZA, 2002).

Além das medidas de fiscalização e controle dos sistemas informais, o fenômeno exige a reformulação dos instrumentos contratuais e de regulação na relação entre o poder concedente e os operadores privados; a introdução de métodos e modelos modernos na gestão e planejamento do transporte público; o estabelecimento de sistemas de controle dos benefícios tarifários; a redefinição do próprio modelo de remuneração, entre outros.

4.6. O financiamento de infra-estruturas

Um elemento determinante na crise do transporte coletivo urbano foi a falta de fontes de financiamento estáveis para a provisão de infra-estrutura adequada.

Após a Constituição Federal de 1988 quando se atribuiu aos municípios a responsabilidade da prestação do serviço de transporte coletivo urbano, o Governo Federal afastou-se da formulação de políticas para o setor. A ausência de uma política pública de financiamento neste período, associada à crise fiscal que permeou e marcou os anos 90, conduziu à estagnação quase total dos investimentos. Muito pouco se produziu de corredores exclusivos, terminais de integração, abrigos adequados em paradas, apropriação de novas tecnologias. Quase nada em acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade.

É necessário para o desenvolvimento do transporte coletivo urbano fontes de financiamento estáveis, permanentes e concebidas para dar suporte amplo e duradouro a programas e projetos de curto, médio e longo prazo. As dificuldades apontadas revelam a necessidade da conjugação de recursos, sejam eles públicos ou privados. Entende-se que os recursos privados devem ser potencializados e baseados em relações e contratos claros e seguros. Neste caso, a participação do Poder Público continua sendo fundamental no sentido de garantir a estruturação dos sistemas de transporte. É de responsabilidade da Política Nacional de Mobilidade Urbana a criação de possibilidades para que o setor seja regulado, com regras claras e estáveis que incentivem os necessários investimentos na transformação do modelo de transporte vigente nas cidades brasileiras.

No entanto, ainda que um marco regulatório adequado possa atrair investimentos, é necessário ter clareza dos aspectos econômicos e conjunturais que dificultam a atração e a captação de recursos pelos entes federados.

Desde o estabelecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação aos limites de endividamento dos entes da Federação tem sido critério essencial para concessão de novos financiamentos. As dívidas e o excessivo comprometimento com custeio dos governos estaduais e municipais reduzem drasticamente e, muitas vezes têm eliminado, as possibilidades de tomar recursos para investimento devido ao comprometimento máximo da sua capacidade de endividamento.

Também as regras e limites para o contingenciamento de crédito do setor público tornaram-se mais rígidas, contribuindo para a queda na liberação de recursos e explicitando o impasse entre políticas de estabilização macroeconômica e de ajuste fiscal, por um lado, e políticas sociais, com foco na redução da pobreza e das desigualdades sociais, por outro.

Há, assim, uma carência crônica de recursos para investimento em infra-estrutura e serviços públicos e uma acirrada disputa pelos recursos disponíveis entre os possíveis tomadores. Além disso, os governos devem, dentro da pequena margem de manobra, decidir onde aplicar tais recursos frente aos variados temas e carências urbanas.

Investimentos a fundo perdido são extremamente escassos e, mesmo com a recente criação do Pró-Transporte, com recursos do FGTS, para financiar a infra-estrutura de transportes, há dificuldades conjunturais para sua aplicação, devidas especialmente ao limite de crédito estabelecido para o setor público. Permanece, assim, a necessidade de buscar novas fontes e arranjos alternativos de investimento para a mobilidade urbana. As Parcerias Público-Privadas e os instrumentos do Estatuto da Cidade vêm sendo estudados como oportunidades para atração de investimentos em infra-estrutura de transporte público.

É preciso considerar que essas restrições de crédito ocorrem num cenário de redefinição do papel do Estado na economia, constatação que não se faz apenas na economia brasileira. Nada leva a crer que, num prazo razoável, o Estado volte a cumprir o papel de provedor de recursos para infra-estrutura em grande escala. Por conseqüência, a mudança do padrão de financiamento da infra-estrutura é um fato relevante que vem sendo considerado, ainda que existam muitas contestações, o que tem obrigado os diversos agentes a buscarem novos arranjos e induzido novas parcerias e a experimentação de formas de cooperação e integração entre diferentes instâncias governamentais.

Cabe ainda ressaltar a necessidade de uma ampla discussão sobre a questão das delegações dos serviços de transporte público coletivo urbano, principalmente diante da necessária adequação da maior parte dos contratos de serviços nos municípios à legislação vigente. Uma relação estável advinda da existência de um contrato entre o poder concedente

e o concessionário é fundamental para permitir os investimentos necessários para a operação dos sistemas de transportes coletivos. Há, também, a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legais que disciplinam as delegações dos serviços tendo em vista a possibilidade de adoção de novas formas de gestão dos sistemas de transportes e de financiamento para o setor, como as Parcerias Público-Privadas.

4.7. A circulação não-motorizada

Caminhar, além de ser a forma mais antiga e básica de transporte humano, constitui-se no modo de transporte mais acessível e barato. Com exceção dos equipamentos necessários para melhorar a mobilidade das pessoas com deficiência, caminhar não exige nenhum equipamento especial. Porém, apesar da infra-estrutura de passeios públicos ser relativamente barata, a maioria das cidades brasileiras não se preocupa em acomodar os pedestres com o mesmo empenho dedicado aos veículos.

Os passeios públicos e as áreas de uso compartilhado, planejados para acomodar os pedestres em seus deslocamentos, poderiam constituir elementos de cidades mais humanas. Mas, ao longo do tempo, esses espaços foram sendo cedidos para a ampliação do viário, dos estacionamentos, ou simplesmente invadidos pelos veículos e pelo comércio informal.

Ainda mais grave é a situação das pessoas com deficiência, para as quais é praticamente impossível sair de casa e ter acesso a qualquer atividade urbana sem contar com a solidariedade de amigos ou familiares.

No que tange à segurança dos pedestres nas vias, as intervenções que são geralmente adotadas para minimizar os conflitos com os veículos, como por exemplo, as faixas de travessia, muitas vezes não são estímulos suficientes para que os motoristas dêem

preferência aos pedestres. Isto pode torná-los ainda mais vulneráveis aos acidentes, pois são encorajados a usufruírem de uma segurança que é ilusória, pois só existe, na prática diária, na presença de autoridades de trânsito ou de dispositivos eletrônicos de vigilância. Os pedestres constituem uma parcela bastante significativa do número total de mortes em acidentes de trânsito, representando entre 40 e 50% desses, na sua maioria, crianças e idosos.

O desrespeito pelo cidadão pedestre é reforçado pela falta de punição imediata dos atropelamentos no trânsito.

Nas cidades brasileiras, particularmente nos grandes centros urbanos, durante os últimos 50 anos de automobilismo, o pedestre passou de doador de espaço para o automóvel para aquele que solicita, como por empréstimo, um pequeno chão para seu deslocamento e, hoje, cada vez mais, concorre com o próprio automóvel por espaço no leito carroçável, visto que as calçadas ou simplesmente não existem ou se tornaram tão inseguras quanto o leito carroçável. Isso implica que o número de atropelamentos, por exemplo, em São Paulo, seja maior no meio de quadra do que nos cruzamentos.

Essa realidade impõe que, de maneira urgente, haja uma clara e efetiva separação entre os modos de deslocamento no trânsito das cidades, definindo o espaço de cada modo, seus direitos e deveres, minimizando os conflitos, gerando segurança, respeito e civilidade entre cada tipo de usuário do sistema de circulação e do espaço público em geral.

A valorização das calçadas como lugar próprio da circulação pedestre, classificando-a como parte do sistema de circulação da cidade, como preconiza o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), é a solução já apresentada em toda a história do urbanismo moderno, mas que ainda deve ser efetivamente realizada na maior parte das áreas urbanas do país.

Andar a pé muitas vezes não se revela uma opção individual, mas uma imposição que priva um terço dos deslocamentos de padrões dignos de acessibilidade. Investimentos no passeio público são ações para a

maioria, pois requalificam o espaço público, local da igualdade imposta pela simples coopresença dos habitantes de um determinado lugar.

4.8. Sistema Nacional de Trânsito e a circulação motorizada

Historicamente no Brasil o trânsito foi tratado como uma questão policial e de comportamento individual dos usuários, carecendo de um tratamento no campo do urbanismo, da engenharia, da administração, do comportamento e da participação social.

Um trânsito ruim e no limite criminoso, por falta de consciência dos seus perigos e por falta de punição, aproxima-nos da barbárie. Por outro lado, um trânsito calmo e previsível estabelece um ambiente de civilidade e de respeito às leis, mostrando a internalização da norma básica da convivência democrática: todos são iguais perante a lei e, em contrapartida, obedecê-la é dever de todos.

O número de veículos no País tem crescido rapidamente nas últimas décadas: de 430.000 em 1950, para 3,1 milhões em 1970, chegando a 36,5 milhões em 2003. Os automóveis, cuja produção anual gira em torno de 1,5 milhão de veículos, correspondem a mais de 80% da produção de veículos automotores - sendo que a maioria é movida à gasolina (93,1% em 2003 e 78,4% até julho de 2004 com a inclusão dos automóveis com combustível flexível gasolina/álcool - (Anfavea). Observa-se, ainda, a produção anual de 1 milhão de motocicletas (Abraciclo).

O Código de Trânsito Brasileiro de 1997 consolidou a competência de gestão do trânsito urbano nos aspectos referentes ao uso das vias públicas nos municípios, possibilitando que todo o ciclo de gestão da mobilidade ficasse sob a responsabilidade das prefeituras: planejamento, projeto, implantação e fiscalização.

A gestão de todos os aspectos que compõem o trânsito de veículos no Brasil é de responsabilidade de conjunto muito mais amplo de órgãos e entidades

distribuídos nas três escalas de poder, devendo os mesmos estar em constante integração, dentro da gestão federativa, para efetiva aplicação do CTB e cumprimento da Política Nacional de Trânsito, conforme revela a descrição a seguir:

- Ministério das Cidades: coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito – SNT - e a ele está vinculado o Conselho Nacional de Trânsito – Contran - e subordinado o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran. Cabe ao Ministério presidir o Conselho das Cidades e participar da Câmara Interministerial de Trânsito;
- Câmara Interministerial de Trânsito: constituída por dez Ministérios, tem o objetivo de harmonizar os respectivos orçamentos;
- Conselho Nacional de Trânsito: constituído por representantes de sete Ministérios, tem por competência, dentre outras, estabelecer as normas regulamentares referidas no Código de Trânsito Brasileiro e estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;
- Conferência Nacional das Cidades: prevista no Estatuto das Cidades, tem por objetivo propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades;
- Conselho das Cidades: colegiado constituído por representantes do estado em seus três níveis de governo e da sociedade civil - 71 membros titulares e igual número de suplentes, e mais 27 observadores - tem por objetivo estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano;
- Departamento Nacional de Trânsito: órgão executivo máximo da União, cujo dirigente preside o Contran que tem por finalidade, dentre outras, a coordenação e a supervisão dos órgãos delegados e a execução da Política Nacional de Trânsito;
- Câmaras Temáticas: órgãos técnicos compostos por representantes do estado e da sociedade civil e que têm a finalidade de

estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico para decisões do Contran. São seis Câmaras Temáticas, cada qual com treze membros titulares e respectivos suplentes;

- Fórum Consultivo de Trânsito: colegiado constituído por 54 representantes e suplentes dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, e que tem por finalidade assessorar o Contran em suas decisões;
- Sistema Nacional de Trânsito: conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação e fiscalização de trânsito, policiamento, julgamento de recursos a infrações de trânsito e aplicação de penalidades. Conta, atualmente, com cerca de 1.240 órgãos e entidades municipais, 162 estaduais e 6 federais. Congregando mais de 50.000 mil profissionais.

O Código de Trânsito Brasileiro mudou radicalmente o foco da abordagem do trânsito, eminentemente voltada, no passado, para o trânsito de veículos automotores, e que passa a centrar-se na pessoa, a estabelecer deveres objetivos para os responsáveis pela gestão do trânsito e regras para o fortalecimento dos direitos dos cidadãos, e a abordar o transporte não motorizado e os direitos e deveres dos pedestres. Capítulo especial é dedicado à educação para o trânsito, obrigando cada órgão executivo de trânsito a constituir em sua estrutura uma coordenação de educação, e incumbindo aos órgãos do Governo Federal a introdução do tema de trânsito nas redes de ensino nos seus vários níveis.

Desde a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro – CTB em 1997, houve um despertar de consciência para a gravidade do problema. No entanto, o estágio dessa conscientização e sua

tradução em ações efetivas ainda são extremamente discretos e insuficientes para representar um verdadeiro enfrentamento da questão.

É preciso tratar o trânsito como uma questão multidisciplinar que envolve problemas sociais, econômicos, laborais e de saúde, onde a presença do estado de forma isolada e centralizadora não funciona. Esta abordagem é que poderá reduzir as ocorrências e implementar a civilidade no trânsito.

O verdadeiro papel do estado é assumir a liderança de um grande e organizado esforço nacional em favor de um trânsito seguro, mobilizando, coordenando e catalisando as forças de toda a sociedade.

Apesar do tempo de vigência do Código, muita coisa ainda precisa ser feita para que ele seja considerado plenamente implantado. Há, ainda, um conjunto de regras não suficientemente regulamentadas, como, por exemplo, a inspeção técnica veicular. As necessárias articulações entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, com vistas à harmonização de ações comuns ou complementares, ainda não se encontram devidamente resolvidas. Não há, tampouco, uma estatística confiável dos acidentes de trânsito e, por último, a aplicação obrigatória dos recursos provenientes das multas de trânsito, nas ações de engenharia, operação, fiscalização e educação, não vem sendo ainda revertida totalmente nessas finalidades.

A estatística nacional de acidentes de trânsito no Brasil, que deveria representar a consolidação das informações de todos os órgãos e entidades de trânsito, mesmo após a implantação, pelo DENATRAN, do Sistema Nacional de Estatísticas de Trânsito (SINET), ainda é imprecisa e incompleta, dada à precariedade e falta de padronização da coleta e tratamento das informações.

A dificuldade das organizações para analisar sua performance, seus resultados efetivos, de forma a realimentar processos de planejamento estratégico, tático e operacional e corrigir rumos, origina-se, normalmente, na carência de orientações

metodológicas claras e práticas de avaliação de resultados organizacionais.

Por sua vez, a capacitação de profissionais no setor de trânsito é condição indispensável para a efetiva gestão com qualidade das organizações do Sistema Nacional de Trânsito. A necessidade de capacitação e aperfeiçoamento abrange as funções gerenciais, técnicas, operacionais e administrativas e também se constitui um dos desafios a serem enfrentados para a completa implantação do SNT.

Atualmente, encontram-se integrados ao SNT, cerca de 620 Municípios, mas inúmeros outros se encontram carentes de orientação e preparo para a introdução das mudanças exigidas. Para implantação das orientações legais relativas à municipalização do trânsito, torna-se importante validar e implantar princípios e modelos alternativos para estruturação e organização dos sistemas locais, passíveis de adequação às diferentes realidades da administração municipal no Brasil e viabilizar apoio técnico-legal e administrativo aos municípios que buscam engajar-se nesse movimento de mudança.

Como prevê o CTB, a educação para o trânsito é direito de todos e constitui dever prioritário dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito (CTB, capítulo V). Esse constitui atualmente um dos maiores desafios para o Sistema Nacional de Trânsito, visto que a educação para o trânsito deve ser promovida desde a pré-escola ao ensino superior, por meio de planejamento e ações integradas entre os diversos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito e do Sistema Nacional de Educação.

A educação para o trânsito ultrapassa a mera transmissão de informações. Tem como foco o ser humano e trabalha a possibilidade de mudança de valores, comportamentos e atitudes. Não se limita a eventos esporádicos e não permite ações descoordenadas. Pressupõe um processo de aprendizagem continuada e deve utilizar metodologias diversas para atingir diferentes faixas etárias e contextos sócio-culturais.

O fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito, em geral, está vinculado aos recursos necessários para

a execução das diversas tarefas, que atingem aspectos gerais de cidadania e planejamento urbano.

O setor de trânsito em geral conta com receitas provenientes de várias fontes, entre as quais dotações orçamentárias, multas, convênios, pedágios, IPVA, financiamentos, taxas de estacionamento, licenciamento e habilitação.

O setor vem sendo garantido, em grande parte, pela receita proveniente das multas, o que constitui um grande risco, uma vez que o desejável é um trânsito disciplinado com reduzido número de infrações. Assim, a gestão do sistema trânsito deve se orientar pela independência financeira com relação ao resultado de multas, a partir da constatação de que a arrecadação de tais recursos é variável e desejavelmente decrescente.

4.9 - A circulação de cargas e mercadorias

O setor de transportes de cargas no Brasil participava, no ano de 2000, com 4,4% do PIB nacional, o que representa R\$ 42 bilhões adicionados à economia por ano, gerando 1,2 milhões de empregos diretos (GEIPOT, 2001). No entanto, ainda que seja um forte setor econômico, quer pelos seus números, quer pela importância dos serviços prestados, intermediando a maior parte das relações econômicas, o setor apresenta diversos problemas e alguns gargalos amplamente conhecidos no país.

No que tange ao transporte de cargas em meio urbano a realidade não é diferente. Além disso, a falta de pesquisas relacionadas ao tema dificulta a mensuração dos problemas específicos e das soluções necessárias, sendo possível apenas análises localizadas para algumas cidades do país. A importância do transporte urbano de cargas se revela não apenas pelos valores econômicos envolvidos mas, também, pelas externalidades e impactos causados, além dos vultuosos recursos públicos destinados ao sistema.

O transporte urbano de cargas congrega uma enorme diversidade de agentes relacionados à produção dos componentes das mercadorias,

passando por sua produção final, sua armazenagem, destinação, venda e entrega, envolvendo vários modos e meios de transporte e, também, empresas transportadoras, operadores, prestadores de serviços logísticos, embarcadores, armazenadores, motoristas, carregadores, ou seja, toda uma extensa “comunidade” do setor de cargas. Isto demonstra que o transporte urbano não é feito apenas de passageiros, mas também de cargas. Ou seja, a Política Nacional de Mobilidade Urbana deve abarcar os deslocamentos dos homens e das coisas dos homens.

O transporte de cargas é quase que exclusivamente realizado pelo setor privado. No entanto, uma vez que a economia está essencialmente atrelada ao movimento dos seus produtos, o setor público tem enorme interesse em propiciar formas eficazes de logística urbana.

Para tanto, cabe em grande medida ao setor público a produção e manutenção das redes urbanas de transporte, estendendo-se aos aspectos de planejamento de transportes, controle e engenharia de tráfego.

Por outro lado, o governo pode lançar mão do controle do uso do solo no sentido de localizar atividades geradoras de cargas (terminais de cargas, indústrias, comércio, etc.), definir os acessos urbanos, a provisão de facilidades para o transporte de cargas, os mecanismos necessários para a logística de distribuição, e para a segurança. Há, ainda, toda a regulamentação do setor de transportes relativa a compatibilização desta atividade com as demais atividades e usos urbanos, tamanho e peso dos veículos, os níveis de segurança, de ruídos, de emissão de poluentes, a frequência do transporte, horários e locais de cargas e descargas. Essas medidas já são largamente praticadas em todo o mundo e podem ser utilizadas nas mais diversas cidades, devendo apenas ser avaliados os custos gerados pela aplicação de cada uma delas para que não se tornem contraproducentes ou prejudiciais à economia na medida que esses custos serão repassados às mercadorias.

Dada a diversidade dos aspectos envolvidos para a efetivação do transporte de cargas em meio urbano, externalidades negativas, conflitos, competição pelo espaço, riscos, etc, a problemática das cargas deve ser enfocada como uma questão específica que merece tratamento especial. É sobretudo necessário fomentar a realização de pesquisas que permitam uma abordagem mais precisa do tema, contribuindo tanto para a definição de políticas públicas, quanto para o setor de logística de distribuição que cresce amplamente no país nos últimos anos.

5. OBJETIVOS, DIRETRIZES E ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

A Política de Mobilidade Urbana Sustentável vem sendo formulada com ampla colaboração e participação de setores da sociedade organizada e deverá ser um instrumento de apoio à concretização dos objetivos que estruturam o Plano Brasil de Todos, quais sejam: o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades regionais; a inclusão social; e, o fortalecimento da democracia.

O objetivo final da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável e dos programas e ações da SEMOB é propiciar o desenvolvimento dos princípios da Mobilidade Urbana Sustentável.

Para tanto, trabalha-se com três macro-objetivos a serem perseguidos, além de seus desdobramentos e interseções, que definem campos de ação e compromissos da Política apresentada. São eles: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Os principais objetivos para o desenvolvimento urbano são: integrar o transporte ao desenvolvimento urbano, reduzir as deseconomias da circulação, ofertar um transporte público eficiente e de qualidade, e contribuir para o desenvolvimento econômico.

Nessa mesma linha, os principais objetivos para a sustentabilidade ambiental são: uso equânime do espaço urbano, melhoria da qualidade de vida,

melhoria da qualidade do ar e sustentabilidade energética.

Já a inclusão social tem como objetivos: o acesso democrático à cidade, a universalização do acesso ao transporte público, a acessibilidade universal e a valorização dos deslocamentos pedestres e ciclistas.

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PNMUS) foram aprovados na reunião do Conselho das Cidades realizada em setembro de 2004, e encontram-se divulgados no sítio do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br).

A PNMUS urbana está fundamentada nos seguintes **princípios**:

- Direito ao acesso universal, seguro, equânime e democrático ao espaço urbano;
- A participação e controle social sobre a política de mobilidade;
- Direito à informação sobre a mobilidade, de forma a instrumentalizar a participação popular e o exercício do controle social;
- Desenvolvimento das cidades, por meio da mobilidade urbana sustentável;
- Universalização do acesso ao transporte público coletivo;
- Acessibilidade das pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade;
- Políticas públicas de transporte e trânsito, política nacional de mobilidade urbana sustentável, articuladas entre si e com a política de desenvolvimento urbano e a do meio ambiente;
- A Mobilidade Urbana centrada no deslocamento das pessoas;
- O transporte coletivo urbano como um serviço público essencial regulado pelo Estado;
- Paz e educação para cidadania no trânsito como direito de todos.

No que tange às **diretrizes** do PNMUS, listam-se:

- Priorizar pedestres, ciclistas, passageiros de transporte coletivo, pessoas com deficiência,

- portadoras de necessidades especiais e idosos, no uso do espaço urbano de circulação;
- Promover a ampla participação cidadã, de forma a garantir o efetivo controle social das políticas de Mobilidade Urbana;
 - Promover o barateamento das tarifas de transporte coletivo, de forma a contribuir para o acesso dos mais pobres e para a distribuição de renda;
 - Articular e definir, em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios, fontes alternativas de custeio dos serviços de transporte público, incorporando recursos de beneficiários indiretos no seu financiamento;
 - Combater a segregação urbana por intermédio da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável;
 - Promover o acesso das populações de baixa renda, especialmente dos desempregados e trabalhadores informais, aos serviços de transporte coletivo urbano;
 - Promover e difundir sistemas de informações e indicadores da Mobilidade Urbana;
 - Estabelecer mecanismos permanentes de financiamento da infra-estrutura, incluindo parcela da CIDE-combustíveis, para os modos coletivos e não-motorizados de circulação urbana;
 - Incentivar e apoiar sistemas estruturais, metro-ferroviários e rodoviários de transporte coletivo, em corredores exclusivos nas cidades médias e nas Regiões Metropolitanas, que contemplem mecanismos de integração intermodal e institucional.

A **estratégia** adotada pela SEMOB para traduzir os princípios e diretrizes estabelecidos pelo Conselho das Cidades em ações transformadoras das atuais condições da mobilidade urbana nas cidades brasileiras, foi a de concentrar os recursos disponíveis, políticos, técnicos, e financeiros, nos **quatro pilares** da mobilidade sustentável. São eles:

- Planejamento Integrado de Transporte e Uso do Solo Urbano;
- Melhoria do Transporte Coletivo Urbano;
- Promoção da circulação não motorizada;
- Uso racional do automóvel.

As prioridades adotadas e aqui citadas derivam dos princípios e diretrizes da PNMUS e se efetivam como critérios de avaliação e de seleção dos projetos de mobilidade e transporte urbano que buscam o apoio político, técnico ou financeiro do Ministério das Cidades. De modo sintético, estas prioridades se traduzem na **precedência**:

- do deslocamento das pessoas sobre o dos veículos;
- do transporte coletivo sobre o individual;
- da acessibilidade universal, sobretudo a das pessoas com restrição de mobilidade;
- dos sistemas adequadamente regulados e socialmente controlados;
- das intervenções integradoras das redes de mobilidade sobre as obras isoladas;
- dos projetos multimodais sobre os isolados;
- das intervenções que promovam o combate à pobreza e à inclusão social, em especial na garantia do acesso dos mais pobres aos serviços públicos;
- das intervenções que promovam e favoreçam a multacentralidade e o adensamento urbano; proteção ao patrimônio cultural, ambiental, arquitetônico e paisagístico das cidades e a eliminação da segregação sócio-espacial.

O Governo Federal tem ao seu alcance um conjunto de **instrumentos** que, somados aos que os estados e municípios dispõem, formam um poderoso conjunto de forças para a efetivação da PNMUS.

- a política fiscal e de investimentos públicos,
- o desenvolvimento institucional e capacitação dos agentes sociais;
- a legislação federal (Lei de Diretrizes do Transporte Urbano);

- sistema de informações para a gestão e o controle social;
- procedimentos de concertação e construção de consensos;
- instrumentos urbanísticos (p.ex. planos diretores);
- fomento à pesquisa e à inovação tecnológica.

Os Programas e Ações da SEMOB, podem ser consultados no site do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br). Em seu contexto, são considerados **Projetos Estruturantes** da SEMOB:

- Reforma regulatória no transporte público urbano;
- Programa de desenvolvimento e modernização institucional;
- Programa de capacitação dos agentes públicos;
- Universalização do acesso ao transporte coletivo urbano;
- Informação para gestão e cidadania;
- Financiamento da infra-estrutura para a mobilidade;
- Apoio à elaboração de planos diretores e mobilidade urbana;
- Elaboração da lei de diretrizes para a mobilidade urbana.

Cabe destacar alguns dos Programas Estruturantes da SEMOB, face à importância destes no dentro do contexto de implementação e consolidação de uma política de mobilidade urbana sustentável. Dentre eles, o Programa de Capacitação, que é parte do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), compreende ações de capacitação, desenvolvimento gerencial e sensibilização de agentes públicos, técnicos e atores sociais.

Esse Programa objetiva contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos gestores e agentes responsáveis pelo planejamento, regulação e gestão do transporte e da mobilidade urbana nos âmbitos municipal e metropolitano, propondo-se a :

- introduzir o conceito de mobilidade urbana sustentável e definir as ações e instrumentos para a sua concretização nos Planos Diretores Municipais;
- capacitar técnicos e gestores, municipais e metropolitanos para a gestão eficaz dos serviços de transporte público, compreendendo o planejamento, a regulação, a organização, a contratação e o monitoramento dos serviços; e
- sensibilizar agentes políticos e sociais para a necessidade de implementação da política de mobilidade urbana sustentável.

Igual destaque merece o Projeto da Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana, que visa implantar o marco regulatório da mobilidade urbana, ora em processo de discussão e elaboração. A formulação e a modelagem dessa Lei também constituem um verdadeiro desafio para a Secretaria, frente à complexidade do sistema de mobilidade urbana de forma geral e do sistema de transportes em particular.

Também a evolução do conceito de mobilidade urbana trouxe consigo a necessidade de uma revisão da regulamentação que abranje o tema, refletindo os novos princípios de integração de políticas, de modos e sistemas, da eficiência e eficácia na prestação dos serviços de transportes e da ênfase no atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos.

O MinCidades entende como desafios para a formulação de uma lei que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana, o resgate do papel da União para com o setor, a integração das políticas de transporte e mobilidade com o desenvolvimento urbano e socioeconômico, a definição de obrigações institucionais, a modernização regulatória dos serviços de transporte coletivo, a valorização dos meios de transportes não-motorizados, a consolidação do conceito de mobilidade sustentável, o estabelecimento de mecanismos alternativos e fontes estáveis de financiamento, o desenvolvimento da gestão dos sistemas de mobilidade, inclusive no âmbito metropolitano, a defesa do interesse dos

usuários, e a promoção da universalização do acesso e da participação e o controle social dos serviços públicos de transportes.

Há de se lembrar que, segundo o artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos. Assim, é fundamental a formulação e aprovação de uma lei de diretrizes, não apenas para os serviços públicos de transporte coletivo, mas para a mobilidade urbana. Uma lei que respeite os limites das competências constitucionais de cada esfera de governo e esteja em perfeita consonância com todos os instrumentos legais destinados a regulamentar as concessões e contratações públicas, relações trabalhistas, códigos de defesa do consumidor, do uso e ocupação do solo, entre outros.

O Programa Brasil Acessível é outro pilar da política de mobilidade. Este programa visa a eliminação de barreiras arquitetônicas não somente no acesso ao transporte coletivo, mas no próprio direito à cidade, incluindo aí equipamentos urbanos e a circulação em áreas públicas. Promove apoio técnico e financeiro a municípios, publicação de manuais, cursos e seminários.

Já o Programa Bicicleta Brasil tem como objetivo a inclusão da bicicleta como meio de transporte seguro e não poluente, integrando-a a outros modos de transporte, e não apenas como opção de lazer. Inclui financiamento de ciclovias e capacitação de governos locais.

Os programas de Financiamento da Infra-Estrutura da Mobilidade, Pró-Transporte e Pró-Mobilidade visam apoiar os governos locais na melhoria de calçadas e passeios públicos, priorização do transporte por ônibus, construção de abrigos e terminais e projetos de sistemas integrados.

6. BIBLIOGRAFIA

BARBOZA, Karla – *Regulamentação do transporte público alternativo. Experiência Brasileira*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

BALBIM, Renato – *Práticas Espaciais e Informatização do Espaço da Circulação. Mobilidade Cotidiana em São Paulo*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP, São Paulo, 2003.

CARDOSO, Adauto – *A produção e a reprodução de assentamentos precários*. Paper encaminhado ao Ministério das Cidades, 2003.

GEIPOT – Anuário Estatístico dos Transportes. 2001
IBGE – Pesquisa de Orçamento Familiar – POF. 1995-1996.

IPEA/ANTP – *Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil*. 1998

GOMIDE, A. A. *Transporte Urbano e Inclusão Social*. Texto para Discussão 960, Ipea, julho de 2003.

ITRANS. Mobilidade e Pobreza. Relatório Final. Abril, 2004

MARICATO, Ermínia – *Brasil Cidades, alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (SeMOB/DENATRAN) – *Plano de Ação de Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas*, maio de 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, Caderno 1. Novembro de 2004.

ROLNIK, Raquel e BOTLER, Milton – *Por uma política de reabilitação de centros urbanos*. Revista Óculum, São Paulo, 2004.

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

MÓDULO 2

*Cidade, Cidadão e
Mobilidade Urbana Sustentável*

1. A VIDA NAS CIDADES COMO PONTO DE PARTIDA PARA AS NECESSIDADES DE MOBILIDADE

As cidades têm como papel principal maximizar a troca de bens e serviços, cultura e conhecimentos entre seus habitantes, mas isso só é possível se houver condições de mobilidade adequadas aos seus cidadãos. Neste sentido, mobilidade pode ser entendida como a capacidade de se atender as necessidades da sociedade de se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas.

As questões relativas à mobilidade assumem hoje grandes proporções nas áreas urbanas. A realização das atividades diárias mais simples, como o acesso ao trabalho, educação, recreação, compras e aos serviços tem sido dificultada por problemas crescentes associados às condições de deslocamento e, por conseguinte, tem consumido uma proporção significativa de recursos financeiros, humanos e naturais, com forte impactos no meio ambiente, entre os quais, aqueles relativos à poluição do ar e à degradação do patrimônio urbano. Deste modo, além de responsável por prejuízos econômicos e ambientais, a deficiência das condições que garantem a mobilidade traz também reflexos diretos ao convívio social e interatividade nas cidades.

Outros fatores também associados à mobilidade, como segurança, emprego, saúde e moradia têm sido importantes para a determinação da qualidade de vida urbana. Assim, fundamental para a melhoria da qualidade de vida urbana é o desenvolvimento de um novo paradigma sistêmico que envolva direta e indiretamente todos os aspectos relacionados à mobilidade urbana, garantindo a manutenção dessa qualidade de vida alcançada, para diferentes espaços de tempo e para futuras gerações, isto é, que tenha o caráter de desenvolvimento sustentável (figura 1).

Desta forma, reformular as políticas de mobilidade com o objetivo de se promover uma melhor qualidade de vida nas cidades, buscando como objetivo maior seu desenvolvimento sustentável, se constitui hoje em um dos principais desafios que enfrentam administradores, planejadores e gestores públicos. Para isso, no entanto, se faz necessário um maior conhecimento dos problemas enfrentados pelos centros urbanos brasileiros e, ainda, uma visão ampla e integrada do conceito de mobilidade sustentável e de seus aspectos relevantes para o contexto do país, bem como a adoção de uma cultura de pensamento para diferentes espaços de tempo (curto, médio e longo prazos), isto é, pensamento estratégico cobrindo as várias dimensões que estão



Figura 1: Alguns dos elementos que devem ser considerados na definição de mobilidade urbana sustentável.

encerradas no Sistema de Mobilidade, e que serão explicitadas mais adiante.

Nos tópicos a seguir, serão apresentados alguns elementos que ajudarão a avançar na construção desse novo olhar sobre o desenvolvimento urbano, sempre considerando que a mobilidade influencia diretamente a qualidade de vida dos centros urbanos brasileiros.

2. O QUE É SUSTENTABILIDADE URBANA?

O crescimento do número de pessoas vivendo nas cidades, a contínua sobrecarga nos recursos naturais, na infra-estrutura e nas instalações urbanas, além dos profundos impactos causados no meio ambiente têm, por conseqüência principal, a deterioração da qualidade de vida nas cidades. Todos estes fatores têm conduzido à preocupação com a sustentabilidade urbana, expressa principalmente através dos inúmeros debates, conferências e documentos sobre o tema produzidos principalmente nas últimas décadas do século XX. Entre estes cabe destacar:

- O relatório Nosso Futuro Comum (ou Relatório Brundtland), publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que apresentou o que se constitui hoje em uma das definições mais aceitas e difundidas sobre o tema. Segundo a comissão, desenvolvimento sustentável é aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”;
- A Agenda 21, documento discutido e aprovado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, que consiste em um programa de ação a ser implementado pelos governos signatários com o objetivo de reverter a atual situação de degradação ambiental, promover desenvolvimento socioeconômico e reduzir as desigualdades sociais dentro e fora dos países;

- A Agenda Habitat, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ocorrida em Istambul, Turquia, em 1996. Neste documento são tratados aspectos fundamentais para a provisão de moradia adequada para todos os cidadãos e para a garantia de padrões de desenvolvimento sustentáveis para os assentamentos humanos.

A diversidade de documentos relativos ao tema conduz, no entanto, à dificuldade em se estabelecer uma definição única e consensual para a questão da sustentabilidade urbana. Do mesmo modo, os conceitos apresentados mostram-se fortemente influenciados por fatores como localização geográfica, estágio de desenvolvimento econômico, características e interesses específicos das nações ou grupos que os desenvolveram. Apesar dessas variações há, no entanto, pontos em comum entre as diversas definições e entre os temas considerados nos debates sobre o desenvolvimento sustentável. Entre estes, está o “espaço” onde deve ocorrer o desenvolvimento para que ele seja sustentável. Este espaço pode ser entendido como a interseção entre as dimensões econômica, social e ambiental, como mostra a área escura da Figura 2.

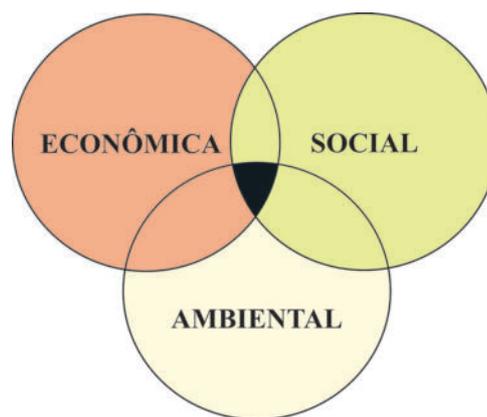


Figura 2: Dimensões freqüentemente consideradas nos diferentes conceitos de sustentabilidade e o “espaço” onde ocorreria o desenvolvimento sustentável.

Uma abordagem mais operacional da sustentabilidade urbana focada nestas três dimensões tem, como centrais ao desenvolvimento de comunidades sustentáveis, os seguintes aspectos:

- No nível econômico, os custos associados à construção, operação e manutenção das infra-estruturas e serviços de suporte ao desenvolvimento urbano não devem superar as limitações existentes ou comprometer demandas de investimento em setores prioritários;
- No nível social, as cidades devem ser socialmente diversas, adaptáveis a diferentes estilos de comportamento e, adicionalmente, oferecer aos habitantes oportunidades equitativas de acesso às atividades e serviços essenciais;
- Em termos ambientais, cidades sustentáveis devem ser projetadas de forma a minimizar a poluição do ar, do solo, da água, reduzir desperdícios e o consumo de recursos, além de proteger os sistemas naturais de suporte à vida (PBD, 1995 apud SILVA et al., 2002).

Além destas, outras questões emergem com naturalidade quando se discute a necessidade das cidades buscarem padrões de desenvolvimento mais sustentáveis. Entre estas questões estão a provisão de moradia adequada, alimentação, saúde, educação, qualidade ambiental e, sem dúvida, a questão da mobilidade.

3. MOBILIDADE URBANA: O QUE É E COMO CONTRIBUI PARA A SUSTENTA-BILIDADE DAS CIDADES?

O sistema de mobilidade dá condições aos cidadãos e bens de deslocarem-se de forma segura e eficiente, garantindo o acesso físico às atividades e serviços de que necessitam e a perfeita manutenção da dinâmica urbana. Influenciam a mobilidade fatores como as dimensões do espaço urbano, a complexidade das atividades nele desenvolvidas, a disponibilidade de serviços de transporte e as características da população, especialmente no que diz respeito a questões como renda, faixa etária e

gênero. Do mesmo modo, as condições de mobilidade afetam diretamente o desenvolvimento econômico das cidades, a interação social e o bem-estar de seus habitantes.

Conforme MACÁRIO (2003), a mobilidade urbana pode ser considerada como um conjunto estruturado de modos, redes e infra-estruturas, constituindo um sistema complexo. Assim, um fator determinante para a performance de todo o sistema é como as suas partes se encaixam, o que está diretamente relacionado com o nível de interação e compatibilidade entre agentes e processos intervenientes no sistema.

Os atuais níveis de congestionamento, a dispersão cada vez maior das cidades, os impactos no meio ambiente, a ineficiência e baixa qualidade do transporte público e a adoção cada vez maior do transporte individual têm, no entanto, levantado as seguintes questões: As atuais condições de mobilidade urbana oferecidas à população são sustentáveis? O que se espera de uma mobilidade urbana sustentável?

O conceito de mobilidade urbana sustentável busca incorporar aos preceitos de sustentabilidade econômica, social e ambiental a capacidade de se atender as necessidades da sociedade de se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas, visando, em última análise, a melhoria da qualidade de vida urbana desta e das futuras gerações.

Um primeiro conceito trabalhado pela OECD e posteriormente complementado pelo Grupo de Especialistas em Transportes e Meio Ambiente da Comissão Européia, define como mobilidade sustentável aquela que “contribui para o bem-estar econômico e social, sem prejudicar a saúde humana e o meio ambiente, integrando as dimensões sociais, econômicas e ambientais, podendo ainda ser definida como aquela que:

- Permite a satisfação das necessidades básicas de acesso e mobilidade de pessoas, empresas e sociedade, de forma compatível com a saúde humana e o equilíbrio do ecossistema, promovendo

- igualdade dentro das gerações e entre as mesmas;
- Possui custos aceitáveis, funciona eficientemente, oferece a possibilidade de escolha do modo de transporte e apóia uma economia dinâmica e o desenvolvimento regional;
 - Limita as emissões e os resíduos em função da capacidade da Terra para absorvê-los, utiliza recursos renováveis a um ritmo inferior ou igual a sua renovação, utiliza os recursos não renováveis a um ritmo inferior ou igual ao desenvolvimento de substitutos renováveis e reduz ao mínimo o uso do solo e a emissão de ruído” (OECD, 2000 apud MOURELO, 2002).

Para o *World Business Council for Sustainable Development*, mobilidade sustentável é a capacidade de atender as necessidades da sociedade em deslocar-se livremente, acessar as atividades e serviços de que necessita, comunicar-se, comercializar e estabelecer relações sem sacrificar outros valores humanos ou ecológicos fundamentais, hoje e futuramente (WBCSD, 2001).

No Brasil, as iniciativas em difundir o conceito de mobilidade urbana sustentável têm sido coordenadas pelo Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB), a qual tem se empenhado em formular uma definição para o tema, de modo a nortear as políticas de gestão pública a serem traçadas. Esta definição procurou, de um modo geral, incluir os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, que constituem a base do conceito de desenvolvimento sustentável propriamente dito, aos relativos à mobilidade urbana, com um enfoque especial para as condições de acessibilidade. Conforme a SEMOB, mobilidade urbana sustentável é o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visam proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira

efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável (SEMOB, 2005).

Ainda que os conceitos sejam bastante amplos, de um modo geral, a questão da mobilidade vem sendo tratada no contexto do planejamento urbano apenas como uma questão de provisão de serviços de transporte. No entanto, ainda que a disponibilidade de transporte seja fundamental para o desenvolvimento das atividades urbanas, não só o acesso físico às diferentes tecnologias determina as condições de mobilidade nas cidades. Especialmente nas grandes áreas urbanas, inúmeras situações hoje experimentadas acabam por refletir em problemas que afetam a mobilidade de seus habitantes, como por exemplo, a precariedade da infra-estrutura urbana, falta de planejamento urbano, segurança, inclusão social, entre outros.

Desta forma, pode-se dizer que os problemas de mobilidade são multidimensionais e não envolvem exclusivamente questões ligadas ao acesso aos meios de transporte. Estes envolvem também questões mais complexas do cotidiano, além de aspectos ligados ao planejamento físico e organização das cidades. Todos estes fatores exercem, por sua vez, influência direta sobre a sustentabilidade das cidades. Em última análise, os problemas associados à mobilidade em todas as formas e dimensões têm contribuído para o declínio da qualidade de vida e a perda de eficiência da economia nas cidades.

Pode-se afirmar assim, que a construção de comunidades sustentáveis implica em profundas mudanças nos transportes e no desenvolvimento de um novo paradigma que considere os conceitos associados ao aumento da mobilidade urbana. As iniciativas desenvolvidas no sentido de se discutir este novo paradigma têm recebido, no entanto, diferentes denominações ao redor do mundo, refletindo preocupações e interesses específicos das comunidades interessadas em desenvolvê-lo. Entre as diferentes denominações encontradas estão: transporte sustentável, mobilidade sustentável, transporte humano, mobilidade cidadã, entre outros.

Adota-se aqui o termo mobilidade sustentável, segundo a definição da SEMOB, por acreditar que esse reflete, por ora, a pluralidade da questão, além de ser o termo comumente utilizado nos debates sobre o tema no Brasil.

Nas iniciativas que vêm sendo promovidas no sentido de definir a mobilidade sustentável e de identificar os principais aspectos que devem ser contemplados nas políticas desenvolvidas com o intuito de promovê-la, alguns temas emergem com frequência. Entre estes estão a redução do uso de combustíveis fósseis, a minimização dos impactos do desenvolvimento sobre o ambiente natural com base em um maior adensamento das cidades, a criação de comunidades mais compactas e maior integração física entre os diferentes usos do solo. Todas estas mudanças implicam, finalmente, em novas formas de mobilidade e em diferentes modelos de uso do solo. Do mesmo modo, qualquer proposta para o desenvolvimento de comunidades sustentáveis tem como componente fundamental a implementação de um sistema de transporte realmente coletivo, eficiente e de qualidade. Esses e outros fatores são resumidos no Quadro 1.

3.1. Relação Desenvolvimento Sustentabilidade Urbana

A análise de sustentabilidade para o setor de transportes é resultado de três parâmetros — desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento ecológico — que ao mesmo

	Equilíbrio e integração entre os diferentes modos de transporte
	Uso eficiente dos recursos energéticos
	Tecnologia para o transporte sustentável
	Gerenciamento da demand a e redução da necessidade por transporte em sua origem
	Gerenciamento de oferta de transportes para controle do crescimento da demanda
	Controle do crescimento urbano para a redução dos tempos de viagem e consumo de combustíveis
	Incentivo à adoção de modos não-motorizados de transportes
	Mobilidade para portadores de deficiência
	Melhoria da qualidade do transporte público
	Aplicação de tarifas justas

Quadro 1: Aspectos da mobilidade urbana sustentável.

tempo em que colidem, não podem deixar de cooperar um com o outro (RIBEIRO, 2000). Cada tipo de desenvolvimento, apesar de propor análises diferenciadas para um mesmo evento devem ser sobrepostos, como demonstra o Quadro 2 a seguir:

Desenvolvimento Econômico	Desenvolvimento Social	Desenvolvimento Ecológico
Crescimento econômico	Satisfação de necessidades humanas básicas	Respeito à capacidade ambiental
Maximização dos Lucros	Eqüidade Social	Conservação e reciclagem de recursos
Expansão do Mercado	Participação da comunidade	Redução de efluentes
Internalização de custos	Acessibilidade universal	Uso de tecnologias apropriadas

Quadro 2: Parâmetros a serem analisados pelos tipos diferentes de desenvolvimento.

Somente a cooperação de diversos profissionais de diversas áreas e a comunidade pode fazer com que haja uma harmonia entre as três vertentes do desenvolvimento em busca do desenvolvimento sustentável (Figura 3).

planeta. A Engenharia aplica, em grande escala, muito do conhecimento científico desenvolvido pelo ser humano ao longo dos séculos, entretanto a maneira como se intervém no ambiente pode prejudicá-lo de forma muitas vezes irreversível. Os projetos de infra-

estrutura, devido à magnitude das áreas que ocupam, quantidade de pessoas que mobilizam, insumos que utilizam e resíduos que produzem são causadores de grandes impactos ambientais. Sendo assim, os projetos e processos desenvolvidos no âmbito dos transportes deveriam incluir vetores de sustentabilidade ambiental (CAMPI,

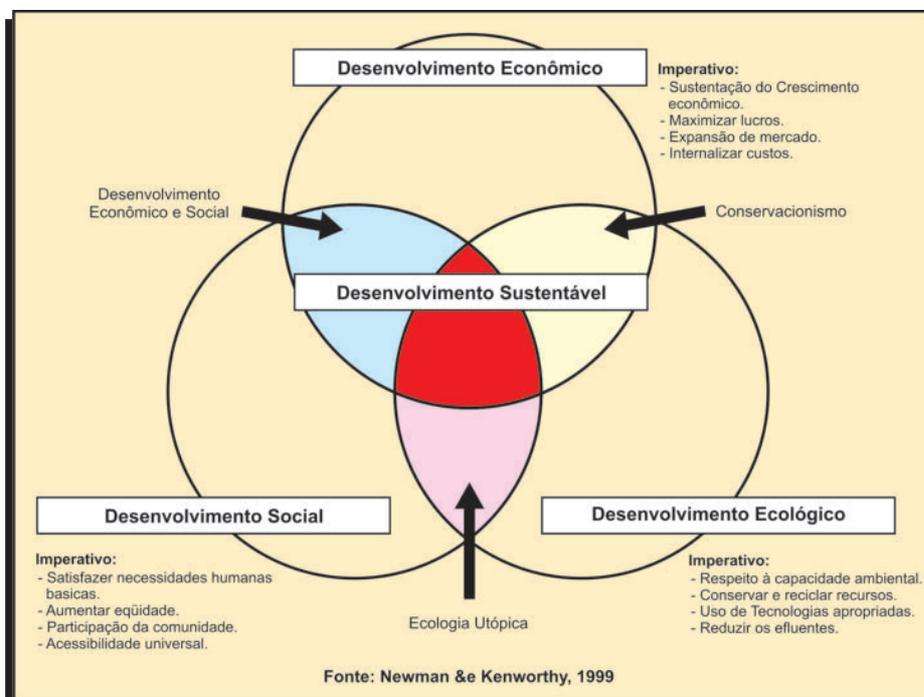


Figura 3: Representação gráfica da proposta de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável compreende encontrar uma solução em que coexistam diversos interesses sociais, econômicos e ambientais, não de forma preservacionista, mas sim de modo a causar o menor impacto possível pela intervenção e satisfazer as funções para a qual foi planejada.

A consciência de que os recursos naturais são finitos e devem ser preservados para a manutenção da vida e da civilização humana é de fundamental importância para todos os indivíduos que habitam o

2004).

Segundo o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2003), os meios de transporte são responsáveis por cerca de 30% do consumo comercial de energia e cerca de 60% do consumo total mundial de petróleo líquido. Há uma rápida motorização, principalmente nos países em desenvolvimento, não havendo investimentos em quantidade suficiente para o adequado planejamento de transportes, nem tampouco para a gestão e infra-estrutura para o tráfego. Essa situação agrava a cada dia os problemas relacionados a acidentes e danos à saúde pela poluição sonora e do ar. Todos esses problemas

causam grande impacto nas populações urbanas, especialmente sobre os grupos de baixa renda ou sem rendimento.

Os problemas relacionados à mobilidade urbana podem derivar do crescimento populacional das cidades, da instalação de empreendimentos cuja demanda por tráfego é intensa e também de fatores sociológicos e culturais.

Finalmente, outros fatores importantes, são que a gasolina vem decaindo de preço, facilitando assim o uso do automóvel e também a maior parte dos sistemas sobre trilhos, encontra-se subutilizada (ANTP, 2004).

A utilização do veículo de passeio particular é algo que pode se tornar insustentável caso continue aumentando de maneira desenfreada, pois produz além de emissões químicas e sonoras, aumento dos acidentes de trânsito e aumento no tempo de deslocamento dos cidadãos. É evidente, sobretudo nas grandes cidades brasileiras, que o automóvel não é apenas uma ferramenta de locomoção, mas também um símbolo de status. Em geral, a maioria das pessoas trata os seus carros particulares diferentemente de como tratam seus televisores ou computadores e, a partir de 1995, quando o automóvel particular começou a se tornar um produto muito mais acessível, o aumento de veículos nas ruas das grandes cidades foi assustador. Dessa forma a demanda por transporte público caiu nessas cidades, sobrecarregando as vias urbanas.

Em 1996, de todos os veículos produzidos no Brasil, 81 % foram automóveis particulares e, do total da frota de veículos em circulação, estes correspondem a 68 %.

Mais alarmante é a taxa de crescimento da utilização desses veículos.

3.2. A estrutura territorial como condicionante das políticas de mobilidade urbana

A estrutura territorial do espaço urbano constitui um elemento fortemente condicionador das políticas de mobilidade urbana devido à rigidez que a caracteriza, sendo essencialmente definida através de variáveis como a dimensão, a morfologia/ desenho, a disposição e função das redes principais de infra-estruturas (nomeadamente de transporte) e a localização das atividades econômicas e sociais. Tais aspectos condicionam de modo determinante o modelo de organização do espaço urbano e, em particular, os respectivos padrões de mobilidade.

Tratando-se de uma realidade sobre a qual não é possível intervir com resultados imediatos, a estrutura territorial assume-se fundamentalmente como um dado inicial que influencia decisivamente a configuração das intervenções no sistema de transportes (ao qual é reconhecida maior flexibilidade). Neste sentido, a intervenção na estrutura territorial é essencialmente desenvolvida num horizonte de longo prazo (*políticas para a cidade do amanhã*), ao passo que a intervenção no sistema de transportes permite a adoção de referenciais temporais de curto e médio prazo (*a cidade de hoje*), devendo a sua coerência ser globalmente assegurada no âmbito de uma estratégia integrada de mobilidade urbana onde a estrutura territorial surge como um palco onde as dimensões sociais, ambientais, econômica e de equilíbrio modal vão acontecer.

Dentre as principais tendências de (re)estruturação do espaço urbano que têm vindo a ser desenvolvidas ao longo dos últimos anos, a dinâmica da(s) centra-lidade(s) tradicional(ais) é aquela que maior interesse reveste na ótica da estrutura

Ano	Veículos	População (milhões)			Hab/veic.
		Total	Urbana	%Urbana	
1950	426.621	51.937	18.782	36	122
1960	987.613	70.991	31.303	44	72
1970	3.111.890	93.139	52.084	56	30
1980	10.731.695	119.099	80.486	68	11
1990	15.932.848	143.395	110.990	77	9
1995	25.336.260	152.374	120.350	79	6

Em 1995 existiam seis brasileiros para cada automóvel. Considerando que a grande maioria da população e dos automóveis se encontram em pequenas regiões do território nacional, há uma superocupação por parte desses veículos nos grandes centros urbanos

Quadro 3: Mudança na população e no número de veículos

Fonte: ANTP, 2004.

territorial e dos padrões de mobilidade urbana. Com efeito, o declínio demográfico e funcional das centralidades tradicionais (muitas vezes correspondente com o próprio centro histórico) constitui um processo que tem afetado a generalidade das cidades ao longo do seu processo de crescimento, sendo freqüente o desenvolvimento de novas centralidades em sua substituição.

A natureza das políticas urbanas adotadas para gerir estas transformações tem vindo a ser consubstanciada através da adoção de uma de duas estratégias principais: a primeira possui um caráter monocêntrico e consiste na revitalização e/ou reforço da centralidade tradicional, combinando a requalificação urbanística com a dinamização da base das atividades econômicas e sociais; a segunda, por sua vez, possui um caráter policêntrico e consiste na criação de centralidades alternativas, combinando a concentração de investimentos públicos com a atração seletiva de iniciativas privadas para essas localizações.

O critério de escolha de uma destas estratégias de intervenção na estrutura territorial está relacionado, em grande parte, com a dimensão da cidade. As cidades de pequena dimensão que optem prematuramente pela estratégia policêntrica estão, de algum modo, encorajando a expansão urbana; por sua vez, as cidades de maior dimensão (por exemplo, áreas metropolitanas) que persistam na implementação de estratégias monocêntricas, concentrando as atenções no centro da cidade, correm o risco de perda de controle nas áreas periféricas, onde a dinâmica urbanística é mais intensa – neste caso, a expansão urbana descontrolada é o maior risco enfrentado.

A forma e o desenho urbano são, igualmente, fatores que condicionam os padrões de mobilidade urbana em diferentes escalas. Em termos agregados (macro-escala), o padrão de estruturação do espaço urbano é significativamente influenciado pela implantação das infra-estruturas de transporte e pelos níveis de acessibilidade gerados em transporte coletivo e particular, bem como pela relação que apresentam com a localização de atividades. Em termos mais localizados (micro-escala), reconhece-se

a importância da qualidade do espaço urbano enquanto fator potenciador (ou condicionante) da utilização de modos de transporte não motorizados (circulação a pé e/ou bicicleta).

A Figura 4 a seguir, obtida em Snellen (ver referência abaixo) apresenta várias situações desejáveis e não desejáveis (muitas vezes usuais) no que concerne à evolução do uso e ocupação do solo urbano.

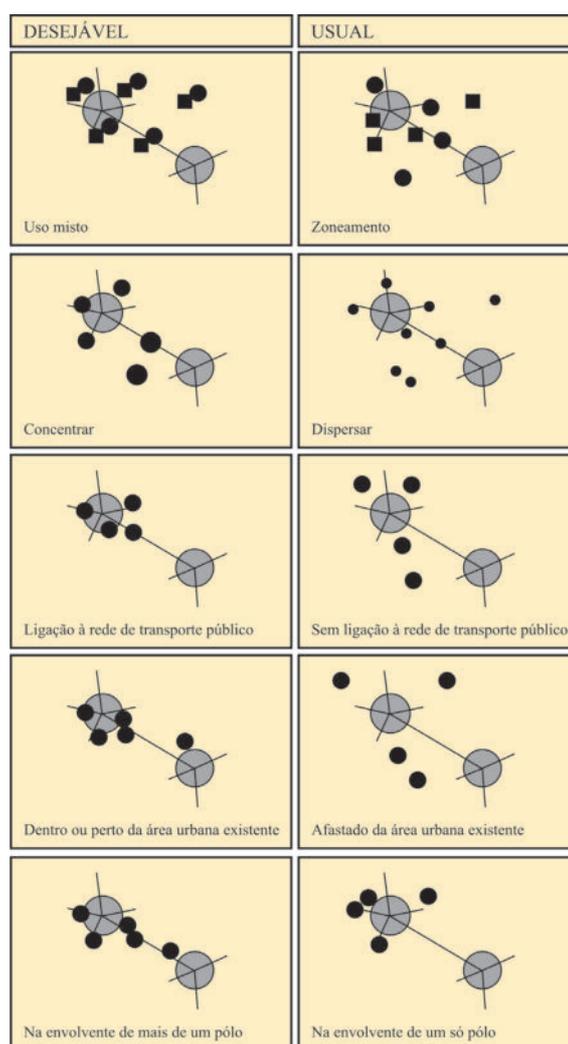


Figura 4: Princípios desejáveis e não-desejáveis da ocupação do solo urbano.

Fonte: Adaptado de Verroen, 1995, *apud* Snellen, 2002.

Por fim, mas não menos importante, a localização de atividades assume-se enquanto força motriz dos padrões espaciais de mobilidade urbana por via das relações estabelecidas entre pólos atratores e

geradores de deslocamentos. A este respeito, a questão central reside na diferenciação dos padrões localizacionais que caracterizam as várias atividades e nos impactos que daí advêm para a respectiva disjunção espacial, bem como na capacidade de influenciá-los.

3.3. Medidas de intervenção sobre as interações transportes-uso do solo

A promoção de padrões de mobilidade eficazes e eficientes faz apelo à mobilização de uma gama diversificada de medidas concretas de atuação que, isolada ou conjuntamente, devem contribuir para a resolução/ mitigação dos problemas detectados ou esperados.

Podem ser adotados genericamente três grandes tipos de medidas de atuação sobre as interações transportes-uso do solo que influenciam os padrões de mobilidade urbana: (i) medidas de promoção do transporte coletivo (ii) medidas de promoção de modos alternativos de transporte e (iii) medidas de restrição à utilização do transporte automóvel. Os sub-capítulos seguintes descrevem de modo mais detalhado cada um destes itens.

3.3.1 Medidas de promoção do transporte coletivo

Este tipo de medidas consiste na aplicação de mecanismos que visam potenciar a utilização do transporte coletivo por parte da população, materializando-se através de ações concertadas ao nível do ordenamento físico do espaço urbano e/ ou do sistema de transportes. São essencialmente três as medidas deste tipo que têm vindo a ser implementadas em algumas cidades observadas: (i) melhoria da oferta de transporte coletivo em áreas urbanas consolidadas, (ii) localização de áreas de expansão urbana na proximidade de pontos estratégicos do sistema de transporte coletivo e (iii) renovação e/ou revitalização de terminais de transporte coletivo e respectivo entorno.

3.3.2 Medidas de promoção de modos alternativos de transporte

Este tipo de medida consiste na aplicação de mecanismos que visam potencializar a utilização de modos de transporte individual alternativos à utilização do automóvel particular, materializando-se através de ações majoritariamente dirigidas à criação de condições materiais para o efeito. São essencialmente três as medidas deste tipo que têm vindo a ser implementadas: (i) desenvolvimento de estruturas urbanas compactas e multifuncionais, (ii) reconversão de áreas centrais desvitalizadas e (iii) promoção de espaços urbanos adaptados.

3.3.3 Medidas de restrição à utilização do transporte por automóvel

Este tipo de medidas consiste na aplicação de mecanismos que visam à limitação do tráfego automóvel em espaço urbano, contribuindo assim para a redução dos níveis de congestionamento, poluição e ruído, bem como o aumento da segurança para a circulação de pedestres e bicicletas. São essencialmente três as medidas que têm sido implementadas: (i) concepção de espaços urbanos com circulação automóvel condicionada, (ii) controle e oferta dos estacionamento e (iii) readequação do espaço público urbano, como a substituição de vias de circulação para automóveis por vias para pedestres e ciclistas.

3.4. Conceitos de Redes Integradas

As limitações de cada modo, associadas à falta de planeamento urbano que leva ao desordenamento das cidades remetem à necessidade de se desenvolver redes de mobilidade baseadas na compatibilidade e complementaridade dos serviços, onde cada modo deve servir a necessidades de mercado específicas. Assim, a gestão da mobilidade urbana deve ser feita

de forma integrada, onde o sistema de mobilidade urbana deve ser concebido sob a ótica da satisfação das necessidades de mobilidade dos cidadãos (MACÁRIO, 2004).

São consideradas redes do sistema de mobilidade urbana, a rede de transporte coletivo em meio terrestre e aquático, a rede de transporte individual motorizado, a rede de transporte individual não motorizado e as respectivas infra-estruturas. Dentro de uma rede estruturada, os diversos modos irão alimentar-se uns aos outros, proporcionando diferentes configurações para a cadeia de serviços, de acordo com as diferentes intensidades de demanda (picos, entre-picos, serviços noturnos, finais de semana). Nesta estrutura o transporte coletivo desempenha um importante papel, configurando-se como principal opção de transporte de massa.

Segundo MACÁRIO (2005), para que uma rede constituída pelos vários modos ofereça boas alternativas aos usuários é necessário que esta esteja articulada de forma a hierarquizá-los em função de suas vocações. Da mesma forma, deve-se assegurar as várias dimensões de integração para que os serviços possam ser utilizados de forma eficiente na cadeia de mobilidade organizada pelo próprio usuário.

A abordagem do sistema de mobilidade urbana como uma rede integrada pressupõe a interação entre o transporte tradicional, o transporte alimentador ou complementar, o transporte individual motorizado e transporte individual não motorizado, em um sistema de mobilidade organizado e hierarquizado onde cada modo desempenha uma função específica. A hierarquização das redes de mobilidade é determinante para que o usuário disponha de boas alternativas.

Além de uma gestão integrada, o sistema de mobilidade urbana deve seguir uma política coerente e articulada com as políticas de ordenação do território, ambiente, e com a realidade econômica e social em que se insere. Esta articulação deve, por fim, estender-se a todos os componentes do sistema.

4. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

A definição de uma política de mobilidade urbana é uma questão complexa, uma vez que esta é bastante relacionada às características específicas do local e às opções políticas, as quais variam não só em diferentes regiões de um país como até mesmo em comunidades vizinhas atendidas pelo mesmo sistema de mobilidade.

Além das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dos princípios preconizados pelo Ministério das Cidades por meio da Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade, os municípios contam com uma série de instrumentos legais utilizados como guia para a implementação de sua política urbana, dos quais os principais são resumidos a seguir.

4.1. Instrumentos de Planejamento Urbano

O ato de planejar é tentar antever e diagnosticar problemas e mobilizar recursos para corrigir e transformar positivamente as situações indesejáveis e socialmente injustas. Para planejar e controlar o desenvolvimento das cidades utilizam-se diversas ferramentas, dentre as quais o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo são as principais. No caso dos transportes, o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade é imprescindível.

4.1.1 Plano Diretor

Tornou-se obrigatório a partir da Constituição de 1988 para qualquer município com população maior do que 20.000 habitantes. Esse documento “guia” as ações através de normas e diretrizes e institucionaliza o planejamento urbano municipal com a finalidade de agregar qualidade de vida à população. É muito importante que o plano diretor seja um instrumento de gestão democrática e vise o bem-estar social, impedindo ações decorrentes das atividades

econômicas que sejam prejudiciais ao meio ambiente e à qualidade de vida. Dentre outros aspectos, cabe ao plano diretor tratar das seguintes questões (ANTP,1997):

- Delimitação das áreas urbanas e rurais;
- Definição dos investimentos públicos em infra estrutura urbana e social;
- Ordenação do crescimento da cidade;
- Proteção, preservação, renovação e ampliação do patrimônio histórico, cultural e ambiental;
- Definição das formas de combate à especulação imobiliária.

Seqüência de atividades para elaboração do Plano Diretor

- Identificar leis e regulamentos existentes;
- Definir princípios urbanísticos, sociais e econômicos;
- Organizar grupo de trabalho entre os setores ligados ao desenvolvimento urbano, ao transporte e ao trânsito, definindo formas de participação da sociedade;
- Desenvolver o plano diretor e obter aprovação junto a Câmara Municipal;
- Definir instrumentos de implantação e continuidade.

4.1.2 Leis de Uso e Ocupação do Solo

Derivam-se do plano diretor e definem a localização das funções urbanas (habitacional, serviços, industrial, agrícola, institucional e de lazer) e também o adensamento do espaço. Tais leis de zoneamento são importantes para o planejamento de transportes por definir o tipo de espaço que o sistema viário irá compatibilizar. Dessa forma, cabe às leis de uso e ocupação do solo (ANTP, 1997):

- Controlar as tendências de construção excessiva em áreas disputadas;
- Impor restrições ao uso do solo a atividades incompatíveis;
- Estabelecer o equilíbrio entre a distribuição espacial da população, das atividades e da capacidade de infra-estrutura (inclusive do sistema viário e do transporte coletivo) restringindo o coeficiente de aproveitamento dos lotes, a taxa de ocupação e os usos compatíveis em cada zona.

Seqüência de atividades para elaboração das Leis de Uso e Ocupação do Solo

- Analisar leis existentes;
- Identificar conflitos relacionados à ocupação inadequada;
- Estudar perfil urbano, econômico e social dos locais problemáticos;
- Definir perfil desejado frente às tendências de desenvolvimento e às determinações do plano diretor;
- Propor nova legislação de uso e ocupação do solo.

4.1.3 Operações Urbanas

As operações urbanas visam modificar e reestruturar o uso e a ocupação do solo de acordo com problemas identificados no âmbito urbanístico ou social. Podem alterar o sistema física e legalmente para concretizar as seguintes ações (ANTP, 1997):

- Conter os processos de degradação ambiental;
- Recuperar áreas nas quais ocorre declínio das atividades econômicas;
- Recuperar áreas que apresentam incompatibilidade entre a demanda e a oferta de infra-estrutura;
- Estabelecer um regime de exceção para o uso e ocupação do solo (ponto central).

Para estabelecer o regime de exceção ao uso e ocupação, as operações urbanas conjugam as ações dos três setores do planejamento (urbano, transporte e trânsito) através da utilização de instrumentos urbanísticos, alterações jurídicas, redimensionamento do sistema de transportes e reorganização do trânsito.

Seqüência de atividades para elaboração das Operações Urbanas

- Identificar as áreas da cidade que apresentam problemas graves de congestionamento e degradação ambiental ou urbanística, ou então que carecem de melhor acessibilidade;
- Definir objetivos e prazos para as mudanças pretendidas;
- Fazer pré-estudo de renovação identificando as principais medidas urbanísticas, de transportes e de trânsito necessárias às mudanças desejadas;
- Identificar potenciais parceiros e beneficiários;
- Montar plano de co-participação entre governo, iniciativa privada e sociedade, definindo responsabilidades;
- Dar o formato legal necessário ao plano;
- Negociar sua aprovação política e pela sociedade; Implantar a operação.

4.1.4 Controle de Pólos Geradores de Tráfego

Pólos geradores de viagens são empreendimentos que têm como característica atrair grande quantidade de pessoas e cargas. Como esses elementos em muitos momentos necessitam de um veículo para circular, tais

construções geram tráfegos intensos ao seu redor e nas suas áreas de influência. Podem ser controlados por instrumentos legais e técnicos e os principais problemas relacionados a esses pólos são (ANTP, 1997):

- Inserção inadequada do empreendimento na malha viária existente;
- Perturbação indevida no tráfego de passagem;
- Falta de vagas de estacionamento;
- Falta de segurança na travessia de pedestres.

A análise dos pólos geradores de tráfego deve ser feita em duas etapas interligadas:

a) Análise do projeto arquitetônico:

- Características geométricas e localização dos acessos;
- Disposição e dimensionamento de vagas;
- Vias internas de circulação, raios horizontais e declividades transversais em rampas e acessos.

b) Estudo do impacto sobre o sistema viário de acesso e área do entorno:

- Geração de pontos críticos de circulação e segurança para veículos e pedestres;
- Congestionamentos das vias de acesso pelo esgotamento de sua capacidade;
- Geração de demanda de vagas de estacionamento superior à oferta;
- Geração de impactos ambientais (poluição atmosférica e sonora);
- Alterações no uso e ocupação do solo do entorno.

Seqüência de atividades para controle de Pólos Geradores de Viagens

- Estudar leis existentes (código de edificações e leis de zoneamento);
- Definir as áreas da cidade para as quais se deseja estabelecer controles mais rígidos;
- Estabelecer padrões aceitáveis, em função das condições urbanas, de trânsito e transporte;
- Definir instrumento legais e técnicos para estabelecer exigências aos empreendedores; Cuidar para que as exigências sejam adaptadas às condições específicas do empreendimento e do transporte e trânsito de cada região.

5. DIVERSIDADE DE ENFOQUES NA ABORDAGEM DA MOBILIDADE URBANA SUSTENTÁVEL

Ainda que os problemas relacionados à mobilidade sejam hoje problemas globais, e que

algumas questões sejam abordadas com relativa frequência nos debates sobre o tema, não é possível afirmar que estes sejam idênticos em diferentes partes do mundo. A diversidade de países, povos e culturas e sem dúvida os diferentes patamares de desenvolvimento, fazem com que os problemas de mobilidade sejam diversos e extremamente relacionados ao contexto específico no qual se inserem.

Em países em desenvolvimento, a questão principal consiste na geração de alternativas para uma mobilidade efetiva a baixos custos, visando atender, muitas vezes, grandes deslocamentos necessários para o acesso ao trabalho e outras atividades. Entre as alternativas podem estar tecnologias de baixo custo como a bicicleta e o ônibus, este operado de forma eficiente. O novo paradigma da mobilidade leva ainda à necessidade de se reordenar o espaço urbano e as atividades nele desenvolvidas buscando reduzir o número de deslocamentos motorizados, à construção de espaços de alta qualidade ambiental, além do acesso equitativo aos serviços urbanos.

Além das questões já apresentadas, muitos outros assuntos têm sido considerados em iniciativas para se desenvolver padrões de mobilidade mais sustentáveis para as cidades. Uma breve análise das experiências que vêm sendo desenvolvidas no país e no exterior no que diz respeito à questão pode indicar pontos relevantes e até mesmo caminhos a serem seguidos. As iniciativas resumidas nos Quadros 4 a 7 mostram diferentes enfoques e diferentes dimensões que podem ser abordadas nos debates sobre a questão da mobilidade.

O Plano Integrado de Transportes Urbanos – PITU 2020, lançado em 1999 pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo tem por objetivo principal assegurar o processo contínuo de **planejamento e integração entre os projetos de transportes** dos municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo e os projetos concebidos em esfera estadual. Entre os desejos expressos pelo PITU 2020 está a consolidação da RMSp como uma metrópole competitiva, economicamente diversificada e com funções partilhadas com as regiões vizinhas. Somam-se a estes o aumento da acessibilidade dos grupos de baixa renda; a redução dos congestionamentos de tráfego; a construção de uma metrópole saudável com menos desigualdades sociais; a redução da poluição atmosférica e emissão de ruído. Em última análise, o plano visa impedir a descontinuidade dos programas e metas estabelecidos para a metrópole, incentivando a adoção de mecanismos de gestão eficientes que permitam a concepção e operação integrada do sistema de transporte coletivo e o uso eficiente dos recursos.

Quadro 4: A experiência de São Paulo.

Com o objetivo de facilitar o **acesso ao transporte coletivo** por idosos, deficientes, gestantes e passageiros em geral, a Bhtrans iniciou em outubro de 1999 a substituição de parte de sua frota de ônibus por veículos de piso baixo. Este ônibus traz maior conforto e segurança a todos os passageiros, uma vez que a altura máxima entre o pavimento e o piso do veículo quando parado é de apenas trinta centímetros. Independente dos impactos decorrentes da elevação dos custos de operação do sistema, entende-se que a iniciativa foi fundamental para a melhoria da qualidade do sistema, universalizando o acesso ao serviço de transporte coletivo.

Quadro 5: A experiência de Belo Horizonte.

Fonte: ANTP (2003).

Resultado de uma ação conjunta da Secretaria de Urbanismo e da Companhia de Transportes do Município de Belém, o Projeto Calçada para Todos foi lançado com o objetivo de organizar o uso do passeio público dando **prioridade para o fluxo de pedestres**. O projeto estabeleceu a divisão da calçada em três faixas de uso: uma para equipamentos urbanos, uma destinada ao fluxo livre de pedestres e outra onde é permitida a ocupação por mesas de bar e tapumes de obra. O projeto veio em resposta à ocupação descontrolada do espaço das calçadas por bancas de jornal, arborização, entulhos, entre outros, que dificultavam a circulação de pedestres nas calçadas de Belém.

Quadro 6: A experiência de Belém.

Fonte: ANTP (2003).

O Programa Paz no Trânsito do Distrito Federal é uma experiência pioneira de **controle da violência no trânsito**. Sociedade civil, Estado e mídia unidos, caminharam para construir um ambiente mais seguro na cidade antes conhecida pelo risco de morte em suas ruas e avenidas. Entre as medidas adotadas estavam a fiscalização eletrônica de velocidade dos veículos, policiamento, obras viárias e melhoria da sinalização. Mesmo com grande aprovação popular, o programa encontrou resistência e chegou a ser desincentivado no ano de 1999. No entanto, a reação da sociedade forçou o governo a retomar a fiscalização especialmente nas faixas de pedestres e a aumentar os pontos de controle da velocidade. Graças à pressão popular, o programa sobrevive em Brasília e torna-se parte da cultura do povo brasileiro.

Quadro 7: A experiência de Brasília.

Fonte: ANTP (2003).

6. ORGANIZAR O SISTEMA DE MOBILIDADE URBANA PARA A CIDADE SUSTENTÁVEL: CASO DE ESTUDO

No trabalho de COSTA et al. (2004) foi relatada uma experiência de geração de idéias para a mobilidade sustentável em uma cidade média brasileira. Tal experiência contou com a participação de um grupo de profissionais e especialistas vinculados a instituições de ensino e pesquisa da região, os quais desenvolvem estudos relacionados ao planejamento urbano e de transportes. Nesta experiência foram elencadas uma série de estratégias e idéias para a promoção da mobilidade sustentável na cidade, levando em consideração suas características específicas e necessidades mais urgentes.

Nesta seção é relatada uma experiência similar que, no entanto, foi desenvolvida para um contexto bastante distinto. As idéias e estratégias apresentadas aqui foram desenvolvidas com o intuito de contribuir para a melhoria das condições de mobilidade na cidade de Recife-PE e sua região metropolitana, e foram geradas durante um exercício proposto para um grupo de profissionais que atuam em órgãos gestores municipais e metropolitanos de transporte urbano. Assim, a experiência prática dos participantes e o profundo conhecimento das carências e potencialidades da metrópole permitiram identificar um conjunto de estratégias e ações direcionadas ao alcance da mobilidade sustentável na região.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) é composta por 14 municípios, como mostra a Figura 6, totalizando uma população de mais de 3,3 milhões de habitantes segundo o IBGE (2000) e, como as demais regiões metropolitanas brasileiras, apresenta problemas de ordem econômica, social e ambiental.

Municípios da Região Metropolitana de Recife

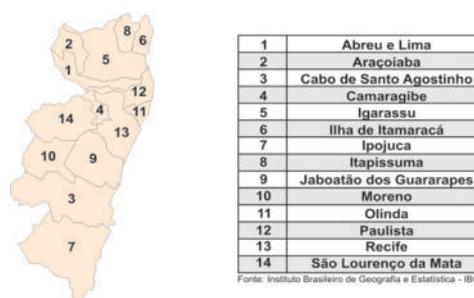


Figura 6: Municípios da Região Metropolitana de Recife.

Fonte: Ministério da Justiça (2005).

Com base nas principais questões levantadas nas discussões promovidas com os gestores e profissionais da região foram identificadas dez metas a serem alcançadas, além de um conjunto de quatro estratégias principais a serem desenvolvidas para promover a mobilidade sustentável na região metropolitana e, em última análise, contribuir para a maior qualidade de vida da população residente. As estratégias identificadas foram associadas a cada uma das metas determinadas na fase inicial da experiência, como mostra o Quadro 8:

Metas	Estratégias			
	1	2	3	4
1. Socialização do conhecimento	X			X
2. Garantir a intermodalidade	X		X	
3. Ordenação do espaço urbano	X	X		X
4. Melhorar o transporte público			X	
5. Melhoria da qualidade de vida	X	X	X	X
6. Socialização do espaço urbano		X		X
7. Busca de alternativas para captação de recursos e geração de receita		X	X	
8. Promover a acessibilidade universal	X	X	X	X
9. Garantir a continuidade de projetos estruturadores			X	
10. Equidade econômica				X

Quadro 8: Metas e estratégias para a mobilidade sustentável na RMR.

Denominação e aspectos principais das estratégias formuladas:

1. NAOMOTOR Modos não motorizados
2. PL_INTEG Planejamento integrado
3. MOTOR Modos motorizados
4. SOC_AMB Sócio-ambiental

Partindo deste conjunto de informações foi desenvolvido um exercício de reflexão e discussão com o intuito de estimular os participantes a estabelecerem idéias e ações para a efetiva transformação das atuais condições de mobilidade na Região Metropolitana de Recife. Esta etapa culminou com a geração de um amplo conjunto de idéias para a mobilidade sustentável da região, que incluiu questões diversas tais como ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana, incremento do transporte público, questões relacionadas ao planejamento físico das cidades e mecanismos político-institucionais. As idéias geradas nesta experiência são apresentadas na íntegra a seguir:

Idéias para a Mobilidade Sustentável na Região Metropolitana de Recife

1. Reduzir a poluição dos rios;
2. Logradouros públicos acessíveis;
3. Política de descentralização de serviços/comércios;
4. Organização da circulação de diferentes modos;
5. Priorização do transporte público e não-motorizados;
6. Restringir o transporte individual motorizado
7. Estimular veículos movidos a energia alternativa não poluente;
8. Adaptar veículos a pessoas com mobilidade reduzida;
9. Compatibilização do desenvolvimento urbano com a infra-estrutura;
10. Análise de viabilidade para implantação de empreendimentos de impacto;
11. Adoção de mecanismos de gestão do uso do solo;
12. Flexibilização/escalonamento de horários de atividades;
13. Estacionamentos em terminais de integração intermodais;
14. Integração de ações de planejamento e execução;
15. Promover a capilaridade de transporte público;
16. Tarifa acessível;
17. Corredores exclusivos para transporte público;
18. Expansão/modernização do sistema estrutural integrado;
19. Medidas para redução da poluição do transporte urbano;
20. Adoção de novas tecnologias para transporte público;
21. Priorização de investimentos em transporte de massa;
22. Parcerias público-privadas;
23. Complementação das vias estruturadoras da RMR;

24. Sistema integrado de ciclovias;
25. Zoneamento de uso do solo que gere contra-fluxo;
26. Alianças estratégicas governos/sociedade/partidos políticos/iniciativa privada;
27. Fomentar turismo;
28. Implantar centros profissionalizantes e agências de desenvolvimento;
29. Compreender a rede de circulação de pedestres como prioritária;
30. Promover a sinalização especial para portadores de necessidades especiais;
31. Garantir acessibilidade em vias inclusive nos projetos de urbanização de baixa renda;
32. Garantia da segurança dos usuários das vias;
33. Construir rotas de acessibilidade (turismo, gastronomia, patrimônio histórico);
34. Campanhas para sensibilização da população da importância da circulação;
35. Implantação/melhoria de sinalização indicativa e de trânsito;
36. Inserir no currículo escolar conceitos de mobilidade e cidadania;
37. Conscientização dos gestores públicos da importância da circulação;
38. Garantir a continuidade dos passeios públicos das vias dos sistemas estruturadoras;
39. Atribuir ao poder público a responsabilidade sobre as calçadas;
40. Reestruturação da agência de desenvolvimento metropolitano;
41. Educação para operadores de transporte público;
42. Estimular o transporte solidário;
43. Promover a educação para o trânsito;
44. Criar estratégias de comunicação das ações que visam à mobilidade;
45. Ampliar a discussão sobre mobilidade para diferentes setores da comunidade;
46. Adequar as legislações ao conceito de mobilidade;
47. Reforçar mecanismos de fiscalização e controle urbano;
48. Promover maior articulação entre os atores;
49. Adequar a aplicação do Código Florestal na área urbana;
50. Reformular modelos de concessão e licitação de transporte público;
51. Criação de consórcios de serviços públicos;
52. Integrar transporte de massa às atividades geradoras de viagens;
53. Adensar corredores de transporte de massa;
54. Aumentar áreas verdes;
55. Reciclagem;
56. Ampliar a atratividade econômica do sistema urbano;
57. Aumentar atividade comercial através da Internet;
58. Atração de mais empregadores (novos ou existentes);
59. Habilidade de atrair desenvolvimento econômico;
60. Estratégias para reduzir a pobreza;
61. Obtenção de ajuda financeira de Organizações Não-Governamentais;
62. Coordenação semafórica;
63. Carona programada;
64. Quiosques em áreas públicas;
65. Uso da Internet para obter informações sobre serviços de transportes;
66. Paradas de ônibus com painéis de informação variável contendo informação sobre a localização dos ônibus;
67. Tornar os rios viáveis para transportes;
68. Sistema integrado para cuidar da logística de transporte. Diferentes companhias encarregadas de diferentes partes do sistema;
69. Regulamentação da utilização do espaço público promocional criado;
70. Recriar estacionamentos periféricos integrados ao transporte público

A multiplicidade de idéias geradas e o dinamismo da experiência desenvolvida na cidade de Recife permitiram identificar alguns fatores-chave para o

sucesso das ações em busca da mobilidade urbana sustentável, onde cabe destacar:

- A necessidade de se conhecer de maneira global as questões que afetam a mobilidade e suas interrelações no contexto das cidades brasileiras;
- A participação ativa de diferentes atores, órgãos e instituições nos debates sobre o tema;
- A necessidade de se definir objetivos estratégicos para a gestão das cidades e o planejamento integrado e dinâmico que considere de forma conjunta questões econômicas, sociais e ambientais;
- E a melhoria das relações institucionais de modo a tornarem mais efetivas as ações no sentido de melhorar as condições de mobilidade urbana.

7. BIBLIOGRAFIA

ANTP (1997). Associação Nacional de Transportes Públicos. *Transporte Humano: Cidades com qualidade de vida*. São Paulo, Brasil.

_____. (2003). Associação Nacional de Transportes Públicos. *Mobilidade e Cidadania*. São Paulo, Brasil.

_____. (2004). Associação Nacional dos Transportes Públicos. *Transporte Público*. Disponível em: <http://www.antp.org.br/TELAS/congresso_transito_transporte9.htm>. Acesso em 30 jun. 2004.

CAMPI, T. M.; RUTKOWSKI, E. (2004). *Módulo Mobilidade: Sustentabilidade das Técnicas de Transporte (fase I)*, Biblioteca Didática de Tecnologias Ambientais (fase VI). Iniciação Científica, (CNPq).

CAMPOS, V. B. G.; RAMOS, R. A. R. (2005). *Proposta de Indicadores de Mobilidade Urbana Sustentável Relacionando Transporte e Uso do Solo*. In: Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 1, 2005, São Carlos, São Paulo, Brasil. Anais. São Carlos.

COSTA, M. S. (2003). *Mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2003.

COSTA, M. S.; DICKEY, J. W.; SILVA, A. N. R. (2004). *Formulação de Políticas de Mobilidade Sustentável com Auxílio dos Pacotes Cyberquest e Quantitative Cyberquest*. In: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 18, 2004. Florianópolis, Santa Catarina. Anais...Universidade Federal de Santa Catarina, pág. 1443-1454.

FERRAZ, A. C. P; TORRES, I. G. E (2001). *Transporte Público Urbano*. Rima, São Carlos, 2001.

FOGLIATTI, M. C. (2004). *Avaliação de Impactos Ambientais: Aplicação aos Sistemas de Transporte*. Ed. Interciência.

IBGE (2000). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 10 jan. 2003.

MACÁRIO, R. (2003). *Integration in urban mobility systems: quality upgrading or competition blockade?* Lisboa: CESUR, Instituto Superior Técnico.

_____. (2004). *Integration as a Tool for Sustainability*. Lisboa: CESUR, Instituto Superior Técnico.

_____. (2005). *Diretrizes Gerais para a Organização e Reforma dos Transportes Urbanos e Implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana*.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2005). *Regiões Metropolitanas no Brasil*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/saude/>. Acesso em: 04 set. 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2003). *Agenda 21 Brasileira*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/mapa.html>>. Acesso em 27 abr. 2003.

MOURELO, A. C. A. (2002). *Un sistema de indicadores para avanzar en la movilidad sostenible*. In: Congreso de Ingenieria Del Transporte, 5., 2002. Santander, Espanha. Memorias ... Santander: p.171-180.

MOORE, J. A.; JOHNSON, J. M. (1994). *Transportation, land use and sustainability*. Florida Center for Community Design and Research. Disponível em: <<http://www.fccdr.usf.edu/projects/tlushtml>>. Acesso em: 06 ago. 2003.

NEWMAN, P. W. G.; KENWORTHY, J. R. (1999). *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Washington D.C., Island Press, 442 p.

SILVA, A. N. R.; SOUZA, L. C. L.; MENDES, J. F. G. (2002). *Planejamento integrado: em busca de desenvolvimento sustentável para cidades de pequeno e médio portes*. Projeto de Pesquisa CAPES/GRICES. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, SP.

RIBEIRO, S. K. (2000) - *Transporte e Mudanças Climáticas*, Ed. Mauad.

SEMOB (2005). Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. *Mobilidade*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=14>>. Acesso em 02 jun 2005.

Snellen, Danielle (2002), *Urban form and activity travel-patterns, an activity-based approach to travel in a spatial context*, Ph.D. Thesis, Technische Universiteit Eindhoven, Faculteit Bouwkunde.

WBCSD (2001). World Business Council for Sustainable Development. *Mobilidade 2001 – Uma Visão Global*. Disponível em: <<http://wbcsmobility.org>>. Acesso em 02 jun 2005.

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

MÓDULO 3

*Planejamento Estratégico da
Mobilidade Urbana*

1. O QUE É PLANEJAMENTO?

Planejar é uma ação essencialmente racional, humana, e para ela existem diversas definições.

Ferrari (1979) define planejamento como

um método contínuo destinado à solução racional de problemas que afetam uma sociedade espacialmente e temporalmente localizada e determinada, antecipando suas conseqüências num momento futuro. É, portanto, um processo continuado que segue métodos científicos para a condução da análise e elaboração de soluções.

Com uma visão um pouco diferenciada, Güell (1997) define como Planejamento (estratégico)

um método sistemático de gerir as mudanças (na empresa) com o propósito de competir vantajosamente (no mercado), adaptar-se ao seu entorno, redefinir produtos e maximizar os benefícios.

Essa definição ressalta um caráter competitivo ao planejamento, particular às relações empresariais-comerciais.

Matus (1984 e 1993) busca uma acepção mais geral e essencial para o Planejamento, e para o ato de planejar, e o define como

a tentativa de submeter à vontade do homem (planejador), o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, que determinam uma direção e uma velocidade à mudança de um contexto.

Neste processo, tenta-se tomar “as rédeas” de uma situação, deixando a posição de *conduzido* para a de *condutor* do próprio destino.

Cada uma destas definições traz embutido um viés específico, a saber: o planejamento tradicional (tecnicista); o planejamento estratégico (foco empresarial); e o planejamento estratégico situacional (político-social). O primeiro concebe o planejamento mais próximo a uma teoria da decisão, segundo a qual o resultado depende das escolhas do planejador/ator singular. O segundo e o terceiro se aproximam da teoria dos jogos, segundo a qual o resultado depende

de um contexto de atores que tomam decisões simultâneas. O segundo diferencia-se do terceiro pela sua forte abordagem não-cooperativa (um ganha, outro perde).

Independente de que viés adotar, alguns elementos se colocam como fundamentais e inerentes ao planejamento: o sujeito que planeja e age; o objeto planejado, que muda; e uma intenção, expectativa, ou fim. Estes aspectos serão oportunamente discutidos nas seções seguintes.

2. O CONFLITO ESSENCIAL DO PLANEJAMENTO: O HOMEM INDIVÍDUO VS. O HOMEM COLETIVO

O conflito entre Homem Indivíduo e o Homem Coletivo é um elemento essencial na compreensão da essência do ator que planeja e age, e inerente a qualquer processo de planejamento.

Matus (1984 e 1993) defende que é no processo de planejamento que o Homem Indivíduo realiza um ato de reflexão superior e reconhece que só a consciência e força do Homem Coletivo pode encarnar a chamada “Vontade Humana” e enfrentar a correnteza do curso normal dos fatos e desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos. Ou seja, nesta afirmação Matus defende que o Homem Indivíduo não é uma força potente para gerar mudanças, força esta apenas conseguida quando o Indivíduo se reconhece Coletivo e, como tal, atua no sentido de provocar mudanças na direção desejada.

O Homem Coletivo é, portanto, força social. Não é, contudo, homogêneo em objetivos e intenções, encarnando em diversas forças sociais com objetivos e desejos diferenciados sobre e em relação às coisas. Quando se fala em ator, considera-se o homem coletivo, como força social capaz de transformação real. Discernir entre atores e expectadores é necessário e determinante na construção de um plano política e pragmaticamente viável.

Desta forma, o planejamento não se refere simplesmente à relação do homem com as coisas. Mas sim, a relação do homem com as coisas relacionadas com outros homens, ou seja, um problema entre os

homens. Isso faz com que o objeto de planejamento seja um elemento em constante mudança, porque sejamos ou não o agente desta mudança, haverá sempre um outro agente atuando na determinação do rumo dos fatos.

Mas qual a relação entre o(s) sujeito(s) que planeja(m)/age(m) e os objetos? Esta questão é objeto da epistemologia do planejamento.

3. A RELAÇÃO ENTRE SUJEITO QUE PLANEJA E OBJETO PLANEJADO

Na construção de sua teoria do planejamento, Matus (1984 e 1993) aborda a relação entre o sujeito que planeja e o objeto planejado. Os principais aspectos serão aqui apresentados, sem entanto, entrar nos debates filosóficos mais profundos.

A relação de sujeito-planejador e objeto-planejado tem sido vista de diversas formas ao longo da história do planejamento, em nuances análogas ao debate existente no âmbito da Teoria do Conhecimento, área da Filosofia. Dois paradigmas são fundamentais: um concebe o sujeito fora do objeto planejado; o outro o concebe como parte do objeto planejado.

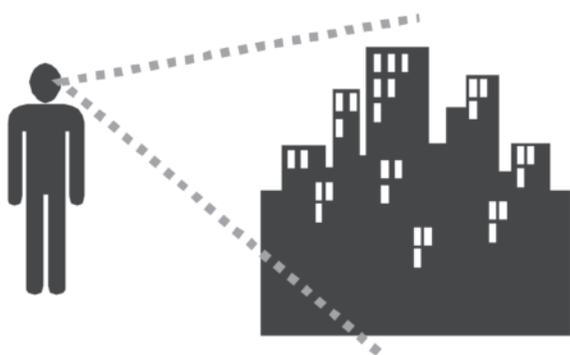


Figura 1: Sujeito fora do objeto. Existe apenas uma interpretação.

Visão 1: Sujeito isolado fora do objeto

Essa, segundo Matus (1984 e 1993) é a abordagem do planejamento tradicional (Normativo).

Segundo esta, existe apenas um sujeito que planeja e apenas um objeto. Este sujeito detém a visão única do objeto, e apenas uma interpretação do objeto é possível. Além disso, esse caso concebe que o objeto é possível de ser apreendido e compreendido

completamente pelo sujeito, que uma vez tendo conhecido o objeto, passa a conhecer todas as leis que o regem, resultando numa total possibilidade de predição/previsão.

É como a visão de um alienígena sobre a Terra. Do espaço pode-se ver sua forma, suas cores, seus continentes e massas de água. Ele abarca todo o planeta e acredita que isso é suficiente para determinar seu rumo.



Figura 2: Diferentes sujeitos (atores) dentro do objeto e interferindo em seu desenvolvimento. Cada ator possui uma interpretação particular.

Visão 2: Sujeito com outros atores dentro do objeto

Esta segunda linha, que caracteriza os fundamentos epistemológicos do planejamento estratégico situacional, concebe o sujeito com, dentro e parte do objeto do conhecimento, no nosso caso, do objeto do planejamento.

Segundo esta visão, o sujeito é parte do objeto e o é como parte deste objeto. Ele não está sozinho, mas convive com outros sujeitos em constante relacionamento com o mesmo objeto. Entende, ainda, que não é possível o conhecimento do objeto como "coisa-em-si", mas tão somente como fenômeno, aparência, aparência esta determinada pela intenção do sujeito acerca do objeto. Equivale a dizer que cada sujeito enxerga o objeto através de uma lente/filtro particular, mas ninguém consegue enxergar o objeto imediato, e essa visão depende do que queremos e/ou do que nos interessa acerca do objeto.

Disto deriva a necessidade de envolvimento dos diversos atores para o desenvolvimento de uma visão plural. Só assim, o objeto pode ser definido de uma forma mais adequada ao planejamento.

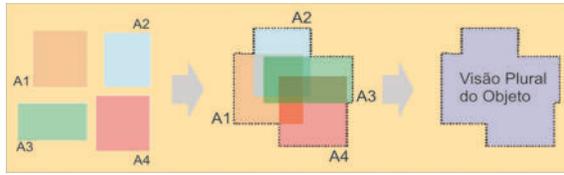


Figura 3: A união das diferentes interpretações do objeto tidas pelos diversos atores é uma visão geral, mais próxima e completa do objeto de planejamento.

4. ETAPAS DA CONSTRUÇÃO DE UM PLANO: OS DIFERENTES NÍVEIS DE DECISÃO, SEUS PAPÉIS E LIMITES

4.1 Definindo os fundamentos para direcionamento do Sistema: O Nível Estratégico

4.1.1 O Início: Definição do Objeto Planejado

O planejamento tem sempre um objeto sobre o qual se propõe atuar. A delimitação do objeto é

identificam os atores, obtém-se a noção mais clara dos limites de intervenção sobre o objeto, e identificam-se os conhecimentos necessários à abordagem adequada. Esta tarefa não é, contudo, algo trivial, e necessita, muitas vezes, da discussão de elementos demasiado “abstratos”. Ser negligente com esta tarefa é construir uma torre sobre areia movediça. É arriscar a perder todo o esforço empenhado numa difícil tarefa.

Assim, quando se fala em planejar a Mobilidade Urbana deve-se ter definido esse conceito e seus limites, sendo possível e necessário discernir tanto “o que é mobilidade” quanto “o que não é”. Deste processo, surge uma estrutura analítica do objeto através da qual pode-se inserir de forma adequada e coerente todos os elementos componentes e intervenientes.



Figura 5: Objeto mal definido versus Objeto bem definido.

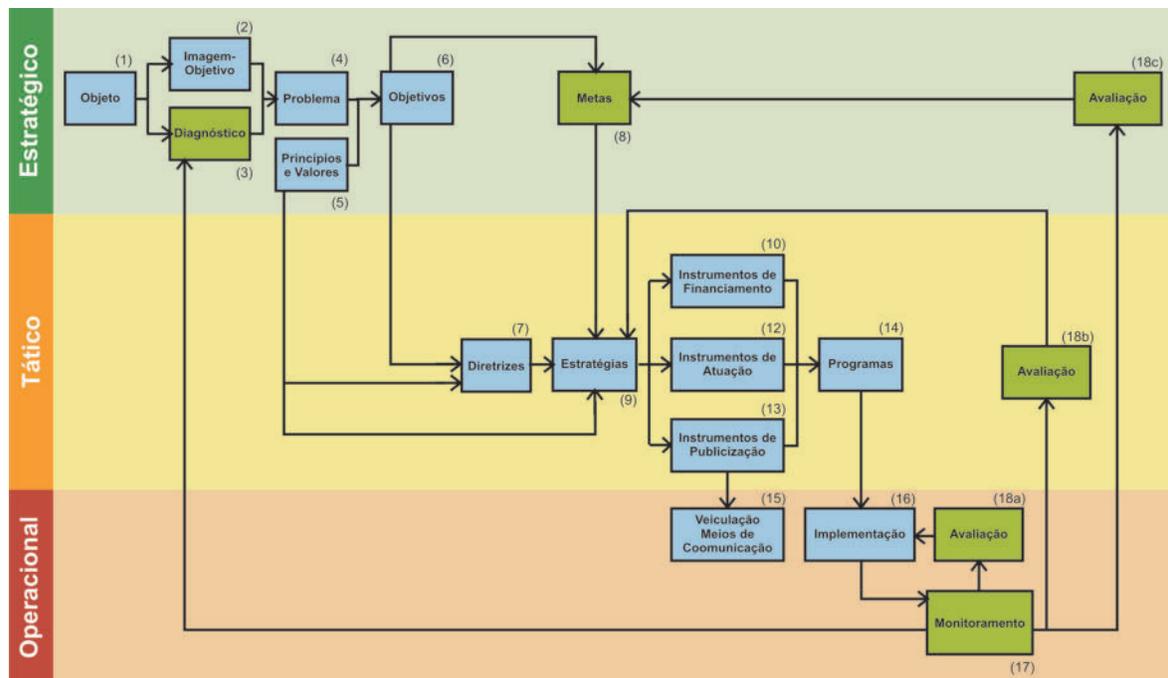


Figura 4: Estrutura do Processo de Planejamento

Retomando as noções da relação sujeito-objeto de planejamento, coloca-se aqui a necessidade da inclusão dos diversos atores para tornar possível a síntese do objeto planejado em sua completude, considerando os mais diversos enfoques e intencionalidades. Por isso a necessidade de um processo participativo, e de um mediador capaz de captar e organizar as diversas contribuições que surgem neste processo.

Definir a mobilidade urbana como um objeto bem delimitado é ainda um desafio para os estudiosos da área. A proposta expansiva e multidisciplinar exige o desenvolvimento de uma estrutura analítica robusta capaz de absorver a diversidade dos elementos que se apresentam como relacionados ao conceito em questão.

O Ministério das Cidades apresenta duas noções acerca da abordagem da mobilidade urbana. A primeira é que a mobilidade urbana refere-se à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano. A segunda é que a apresenta como o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. Isto posto é oportuno trazer mais elementos sobre o conceito de mobilidade, discutido no módulo 2, e, em seguida, tentar elucidar um pouco mais a relação entre mobilidade e cidade.

Em geral, a construção de um conceito de mobilidade se confunde com a construção do próprio conceito de cidade. Segundo Mumford (1998), a dicotomia mobilidade e imobilidade (sedentarismo) sempre dinamizou a vida humana como duas faces de uma mesma moeda, e adotar um princípio ou o outro conduz a uma série de implicações, todas ligadas ao objetivo mais primário de qualquer ser vivo: a sobrevivência. Na natureza, mobilidade e imobilidade se alternam e se complementam. E o mesmo acontece nas cidades.

Diversas cidades primitivas nasceram como local de troca e suporte para viajantes e nômades, outras como local de culto aos deuses ou aos mortos, mas apenas através da tecnologia tornou-se viável como local de moradia, produção e reprodução social. Daí se retira que a cidade assume, necessariamente, dois

papéis distintos: um externo, como elemento de uma rede de produção e reprodução, que define sua razão de existir; e outro, interno, como palco da vida cotidiana de uma estrutura e infra-estrutura que sustentam e possibilitam que ela cumpra sua função exterior. E estes papéis devem ser considerados no planejamento e gestão da mobilidade nas cidades.

Mas de que isso ajuda na compreensão da mobilidade urbana nas cidades brasileiras? Inicialmente, essa reflexão leva a um ponto fundamental na discussão da relação cidade/mobilidade: em que medida a cidade determina a mobilidade, ou por ela é determinada? A analogia da cidade e seu sistema de mobilidade com uma área de cultivo agrícola é ilustrativa.

De forma muito simplificada, e independentemente de qualquer orientação conceitual e ideológica a respeito do planejamento urbano, seria possível imaginar, por analogia, o Plano Diretor Urbano enquanto instrumento de ordenamento como sendo a definição de que culturas de vegetais serão adotadas, qual o arranjo a ser utilizado, que vegetal deve ficar ao lado do outro, quais as áreas a serem prioritariamente ocupadas quando a plantação começar a prosperar, quais as áreas impróprias para ocupação, onde devem ser postas as estradas para circulação do maquinário, com que regularidade cada vegetal deve ser regado, e que tipo e dimensão de sistema de irrigação deve ser adotado.

Nessa analogia, os últimos três elementos são relacionados diretamente com o Plano de Mobilidade. Acerca disso é possível o seguinte comentário: “dependendo do sistema de irrigação que adotei, e da definição das estradas, o campo de cultivo pode ou não se desenvolver! E ainda, a impossibilidade da adoção de um sistema de irrigação pode inviabilizar um determinado arranjo, fazendo com que as mudas não recebam o material que precisam!”.

Esta observação ilustra simplificada o relacionamento entre Plano Diretor Urbano e Plano de Mobilidade. Como principal mensagem tem-se que não é possível pensar a cidade sem seu sistema de mobilidade. É como pensar um campo de cultivo sem

pensar seu sistema de irrigação. É como pensar o corpo humano sem seu sistema circulatório. Historicamente, a possibilidade do arranjo urbano foi sempre ligada aos sistemas de circulação disponíveis (Mumford, 1998).

Isto significa que a mobilidade não pode ser pensada desconexa ao próprio projeto de cidade e vice-versa. Sendo a mobilidade uma capacidade associada ao indivíduo (ver Módulo 2), e por isso, uma escolha individual, a possibilidade de intervenção sobre a mobilidade se restringe à abordagem do sistema de mobilidade.

O sistema de mobilidade define a própria possibilidade de cidade como arranjo espacial e funcional. A cidade é o objeto que pode ser pensado, e os aspectos ligados à mobilidade devem ser pensados enquanto parte e elementos determinantes da possibilidade da própria cidade.

Quanto a uma estrutura analítica do Sistema de Mobilidade, ainda existe muita reflexão e amadurecimento. As analogias aqui apresentadas são úteis para a transmissão da noção ou essência do objeto, de seu papel e importância. No entanto, sua formalização ainda está distante.

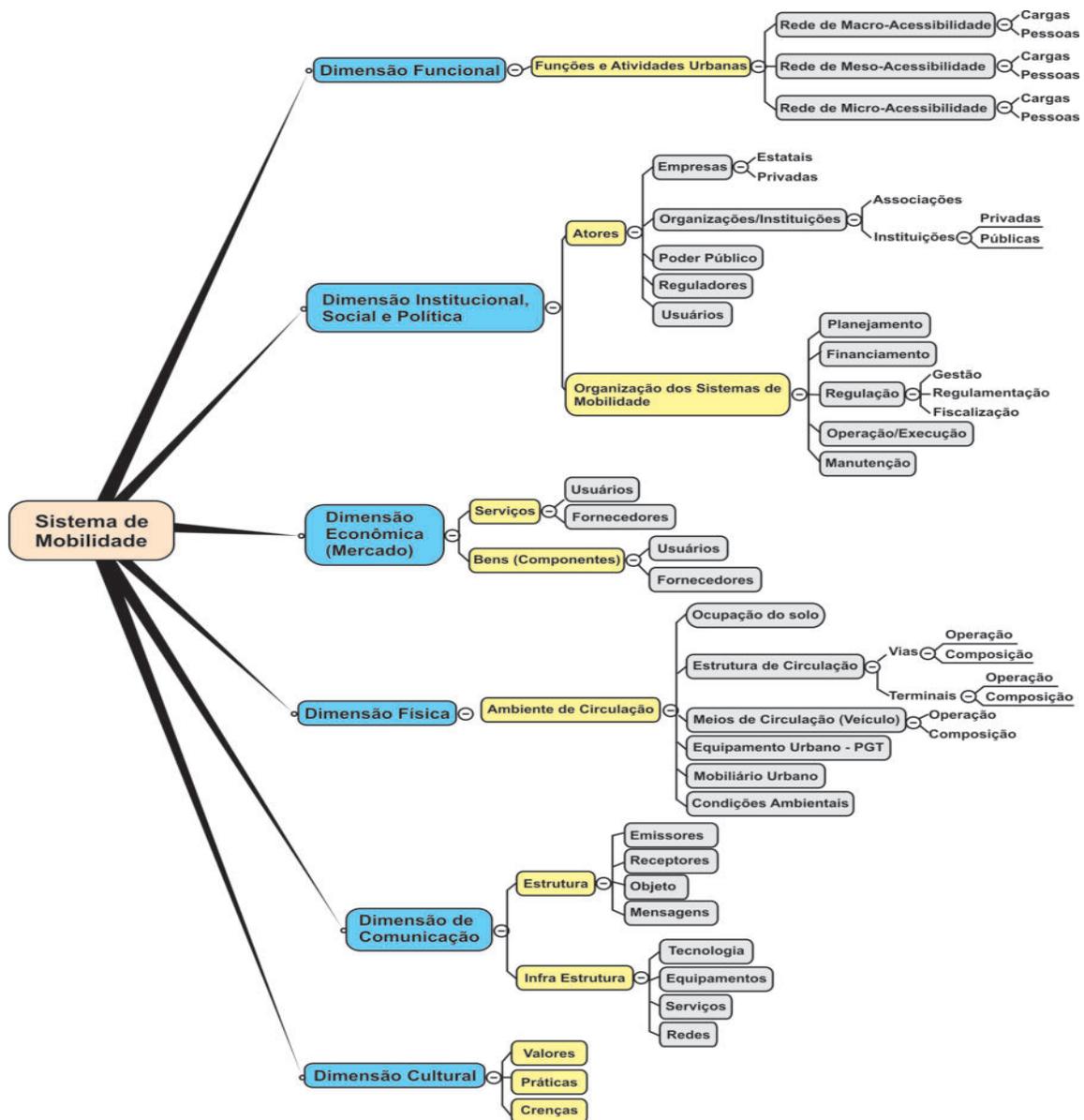


Figura 6: Estrutura analítica para abordagem do Sistema de Mobilidade

Para efeitos de uma aplicação mais imediata, pode-se apresentar a seguinte estrutura analítica. Esta estrutura contempla as diversas dimensões e a complexidade do Sistema de Mobilidade.

Esta estrutura considera o sistema de mobilidade em sua complexidade, contemplando 6 dimensões principais:

- *A dimensão funcional:* que contempla as redes (considerando três níveis) necessárias à sustentação da cidade e suas funções e atividade. As redes de Macro-Acessibilidade estão ligadas às funções da cidade como nó de um sistema regional e integram a cidade com todo o “mundo” além de suas fronteiras. São exemplos os grandes eixos de ligação, a exemplo de rodovias, ferrovias, hidrovias, até mesmo linhas de comunicação que ligam o município com o resto da região, ou mesmo do país. As redes de Meso-Acessibilidade estão relacionadas à integração de zonas funcionais intra-urbanas e ligando diferentes regiões do tecido urbano, como bairros por exemplo. Por fim, as redes de Micro-Acessibilidade estão relacionadas ao contato imediato dos habitantes da cidade com as atividades existentes, permitindo a ligação local, a exemplo de diferentes áreas dentro do mesmo bairro, ou mesmo aos diferentes pontos e atividades existentes num mesmo logradouro;
- *A dimensão Institucional, Social e Política:* contempla a mobilidade como um fenômeno socio-político, resultante da atuação de atores diferentes e que possui uma forma de organização institucional própria. No primeiro caso, considera os atores (aqueles que possuem poder de transformação), sejam eles associações (de usuários de transporte, de comunidades, de profissionais liberais, etc), empresas, organizações, o próprio Estado, e, eventualmente, até indivíduos (cidadãos) que se qualifiquem como uma força social de mudança;
- *A Dimensão Econômica:* que abrange a mobilidade como fenômeno econômico, envolvendo tanto sua interferência e importância

para as atividades econômicas urbanas, quanto a estrutura do mercado de prestação de serviços e bens, cada um com seus fornecedores e consumidores/usuários;

- *A Dimensão Física:* na qual o fenômeno da mobilidade é considerado enquanto elemento físico, como palco do desenvolvimento das interações das diversas dimensões tanto da mobilidade quanto da própria vida urbana. Neste caso, contempla os meios de circulação (veículos), estrutura de circulação (vias e terminais), ocupação do solo, mobiliário e equipamento urbano, além das condições ambientais, que juntos formam o ambiente de circulação (Vasconcellos, 2000);
- *A Dimensão de Comunicação:* na qual se toma a mobilidade urbana enquanto um fenômeno de comunicação/informação, considerando dois elementos: a estrutura e a infra-estrutura de comunicação. A primeira é formada por: objeto da comunicação (sobre o que se fala); emissores e receptores (quem fala e com quem fala); e mensagens (o que se fala). A segunda, elemento que permite o desenvolvimento da primeira, é composta pelas tecnologias disponíveis, os equipamentos, as redes formadas e serviços disponíveis.
- *A Dimensão Cultural:* que entende a mobilidade como fenômeno antropológico, cultural, que tem como elementos constituintes os valores, crenças e práticas daquela(s) comunidade(s).

4.1.2 A construção da Imagem-Objetivo da Mobilidade

Tendo identificado adequadamente o objeto, e uma estrutura analítica preliminar para abordar a mobilidade urbana, faz-se necessário o primeiro esforço de articulação dos diferentes atores: a construção da visão.

A Imagem-Objetivo (Visão) é a síntese, para o objeto do planejamento, de um estado de coisas desejado,

conjunto das diferentes expectativas dos atores, um referencial para o qual deve se dirigir todo esforço de planejamento. É uma utopia concreta.



Figura 7: Exemplo de imagem-síntese de um estado desejado para o sistema de mobilidade urbana. (Cortesia: Joaquim Aragão)

Na prática, a visão assume a forma de um enunciado descritivo e sintético da situação desejada no futuro, e de sua análise são obtidos os objetivos de curto e médio prazo, necessários para o desenvolvimento das ações e dos programas estratégicos.

Tomando-se a estrutura analítica apresentada anteriormente, a construção da visão deve contemplar a expectativa de cada ator quanto a cada dimensão e elementos constituintes. Questões que poderiam ser feitas para o desenvolvimento desta visão acerca do objeto seriam:

- Como deveria ser a mobilidade urbana no futuro?
- Quais os “sintomas” de uma cidade que tem boas condições de mobilidade?
- O que eu considero como sendo boas condições de mobilidade? Que condições me deixariam satisfeito?

Este é o momento de delinear as expectativas dos atores e construir um grande escopo de visão de futuro. Aqui não é feito nenhum juízo de valor acerca das expectativas de cada ator, nem qualquer consideração sobre viabilidade. Deve-se observar, ainda, que a construção da visão da mobilidade deve sempre acontecer de forma integrada ao próprio desenvolvimento da visão de Cidade.

4.1.3 Descrevendo o presente: o Diagnóstico da Mobilidade Urbana

A estrutura analítica é o ponto de partida para a abordagem do objeto do planejamento, no caso a mobilidade. Ela serve como fio condutor na investigação do fenômeno em questão e permite que os levantamentos sejam feitos de modo ordenado e coerente, facilitando as avaliações e interpretações dos resultados.

Apresentemos, então, um exemplo da aplicação de uma estrutura analítica na estruturação e organização de um diagnóstico. Para este exemplo, utilizaremos a estrutura preliminar apresentada neste módulo, e como material de trabalho, alguns levantamentos publicados pelo Ministério das Cidades acerca da questão da mobilidade urbana.

Retomando a estrutura apresentada, lembremos que ela organiza a mobilidade segundo fenômenos distintos: o sistema de mobilidade como fenômeno funcional; como fenômeno político institucional; econômico; como fenômeno construído; e, por fim, como fenômeno cultural.

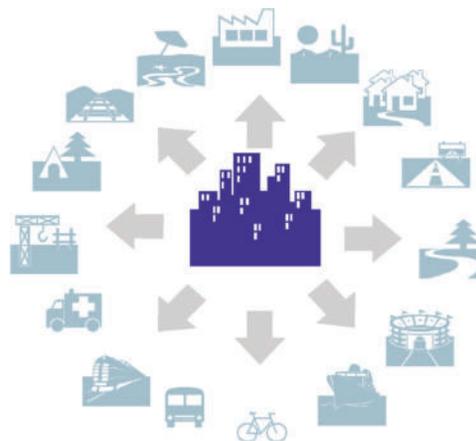


Figura 8: O diagnóstico, feito sob a orientação da estrutura analítica, descreve cada componente do sistema de mobilidade.

Isto posto, é possível exemplificar a organização preliminar de alguns dos apontamentos da seguinte forma:

- **Dimensão Funcional**
- Falta de uma rede de transporte integrada;

- Falha em atender os interesses coletivos mais amplos, limitando-se a atender interesses pontuais;
- Soluções fragmentadas;
- Sobreposição de linhas de ônibus e trilhos urbanos;
- A estruturação das redes é insatisfatória para responder às demandas das atividades que deveriam atender;
- **Dimensão Institucional e Política**
 - As empresas operadoras mantêm uma relação patrimonialista em relação às linhas de ônibus;
 - Os municípios não estão suficientemente organizados e capacitados para abordar a questão da mobilidade;
 - Existe uma incapacidade de equacionamento institucional do sistema de mobilidade em nível metropolitano;
 - Existem conflitos de competência no exercício da coordenação dos modos de transporte, principalmente por existirem diferentes atores em diferentes níveis (União, Estados e Municípios);
 - Os municípios ficam, muitas vezes, alijados das decisões metropolitanas;
 - Os sistemas de bilhetagem eletrônica não são pensados considerando a integração modal;
 - Não existem fontes de financiamento estáveis para infra-estrutura;
 - A informalidade inicia a desregulamentação do setor de transporte coletivo;
 - Existe a auto-regulamentação por parte de Associações e Cooperativas, que acabam por substituir o Estado na Organização dos transportes urbanos;
 - O transporte urbano de cargas congrega uma enorme diversidade de atores, que formam uma complexa cadeia de produção deste serviço;
- O Setor Público tem um papel indireto na movimentação de cargas.
- **Dimensão Econômica:**
 - Condição precária do fornecimento dos serviços de transportes urbanos;
 - Desequilíbrio entre oferta e demanda por transportes em diversas cidades, com prejuízo para as regiões mais periféricas;
 - Custos elevados de tempo para os usuários de automóveis e de ônibus;
 - Gastos elevados dos usuários com combustíveis, principalmente em decorrência de congestionamentos;
 - Custos humanos elevados em decorrência de acidentes;
 - Restrição do acesso econômico das populações mais pobres aos serviços de transporte urbano;
 - Aumento constante dos custos e insumos, baixa produtividade dos serviços;
- **Dimensão Construída**
 - Em geral, os modelos adotados para o sistema de mobilidade têm incentivado a expansão urbana permanente e de baixa densidade;
 - A infra-estrutura física para a integração modal é, em muitas situações, inadequada ou inexistente;
 - Os automóveis são responsáveis por emissão elevada de poluentes;
 - As estatísticas anuais mostram um número elevado de acidentes durante os deslocamentos urbanos, envolvendo tanto veículos automotores quanto não-motorizados e pedestres;
 - Existe grande número de barreiras aos portadores de necessidades especiais;
- **Dimensão cultural**
 - O imaginário urbano acabou por construir uma visão preconceituosa do transporte

coletivo, considerado uma solução de transporte apenas para aqueles que tem baixo poder aquisitivo e podem tolerar condições deficientes de qualidade.

Estes são alguns dos muitos pontos levantados pelo Ministério das Cidades e outros autores relacionados à mobilidade. A estrutura aqui apresentada mostra apenas uma sistematização inicial, utilizando a estrutura analítica preliminar apresentada. Esta sistematização pode ser ainda melhorada, passando a considerar os tópicos mais específicos de cada dimensão.

Um diagnóstico, portanto, deve apresentar uma visão completa do estado do objeto do planejamento, em detalhe suficiente para que seja possível comparar este estado com a imagem-objetivo, referência do *deve-ser*, e permitir o levantamento dos problemas e suas causas, a etapa seguinte neste processo de planejamento.

4.1.4 O que é um Problema e como Identificá-lo

Um dos pontos-chave para o planejamento é a identificação dos problemas a serem solucionados. E aqui surge a questão: O que é um problema?

Problema é a existência de uma desigualdade (distância) entre um estado atual de coisas e uma expectativa ou referencial acerca de um objeto.

Situação/Estado Atual



Situação/Estado Desejado



Figura 9: Situação atual e situação desejada. Duas referências para a determinação do problema. (Cortesia: Joaquim Aragão)

Mas como identificar um problema e suas causas?

Para responder a esta questão, tomemos uma situação hipotética ligada à questão da mobilidade.

Um morador de um bairro periférico de uma grande cidade reclama do sistema de transporte. “O transporte aqui é muito ruim. Eu saio do trabalho já no escuro, tenho que esperar no ponto um tempão, e a rua tá toda escura! E pra piorar, quando o carro chega, tenho que ir em pé e apertado até o terminal!”

Observando este enunciado, que problema pode ser identificado? Retomando a definição de problema apresentada nesta seção, temos que esse é a existência de uma diferença entre um estado atual de coisas e uma expectativa sobre este mesmo estado de coisas. Muitas pessoas ao ler o enunciado afirmariam que o problema seria, entre outras coisas: ou (1) “o sistema de transporte que é ruim”; ou (2) “o veículo que é superlotado”; ou (3) “o ponto que é escuro”; ou que (4) “o ônibus que demora”; ou ainda, uma série de combinações destas respostas.

No entanto, estes elementos ilustram um fato recorrente: a confusão entre causas dos problemas, os problemas em si, e objetivos ou expectativas. Nenhum dos elementos apresentados anteriormente são, em seu contexto próprio, problemas. Um deles é a expressão de um juízo de valor, uma opinião ou avaliação (1); outros são declarações de fato ou

percepção (2, 3 e 4) que causam entraves à mobilidade do usuário do transporte coletivo.

Isto posto, resta ainda resolver a primeira questão: o problema.

Na linha da definição inicial, o problema para o caso apresentado, considerando como objeto a mobilidade urbana, seria, em primeira instância, a condição insatisfatória da mobilidade do usuário do transporte coletivo. Como causas, teríamos o longo período de espera, a pouca iluminação e a superlotação dos veículos.

Mas identificar apenas um problema pontual não é suficiente para gerar grandes transformações. Assim, deve-se proceder, para cada um dos elementos constituintes da visão, um diagnóstico do estado presente do objeto, comparando em seguida com o estado desejado. Nos casos onde constata-se uma discrepância entre o estado atual e o desejado além de um limite tolerável pelos atores, verifica-se o problema.

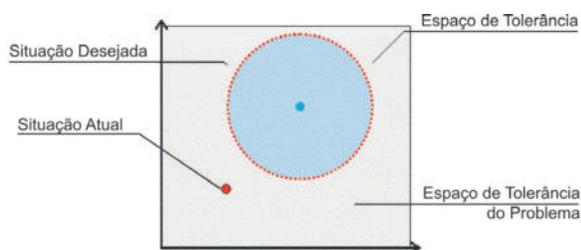


Figura 10: Quando a situação atual apresenta-se fora do espaço de tolerância dos atores, qualifica-se o problema.

Resta, ainda, identificar as causas.

Matus (1984 e 1993) indica algumas questões para apontar as causas dos problemas (explicação), a saber:

- Como era antes?
- Como é hoje?
- Como evoluiu do que era para o estado atual?
- Qual tendência segue?

Respondendo estas perguntas consegue-se montar uma estrutura causa-efeito para os problemas identificados. Resta agora definir os objetivos.

4.1.5 O desejo por resultados versus a aceitabilidade dos meios: os valores e princípios

Os fins não justificam os meios. Esta é uma questão sempre presente e de forte apelo moral.

Por mais apelativo que seja um resultado, por mais grave que seja o problema, existem sempre algumas restrições que devem ser postas à seleção de objetivos e ao desenvolvimento das alternativas de ação para a consecução destes resultados. E quando se fala em restrições, fala-se em valores e princípios.

Estes dois elementos buscam, via de regra, garantir o espaço de aceitabilidade no desenho das ações, a integridade de variáveis que não devem ou não podem ser afetadas pelas ações previstas no Plano, entre outros interesses. Podem ser, ainda, restrições que atores mais fracos colocam ao espaço de atuação daqueles mais fortes, inclusive como uma compensação quando problemas que lhe eram de interesse não foram considerados no projeto de governo.

Como exemplo dos princípios colocados pelo Ministério das Cidades acerca da Política Nacional de Mobilidade Urbana pode-se apontar:

- Acessibilidade urbana como direito universal;
- Acesso dos cidadãos ao transporte coletivo urbano;
- Eficiência e Eficácia na prestação dos serviços de transporte;
- Desenvolvimento sustentável das cidades;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente dos usos dos diferentes modos de transporte urbano;
- Transparência; e,
- Equidade no uso do espaço público.

Os princípios são, por definição, elementos primeiros e invioláveis. Todo desenvolvimento de diretrizes, estratégias e ações deve levar em consideração estes elementos referenciais, nunca atentando contra eles.

Princípios e valores gerais sobre a mobilidade podem ser retirados da Carta Magna. Outros, mais específicos, podem ser consultados nas Diretrizes políticas, base legal existente, bem como dos Planos Diretores Urbanos, códigos de conduta, entre outros dispositivos.

4.1.6 Definindo os resultados desejados para o Plano de Mobilidade: os objetivos

Cada problema possui um conjunto específico de causas. Daí pode-se tirar os objetivos, ou resultados desejados. Os objetivos assumem, em geral, a forma da negação da problemática existente (Matus, 1984 e 1993).

Os objetivos são resultados a serem alcançados. São fenômenos sensíveis, ou seja, passíveis de serem notados por quem os observa. Ao se referir a um objetivo, usa-se um substantivo.

Por exemplo, constatando-se que um dos problemas acerca do transporte público por ônibus, um serviço que compõe o sistema de mobilidade urbana, é:

- Problema (constatação): condição insatisfatória da mobilidade do usuário do transporte coletivo;
- As causas apontadas foram (explicação): longo período de espera, pouca iluminação e superlotação dos veículos;
- O objetivo geral (o que quero que aconteça no final – Longo-Prazo): melhoria da condição da mobilidade do usuário do transporte coletivo (o resultado final a ser alcançado);
- Os objetivos específicos (que resultados parciais espero buscar – Médio e Curto-Prazo): redução do tempo de espera, melhoria da iluminação pública nos pontos de parada e aumento no conforto do usuário no interior do veículo.

Ainda sobre o exemplo, os objetivos são os elementos que devem orientar o desenvolvimento das ações. A imagem-objetivo (ou visão) é um



Figura 11: Elementos dos quais podem ser retirados valores e princípios para o planejamento da Mobilidade Urbana no Brasil.

resultado que está fora do horizonte do plano. Esta deve ser detalhada em um ou mais objetivos gerais (que devem estar no horizonte do Plano), que por sua vez devem ser quebrados em mais de um objetivo intermediário ou específico.

O nível de detalhamento da estrutura de objetivos deve corresponder à maturidade e o conhecimento do grupo de atores participantes no planejamento. Como auxílio ao detalhamento da estrutura de objetivos pode-se utilizar as seguintes questões:

- O que precisa acontecer para que se considere que o objetivo foi alcançado?; ou,
- O que vou perceber no meu contexto que será condição necessária e suficiente para que afirme que o objetivo foi alcançado?; ou ainda,
- O que significa dizer que o objetivo foi alcançado?

Este processo de questionamento deve ser feito até que a resposta para as questões acima se refira ao próprio objetivo.

Outro ponto importante a se observar é que a estrutura não precisa estar completamente acabada, pois muitas vezes não existe ainda o conhecimento e amadurecimento necessários para sua definição mais fina. Isso acontecendo, deve-se adotar a estratégia de

consecução dos objetivos e ainda, com a eficiência no uso destes meios (MARETOPE, 2000).

Existe sempre mais de um caminho para chegar ao mesmo resultado. Existe sempre uma escolha. No entanto, a obtenção de um consenso sobre os meios a serem adotados nem sempre é algo possível e tem diferentes implicações e interpretações que nem sempre os atores estão dispostos a aceitar.

Nesta seção, serão apresentados alguns passos importantes: o desenvolvimento do plano de ação, o desenvolvimento e especificação da estrutura institucional apropriada e as estratégias de financiamento.

4.2.1 Sei onde quero chegar, onde posso chegar mas como faço para chegar? A especificação dos planos de ação



Figura 14: Diversos caminhos para se chegar ao mesmo resultado. O nível tático se preocupa com a construção e seleção do melhor caminho.

Para se alcançar um objetivo sempre existe mais de um caminho. Isto se verifica muitas vezes nos diversos projetos de governo apresentados por diferentes partidos políticos que, via de regra, apresentam os mesmos objetivos (melhoria da educação, melhoria da saúde, aumento do número de empregos) mas diferentes caminhos para a realização destes. Desenvolver o caminho é uma decisão eminentemente tática.

O primeiro passo na definição do plano de ação é definir as diretrizes e respectivas estratégias e programas.

Diretrizes são linhas gerais condutoras do desenvolvimento das estratégias. Elas “dão o tom” do escopo de elementos a serem incorporados pelas estratégias. Podem indicar sobre qual dimensão do objeto se deverá atuar (ver estrutura analítica do sistema de mobilidade), sobre qual problema deve ser construída, entre outros elementos. Desta forma, restringe as possibilidades de atuação possível para aquilo que é politicamente desejável e sustentável.

Estratégias são “pacotes” definidos de projetos e ações selecionadas para a consecução dos diversos objetivos, tendo as diretrizes como elemento de delimitação.

Estratégias são alternativas, opções postas aos tomadores de decisão. São desenvolvidas num contexto de limitação de recursos, capacidade de controle e de poder de pressão.

Como exemplo, pode-se simular de forma simplificada a construção de algumas estratégias. Para isso, retomemos o objetivo “redução do preço do transporte urbano” e seus objetivos específicos, e coloquemos duas diretrizes hipotéticas: intervenção funcional e intervenção institucional e cultural.

A figura abaixo apresenta algumas ações hipotéticas para atender a cada objetivo dentro da limitação posta pela diretriz de cada estratégia. Observe que na Estratégia 01 o escopo de ações foi reduzido àquelas sobre a dimensão funcional do sistema de mobilidade e, por isso, não pôde contemplar nenhuma ação para o objetivo de reestruturação de mercado, já que as ações necessárias envolvem atuação sobre o nível Político Institucional e Econômico.

Objetivo Geral: Redução do Preço do Transporte Público		
Objetivos Específicos	Aumento da Eficiência na Prestação do Transporte	Reestruturação do Mercado
Estratégia 01 Funcional	- revisar o modelo funcional e as linhas de transporte; - rever a integração dos diferentes modos na formação das redes de mobilidade; - restringir instalação de atividades comerciais densas em zonas congestionadas.	— (a limitação funcional não permite a definição de ações necessárias para a consecução deste objetivo)
Estratégia 02 Institucional e Cultural	- instituir departamento de fiscalização e vistoria dos veículos do transporte público; -ministrar cursos de capacitação para os motoristas; -veicular campanhas educativas aos usuários do transporte público.	- regulamentar a estrutura de prestação do serviço de transporte público; - realizar licitação de novos serviços e linhas.

Figura 15: Exemplo de Diretrizes, estratégias e ações, voltadas para um objetivo.

Desenvolvidas as estratégias, e respectivos programas, os atores decidem por qual delas adotar. Sua implementação fica assegurada enquanto houver a base política que sustentou a decisão.

Por fim, as estratégias são traduzidas em Programas. *Programas são conjuntos de ações complementares voltadas para um objetivo definido.*

4.2.2 Preparando o caminho para a atuação: a estrutura institucional

Uma questão que surge ao longo do desenvolvimento de um plano é a das atribuições dos atores, ou seja, quem faz o que. Limitou-se o escopo desta seção a evidenciar alguns elementos importantes à discussão institucional como parte do processo de planejamento estratégico da mobilidade urbana sustentável, discussão esta tomada em maior profundidade e propriedade no *Módulo 4*.

Nenhum plano pode ser bem implementado e conduzido se as atribuições e responsabilidades de cada ator não forem claramente definidas e aceitas. A explicitação destes elementos é necessária sob pena de se conduzir a um contexto onde as diversas instituições se esquivam de responsabilidades e as atiram para terceiros quando é conveniente.

Definir a estrutura institucional de gestão é uma tarefa complexa e politicamente desafiadora. Isto ocorre porque, neste processo, são definidos os poderes legais dos atores, poderes estes necessários e limitadores de sua capacidade de governo e influência sobre a condução do futuro do Sistema de Mobilidade e, com isso, da própria cidade.

Por exemplo, no diagnóstico desenvolvido pelo Ministério das Cidades (2004), um dos grandes desafios institucionais postos à gestão da mobilidade é a abordagem das Regiões Metropolitanas. Nelas, a complexidade político-administrativa é elevada e requer uma série de ações políticas no sentido de

harmonizar os diversos interesses, em relação às administrações municipais, estaduais e federais. Estes conflitos decorrem em grande parte de uma série de disposições legais que restringe, por um lado, a atuação de determinados organismos e, por outro, confere poderes e atribuições nem sempre coerentes e úteis para a gestão do sistema de mobilidade.

No desenvolvimento da estrutura organizacional, diversos elementos devem ser levados em consideração, entre eles aspectos relacionados tanto às disposições jurídicas e legais existentes, quanto àquelas provenientes de áreas como Economia, Ciência Política e Administração. Nesta avaliação, deve imperar o senso crítico, caracterizado pela ponderação criteriosa e pragmática anterior à assimilação de conceitos e soluções. Para melhor instrumentalizar o gestor, o *Módulo 4* retoma esta discussão trazendo tanto fundamentos teóricos, quanto alternativas de solução.

Em tempo, pode-se colocar algumas questões que devem ser respondidas quando da discussão da estrutura organizacional:

- Quem e qual estrutura deve se responsabilizar pelo planejamento?
- Quem e qual estrutura deve se responsabilizar pelo financiamento?
- Quem e qual estrutura deve se responsabilizar pela regulação?
- Quem e qual estrutura deve se responsabilizar pela gestão?
- Quem e qual estrutura deve se responsabilizar pela operação/execução?

Sem perda de efeito, esta seção buscou transmitir uma mensagem importante: *a organização e capacitação institucional como elemento fundamental no desenvolvimento e implementação de um plano de gestão da mobilidade urbana.*

4.2.3 Provendo os Recursos: as estratégias de financiamento

Não é apenas a dimensão política que inviabiliza uma estratégia ou um programa. A disponibilidade de recursos financeiros é outro elemento de forte restrição de viabilidade. Cabe ao nível tático, prover as alternativas de provisão dos recursos financeiros necessários para o desenvolvimento de cada projeto/ação previsto no programa.

Antes de mais nada, o mais importante a se definir é a necessidade de recursos para a execução de cada projeto/ação e, em seguida, para cada programa. A orçamentação é uma tarefa que deve ser conduzida com muito cuidado e atenção, uma vez que subestimativa de custo pode acarretar na interrupção de uma obra e, por outro lado, uma superestimativa pode restringir recursos que seriam mais eficientemente aplicados em outras ações.

A PMI (2004) coloca algumas técnicas para auxiliar na definição de recursos:

- Estimativa análoga: feitas com base na experiência de projetos e ações semelhantes. É pouco acurada, apresentando maior margem de erro de estimativa;
- Determinação dos valores de custo de recursos: para isso deve-se estimar o valor para cada recurso e pessoa que será alocada no projeto. Necessita de bom conhecimento do mercado e do processo de trabalho;
- Estimativa "bottom-up": é uma estimativa feita a partir de atividades, ou grupos de atividades, bem específicas, necessitando de maior detalhamento da EAP (Estrutura analítica do projeto). O custo do projeto é assim determinado como agregação dos custos individuais de cada atividade;
- Estimativa paramétrica: normalmente feita com base em parâmetros-base para cálculo de custo. Em geral o uso de software específico é recomendado e necessita de um banco de dados históricos para melhor avaliação.

Além destas, existem diversas outras alternativas que podem ser utilizadas para o mesmo fim. Cada uma apresenta prós e contras e necessita de diferentes níveis de maturidade organizacional.

Definidos os custos dos projetos e dos programas, é necessário desenvolver alternativas de provisão dos recursos financeiros exigidos. Para o desenvolvimento destas alternativas existem hoje disponíveis diversas alternativas e ferramentas, cada uma com suas nuances particulares. O *Módulo 5* desenvolve melhor esta temática, apresentando as experiências internacionais e as alternativas hoje disponíveis dentro da base legal brasileira.

4.2.4 Informando o Público: a Publicização do Plano

Tanto no desenvolvimento do plano quanto durante a implementação deste, faz-se necessária a difusão de dados e informações importantes para os diversos atores. Além dessa ação, que tem caráter meramente informativo, as atividades participativas (audiências e consultas públicas, workshops e seminários) são fundamentais, no processo de desenvolvimento do plano, desde a definição do objeto até o desenvolvimento dos programas, sendo o cerne do processo de construção do plano.

Este processo, tanto nas ações de informação quanto de participação, deve ser bem planejado e desenvolvido para que atenda, de um lado, às expectativas políticas e, de outro, às disposições legais, a exemplo das questões de participação postas pelo Estatuto das Cidades.

O Plano de Comunicação deve acompanhar o cronograma de desenvolvimento do planejamento e prever itens como:

- **No desenvolvimento do Plano**
 - Calendário de Audiências Públicas;
 - Calendário de Consultas Públicas;
 - Calendário das Oficinas de Trabalho;

- Relatórios de Andamento;
- Documentos e Estudos;
- Definição dos veículos de comunicação a serem utilizados e infra-estrutura necessária (rádio, TV, internet, mídia escrita, etc).
- **Na Implementação do Plano**
 - Relatórios de Andamento;
 - Avaliação de Resultados;
 - Prestação de Contas;
 - Coleta de dados para acompanhamento;
 - Definição dos veículos de comunicação a serem utilizados e infra-estrutura necessária (rádio, TV, internet, mídia escrita, etc).

Mencionado anteriormente, um dos instrumentos mais importantes de informação é o Sistema de Avaliação (Indicadores). Uma visão geral desta ferramenta será apresentada mais tarde neste módulo.

4.3 Pondo em prática o plano: O Nível Operacional

Como foi visto, os níveis estratégico e tático definiram, respectivamente, “o que fazer” (objetivos) e o “como fazer” (Programa). Agora, o nível operacional é o responsável pela implementação destas definições e garantir a conformidade com o que foi definido pelos outros níveis.

Desta forma, o nível operacional tem grande responsabilidade e poder sobre o sucesso do plano, uma vez que é ele quem põe em prática. E por isso mesmo a necessidade de sua participação em todo ciclo de elaboração do plano, para que possam ser colocados e levantados os riscos à viabilidade da implementação, auxiliando no desenho da melhor solução.

Esta seção fala sobre dois elementos principais do nível operacional: a implementação em si, e o monitoramento, atividade essencial na manutenção da viabilidade do plano.

4.3.1 A Implementação

Ficam sob a responsabilidade do nível operacional a execução dos programas, projetos e ações. É neste nível que os procedimentos e normas de execução são definidos e postos em prática.

Cabe ao nível operacional, por exemplo, desenvolver ou contratar os projetos de:

- Intervenção viária;
- Cicloviarias;
- Estacionamentos;
- Trens urbanos;
- Metrô;
- Passarelas;
- Sinalização;
- Revitalização e/ou requalificação urbana (seguindo os preceitos do PDU);
- Revisão funcional do serviço de transporte urbano; etc.

Além disso, cabe a ele, ainda:

- Desenvolver e veicular nos meios de comunicação especificados as campanhas educacional e informativas;
- Produzir e enviar para a aprovação do legislativo os parâmetros legais a serem incorporados nas Leis de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Condutas, entre outros dispositivos legais especificados pelo nível tático;
- Realizar, ou licitar, a execução das obras e fiscalizar seu desenvolvimento;
- Fiscalizar a prestação do serviço de transporte;
- Fiscalizar e controlar o uso e ocupação do solo;
- Fiscalizar e controlar as atividades econômicas;
- Fiscalizar, controlar e manter os terminais, estacionamentos, pontos de parada;
- Fiscalizar, controlar e manter as vias e seus componentes; e,

- Fiscalizar e controlar as obras em área privada; entre outras atribuições.

No entanto, é importante lembrar que estas atribuições não ficam limitadas a um único órgão da administração pública, mas sim numa estrutura mais complexa, cuja organização e distribuição de atribuições foi discutida e definida no nível tático. Neste bojo, pode-se citar as Secretarias de Transporte e Trânsito, Secretarias de Serviços Públicos, Secretarias de Obras e Infra-Estrutura, Secretarias de Controle do Uso do Solo, etc como elementos organizacionais existentes em algumas cidades e muitas vezes relacionados à gestão do sistema de mobilidade. Novamente, cabe mencionar que estes elementos serão melhor discutidos no *Módulo 4*.

4.3.2 Monitoramento

Outra atribuição importante do nível operacional é o monitoramento de todo o sistema. É no nível operacional que são obtidos os dados básicos para qualquer avaliação quer operacional, tática ou estratégica (ver Figura 4 – 17, 18a, 18b e 18c).

Sua realização é a consequência de todo um processo de desenvolvimento e especificação de um Sistema de Avaliação (Indicadores) que cobre os diversos níveis de decisão, sistematizando as necessidades de informação de cada ator, os referenciais de interpretação e os dados necessários para as avaliações.

O monitoramento em nível operacional pode servir a dois fins distintos:

- Auditoria e controle: orientado para os órgãos de auditoria e controle, como Ministério Público, Tribunais de Contas, Agências Reguladoras, e mesmo os órgãos responsáveis pelo acompanhamento de obras, por exemplo. Seu foco é processual;
- Planejamento, Acompanhamento e Avaliação: orientado para os atores e órgãos responsáveis

pelo processo de planejamento e implementação. Seu foco é finalístico, ou seja, está preocupado com resultados dos processos e sua relação com os meios empregados.

O sistema de avaliação, cuja visão geral é apresentada na próxima seção, é concebido e desenvolvido durante o processo de planejamento, devendo as atribuições sobre o processo de monitoramento terem sido especificadas quando da discussão organizacional.

4.4 Visão Geral sobre Sistemas de Avaliação

Esta seção apresenta uma visão geral de Sistemas de Avaliação (Indicadores). Esta visão busca o estabelecimento de um novo paradigma acerca da concepção destes sistemas. Neste sentido, inicia-se com a apresentação de alguns conceitos e, em seguida, apresenta-se a estrutura geral. Por fim, discorre-se brevemente sobre alguns pontos importantes acerca da concepção e funcionamento destes sistemas.

4.4.1 Indicadores e Sistemas de Indicadores

O termo “indicador” é amplamente referido em diversos ambientes, quer acadêmico quer profissional, quer público, quer privado. Isto se deve, em grande parte, à popularização do processo de planejamento que envolve os diferentes níveis de decisão (estratégico, tático e operacional) e da gestão da informação que busca levar a informação correta aonde ela é necessária, para quem e quando ela é necessária.

Indicadores são parâmetros representativos, concisos e fáceis de interpretar que são usados para ilustrar as características principais de determinado

objeto de análise (CEROI, 2004). Ou ainda, indicadores são variáveis que, socialmente dotadas de significado adicional àquele derivado de sua própria configuração científica, refletem de forma sintética uma preocupação social e a insere coerentemente no processo de tomada de decisão (MMA-Espanha *apud* Royuela, 2001).

Segundo Royuela (2001), as funções de um indicador são: (i) prover informações sobre os problemas enfocados; (ii) subsidiar o desenvolvimento de políticas e estabelecimento de prioridades, identificando fatores-chave; (iii) contribuir para o acompanhamento das ações definidas, especialmente as de integração; e, (iv) ser uma ferramenta de difusão de informações em todos os níveis.

Para a OECD (2002), um bom indicador deve atender aos requisitos apresentados na Figura abaixo.

Em suma, indicadores condensam informação, possibilitam a aproximação a problemas complexos através da simplificação e servem como elementos de difusão de informação. Mas não só isso, eles são também conhecimento, e devem ser “compartilhados” entre seus diversos usuários.

Por fim, Chiavenato (1982) define como sistema, um conjunto de elementos, dinamicamente inter-

relacionados, que estabelecem uma rede de comunicações e relações em função da dependência recíproca entre eles, desenvolvendo uma atividade ou função para atingir um objetivo. Isto posto, entende-se por sistema de indicadores o conjunto formado por indicadores, ferramentas de visualização e análise, bases de dados, soluções tecnológicas e usuários, cujo objetivo é o apoio à tomada de decisão.

4.4.2 Metodologia Geral para o Desenvolvimento de Sistemas de Avaliação (Indicadores)

A Metodologia aqui apresentada foi desenvolvida com base nas metodologias da OECD (2002), Federation of Canadian Municipalities (2002) e Segnestam (2002). Em seu desenvolvimento, procurou-se agregar os elementos mais importantes de cada metodologia de forma consistente e coerente.

Assim, analisando conjuntamente as metodologias citadas, percebeu-se que são complementares, sendo possível sintetizar o seguinte processo de montagem de sistemas de indicadores (Figura 17). O desenvolvimento mais detalhado acerca desta estrutura pode ser consultado no trabalho de Magalhães (2004).

1. Relevância para formulação de políticas	1.1. Representatividade
	1.2. Simplicidade
	1.3. Captar mudanças
	1.4. Servir de base para comparações em nível internacional
	1.5. Escopo abrangente
	1.6. Possuir valores de referência para dar significação aos valores que assume
2. Adequação à Análise	2.1. Cientificamente fundamentado
	2.2. Baseado em padrões e possuir um consenso sobre sua validade
	2.3. Poder ser utilizado em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
3. Mensurabilidade	3.1. Viável em termos de tempo e recursos
	3.2. Documentado adequadamente
	3.3. Atualizado em intervalos regulares

Figura 16: Requisitos de um bom indicador. Adaptado de OECD (2002).

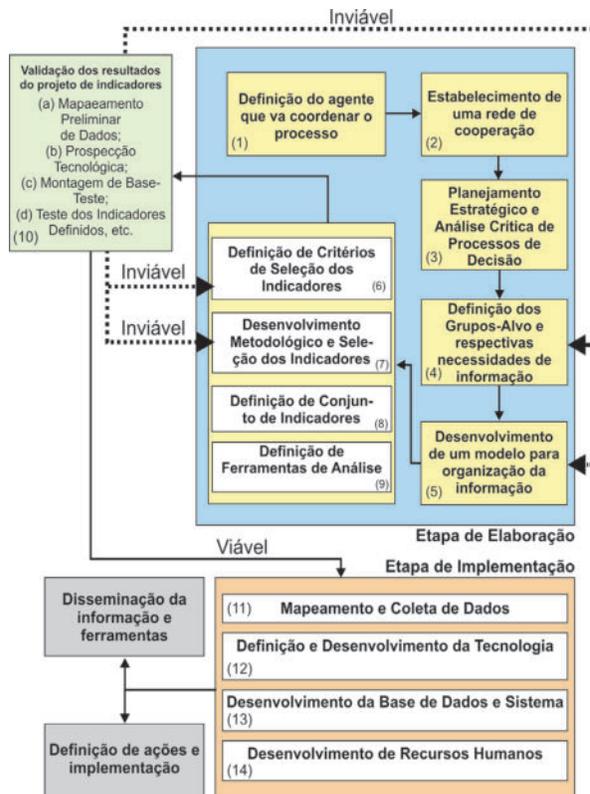


Figura 17: Metodologia Proposta para Montagem de Sistemas de Avaliação (Indicadores).

A metodologia proposta (Figura 17) é composta de 14 atividades divididas em 2 etapas: elaboração e implementação. A etapa de elaboração é composta por 10 atividades e é o momento mais importante do desenvolvimento do sistema de indicadores sendo determinante da viabilidade de todo o sistema. A etapa de implementação é composta por quatro atividades, e é a parte mais custosa do processo, pois prevê a elaboração de base de dados, desenvolvimento de softwares e treinamento de pessoal. Cada uma destas etapas e suas respectivas atividades estão descritas a seguir.

ETAPA DE ELABORAÇÃO:

Atividade 01 - Definição do agente que vai coordenar o processo: garante que haverá um agente que catalisa e coordena o processo. Este agente deve ocupar uma posição de neutralidade e credibilidade para que não se estabeleçam resistências desde o início do processo;

Atividade 02 - Estabelecimento de uma rede de cooperação: neste ponto opta-se, ou não, por um processo participativo. Apesar do desenvolvimento “intra-muros” de um sistema de indicadores ser a solução mais fácil, rápida e menos polêmica, existe sempre o risco da inaceitabilidade do sistema por falta de consenso. Desta forma, apesar de mais trabalhoso, o processo participativo pode conduzir a melhores resultados, com sistemas melhor aceitos em torno do qual existe um consenso que o sustenta, incluindo os principais agentes. Esta etapa prevê também a inclusão de especialistas na área, que possam enriquecer o escopo do sistema e adicionar certo rigor científico necessário à formulação dos indicadores. A identificação dos principais agentes é aqui desenvolvida, e é essencial para o planejamento estratégico;

Atividade 03 - Planejamento Estratégico e Análise de Processos de Decisão: essa etapa é fundamental no desenvolvimento de um sistema de indicadores. Antes de proceder-se a qualquer outra etapa deve-se verificar se já existe um planejamento estratégico. Esta importância decorre do fato que o Planejamento Estratégico define elementos como visões, preocupações, princípios e objetivos que são norteadores das decisões e, portanto, elementos de orientação no desenvolvimento do sistema de indicadores. A análise de processos de decisão é essencial na compreensão, identificação e crítica dos critérios sobre os quais os agentes decidem, critérios estes que são os elementos a serem representados no sistema de indicadores. É a etapa necessária à contextualização do sistema, determinando sua orientação às necessidades reais e práticas;

Atividade 04 - Definição dos grupos-alvo e necessidades de informações: os principais agentes, ou usuários do sistema, são identificados e suas necessidades de informação sistematizadas, ou seja, determina-se o que cada um precisa saber para desempenhar seu papel. Em função deste levantamento, são definidos os elementos a serem representados no sistema de indicadores e os perfis de necessidades de informação, a fim de orientar a definição dos conjuntos de indicadores;

Atividade 05 - Desenvolvimento de um modelo para a organização da informação: como foi comentado no capítulo anterior, os modelos de estruturação servem como ferramenta de análise e sistematização de um problema. É, portanto, uma ferramenta de desenho do sistema de indicadores e da definição das necessidades de informação. Dependendo do grupo-alvo e suas necessidades de informação, pode-se adotar um modelo de organização diferenciado. Estes modelos auxiliam na determinação do que é relevante para o conjunto de indicadores, qual o nível de refinamento necessário para cada tipo de problema, evitando que existam ambigüidades e repetições;

Atividade 06 - Definição de critérios de seleção: esta etapa desenvolve para cada elemento, ou preocupação, a ser representado no sistema, quais as diretrizes ou critérios, para a seleção dos indicadores. São exemplos de critérios que podem ser utilizados: escala espacial e temporal, adequação aos tipos de análises desejados, clareza, complexidade de cálculo, disponibilidade, representatividade dos dados utilizados entre outros. A principal função destes critérios é constituir parâmetros para a seleção dos indicadores (e dados utilizados) e identificação da necessidade de desenvolvimento de novas metodologias (Atividade 07).

Atividade 07 - Desenvolvimento metodológico e seleção dos indicadores: com base nos elementos a serem representados no sistema e critérios de seleção definidos, procede-se ao levantamento dos indicadores existentes. Uma vez concluído este levantamento, analisa-se e discute-se qual dos indicadores deve ser utilizado para representar cada elemento do sistema. Se não houver um consenso ou se não existirem indicadores adequados, deve-se proceder ao desenvolvimento de novos indicadores.

O desenvolvimento de novos indicadores consiste na elaboração de uma metodologia de representação para o elemento focado. Esta metodologia engloba tanto a fundamentação teórica, quanto os

procedimentos de coleta e cálculo do indicador. Um exemplo deste desenvolvimento, na literatura nacional, é apresentado por Nahas (2003) para o IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana. Esta etapa é bastante dinâmica, pois as metodologias de representação são elementos em constante reformulação e desenvolvimento.

Atividade 08 - Definição de conjuntos de indicadores: selecionados os indicadores para cada elemento do sistema, procede-se à definição dos conjuntos de indicadores. Conjuntos de indicadores são concebidos como o escopo de indicadores necessários a cada grupo-alvo para o pleno desempenho de suas atividades. Portanto, estes conjuntos são direcionados a responder as necessidades de informação de cada usuário.

Atividade 09 - Definição de ferramentas de análise: consiste na definição das ferramentas de análises, ou quais recursos analíticos cada grupo-alvo precisa ter à disposição para utilizar de forma integral seu conjunto de indicadores (ex. mapas, ferramentas de estatística e análise espacial, tabelas, gráficos, etc.).

Atividade 10 - Validação dos resultados do projeto de indicadores: conforme definido por Segnestam (2002), deve-se verificar a aceitabilidade e viabilidade do sistema de indicadores em casos onde não existem experiências anteriores. Trata-se de uma pesquisa prévia sobre aceitação pelos diversos grupos-alvo e disponibilidade de recursos, dados, tecnologia para a montagem do sistema de indicadores (que corresponde a uma versão reduzida da etapa de implementação), além de possíveis testes estatísticos dos indicadores. Isto evita que um projeto inviável seja posto efetivamente em prática.

Se o sistema for considerado inviável, pode-se rever o processo nos seguintes pontos:

No desenvolvimento metodológico e seleção dos indicadores; na definição dos critérios de seleção; no desenvolvimento dos modelos de organização da informação; e na definição dos grupos-alvo e necessidades de informação.

Se o sistema for considerado viável, procede-se à etapa seguinte:

ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO:

Atividade 11 - Mapeamento e Coleta de Dados: consiste no levantamento de dados disponíveis e das possíveis formas de obtenção de novos dados que se mostrem necessários. Deve-se considerar também a aplicação de metodologias para a avaliação da qualidade dos dados e definição de procedimentos de coleta.

Atividade 12 - Definição e Desenvolvimento da Tecnologia: nesta etapa se avalia e seleciona, ou desenvolve, uma tecnologia específica para o desenvolvimento da base e do sistema de informação (necessidade de informatização, sistemas operacionais, bancos de dados e softwares e pacotes de desenvolvimento, definição da arquitetura do sistema, etc.).

Atividade 13 - Desenvolvimento da Base de Dados e Sistema: aqui, parte-se para a coleta, tratamento, conversão, inserção e verificação dos dados mapeados na etapa 8, adotando as definições da etapa 9. As funcionalidades desejadas (visualização, edição, consulta, ferramentas de análise, etc.) são implementadas, constituindo o sistema.

Atividade 14 - Desenvolvimento de Recursos Humanos: consiste na formação de recursos humanos capazes de utilizar adequadamente o sistema para o desenvolvimento de suas atividades. Aqui, são previstos cursos, oficinas, workshops, incentivos a desenvolvimento acadêmico, entre outros.

Por fim, dois outros processos devem ocorrer naturalmente a reboque do desenvolvimento desta metodologia. O primeiro é a disseminação de informações e ferramentas, ou seja, a documentação de todo o sistema, possibilitando a troca de experiências. O segundo é a definição de ações e implementação, como resultado da formação de conhecimentos e alternativas através do uso dos indicadores pelos diversos gestores.

4.4.3 Os indicadores e os Níveis de Decisão

O relacionamento entre os indicadores do processo estratégico de planejamento pode ser visto na figura que segue.

Da Figura 18 pode-se depreender os seguintes pontos:

- Uma decisão estratégica gera missão, objetivos e princípios;
- Uma decisão tática gera diretrizes e planos de ação;
- Uma decisão operacional gera normas e ações;

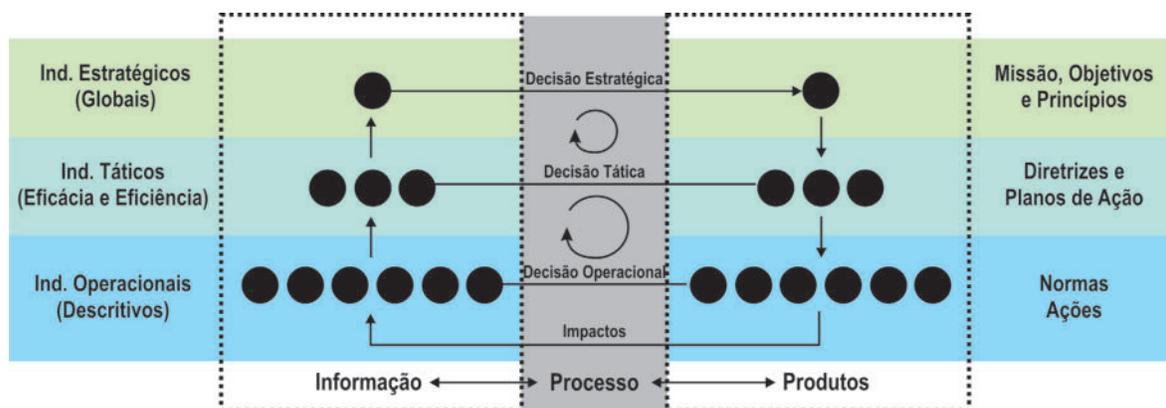


Figura 18: Compatibilização entre os tipos de indicadores, o Processo Estratégico de Planejamento e o Ciclo PDC. Desenvolvido a partir de Güell (1997), Segnestam (2002) e Federation of Canadian Municipalities (2002).

- Uma decisão operacional gera e executa ações; e,
- Uma decisão estratégica é baseada em indicadores estratégicos (globais), essa correspondência ocorre para os demais níveis de decisão;
- O ciclo pode ser entendido da seguinte forma: a informação (indicador) alimenta (subsidiar) o processo (tomada de decisão) e gera produtos. Estes produtos têm algum tipo de manifestação no mundo real sobre a qual se obtém informação, começando o ciclo;
- A definição das informações necessárias ocorre de cima para baixo (do nível estratégico para o operacional) e a consolidação destas ocorre de baixo para cima (operacional para estratégico);
- O nível de agregação e síntese aumenta de baixo para cima, enquanto que o detalhamento aumenta de cima para baixo;
- Existem quatro ciclos Informação-Processo-Produto em função dos níveis de decisão envolvidos: (i) o ciclo completo, composto por todos os níveis de decisão (estratégico-tático-operacional); (ii) o ciclo Estratégico, que envolve apenas os níveis estratégico e tático; (iii) o ciclo tático, composto pelos níveis tático e operacional; e, (iv) o ciclo operacional, restrito ao nível operacional.

Assim, pode-se perceber quão importante é o monitoramento em nível operacional e como a informação flui entre os diversos níveis de decisão. Além disso, tornam-se explícitos os diferentes níveis de avaliação (ver Figura 4 – itens 17, 18a, 18b e 18c).

4.4.4 Uma orientação diferenciada na concepção de Sistemas de Avaliação

Segundo as metodologias atualmente em vigor para Planejamento e Acompanhamento de Programas (MPOG, 2006), os sistemas de avaliação são direcionados a programas ao invés de focarem o

objeto planejado. Disto decorrem as seguintes implicações (Figuras 17 e 18):

- Direcionados aos programas, os indicadores, que são elementos-base de qualquer sistema de avaliação, perduram enquanto durem os programas;
- Extintos os programas, extinguem-se os indicadores;
- Criados novos programas, desenvolvem-se novos indicadores;
- Como o foco direciona-se sobre os programas, existe grande dificuldade de sintetizar uma visão geral acerca do objeto de planejamento.

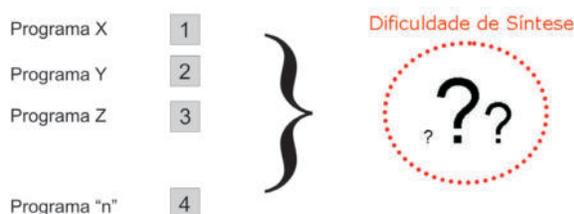


Figura 19: Indicadores voltados para Programas e a dificuldade de síntese acerca do estado do objeto de planejamento.

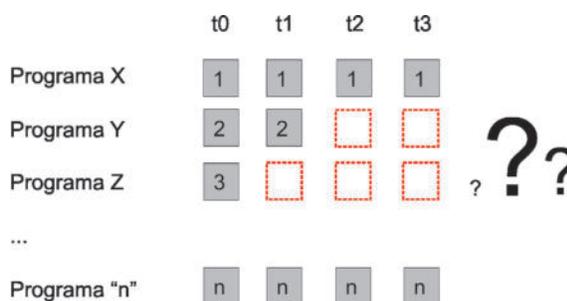


Figura 20: Extinção dos programas implica na descontinuidade do uso dos indicadores. Isto determina a impossibilidade da síntese do estado do objeto de Planejamento.

Diante destas implicações, é necessária uma nova concepção de sistemas de avaliação que seja voltada para o objeto planejado, ao invés de se limitar a elementos deveras efêmeros. Alguns pontos desta concepção são listados a seguir:

- Registro permanente do estado na mobilidade urbana;

- Quando um programa é criado, ele é vinculado com um indicador já existente;
- Quando um programa é extinto, o indicador continua a ser aferido pois este está relacionado a um aspecto da mobilidade urbana, o objeto planejado;
- A coleta de dados é permanente e independente dos programas.

As figuras a seguir ilustram a concepção.

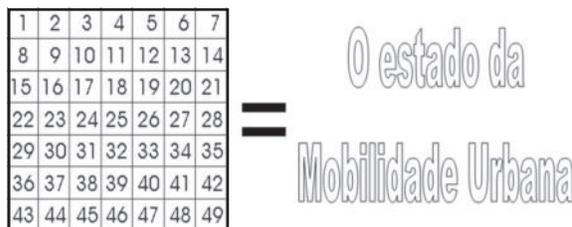


Figura 21: Conjunto de Indicadores descritivo como base. A síntese indica o estado da Mobilidade Urbana.



Figura 22: O conjunto dos indicadores no tempo. Os programas que surgem vinculam-se aos indicadores, e não vice-versa. Os dados para a aferição do estado da mobilidade estão sempre disponíveis.

Por fim, deve-se ressaltar que o desenvolvimento de um sistema de avaliação é tão complexo quanto o próprio processo de planejamento, e deve estar nele previsto. O que foi aqui colocado buscou apenas trazer à tona alguns elementos importantes no desenvolvimento dessa ferramenta para planejamento e avaliação.

5. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CEROI – CITIES ENVIRONMENT REPORTS ON THE INTERNET (2004). Introduction to the Cities State of Environment. <<http://ceroi.net/reports/johannesburg/csoe/html/nonjava/Introduction/introduction.htm>>. Acessado em 22/03/2004.

CHIAVENATO, I. (1982). Administração de Empresas: uma Abordagem Contingencial. McGraw-Hill, São Paulo.

FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES (2002). *Developing Indicators and Benchmarks: A Best-Practice by The National Guide to Sustainable Municipal Infrastructure*. Canada.

FERRARI, C. (1979). Curso de Planejamento Municipal Integrado. 2ª ed. Pioneira, São Paulo.

GÜELL, J. M. F (1997). *Planificación Estratégica de Ciudades*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

MAGALHÃES, M. T. Q. (2004). Metodologia para Desenvolvimento de Sistemas de Indicadores: Uma Aplicação no Planejamento e Gestão da Política Nacional de Transportes. Dissertação de Mestrado, Publicação T.DM-015A/2004. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, DF, 135p.

MARETOPE (2002) Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe. Transport Research Fifth Framework Programme, Urban Transport.

MATUS, Carlos (1993). Política Planejamento e Governo. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

MATUS, Carlos (1984). Política y Plan. IVEPLAN, Caracas.

MINISTÉRIO DAS CIDADE (2004). Cadernos MCidades: Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. MCidades, Brasília.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2006). Manual de Elaboração de Programas – Plano Plurianual 2004-

2007. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília.

MUMFORD, L. (1998). *A Cidade na História*. 4ª ed.: Martins Fontes, São Paulo.

NAHAS, M. I. P. (2003). Indicadores Intra-Urbanos como Instrumento de Gestão da Qualidade de Vida Urbana em Grandes Cidades: Discussão Teórico- Metodológica. <<http://www.virtual.pucminas.br/idhs/site/imagens/nahas1.pdf>>. Acessado em: 20/11/2004.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2002). *OECD Framework for Environmental Indicators*. OECD, Paris.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2004). *Project Management Body of Knowledge*. PMI.

ROYUELA, M. A. (2001). *Los Sistemas de Indicadores Ambientales y su Papel em la Informaión e Integración Del Medio Ambiente. I Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente.*, p.1231-1256.

SEGNESTAM, L. (2002). *Indicators of Environmental and Sustainable Development: Theories and Practical Experiences*. World Bank, Washington DC.

VASCONCELLOS, E. A. (2001) Transporte urbano, espaço e equidade: Análise de Políticas Públicas, 2ª. ed . Annablume, São Paulo.

5.1. BIBLIOGRAFIA SUGERIDA

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (1997). *Transporte Humano: Cidades com Qualidade de Vida*. ANTO, São Paulo.

BANCO MUNDIAL (1994). *World Development Report: Infrastructure for Development*. Oxford University Press, New York.

BRASIL (1973). Lei nº5.917, de 10 de Setembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5917.htm> Acessado em: 02/11/2004.

BRASIL (1995). Projeto de Lei nº 1.176 de 1995. Estabelece os princípios e as diretrizes para o Sistema

Nacional de Viação e dá outras providências. http://presidencia.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/pl1176.htm Acessado em: 10/10/2004.

BRASIL (2001). Lei nº10.233, de 5 de Junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10233.htm> Acessado em: 02/11/2004.

BRASIL (2003). Lei nº10.683, de 28 de Maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683compilado.htm> Acessado em: 02/11/2004.

CCMPO – CHITTENDEN COUNTY METROPOLITAN PLANNING ORGANIZATION (2000). *Regional Indicators: Measuring Our Progress Toward Chittenden County's 20-Year Transportation Goals*. CCMPO, Vermont.

CORRÊA, A. B (2004). *Gestão de Serviços com Qualidade.Sistema de Cursos CREA-DF, nº7*. CREA-DF, Brasília.

CORREIA, D. E. R. (2004). *Metodologia para Identificação da Qualidade da Informação: Uma Aplicação para o Planejamento de Transportes*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.

COX, K. R. (1972) *Man, Location and Space: An Introduction to Human Geography*. John Wiley&Sons, New York.

EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (1999). *Environmental Indicators: Typology and Overview*. EEA, Copenhagen.

EEA – EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2004). *Information for Improving Europe's Environment: Indicators*. <<http://themes.eea.eu.int/indicators>>. Acessado em 22/03/2004.

FELICIANO NETO, A. e FURLAN, J. D. (1988) Engenharia da Informação: Metodologias, Técnicas e Ferramentas. McGraw-Hill, São Paulo.

GEIPOT (2003). *Transportes no Brasil. Histórias e Reflexões*. Ministério dos Transportes, Brasília.

IISD – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (1999). *Indicators for Sustainable Development: Theory, Methods, Applications*. IISD, Manitoba.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2003). *Infra-Estrutura Econômica – Sistema de Informações Regionalmente Especializadas: Desenvolvimento Metodológico e Mapeamento de Informações*. Relatório Final. IPEA, Brasília (Não Publicado).

LUCAS, M. E. C (2001). Contribuição para o Desenho de um Sistema de Informação de Inteligência Estratégica para Empresas Operadoras do Transporte Urbano: Elementos do Projeto Lógico. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.

MAGALHÃES, M. T. Q. (2003) Cidade de Pedestres, Cidade para Todos: Uma Proposta para o Centro de Salvador. Trabalho Final de Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1999). *Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Transport Policies*. OECD, Paris.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2003). *OECD Environmental Indicators: Development, Measurement and Use*. OECD, Paris.

PAPACOSTAS C. S. & PROVEDOUROS, P. D (1993). *Transportation Engineering and Planning*. 2ª ed. Prentice Hall, New Jersey.

TAAFFE, E.; GAUTHIER, H.; O’KELLY, M..(1996) *Geography of Transportation. Second Edition*.. Prentice Hall, New Jersey.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2000). *Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União*. COFIS/SEGECEX, Brasília.

VASCONCELLOS, E. A. (2000) Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas, 3ª. ed . Annablume, São Paulo.

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

MÓDULO 4

*Gestão da Mobilidade Urbana:
Organização Institucional e
Regulação*

1. GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA: FUNÇÕES PRINCIPAIS

A importância da mobilidade urbana no desenvolvimento e na vida da cidade e de seus cidadãos é um fato indiscutível. O sistema de mobilidade na cidade compreende não apenas as infra-estruturas, veículos e outras instalações e equipamentos, mas também os serviços, a circulação e as organizações empresariais e públicas, que são concebidos e realizados de forma a atender as necessidades de uma determinada estrutura social e econômica em seu desdobramento espacial.

Há de se lembrar que nossa sociedade “civilizada” caracteriza-se pela especialização do trabalho, o que irá refletir na particularização do espaço, de acordo com o nível de desenvolvimento produtivo e as decisões que a sociedade toma. Em um primeiro momento, gera volumosos e constantes fluxos entre as partes, que demandam os meios de transporte adequados, sem a qual essa estrutura cai que nem um castelo de cartas.

Na medida em que os meios de transporte atendem as necessidades, transformam essa sociedade: novas áreas se tornam acessíveis, outras se valorizam (ou desvalorizam) em função no novo quadro de acessibilidade criado.

Em uma economia de mercado, a propriedade é uma mercadoria, cujo comércio desta contido pela legislação de construção e do uso do solo, desde que o Poder Público tenha suficiente força para impô-la aos agentes do mercado imobiliário. Quando o quadro de acessibilidade se altera, um novo “leilão” do solo se realiza entre os demandantes de espaço, e os terrenos lhes são alocados segundo a respectiva disposição e capacidade de pagamento.

O transporte é elemento ativo nesse leilão, pois é diretamente responsável pela criação do novo quadro de acessibilidade. Mas seu papel pode ser inverso: os transportes podem poluir e degradar os ambientes urbanos. Cercanias de vias expressas, ferrovias, portos e aeroportos geralmente se desvalorizam para fins de moradia. Por outro lado, essas áreas podem atrair indústrias e grandes centros comerciais atacadistas e

até do varejo (hiper-mercados e shopping centers), pois essas atividades dependem mais da acessibilidade, e menos da qualidade ambiental.

Por fim, os transportes provocam e orientam o crescimento urbano, pois tornam acessíveis áreas distantes, abrindo espaço para novos setores residenciais e de instalação de indústrias e comércio atacadista.

Mais ainda, os eixos de transportes e as respectivas tecnologias co-determinam a forma do crescimento urbano. Cidades com forte presença dos meios coletivos de transporte costumam crescer ao longo de eixos bem definidos. Enquanto isso, nas cidades onde impera o transporte individual, as orientações do crescimento urbano não são tão claramente definidas, e a cidade se expande de forma dispersa, criando até grandes vazios na área construída.

Transportes e desenvolvimento de cidades são fenômenos intimamente associados, mas nem sempre tratados de forma coordenada nas políticas governamentais. A falta de elo entre as duas esferas de ação pública já se observa na pouca associação em nível do planejamento (quando existe!). No nível de projetos urbanos (loteamentos, sistema viários, etc.), a desconexão continua sendo a regra, embora no passado projetos integrados entre o investimento imobiliário e o de transporte tenham gerado importantes espaços urbanos, tanto públicos (p. ex., Águas Claras, em Brasília; Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro) quanto privados (p.ex. Copacabana, novamente no Rio de Janeiro; e Higienópolis, em São Paulo).

Nesse contexto, quando falamos da mobilidade urbana, estamos tratando de um fenômeno extremamente complexo: uma enorme massa de deslocamento se realiza entre diferentes áreas (viagens radiais, transversais, tangenciais, locais, etc.), por diversos motivos, com diferentes frequências, nos diversos momentos e horários, e pelos diversos meios. Para complicar, uma boa parte dos deslocamentos é multi-objetivos e multi-modal, constituindo verdadeiras cadeias de deslocamento. Quanto aos meios de transporte, os deslocamentos podem ser motorizados por meio coletivos ou individuais, ou não

motorizados (ou ambos). Distingue-se também o deslocamento de pessoas e o de bens.

Esta massa de deslocamentos diferenciados é causa de múltiplos conflitos: no espaço de circulação, as vias e os meios se congestionam, em decorrência da preferência pelo transporte individual ao coletivo. A luta pelo espaço de circulação dá-se também no momento de estacionar os veículos. No meio, os que ainda estão excluídos do transporte individual perdem duplamente, pelos congestionamentos retardarem especialmente o transporte público e o tornarem menos eficiente, portanto caro. Meios de transporte mais modernos, que contam com espaço de circulação próprio, são caros de se implantar, o que irá forçosamente refletir em seus preços.

Todo esse campo de conflitos se agrava quando os processos de crescimento urbano são descontrolados e desassociados das políticas de mobilidade. Os conflitos não provocam apenas o congestionamento, mas também graves problemas ambientais e de segurança no trânsito, constituindo uma verdadeira questão de saúde pública.

Como questão central na vida da sociedade, o Poder Público não pode se omitir em resolver os conflitos e de prover os meios e serviços requeridos para a mobilidade. Usualmente, a ação governamental destina-se a alcançar o objetivo geral da *provisão de condições de mobilidade de passageiros e cargas na área urbana, de acordo com suas necessidades de acessibilidade, respeitadas as realidades sociais, econômica, política e ambiental*.

Para a consecução desse objetivo, há diversos encargos a serem resolvidos:

- estabelecer um plano estratégico que assegure a articulação de todos os meios e ações de acordo com objetivos de sustentabilidade e decorrentes metas;
- prover infra-estruturas físicas (vias, terminais, sistemas de transporte de alta capacidade, veículos, instalações, equipamentos, diversos, etc.);
- organizar e operar de serviços, racionalizar a circulação;

- cumprir funções organizacionais como a montagem e a gestão de empresas e organismos públicos;
- definir regras de circulação e prestação de serviços, incluindo os respectivos preços;
- gerenciar as respectivas informações, o estudo da situação e das tendências futuras e o planejamento das ações;
- capacitar os quadros do setor público e privado.

Nem todos os encargos ficam, diretamente, a cargo do setor público. Alguns são assumidos pelos agentes privados, quer seja sob um regime livremente comercial quer sob contrato do próprio Poder Público. De qualquer forma, o Poder Público, desde e na exata medida em que a Lei explicita as respectivas competências e encargos, regula as atividades privadas, realizadas em âmbito comercial ou de consumo próprio (no caso do transporte particular).

Para cumprir as missões que cabem ao Poder Público, um conjunto complexo de elementos tem de ser desenvolvido, a saber:

- planejamento integrado das ações de regulação, construção, manutenção, operação e gestão do sistema de mobilidade;
- gestão da demanda de meios e serviços de transporte (p.ex., escalonamento de horários);
- políticas de priorização do transporte público no espaço viário;
- investimentos em infra-estruturas de transporte público;
- investimento no sistema viário e em estacionamentos;
- definição e implantação de políticas sociais (subsídios tarifários);
- gestão e marketing do transporte público (incluindo os serviços alternativos);
- definição e implantação de política regulatória dos serviços de transporte;
- coordenação administrativa;
- imposição de restrições à circulação;
- definição e implantação da política tarifária e tributária;

- ações de engenharia e educação de trânsito;
- regulação do trânsito (veículos, circulação e comportamentos).

Para a compreensão do papel do Poder Público é essencial levar em consideração que suas atividades estão delimitadas primeiramente por um sistema jurídico. Na próxima seção, será feita uma breve incursão sobre o entendimento das funções do Poder Público no nosso Direito, onde se destacam as noções de Poder de Polícia e de prestação de serviços públicos.

2. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: UMA INTERPRETAÇÃO ECONÔMICA E SUA APLICAÇÃO À GESTÃO DA MOBILIDADE URBANA

2.1 – Falhas de mercado como motivo da intervenção do Estado e seus instrumentos

Uma vez apresentados os aspectos institucionais mais imediatos, analisemos alguns aspectos teóricos sobre a gestão pública dos transportes urbanos. Ao contrário da seção anterior, adota-se aqui uma abordagem econômica, investigando as razões e as formas de intervenção do Estado na economia (Teoria da Economia de Regulação).

Em princípio, uma economia como a nossa é regida pelos mecanismos de mercado. A livre iniciativa constitui um princípio básico na nossa ordem econômica, como prevê o Art. 170 da nossa Constituição. Entretanto, há na vida econômica da sociedade baseada no livre mercado a necessidade de intervenção do Estado nas atividades econômicas. A Teoria Econômica, ao analisar essa necessidade, tem desenvolvido a noção de *falhas de mercado*.

As principais falhas de mercado são primeiramente a *concorrência imperfeita*, que leva a que os produtores monopolizados ou oligopolizados a explorarem predatoriamente a sociedade. Os instrumentos de defesa da concorrência são um primeiro instrumento

de intervenção do Estado, que visa garantir o bom funcionamento dos mecanismos de mercado.

Mas há situações em que a concorrência não se estabelece ou não leva a resultados ótimos, independentemente de haver ou não atos em defesa da concorrência. Isso acontece quando deparamos com setores que possuem uma característica básica: a de se encaminharem, em virtude de suas características intrínsecas, para uma estrutura monopolista, mesmo que estejam ausentes ações diretas de cartelização por parte das empresas presentes. Esta situação, dita de *monopólio natural*, surge quando a estrutura de custo da atividade apresenta uma participação grande de capital fixo. Essa parcela preponderante de capital fixo implica em um grau relativamente alto de ociosidade; com o aumento da produção, o custo médio de cada produto decresce (há, portanto, economia de escala). Neste caso, qualquer concorrência é considerada como ruínosa, tendendo a vencer não necessariamente a empresa mais eficiente e sim a mais inescrupulosa. Consolidada sua posição, certamente vai aproveitá-la para impor à sociedade as condições de exploração monopolista. Por outro lado, haveria uma duplicação dos custos fixos para atender a mesma demanda, acarretando um aumento dos custos médios de produção, o que seria uma forma ineficiente de se produzir.

Assim, neste caso, o monopólio é uma estrutura que deve ser preservada; Entretanto, situações de monopólio levam sabidamente à exploração da população pelo produtor. Daí a necessidade do Estado de intervir não somente quando o vencedor começar a extorquir a sociedade, mas sim bem antes, impondo regras severas de funcionamento a um setor que ofereça tal risco.

Em outras atividades, os riscos da atividade pode levar a uma situação onde nenhum investidor privado se aventurará a nela entrar. E se a atividade em questão é de alto interesse público, como no caso de rodovias de integração, o Poder Público assumirá a realização do investimento, em substituição ao mercado (esse caso é chamado de *mercado incompleto*).

Uma falha semelhante mas diferente é a do *bem público* (na acepção econômica, e não jurídica desse termo). Trata-se aqui de casos onde é simplesmente impossível ou anti-econômico cobrar preço do consumidor, ou porque não há meios técnicos ou aceitação política de sua cobrança (por exemplo, se o Poder Público resolvesse cobrar pedágio pelo uso das calçadas), ou porque o uso individual desse bem não aumenta o custo marginal de sua utilização: a segurança pública ou a defesa nacional poderiam ser citadas aqui como exemplo. Nesses casos, o Estado assume sua produção e divide os custos totais com a sociedade, via orçamento.

Outras falhas importantes citadas na Teoria são as *externalidades* e as *assimetrias de informação*. As externalidades dizem respeito a custos imputados a outrem à sociedade por determinados indivíduos, ou benefícios privilegiados por eles usufruídos, que constituem em injustiças e afastamento do princípio segundo o qual cada um deve retribuir à sociedade conforme os benefícios que dela auferir ou os custos que à ela imputa. Podemos citar, por exemplo, ações produtivas poluidoras, onde se passa para o restante da sociedade os efeitos negativos do negócio, lucrativo para o produtor; em outro extremo, determinados indivíduos passam a usufruir desproporcionalmente da valorização do solo produzida pelos investimentos públicos sustentados pela totalidade dos contribuintes, dado suas propriedades se situarem em área contígua a esses investimentos. Nesse caso, o Estado impõe obrigações e proibições aos indivíduos, com o objetivo de impedir, reduzir ou compensar os desbalanços.

No caso das assimetrias de informação, para o bom funcionamento do mercado, é imprescindível que os agentes econômicos, tanto produtores quanto consumidores, estejam em pé de igualdade com relação às informações de seu interesse. Certos agentes, porém, pela posição que assumem no processo econômico, têm melhores condições de acesso às informações, e exploram a relativa ignorância de suas contrapartes, levando à exploração dos consumidores e da sociedade. Novamente, o Estado intervém impondo obrigações de informação.

Portanto, essas falhas têm levado o Estado a intervir nas atividades econômicas, mediante variadas opções de atuação. Sistematizando-as, o Estado pode primeiramente estabelecer determinadas regras de funcionamento — ou seja, de regulação econômica — para empresas já atuantes em setores monopolizados, sem definir mais rigidamente quem pode e quem não pode entrar na atividade. Nesta opção, o Poder Público pode limitar-se a determinar produtos e preços, padrões de qualidade, graus de verticalização do setor e até alguma restrição de entrada a novos pretendentes. É o campo da *defesa da concorrência*.

Numa segunda opção de intervenção, desta vez mais forte, o Estado pode definir, com menor ou maior grau de rigidez, os investimentos, a produção e os preços e depois selecionar o construtor e executor da produção pré-planejada. Trata-se da estratégia de *regulação econômica*, que no nosso direito é tratado basicamente pelo instituto da concessão de serviços públicos, outorgados geralmente por um processo licitatório competitivo. Novamente, o Estado pode utilizar de diversos dispositivos regulatórios ao contratar os produtores. A modalidade mais intensamente intervencionista de regulação econômica é a do Estado, mediante uma entidade pública própria, assumir diretamente a produção, instituindo o monopólio estatal e definindo todos os parâmetros da produção (essa opção é geralmente adotada em casos de mercados incompletos ou bens públicos).

Há ainda a opção de intervir com pouca intensidade ou mesmo de não intervir, a qual pode ser apropriada quando se chegar à conclusão que a) a produção mesmo que oligopolizada ou até monopolizada, não provoca grandes danos à sociedade — seja por se tratar de um bem não tão essencial assim ou até substituível por outro bem, seja pelo fato do monopolista estar permanentemente sujeito à ameaça de entrada de um desafiador (hipótese do mercado contestável), o que inibiria o abuso de poder econômico — ou b) porque, no caso sob análise, qualquer tipo de intervenção estatal

poderia provocar mais custos e danos do que benefícios.

Há casos onde a prioridade é simplesmente administrar as externalidades provocadas pela ação dos produtores ou seus produtos, mas também pelos consumidores. Aqui recaem todos os regulamentos referentes à segurança, proteção ao meio-ambiente, direitos trabalhistas e sociais, etc. Nesses casos, o Estado não intervém diretamente na produção e consumo de bens, e sim os condiciona aos motivos de interesse público, estabelecendo normas sobre obrigações e proibições. Enquanto no linguajar da Economia, esse tipo de intervenção é apelidado de *regulação não qualitativa* ou *social*, os juristas preferem designá-la de aplicação de Poder de Polícia.

Todas essas opções estratégicas admitem diversos graus de intensidade intervencionista e diversos tipos de instrumentos regulatórios, que podem ser de a) imposição ou proibição, b) financeira (taxas, impostos, multas, mas também incentivos e subsídios e, em última análise, investimentos públicos) e c) contratual.

Em qualquer caso, é importante que os instrumentos de intervenção econômica sejam aplicados conforme objetivos bem definidos. Em termos gerais, o que se visa é sanear as falhas de mercado e produzir um ambiente econômico regido por princípios de eficiência, eficácia, justiça social e sustentabilidade ambiental.

2.2 – Necessidade da avaliação de custos e determinação dos limites da regulação

Se, de um lado, a necessidade da regulação é, dependendo das circunstâncias já referidas, amplamente reconhecida nos meios técnicos e políticos, ainda são raramente discutidos os custos da regulação.

Qualquer regulação implica na montagem de um aparelho administrativo capaz de garantir o cumprimento e a racionalidade dos regulamentos, o que de maneira nenhuma é um empreendimento que custará barato ao bolso do contribuinte. Isto exige

dispêndios na elaboração de leis, na montagem de organismos gerenciadores, na organização de procedimentos de outorga (haja papel!), em pagamento de salário a técnicos qualificados no custeamento de operações de controle, na aquisição e operação de sistemas de informação, e muitos outros investimentos e desembolsos.

Sem desprezar a necessidade da regulação para os casos em que se revela como necessária, é fundamental que o ato regulatório seja feito com extremo cuidado, garantindo-se a máxima efetividade para com os fins, minimizando-se os custos administrativos e econômicos resultantes e fornecendo os incentivos adequados. Isto explica porque o desenho da regulação requer um planejamento minucioso, que leve em consideração as necessidades e os objetivos concretos de intervenção, com a otimização dos meios para alcançá-los e a dimensão adequada dos instrumentos organizacionais.

2.3 – Processo do desenho regulatório

A implantação de uma regulação (ou a reforma de uma existente) exige um procedimento cuidadoso. De forma semelhante a um processo de planejamento, distinguem-se, no desenho regulatório, fases de estudo, estabelecimento de objetivos, geração de opções de intervenção, a respectiva avaliação e seleção, assim como a organização de sua implementação. A Figura a seguir sistematiza as etapas de um desenho regulatório.

2.3.1 - Estudo das Condições Econômicas Básicas do Mercado

A necessidade de intervenção do Poder Público em uma atividade depende de diversos fatores:

- Essencialidade do bem ou serviço: que impactos sua falta ou ineficácia produziria na sociedade e na economia?

- Existência de produtos ou serviços complementares: a atividade está relacionada com outros produtos ou serviços essenciais?
- Existência de produtos substitutos: em caso de insuficiência ou ineficácia, a atividade pode ser substituída por outras formas de atender as respectivas necessidades?
- Capacidade de informação: o consumidor dispõe dos elementos necessários e suficientes para tomar decisões racionais?

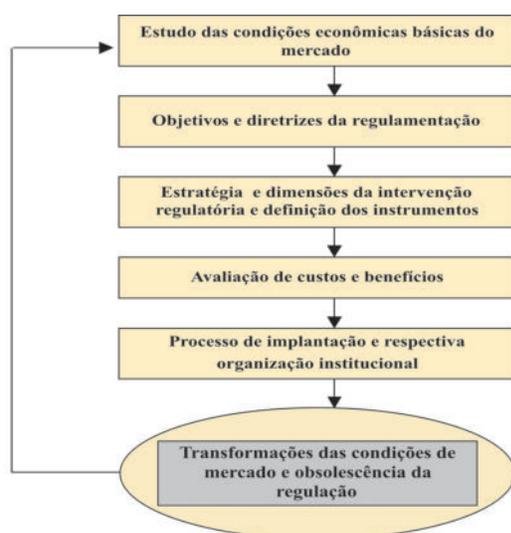


Figura 1 – Fluxograma do processo do desenho regulatório

No caso da mobilidade urbana, as diversas falhas estudadas se fazem presentes. A circulação urbana é repleta de casos de externalidades, quer negativas (poluição, insegurança, congestionamento etc.), quer positivas (valorização do solo, dinamização da economia). Estas externalidades exigirão atuação do Poder Público em diversas frentes, regulamentando a circulação, os veículos, as fontes de energia, o meio urbano, e outros elementos intervenientes. Outros elementos da mobilidade urbana constituem bens públicos, na medida em que sua provisão não comporta o custeamento direto pelo usuário (vias urbanas gerais, calçadas, etc.). Olhando mais para o transporte público urbano, observa-se sua essencialidade para a economia e para a qualidade de vida, sobretudo para as camadas de baixa renda (que são usuários cativos do sistema), embora parcela crescente da sociedade disponha de um substituto

que é o automóvel particular. Aqui, os usuários cativos ou habituais consomem é uma rede, e não apenas linhas. Sendo assim sua produção não pode ocorrer de forma atomizada por pequenos operadores individuais e sim de forma integrada, exigindo sua monopolização institucional. As linhas se complementam, tanto física quanto operacional e até financeiramente, e produzem, especialmente em um *meio urbano*, uma *economia de rede*: se as viagens ou as linhas fossem prestadas de forma independente, como ocorreria em um regime desregulamentado, o custo total dos serviços seria superior com relação ao seu fornecimento coordenado em rede. Essa é uma das razões pelas quais sistemas integrados de transporte coletivo costumam apresentar custos por passageiro menor do que uma rede com um número grande de viagens diretas ponto-a-ponto. Daí se tornar imprescindível a regulação econômica e o planejamento centralizado de toda a rede de serviços pelo Poder Público.

- Compensação de externalidades negativas e positivas provocadas pelos hábitos e meios da mobilidade urbana;
- Provisão de bens públicos para a mobilidade (calçadas, vias, terminais, etc.);
- Nos serviços de transporte de passageiros, compensação ou impedimento dos efeitos de uma imperfeição competitiva; no caso do transporte público urbano, trata-se de garantir uma rede de serviços, que assumirá características de monopólio, pelo que a competição ocorrerá mediante procedimentos licitatórios competitivos;
- incentivo à eficiência produtiva e à inovação e os correspondentes investimentos, preferencialmente ao se instaurar um comportamento competitivo, mediante licitação e avaliação de desempenho;
- maximização do bem-estar sobretudo dos viajantes, com extensão para toda a sociedade;
- incentivo à inovação;
- atendimento de objetivos sociais, urbanos e econômicos gerais estabelecidos.

2.3.2 - Objetivos e Diretrizes da Regulamentação

Objetivos básicos deverão ser definidos concretamente para cada caso de intervenção regulatória, em função direta de falhas detectadas após cuidadoso estudo das características das condições de produção no mercado sob análise. No caso do transporte urbano, a título de exemplo, verifica-se a natureza de rede do serviço e a decorrente necessidade de monopolização institucional. Em virtude disso, deverão estar contemplados os objetivos de:

- serviço público competitivamente concedido (mediante licitação competitiva) e regulado;
- monopólio privado regulamentado;;
- desregulamentação.

Todas elas podem ser desdobradas em um número grande de variantes, onde as diversas medidas são aplicadas com diferentes graus. A escolha da estratégia irá depender de diversos fatores, tais como o contexto legal, as tradições locais, critérios de eficiência, entre outros.

No que tange mais particularmente o transporte público coletivo, no nosso País, que adotou a figura jurídica do serviço público, as empresas são contratadas para atuar em um mercado relativamente protegido, com serviço e preços determinados pelo Poder Público, o que corresponde à opção de prestação de serviços públicos por meio da concessão competitiva.

A partir desse quadro, o Poder Público passa a desenhar suas táticas regulatórias, utilizando diversas medidas. A escolha das intervenções a serem aplicadas depende do problema de falha a ser corrigido, assim como da avaliação dos efeitos colaterais eventualmente indesejados. Ou seja, como no caso de um medicamento, os remédios regulatórios têm de ser testados em sua indicação, contra-indicação e em seus efeitos colaterais. Em seguida, listam-se as diversas categorias desses “remédios”, com foco na prestação de serviços de transporte público coletivo:

a) contornos da atividade que deve ser regulada

Define-se claramente o tipo de atividade que deve estar sujeita à ação regulatória. Eventualmente, produtos complementares ou substitutos podem ser inclusos no escopo da regulação, com vistas a proteger a atividade de interesse central, construindo-se, dessa forma, monopólios múltiplos, tanto horizontais quanto verticais. Um serviço de básico transporte de passageiros de linha pode vir a ser

2.3.3 - Estratégias e Dimensões da Intervenção Regulatória

Clareados os objetivos, devem ser avaliadas as opções de atuação regulatória nos diversos campos. De fato, as opções são variadas, indo da restrição à entrada e saída à especificação dos serviços e preços, equipamentos e diversos outros parâmetros. Todos esses “remédios regulatórios” serão agrupados em uma estratégia regulatória, a qual pode ser definida nos papéis que o Poder Público irá assumir na garantia da provisão do bem ou serviço em questão.

Resumindo, para o cumprimento de sua missão, diversas opções estratégicas para a regulação do setor se oferecem ao Poder Público:

- regulação não econômica - isso é, social e qualitativa - para o controle das externalidades (p. ex., restrição ou racionalização do uso do automóvel particular; medidas de disciplinamento de trânsito, de regulação da configuração e equipamentos em veículos, impostos e taxações compensatórias, etc.);
- provisão geral de bens públicos, tais como vias, passeios e terminais;
- para a prestação de serviços públicos:
 - empresa pública (monopólio público);

conjuntamente regulado com serviços opcionais ou fretados, para se aproveitarem eventuais economias resultantes dessa junção.

b) definição das condições de entrada

Como se pode verificar na experiência internacional, existem diversos graus de liberdade de entrada, desde a hipótese de acesso totalmente fechado à iniciativa privada (no caso do monopólio estatal) à abertura sem restrição (caso do transporte coletivo no Chile, na primeira fase de desregulamentação), passando pelas opções de: i) acesso mediante processo licitatório (transporte público coletivo no Brasil e na França); ii) acesso sem processo licitatório, porém geralmente fechado para novos entrantes, se esses ameaçarem a estabilidade dos operadores estabelecidos (Japão e Alemanha, no transporte coletivo; serviços de táxi, nos diversos países); e iii) acesso geralmente livre, mas sujeito à verificação de condições mínimas de aptidão (Reino Unido).

As restrições à entrada são geralmente justificadas como medida para evitar duplicações anti-econômicas de infra-estruturas e/ou para viabilizar subsídios cruzados entre grupos sociais de diferente poder de compra, mas com igual necessidade e direito de acesso ao serviço essencial. No caso do transporte urbano (no transporte interurbano e regional, essas premissas podem não se aplicar da mesma intensidade) verifica-se que os serviços são consumidos em rede, pelo que precisam ser monopolizados e subsidiados de forma cruzada. Daí a entrada se dar mediante procedimento licitatório, onde se deve garantir a *competição para o mercado*. O Poder Público fixa, então, as condições de participação na licitação, que devem garantir que os participantes tenham a capacidade técnica e financeira mínima para bem cumprir o serviço.

c) competências do Poder Administrativo para determinar os tipos e quantidades de serviços a serem oferecidos (regulação de quantidade)

Em países que adotam a figura jurídica de serviço público, essa competência é mantida ampla, dada a interpretação que quem provém o serviço é a Administração Pública, e à empresa produtora cabe apenas executar a produção pré-planejada pelo

Estado. Mas mesmo em países onde a atividade é juridicamente considerada como de natureza privada, ao Estado é dado o poder de interferir no planejamento, impondo ao operador, em exercício de Poder de Polícia, a execução de "obrigações de serviço público".

d) condições de saída

Em função da relevância social, econômica e política dos serviços, especialmente daqueles definidos e impostos pelo Poder Público, essas condições muitas vezes não são totalmente livres.

Em países que adotam o regime de serviço público, o prazo da concessão, mas também a regulamentação das condições de encerramento precoce do contrato (por livre vontade do empresário, como medida punitiva contra o mesmo, ou seja, por simples "interesse público") constituem os elementos normativos que definem a saída do serviço.

e) política de preços

Chegamos a um item essencial da regulação econômica: o preço do bem ou serviço. Levando em consideração que a política tarifária constitui um instrumento regulatório central, estabelecem-se os objetivos, que admitem seguinte sistematização:

- objetivo financeiro: cobertura dos custos do serviço;
- objetivo econômico: indução à eficiência econômica e alocativa, incentivando a produtividade e qualidade, a modernização e a inovação e até um determinado nível de competição (Viscusi et al. 1995);
- objetivo social: compensar externalidades advindas do quadro geral da mobilidade urbana, garantir adequado acesso do serviço público a todos, mas igualmente incentivar o uso eficiente dos meios de transporte (por exemplo, incentivando o uso do transporte coletivo ou não-motorizado e desincentivando o uso do transporte individual) .

A vasta literatura sobre o assunto tende a ordenar as estratégias de precificação da seguinte maneira:

- tarifa pelo custo marginal: aqui se visa cobrar do usuário de forma correspondente ao seu

uso efetivo e ao custo que ele individualmente adiciona à produção. A título de exemplo, um usuário que insiste em usar serviços na hora do pico induz a que o sistema sobredimensione a infra-estrutura para atender os picos, provocando ociosidades custosas nos entre-picos, pelo que se justifique que tal usuário arque com o correspondente sobre-custo. Tais sistemas tarifários são geralmente mais aplicáveis ao setor elétrico, em que se praticam diversas variantes como tarifas em blocos (alteram conforme faixas quantitativas de consumo), tarifa horosazonal, entre outras; exigem um aparato custoso de informação e o Poder Público estará sujeito a uma assimetria de informações. Penaliza aqueles que não têm opção de consumir fora do horário do pico, geralmente pertencendo a classes de renda mais baixa.

No caso do transporte público, são amplamente utilizados em países da Europa descontos no entrepico, que visam a) reduzir a ociosidade dos equipamentos e do pessoal durante o entrepico; b) diminuir os picos de demanda e a decorrente pressão por maior oferta de pico, a qual elevará ainda mais a ociosidade de equipamento no entrepico;

- tarifa pelo custo médio ou pela taxa interna de retorno: trata-se do sistema convencionalmente utilizado no transporte público (planilha de custos com base no custo médio por passageiro). Tal estratégia goza de grande popularidade, porque permite a cobertura de custo, é de fácil administração e adaptação (sobretudo às modificações do custo) e não estabelece discriminação entre usuários.

Elementos centrais na adoção são a fixação da taxa de retorno e a especificação dos investimentos a serem realizados. O primeiro deve ser atrativo ao investimento, tendo por base a remuneração de mercado de investimentos com semelhante situação de risco (o que não é tão fácil ser determinado e tem levado a diversos conflitos). A definição dos custos de investimento e de produção são outro elemento de difícil estimativa pelo Poder Público (existindo uma verdadeira assimetria de informação a favor do empresário), e geralmente adotam-se custos

históricos, tendo como parâmetro o investimento em veículo, o que induz os operadores em sobreinvestir em frota nova, em detrimento de uma atitude mais econômica focada na sua manutenção (efeito Averc-Johnson).

A tradicional tarifação pelo custo médio tem se verificada como francamente desestimuladora da busca de eficiência e inovação, o que pode contrabalançar os efeitos positivos dessa estratégia, por exemplo, de permitir subsídios cruzados entre diferentes categorias de usuários e áreas geográficas.

Por outro lado, esse sistema permite diversas adaptações, mediante a introdução de diferentes critérios de diferenciação entre os consumidores, tais como por quantidade consumida (penalização ou premiação de grandes consumidores; no transporte, tarifa por distância percorrida, que pode ser quilométrica, trecho ou zona tarifária), por horário de utilização (promoção para períodos entrepicos), e até por segmentos de usuários.

Um dos usos mais freqüentes dessa estratégia é justamente o estabelecimento de subsídios cruzados entre diversas classes de usuários e também de mercados geográficos e temporais.

Caso radical de subsídio cruzado é a tarifa única, com uma compensação entre receitas e custos entre diferentes mercados (que pode ou não ultrapassar a fronteira de uma empresa).

Uma variante da tarifação pelo custo médio ou pela taxa interna de retorno é a tarifa definida em licitação, na qual a taxa de retorno não é fixada por regulamentação e sim definida pelo proponente. Na medida em que este tem de justificar sua proposta, o Poder Público pode reduzir a assimetria de informação da qual sofre, além de induzir o operador a buscar eficiência.

Em contrapartida, uma oferta de preço por demais justa para ser competitiva pode afetar o incentivo ao investimento, em detrimento da qualidade; além disso, tal estratégia de redução pode ser anulada mediante conluio de preços entre licitantes;

- tarifa pelo teto máximo (*price cap*): aqui, os preços da firma (que são de teto e portanto não determinativos) são constantemente corrigidos por um indicador de preços ao consumidor, e ao mesmo tempo reduzidos de uma taxa que representa o ganho de produtividade a ser repassado ao consumidor (método $IP - X$). Visando a indução e repasse desses ganhos, tal método exige uma qualidade de informação que pode superar as possibilidades do Poder Público. Este sistema pode expor a empresa a grandes riscos, que podem ser parcialmente compensados com uma parcela adicional eventual a ser imposta sobre o preço (método $IP - X + Y$)

Como uma alternativa ao teto de preço, a literatura discute também a opção do teto de receita (*revenue cap*), o qual compensa o risco produzido pelo *price cap*, sem prejudicar a busca de eficiência, na medida que subsista ainda o incentivo à redução de custo. Diversas variantes estão disponíveis tais como verba anual fixa ou verba por usuário.

- regulação por incentivos: a literatura e a prática internacional lista toda uma série de modalidades de tarifas que induzem as empresas otimizarem seu processo produtivo. As acima referidas modalidades de tarifa definida pelos métodos de *price cap* e *revenue cap*, assim como a tarifa definida em licitação já constituem processos desse tipo. Inclui-se ainda o método *yardstick competition*, em que a remuneração da empresa (por exemplo, a definição da tarifa-teto) é definida com lastro na estrutura de custo da empresa mais eficiente (*shadow firm*). Alternativamente, pelo método *benchmarking competition*, as empresas têm sua remuneração calculada a partir de parâmetros de produtividade exigentes, induzindo-as à maior eficiência.
- sistemas híbridos e discricionários: no primeiro caso, combinam-se as diversas estratégias anteriormente enumeradas (o preço-teto com a receita-teto ou preço-teto com definição de

taxa de retorno); já no segundo, trata-se de procedimentos em que a fixação tarifária não segue necessariamente algum critério rigoroso, resultando mais de apreciação de objetivos políticos e sociais.

Na definição da política tarifária, a preocupação se estende além da definição da estratégia básica, incluindo-se também outros elementos, com menção especial aos intervalos de tempo entre reajustes. Em princípio, um intervalo curto minimiza riscos, mas, em contrapartida, diminui o esforço de eficiência.

Outros aspectos a serem definidos no bojo da política tarifária e de remuneração:

- instrumentos de incentivo ao investimento (fundamental para uma política industrial em setores fornecedores de insumos, e que podem incluir financiamentos subsidiados ou até participação do capital estatal no empreendimento);
- introdução de subsídios e incentivos fiscais;
- alocação geral de riscos;
- controle de preços de insumos;
- inclusão de receitas alternativas.

De uma maneira geral, vale ressaltar que a política de preços é uma questão conflituosa. Vale lembrar que ela não é apenas central para se obter níveis eficientes de oferta e demanda de serviços públicos, mas também para regular a própria mobilidade no meio urbano. No *Módulo 5*, que trata do financiamento, essa questão é aprofundada ao prever uma ligação entre financiamento do transporte coletivo e o de outros meios de deslocamento e diversos estratos da comunidade beneficiária do sistema. Em última análise, a política de preços reestrutura o espaço urbano a ser servido.

Nesse ponto incide igualmente a questão da equidade social nas políticas urbanas, equidade essa que pode ter diversas acepções: ele pode de um lado ser entendida como generalizada (iguais oportunidades de acesso para todos), horizontal

(iguais oportunidades para os que estão em mesma ou semelhante condição); vertical (os ganhadores devem compensar os perdedores de uma intervenção pública); ou ainda longitudinal (no decorrer do processo, as desigualdades não devem se agravar).

No entanto, nem sempre é fácil ou até possível estabelecer preços globalmente eficientes, eficazes e equitativo, eis que eles implicam em redistribuição de encargos e benefícios na sociedade. Por exemplo, instituir encargos financeiros aos usuários de automóvel (caso do pedágio urbano) implica em quebrar resistência daqueles que sempre se acostumaram a ter a via livre; de forma semelhante, introduzir taxas de serviços para setores empresariais beneficiários dos investimentos públicos não será bem-vindo por parte daqueles que sempre se beneficiaram sem custos da mobilidade dos trabalhadores e seus clientes e da valorização imobiliária que isso acarreta. Portanto, o estabelecimento de uma política eficiente e eficaz de preço exige que sejam analisados os impactos sobre os diversos grupos sociais, para depois partir-se para uma negociação que será forçosamente política e conflituosa.

f) indicadores de desempenho e de qualidade

Podem apresentar um excelente instrumento de incentivo à eficiência e qualidade, sobretudo se existe um instrumento de premiar as empresas com melhores desempenho e punir as que apresentarem pior desempenho. Em princípio, a avaliação de desempenho se desdobra em desempenho operacional, comercial e financeiro.

Já os indicadores de qualidade levarão em consideração a qualidade do sistema de linhas (cobertura espacial, conveniência, frequência e a pontualidade), a qualidade a bordo (qualidade do veículo, conforto, condições de acessibilidade de embarque, desembarque e circulação interna) assim como a qualidade pré e pós-atendimento (serviços de informação e de atendimento ao usuário. Eventualmente, o Poder Público poderá também incluir no seu processo de monitorização obrigações de modernização (índice de renovação da frota, manutenção das infra-estruturas, investimentos gerais).

g) regulação não-econômica

Incluem-se i) as medidas de segurança e de proteção ambiental (procedimentos de segurança, regime de responsabilidade civil, medidas anti-polução e de redução do nível de congestionamento), assim como ii) os requisitos de formação de recursos humanos, assim como de modernização gerencial.

h) outros aspectos

Para cada um desses elementos, deverá ser indicada a forma de controle (e de respectiva sanção), que podem contar com diversos dispositivos técnicos. O domínio das informações geradas constitui um aspecto fundamental da política de regulação, porque enseja assimetria de informação considerável em detrimento do Poder Público, desvirtuando os objetivos da regulação e possibilitando que as empresas reguladas passem a influenciar a regulação e sua gerência de acordo com seus interesses (captura da regulação).

A aplicação dos diferentes tipos de intervenção deve ser objeto de uma cuidadosa programação temporal, em que se incluem prazos para sua revisão, quando as regras vigentes deixarem de cumprir os objetivos colocados ou até mesmo começarem a provocar efeitos indesejáveis.

Freqüentemente, as adaptações se fazem necessárias em virtude da mudança dos elementos estruturantes do mercado (por exemplo, o surgimento de inovações tecnológicas que colocam em questão antigos pressupostos de economia de escala e de monopólio natural). Contudo, ao critério de flexibilidade se contrapõe o da estabilidade, necessário para que as empresas reguladas gozem um mínimo de segurança, no momento de decidirem suas políticas de investimento.

Exemplo de Indicadores de Desempenho

- indicadores de observância de norma geral

- Número de advertências recebidas;
- Número de multas recebidas.

- indicadores de norma contratual

- Relação entre número de viagens reconhecidas e número (mínimo) de viagens especificadas;
- Relação entre intervalo máximo observado e intervalo máximo admissível;
- Relação entre idade média da frota e a idade máxima admitida.

- Indicadores de panes e deficiências

- Relação entre o número de acidentes incorridos e a quilometragem realizada no período de 12 meses;
- Relação entre o número de panes ocorridas e a quilometragem realizada no período de 12 meses;
- Relação entre a soma de acidentes e panes e a quilometragem realizada no período de 12 meses.

O desenvolvimento e a aplicação dos remédios regulatórios exigem uma minuciosa análise jurídica. Em certos casos, a introdução de determinados dispositivos modernos, especialmente aqueles que visam incentivar a eficiência, necessitarão de uma reforma da legislação.

2.3.4 - Avaliação das Proposições Regulatórias

Conforme os objetivos colocados para a regulação, as medidas e as estratégias selecionadas devem ser submetidas a um exame de sua eficácia.

Via de regra, a regulação deve ser testada em sua capacidade de i) induzir eficiência produtiva e eficiência alocativa (produção de bem-estar junto aos consumidores e à sociedade em geral), ii) inovação, iii) controle de poder monopolista, iv) desenvolver um ambiente competitivo, além de v) atender objetivos de política social, industrial e regional.

A regulação deve ser avaliada quanto aos seus custos de aplicação (custos administrativos) e a seus efeitos colaterais indesejados (por exemplo, a produção de lucros rentistas e a edificação de barreiras de entrada restando a competição).

O Poder Público possui uma limitação na sua capacidade de controlar os setores regulados, estando, com relação às empresas, em desvantagem no que tange a informação acerca da realidade econômica do setor. Assim, os reguladores sempre correm o risco de realizar uma avaliação errada dos benefícios e custos que suas medidas poderão acarretar às empresas, aos consumidores e à sociedade em geral. Assim, a ação regulatória está em um complicado campo de conflitos, onde os representantes dos interesses gerais da sociedade encontram-se pressionados por diversos interesses particulares — inclusive deles mesmos (de permanecer no poder). O resultado da ação gerada pode apresentar diversas falhas e resultados nefastos, tais como a ineficiência alocativa, distribuição de privilégios e indução de lucros rentistas em diversos setores, má distribuição de poderes entre e internamente aos diversos níveis administrativos, assim como cronogramação inadequada das medidas regulatórias.

O tratamento destas falhas requer a adoção de diversas medidas no campo da reestruturação administrativa, principalmente a separação de competências e a implantação de procedimentos mais rigorosos de avaliação de benefícios e custos das ações regulatórias. Em especial, deve ser analisado, os diversos benefícios e custos distribuídos pelos diferentes grupos sociais e como se relacionam e se compensam mutuamente.

Por fim, a implantação da política regulatória requer o desenvolvimento de instituições reforçadas, que contem com pessoal devidamente capacitado e com autonomia para agir em prol do bem público.

3. QUADRO JURÍDICO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO: PODER DE POLÍCIA E SERVIÇO PÚBLICO

Como o nosso Direito codifica as funções do Estado? Será que a análise econômica anteriormente avançada está suficientemente considerada nos nossos textos constitucionais e legais? A resposta a essa questão não é evidente, pois temos de nos

debruçar sobre certas características do nosso Direito. De início, há de se resgatar que o Direito brasileiro, como dos outros países ibero-americanos (e ibéricos), foi fortemente influenciado pelo francês, especialmente no que tange o Direito Administrativo. Esse sistema jurídico parte de uma visão de Estado que é a de serviço público, pelo qual o Estado, além de garantir a ordem econômica, é titular de alguns serviços que são indispensáveis para a vida e o bem-estar da sociedade e de seus cidadãos, serviços esses que geralmente são enumerados pela Constituição ou pela legislação ordinária, muito embora a ordem econômica tenha a livre iniciativa como modo primordial de provisão das necessidades coletivas.

Já o sistema anglo-saxão não estabelece de início essa responsabilidade de provisão de serviços públicos. Parte-se do princípio implícito que o mercado e a liberdade econômica será sempre a melhor maneira de provisão, e caberá ao Estado garantir a funcionalidade desse mercado, intervindo apenas nos momentos e na forma mais eficiente para garantir a eficiência do mercado. É interessante de reparar que a abordagem da Economia da Regulação, fornecida no capítulo anterior se reflete diretamente nesse tipo de Direito. Já no Direito do sistema francês, o nosso portanto, que parte dos direitos sociais, o discurso econômico tem de ser mediado por alguma interpretação.

Para iniciar, a Constituição Federal estabelece, nos Art. 170 a 175, as lógicas básicas da atuação do Poder Público nas atividades econômicas. A Ordem Econômica parte da livre iniciativa e da função social da propriedade privada, mas as liberdades econômicas podem ser restringidas, sempre mediante lei, quando o interesse público demandar (Art. 170). Ao dispor sobre essa Ordem Econômica, a Constituição distingue quatro formas básicas de atuação do Poder Público, a saber: a interferência nas liberdades econômicas, fomento de atividades privadas, exercício de atividades econômicas e a prestação de serviços públicos.

Comentando cada uma delas, iniciaremos com a *regulamentação das atividades econômicas*: essa está

prevista no Art. 174 da Carta. Nesse sentido, exerce o poder de polícia, assim definido pelo artigo 178 do Código Tributário Nacional:

“Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Ou seja, para os fins dos interesses públicos o Poder Público está habilitado a interferir nas liberdades econômicas, mediante a aplicação do seu Poder de Polícia.

No que tange à segunda forma de atuação, o Poder Público pode *fomentar as atividades privadas* (Art. 174), o que pode se dar mediante diversos instrumentos tais como incentivos fiscais, empréstimos subsidiados, entre tantos outros.

Com relação ao *exercício direto de atividades econômicas*, conforme o art. 173, ele só pode se dar demonstrado o interesse público. Os setores estatais que, no passado recente, passaram em grande parte para as mãos privadas (telecomunicações, siderúrgicas, exploração de petróleo, etc.), são exemplos dessa atividade.

Uma posição diferenciada assume o quarto modo principal de atuação. Trata-se da *prestação de serviços públicos* que é incumbida ao Poder Público, conforme previsto no Art. 175 da Carta.

Preliminarmente, cabe uma indagação: o que são esses serviços públicos? A Carta lista alguns deles, distinguindo quais cabem à União, quais aos estados e aos municípios. Mas não define claramente o conceito.

Nem a Lei das Concessões dos Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95) fornece uma definição clara, mas seu artigo 6º, § 1º, estabelece alguns requisitos de sua prestação, que podem nos fornecer uma pista para uma melhor definição. Os serviços devem satisfazer as condições de

“regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Isto posto, pode-se inferir daí que os serviços públicos são aquelas atividades, delimitadas por Lei (ou no próprio texto constitucional), *que exijam que elas estejam disponíveis ao público em condições de regularidade e continuidade, generalidade de acesso, a um preço módico, em condições adequadas às necessidades atuais, de eficiência e segurança*. O seu usufruto não pode, em princípio, ser restrito àqueles que possuem poder de compra para adquiri-lo em bases comerciais; o princípio da modicidade impõe que seu consumo constitui um direito do cidadão, independente de sua condição financeira.

Como prevê a Constituição em seu Art. 175, a prestação dos serviços é encargo do Poder Público, o que não implica que ele os execute diretamente. Pois, essa prestação pode se dar indiretamente, mediante sua delegação a operadores privados, mediante concessão ou permissão, desde que precedida de licitação. Tal delegação mediante concessão ou permissão não retira a responsabilidade do Poder Público pela existência de serviços adequados. Ele permanece o titular, e terá de prever, contratar e fiscalizar a prestação.

A Lei das Concessões dos Serviços Públicos (nº 8.987/95), prevista pelo próprio Art. 175 da Carta, detalha o regime jurídico das concessões e permissões de serviço público. Define a concessão como delegação mediante licitação (modalidade de concorrência), à pessoa jurídica ou consórcio de empresa capazes para o desempenho por sua conta e risco por prazo determinado (Art. 2º, II), regulamenta a licitação e os respectivos critérios de julgamento e o conteúdo do edital e do contrato, detalhando as competências do Poder Público e os encargos dos delegatários.

Pelo Art. 29 competem ao Poder Concedente a regulamentação e fiscalização, a aplicação de multas regulamentares e contratuais, a intervenção e extinção das concessões, o controle do cumprimento de normas regulamentares e das cláusulas contratuais, a garantia da qualidade e produtividade e proteção ambiental, a declaração de utilidade pública de bens necessários, o

incentivo à competitividade, e a comunicação à comunidade usuária.

Retomemos quais são os serviços públicos no setor de transporte urbano, e quais são as missões de poder de polícia.

Pelo Art. 21 da Constituição, são reservados à União os serviços públicos de transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário interestadual e internacional, a navegação aérea, e os portos marítimos, fluviais e lacustres. Por sua vez, o Art. 30, V, estabelece o transporte coletivo como serviço público municipal “essencial”. Entretanto, pelo Art. 22, é prerrogativa da União legislar sobre trânsito e transporte, mas a sua gerência local é de competência dos municípios, princípio reforçado pelo Código Brasileiro de Trânsito.

No restante, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais detalham as competências do respectivo Poder Público com relação ao transporte coletivo (planejamento, tarifação, organização, regulamentação, fiscalização, etc.). Em suma, os municípios são os responsáveis pela prestação dos serviços locais e pela gestão local do trânsito.

4. ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO PODER PÚBLICO NA MOBILIDADE URBANA: QUESTÕES ESPECÍFICAS

Dadas essas formas de atuação que foram discutidas na seção precedente, necessita-se de uma estrutura organizacional capaz de fazer com que o Poder Público desempenhe eficaz e eficientemente as diversas atribuições que lhe são impostas. Na seção seguinte, serão apresentados alguns instrumentos organizacionais.

Inicialmente, cabe salientar, que as diversas funções listadas acima para a gestão da mobilidade urbana, raramente encontram, no nosso país, uma estrutura institucional minimamente coerente: as funções se distribuem por diversas secretarias e organismos, provocando sobreposição de competências ou, no outro extremo, a omissão em relação a algumas questões críticas.

A construção de uma estrutura organizacional coerente é um sério desafio, ainda mais porque ela dependerá de circunstâncias locais, mais ligadas a tradições administrativas e até políticas, pelo que fica impossível, aqui, fornecer uma “receita de bolo” para a questão institucional.

Ao invés disso, essa seção deverá abordar alguns tópicos selecionados da questão institucional da gestão de mobilidade urbana que estão em evidência atualmente.

4.1 – Órgãos Gestores

As municipalidades têm tradicionalmente instituído instâncias gestoras para administrar as permissões ou concessões de transporte coletivo. O mesmo se aplica aos estados, para os serviços intermunicipais. A qualidade gerencial é muito diferenciada: algumas cidades maiores conseguiram, pelo menos durante algum tempo, manter um nível adequado de gerenciamento, contando para isso com um quadro técnico qualificado.

A maior parte das cidades, entretanto, apresenta um nível de gestão precária, que se limita praticamente a homologar os serviços e os preços definidos pelos empresários. A formação dos preços é um processo bastante complexo, e acontece até que algumas municipalidades simplesmente copiam os valores de tarifa praticados em cidades vizinhas, sem ter por base uma estrutura de custo levantada para a realidade local.

O arranjo para a gestão dos transporte urbano varia muito. Na maior parte das vezes, a administração das obras viárias e dos serviços de transporte público estão alocadas em secretarias diferentes, o que dificulta ainda mais uma abordagem integrada da circulação urbana (dispersão organizacional).

O mandato legal da municipalização do trânsito está previsto pelo novo Código Brasileiro de Trânsito. Entretanto, quando isso não ocorre, e enquanto essa administração permanecer sob a tutela dos DETRAN estaduais, a dispersão é ainda maior, pois nesse caso temos um organismo estadual a cargo da circulação

local, via de regra pouco cooperativo com a administração municipal.

Outro ponto de dispersão ocorre quando a gestão das vias urbanas está a cargo de diversos órgãos rodoviários, o estadual e o municipal, estiverem a cargo das diferentes vias urbanas.

Em áreas conurbadas adiciona-se a falta de integração entre administrações municipais e a estadual no tratamento do sistema conjunto de circulação e transporte nessa área.

Se quisermos buscar uma gestão abrangente e eficiente, uma estrutura integrada de organismos tem de ser adotada. Diversas configurações organizacionais podem ser implementadas, dependendo do tamanho, das possibilidades e das necessidades locais.

A título de exemplo, a gestão de transportes pode ficar a cargo de um simples Conselho de Trânsito e Transporte, para municípios menores; de uma coordenadoria de transportes sobreordinada a secretarias que lidem com assuntos relacionados ao urbano; de uma divisão ou departamento de uma secretaria; ou de uma secretaria própria que integre as diversas atribuições referentes à circulação e ao transporte.

No que tange à função mais específica da gestão do transporte público, essa pode estar a cargo de uma divisão, um departamento, um organismo autárquico ou até de uma empresa pública. Alguns municípios contam com um conselho comunitário para auxiliar a Administração Pública; outros, não; e um terceiro grupo conta com um conselho, mas pouco ativo e/ou representativo.

De qualquer forma, a implantação ou reforma desses órgãos deve ser objeto de um bem elaborado Plano de Ação, que irá desenhar sua estrutura básica e detalhar a estrutura nos diversos níveis, definir os processos organizacionais e decisórios assim como as diretrizes gerais de funcionamento. Conclusivamente, o Plano irá definir os instrumentos legais e regulamentares de organização (leis, decretos, estatutos, regimentos, regulamentos, manuais organizacionais, rotinas, etc.)

4.2 – Agências Reguladoras

Ultimamente, diversos estados e municípios vêm adotando ou cogitando adotar agências reguladoras como modelo institucional, seguindo o curso da Reforma do Estado introduzida na esfera federal.

A lógica desse tipo de instituição segue três principais diretrizes: proteger os consumidores dos abusos de empresas com grande poder de mercado; apoiar o processo de investimento protegendo os investidores de ações arbitrárias por parte do Governo; e promover a eficiência. Recomenda-se a construção de um ambiente competitivo para os setores regulados. No caso de determinadas infra-estruturas como o transporte coletivo, essa competição seria mais para entrar no mercado do que para operar no mercado.

Visando o atendimento dessas diretrizes, à agência caberia assumir diversas funções, tais como:

- Definir as bases e os critérios para permissão de entrada no mercado;
- garantir o cumprimento das especificações regulamentares;
- estabelecer a regulamentação técnica em matéria de segurança e procedimentos técnicos, e também monitorar seu cumprimento;
- monitorar o processo de coleta de receita, assim como a continuidade e a acessibilidade dos serviços e respectiva qualidade;
- definir as bases para o cálculo tarifário;
- tornar públicos os direitos dos usuários;
- organizar audiências públicas;
- regulamentar e aplicar os procedimentos de disciplinamento;
- levar questões relevantes à Justiça;
- editar relatório anual e recomendar medidas políticas para o Executivo, na medida das necessidades.

O cumprimento dessas diretrizes e funções implica em graves desafios, porque a definição de tarifas é geralmente um processo político; em contrapartida, os investidores exigem perspectivas confiáveis de lucratividade para decidirem investir. Todavia, os efeitos dos investimentos e a evolução do ambiente político e econômico ao longo prazo é imprevisível.

Estes desafios colocam as agências diante de exigências contraditórias para o processo regulatório e para seu funcionamento. De um lado, elas têm de manter certa independência, contrabalançando diversos interesses. De outro, têm de mostrar à sociedade os resultados benéficos da ação regulatória, o que vai requerer antes de tudo a manutenção de um nível mínimo de transparência, mesmo que em detrimento de certa flexibilidade.

A conciliação entre essas exigências implica em uma série de princípios funcionais, que podem ser resumidos da seguinte forma:

- garantia de uma transparência rigorosa, incluindo-se um processo aberto de decisão e a publicação obrigatória dos atos com sua devida fundamentação;
- empenho na solução de conflitos de interesse;
- instauração de procedimentos eficientes de apelação de decisões da agência;
- garantia de recursos para o pleno funcionamento da agência;
- sujeição do comportamento dos agentes a auditoria ou outro mecanismo de controle externo;
- remoção do agente apenas no caso de comprovada má conduta ou incapacidade.

Uma importante decisão que afetará a qualidade do trabalho da agência diz respeito à sua estrutura: deve cada setor possuir uma agência própria, ou a regulação de diversos setores deve ser confiada a uma agência única? De um lado, a agência especializada possui melhor capacidade de adquirir conhecimentos específicos sobre o respectivo setor; de outro, vai ficar

muito próxima do ente regulado. De outro, a agência unificada costuma ser politicamente mais forte, tanto frente ao regulado quando aos administradores setoriais. A agência multisetorial teria a vantagem de melhor lidar problemas que transcendam os limites setoriais, especialmente quando as diversas infra-estruturas começam a apresentar interfaces significativas (por exemplo, empresas do setor elétrico podem ingressar em atividades de telecomunicação e vice-versa).

Internamente, a agência costuma possuir um conselho diretor. Seus diretores devem ter mandato fixo, sendo recrutados entre especialistas devidamente qualificados, à escolha ou do chefe do Executivo ou do Legislativo, mas em conformidade com um procedimento estabelecido em Lei. A Lei deve também prever motivos de desqualificação de postulantes, em função de sua relação prévia muito estreita com os entes regulados.

Para cumprir bem suas funções, a agência deverá dispor dos recursos humanos e materiais indispensáveis. O quantitativo de pessoal vai depender das necessidades locais concretas, não havendo um número padrão a ser estabelecido. De maneira geral, o pessoal deve ser o mais reduzido possível, para limitar os custos do processo regulatório. Sua capacitação técnica abrangerá usualmente as áreas de Economia, Finanças, Engenharia e Direito; mas o quadro deve estar igualmente versado em técnicas de negociação, relações públicas e outras aptidões funcionais semelhantes.

Em eventualidades, certos serviços especializados (auditorias técnicas e financeiras complexas) podem ser sub-contratados a especialistas e empresas de consultoria externas, o que não pode, de forma alguma, levar à diminuição da responsabilidade da agência por suas decisões.

O financiamento das agências pode se dar mediante recursos do orçamento. De modo recente, tem-se preferido garantir os recursos por meio de uma sobretaxa em cima da tarifa ou, alternativamente, de uma taxa de licenciamento a ser paga pelo operador, por exemplo, uma parcela da oferta em dinheiro feita

pela empresa quando de uma licitação. Muitos países introduziram até tetos legais para essas taxas, de forma a não pesar demais sobre os consumidores ou as empresas.

Até aqui, tentou-se esclarecer o conceito clássico de agência reguladora. A sua implantação no Brasil vem suscitando muitas dificuldades de compreensão e confusão com conceitos tradicionais de órgão gestor. Primeiramente, cabe esclarecer que a origem do novo instituto de agência reguladora provém do Direito Administrativo anglo-saxão, enquanto que o Brasil se filia tradicionalmente ao Direito Administrativo francês. Enquanto que o primeiro prioriza a funcionalidade dos mercados e o tratamento equitativo entre partes em conflito e trata a Administração Pública como personalidade jurídica de direito comum, o Direito de origem francesa se pauta pelos direitos do cidadão e sujeita o Poder Público a um regime jurídico especial, dado que ele é o gestor dos “interesses públicos”, que são tidos como superiores a todos os outros interesses.

Pelo direito de origem francesa, cabe ao Estado prover serviços públicos, que constituem direitos do cidadão, podendo ele delegar sua execução a entes privados, conforme normas do Direito Público. Já no Direito de origem anglo-saxônica, o Poder Público pode, por decisão legislativa discricionária, assumir determinados serviços, mas sob regime de Direito Privado. Quando os serviços são exercidos por operadores privados, esses não estão prestando, em princípio, nenhum serviço público, e sim explorando uma atividade comercial. Quando intervem um forte interesse público na execução de um serviço, o Poder Público pode ser autorizado a impor condições de sua exploração (definição de linhas, tarifas, condições de acesso ao mercado, entre outros), sem que o caráter privado seja eliminado. Nessas circunstâncias, fala-se de serviços de interesse público.

No contexto anglo-saxão, as agências reguladoras visam, então, garantir um equilíbrio entre os operadores, os consumidores e o próprio Poder Público, colocando-se como árbitro independente, mesmo que estabeleça em certos casos os serviços e as tarifas. No nosso Direito, os serviços públicos são

de incumbência do Poder Público, cabendo-lhe delegá-los. Para tal incumbência, os órgãos gestores têm definido os serviços, executado os processos de delegação e fiscalizado a operação, fixando a tarifa e penalizando os delegatários inadimplentes.

Com a Reforma Administrativa, o Direito nacional, de cunho francês, enxertou uma lógica administrativista anglo-saxônica, o que tem provocado dificuldades de compreensão. Muitas vezes, sobretudo no setor de transportes, têm-se implantado agências reguladoras que continuam basicamente com as funções dos antigos órgãos gestores, mas sob garantia de autonomia do Poder Público. Tal situação tem provocado resistência por parte de determinados setores da Administração Direta, eis que eles compreendem que o Poder Concedente pertence ao Poder Executivo, e não à agência. Recentes tentativas de reforma da legislação das agências reguladoras visam, assim, devolver a competência de concessão ao Poder Executivo (inclusive de fixação da tarifa), ficando com a agência a gestão dos contratos de concessão e dos termos de permissão.

4.3 – Municipalização do Trânsito

A partir da vigência do Código Brasileiro de Trânsito (Lei nº 9.503/97) os municípios passaram a ter responsabilidade pelas questões do trânsito local. O planejamento e a execução de políticas municipais de trânsito constituem, desde então, uma esfera importante de ação das políticas públicas municipais.

Essas ações precisam ser coordenadas com os outros componentes do Sistema Nacional de Trânsito atuantes na área, como os Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRAN's), os Conselhos Estaduais de Trânsito (CETTRAN), os Departamentos de Estradas e Rodagem (DER), a Polícia Militar e a Junta Administrativa de Recursos de Infrações do Estado (JARI). No âmbito federal, contam-se ainda o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), a Polícia Rodoviária Federal e a JARI federal.

Cooperando com esses organismos, o Poder Público Municipal instituirá seu órgão executivo de

trânsito, podendo conveniar com a Polícia Militar o policiamento de trânsito, se não quiser criar órgão próprio de fiscalização, o que irá depender de circunstâncias locais e da capacidade administrativa de cada município. Além disso, poderá constituir sua própria JARI.

A repartição dos encargos entre os organismos aqui citados é detalhada no Código Brasileiro de Trânsito. O importante a ressaltar é que a municipalização do trânsito não é opcional e sim obrigatória para os municípios.

Em contrapartida, este investimento garante à Administração Municipal que o sistema de circulação sob sua responsabilidade se adeque melhor às necessidades locais, que são mais bem avaliadas pelo município do que pelo estado. Uma outra vantagem é que as ações no trânsito podem ser melhor articuladas com as ações de transporte coletivo, de investimento viário e de circulação do transporte de carga.

Para organizar sua institucionalização, o Poder Público Municipal deverá criar um órgão próprio, por meio de um projeto de lei, ou aproveitar a estrutura de um órgão já existente. A dimensão desse órgão irá corresponder às possibilidades e às necessidades de cada município. O básico é que diversas funções (engenharia, operação, fiscalização e educação) encontrem guarida e um corpo técnico seja contratado (mediante concurso público), treinado e credenciado. Outra função é a coleta e a administração de dados estatísticos de trânsito (fluxos, acidentes, multas, etc.). Por último, deverá ser criada uma Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI.

Caso haja dificuldades técnicas e financeiras de assumir imediatamente essas atribuições, o município ainda poderá conveniar com um órgão executivo de trânsito (estadual, federal ou ainda de outro município), repassando-lhe parte das atividades.

Ao optar por constituir um organismo municipal de trânsito, ele será composto da seguinte forma:

- Diretoria;
- Departamento Administrativo e Financeiro;
- Assessoria Jurídica;

- JARI;
- Divisão de Engenharia;
- Divisão de Operação e Fiscalização; e
- Divisão de Educação.

Concentrando mais nas unidades técnicas (Engenharia, Operação e Fiscalização, Educação), podemos afirmar que a Divisão de Engenharia irá se ocupar com:

- Estudos e coletas de dados;
- Projetos geométricos das vias, estacionamentos, terminais, interseções;
- Análise e avaliação da capacidade das vias;
- Controle e operação de trânsito (planos de circulação, sinalizações).

Já a Divisão de Operação e Fiscalização tratará do monitoramento das condições de fluidez, do estacionamento e das paradas, e da prestação de socorros aos acidentados, atividades que podem ser rotineiras, programadas ou emergenciais. É a esta divisão que caberá aplicar o Poder de Polícia, disciplinando o trânsito e aplicando as eventuais penalidades às infrações.

Por fim, a Divisão de Educação realizará campanhas educativas e coordenará o conjunto de ações educacionais.

4.4 – Administração dos transportes em áreas conurbadas

A coordenação dos serviços de transporte urbano em regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas constitui um problema grave. No passado, um dos pontos-chave da política nacional de transportes urbanos dos anos 70 era a criação das Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos que visavam, a partir de uma ação forte do governo central, impor às realidades locais uma visão idealista de uma rede multimodal de transporte integrada — em termos físicos, operacionais, tarifários e institucionais. Mas as experiências brasileiras eram tão diversificadas, que a

grande maioria das aglomerações nem chegaram a ser criadas. E onde o foram, os resultados e experiências foram diferentes.

Porque as EMTU falharam? Diversos fatores para o fim desta experiência podem ser arrolados:

- a) as deficiências na implementação: a despeito de provisão legal, os sistemas sobre trilhos, que costumam possuir papel estruturador, nunca chegaram a ser integrados na coordenação metropolitana, frustrando a plena integração dos serviços;
- b) vários municípios recusaram-se a firmar os indispensáveis acordos com as entidades metropolitanas, fazendo prevalecer sua tese que se tratava de um serviço local segundo o (antigo) Código Nacional de Trânsito;
- c) pouca clareza legal do papel da Região Metropolitana como nível administrativo intermediário, levando a sua subordinação ao Governo do Estado;
- d) acirramento dos conflitos de interesse pela gestão dos recursos financeiros, especialmente quando as municipalidades tinham logrado a obtê-los, por seu próprio esforço, do Governo Federal (caso da EMTU de São Paulo, que foi logo extinta);
- e) implantação autoritária da implantação das Regiões Metropolitanas;
- f) os regulamentos municipais criaram direitos de estabilidade das empresas sob sua permissão, dificultando o redesenho institucional do quadro concessionário em nível metropolitano.

Uma experiência a ser destacada é da região de Recife, onde se logrou, pelo menos por certo tempo, desenvolver a gestão metropolitana. Os fatores que contribuíram para o tal fato foram:

- pequena participação relativa do Município de Recife na população da Região Metropolitana;
- existência de uma consolidada cultura no meio técnico de planejamento metropolitano;

- liderança técnica e política do Secretário de Estado dos Transportes da época;
- o fato do primeiro Presidente da EMTU-Recife ter, naquele momento de criação do órgão, uma grande liderança e representatividade em organismos federais de transportes;
- forte envolvimento dos atores locais, o que deu representatividade à EMTU-Recife — as empresas privadas de ônibus que passaram a contar um sistema estável e com normas definidas; associações de usuários que aprovaram o projeto, garantindo uma racionalização da programação das linhas, maior cobertura espacial e simplificação dos níveis tarifários; os poderes legislativos estadual e municipal da capital que foram alvo de inúmeras apresentações dos objetivos do órgão;
- envolvimento de técnicos oriundos dos órgãos locais de transportes que, motivados e contando com respaldo técnico e político, souberam conceber e implantar um projeto técnico;
- adoção de instrumentos institucionais e técnicos em permanente evolução: o Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos, a Câmara de Compensação Tarifária, a avaliação das Empresas Operadoras, o estado desejado dos serviços, continuando até hoje com a gestão informatizada da operação e os estudos de um novo modelo de regulamentação dos serviços de transporte coletivo.

Mesmo neste caso, faltou ainda, para a plena implantação do conceito original, a submissão dos municípios periféricos de sua gestão à entidade metropolitana. Igualmente, a cooperação entre a EMTU e a METROREC, a empresa operadora de trens metropolitanos, subsidiária da CBTU, deixou a desejar.

A Carta de 1988 atribuiu aos municípios uma autonomia inédita na história do País, e os antigos instrumentos de comando centralizado não puderam mais ser aplicados. Toda a construção de uma gestão

metropolitana só poderá ocorrer mediante um intenso processo de negociação entre os participantes, possuindo um formato flexível e adaptado à diversidade da realidade brasileira. É cada vez mais impositivo que o planejamento de transportes esteja integrado no âmbito da ordenação do espaço metropolitano.

Exemplos recentes de Integração metropolitana na gestão dos transportes urbanos

Recife

O mais recente avanço institucional é a construção de um Consórcio Metropolitano, em fase de implantação da Região Metropolitana do Recife, constituído de uma “associação entre o estado e os municípios para gerir o transporte público conjuntamente”.

O modelo institucional do Consórcio Metropolitano de Transportes é proposto através da criação de uma empresa pública estadual. O acionista majoritário, com 51% das ações, será o estado. As demais prefeituras da Região Metropolitana do Recife (RMR) terão um percentual de ações definido em função de sua participação e interferência no sistema de transporte, combinado com sua capacidade financeira.

Consta do programa de ação desse organismo o redesenho da rede (expansão do Sistema Estrutural Integrado – SEI para 70% das viagens do transporte público no sistema) e a utilização de um novo modelo de contratação dos serviços, após realização de licitações para todas as linhas do sistema.

Goiânia

Uma outra cidade brasileira que conseguiu manter a gestão metropolitana por muitos anos, porém fazendo-a decair paulatinamente, é Goiânia.

De fato, o sistema Transurb, em que uma empresa pública, metropolitana, fazia vez de gestor e operador, deixou há mais de uma década de funcionar satisfatoriamente. Em um primeiro tempo, os operadores foram ocupando espaços próprios de um regulador, deixando para a Administração Pública um papel meramente homologante de suas decisões. Ao

vácuo institucional seguiu-se uma invasão pelo transporte informal, que se organizou politicamente e conseguiu seu reconhecimento institucional. Em um novo acordo entre os agentes públicos (municipais e estadual), as antigas empresas operadoras e os novos operadores artesanais foi criado um novo quadro institucional.

A Lei Complementar nº 34 de 3 de setembro de 2001 instituiu a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) e, a esta subordinada, como braço executivo, um órgão gestor – a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) – o qual conta com participação do Governo do Estado (25%), da Prefeitura Municipal de Goiânia (50%) e das demais prefeituras da RMG (25%).

Como primeiras medidas dessa recuperação, foi reestruturada a Rede Integrada de Transportes, e introduziu-se a bilhetagem integrada (Sistema Inteligente de Tarifação de Passagens - SIT-PASS). Outros pontos programáticos são a construção de novos terminais de integração, melhorias no controle do trânsito, a realização de licitações para as empresas de ônibus, assim como o estudo de viabilidade de um novo sistema de transporte de massa (VLT) no eixo Norte-Sul, orçado em 260 milhões de reais e apoiado pelo Banco Mundial (Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos 2003).

Administração metropolitana e regional dos transportes urbanos: experiências mundiais

Espanha

Criado em 1985, o Consórcio Regional de Transportes de Madrid envolve duas esferas de governo (regional e local), resultantes de acordo voluntário — o governo regional propôs a iniciativa, e os municípios optaram em aderir ao consórcio, por decisão de seu Parlamento. As competências do Consórcio estendem-se ao planejamento da infraestrutura e dos serviços, política de financiamento e tarifa, delegação de linhas, etc.

O Conselho compõe-se de 20 membros, assim distribuídos: Comunidade de Madrid —governo regional — (cinco); Prefeituras consorciadas (oito); sindicatos de trabalhadores (dois); associações empresariais (dois); usuários (um); governo central (dois). O Comitê Técnico do Consórcio também tem uma estruturação colegiada, com a participação das empresas públicas e privadas operadoras, municipalidades, associações de usuários, e outros (Comunidade de Madrid, 1986).

Alemanha

Na Alemanha, citem-se as Federações de Transporte criadas a partir de 1965 em Hamburgo e depois (nos anos 70) em Munique, Frankfurt, Stuttgart e Região do Ruhr. A sua criação depende de contratos voluntários entre empresas e entre estas e as administrações federal, estaduais e municipais.

Dentre as competências das federações listam-se: integração do planejamento de transportes com o planejamento urbano; definição da rede e das linhas, pesquisas de demanda, definição de horários e tarifas, repartição da receita, publicidade/ relações públicas. Às empresas operadoras compete à disposição das instalações e veículos; o detalhamento do plano de serviço e sua execução, o controle operacional, recolhimento da tarifa e desenvolvimento tecnológico (Aragão, 1988).

Institucionalmente, a Federação constitui-se como uma entidade de Direito Privado (geralmente, uma companhia limitada), com lastro em uma série de contratos entre as empresas e respectivas administrações públicas proprietárias. Um contrato guarda-chuva (contrato de cooperação) define os objetivos gerais da federação, a divisão das tarefas entre as empresas e a federação, e outras diretrizes básicas. Já o contrato organizacional determina a configuração dos órgãos internos. Além disso, o contrato de repartição de receitas, regulamenta a compensação tarifária entre as empresas. Finalmente, as funções de apoio das administrações federal, estadual e municipais são estabelecidas em um contrato de suporte. Contudo, todo o processo é iniciado com um contrato preliminar, o contrato preparatório.

No que tange a organização interna das federações, a Federação costuma ser presidida pelo presidente da empresa municipal da cidade-núcleo. A diretoria subdivide-se em diversos departamentos. Já na assembléia, os representantes das diversas empresas tomam as decisões regulamentares previstas na legislação societária; e, no conselho, as administrações públicas envolvidas, assim como as respectivas empresas (e, em algumas federações, também representantes de empregados) decidem sobre os aspectos básicos do serviço (definição de rede, horário, tarifa, repartição da receita, política de marketing, etc.).

As administrações públicas, além de influenciarem o planejamento e a política tarifária em conformidade com seus objetivos políticos, permanecem com a incumbência de cobrirem déficits, mas também os investimentos infra-estruturais. Alguns municípios nem possuem empresa própria, permanecendo apenas com o encargo de financiarem os déficits.

França

A França apresenta formas diversificadas de gestão metropolitana, abrangendo desde associações voluntárias entre communes até organismos impostos de forma autoritária pelo Estado. A organização institucional do país compreende duas situações específicas: a da Région d'Ile-de-France e Província. A organização do transporte na Région d'Ile-de-France (Paris e mais sete departamentos), tutelada pelo Estado Central, compete ao Syndicat des Transports Parisiens -STP, criado em 1959.

O Conselho de Administração do STP compreende um total de 20 membros, assim repartidos: 10 representantes do Estado (o Presidente é o Prefeito da região, indicado pelo Estado; quatro representantes do Ministério do Equipamento e dos Transportes; dois do Ministério da Economia; um do Ministério do Interior; um da Prefeitura de Polícia; um do Prefeito de Paris. Os dez representantes das coletividades locais (departamentos) são distribuídos entre cinco conselheiros de Paris e cinco dos Departamentos da região. O STP possui orçamento próprio e tem como competências relativas ao planejamento da rede de transportes a programação, a tarifação e as subvenções.

As redes de província francesas, por sua vez, possuem formas de organização institucional, as chamadas Autoridades Organizativas, flexíveis e diversificadas, assim classificadas:

- Commune: criada em 1789, constitui a célula de base da Administração francesa;
- Syndicat de Communes: grupamento de communes que se associam para realizar uma obra ou gerir um serviço de "interesse comum";
- Districts: criados em 1959, representam uma forma de cooperação intercomunal que engaja mais as communes;
- Communautés Urbaines: criadas, de forma autoritária, nos anos 60, pelo Estado central, se aplicam apenas às aglomerações urbanas com mais de 50.000 habitantes;
- Syndicats Mixtes: Criados em 1970, eles associam coletividades locais de níveis diferentes (communes/ departamentos; communes/Câmaras de Comércio).

Dois ensinamentos se destacam da experiência francesa: o primeiro é que o Estado, em geral, apenas incita a cooperação intercomunal, pois a criação de uma autoridade organizativa fica a critério das comunas; o segundo é que o principal mecanismo de financiamento das infra-estruturas e da operação — o Versement Transport — constitui também um poderoso incitador à cooperação entre cidades, posto que, para criar este recurso, votado pelas Câmaras de Vereadores, as municipalidades associadas em um sindicato devem atingir um teto mínimo de população, que variou ao longo do tempo: 300 mil habitantes em 1971; 100 mil habitantes em 1973; 30 mil em 1982.

De modo geral, a organização metropolitana da gestão é uma tendência mundial. Fatores que favorecem esta finalidade são:

- a) a multimodalidade da rede metropolitana de transportes, que requer uma administração integrada, tanto nos aspectos dos investimentos, quanto no da operação e da tarifação;

- b) necessidade de integração igualmente no campo de financiamento e marketing (especialmente informação ao usuário);
- c) a dispersão dos operadores e dos organismos públicos;

Cada país adequa o quadro legal da cooperação metropolitana ao seu sistema jurídico e à própria história dos agentes em cada área. Pois um importante ensinamento dos outros países é a necessidade de flexibilidade e o envolvimento dos níveis local/municipal e regional do Poder Público, bem como para a participação explícita e transparente da iniciativa privada e de organismos sociais com interesse na matéria.

A conferência da European Metropolitan Transport Authorities, realizada em Barcelona em 2001, concluiu os seguintes princípios:

- não existe um modelo único, aplicável a todas as RM's; contudo, deve haver troca de experiências entre as diversas entidades metropolitanas;
- a qualidade dos sistemas de transporte público em áreas metropolitanas está criticamente ligada à sua organização, igualmente em âmbito metropolitano;
- a organização metropolitana deve estender sua competência a todos os modos de transporte, incluindo aí os sistemas ferroviários;
- o financiamento dessas entidades e da rede é uma questão crucial da gestão metropolitana;
- a administração metropolitana tem um papel importante na informação e no marketing dos serviços;
- qualquer política de competição nos sistemas metropolitanos deve ter por pressuposto institucional o reforço da autoridade metropolitana.

4.5 – Um novo instrumento para a administração da mobilidade urbana em áreas conurbadas: os consórcios públicos

Com a promulgação recente da Lei Federal nº 11.107/2005, o Poder Público municipal passou a

contar com um instrumento a mais para a administração conjunta de assuntos de interesse de mais de um município. Trata-se dos consórcios públicos, pelos quais os municípios, mas também os demais entes da Federação, poderão cumprir encargos e prestar serviços públicos de forma associativa, com base em um contrato de programa.

O consórcio, que se constituirá como associação pública (personalidade jurídica de direito público) ou pessoa jurídica de direito privado, será regida por estatuto que disporá sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público. Essa entidade poderá:

- firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- promover desapropriações e instituir servidões;
- ser contratada pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;
- emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados; e
- outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos.

As funções dessa entidade serão estabelecidas pelo contrato de programa, que preverá as obrigações das partes e conterá cláusulas sobre:

- os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;
- as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;
- o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;
- a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

- a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;
- o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

Como primeiro passo para a criação do consórcio os entes interessados deverão assinar um protocolo de intenções contendo:

- a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- a identificação dos entes da Federação consorciados;
- a indicação da área de atuação do consórcio;
- a natureza jurídica (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos);
- os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- a previsão da assembléia geral como instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público (obrigatoriamente um Chefe de Poder Executivo de um dos entes consorciados);
- o número, as formas de remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender necessidades temporárias excepcionais;
- as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

- a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando as competências e os serviços públicos transferidos; a autorização para licitar ou outorgar as respectivas concessões, permissões ou autorizações; os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e
- o direito de qualquer dos contratantes de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

Cada consórcio terá uma área de atuação, que corresponde à soma:

- dos territórios dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
- dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal;
- dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios.

4.6 – Participação Comunitária

Uma questão importante para o administrador de transporte urbano é como assegurar a participação comunitária na realização de políticas de mobilidade urbana.

No passado, a própria população era ativa em movimentos sociais, chegando a formar associações de usuários de transporte coletivo. Após a redemocratização do País, esses movimentos foram integrados na administração mediante conselhos que agregassem não apenas os usuários, mas também os prestadores de serviços, inclusive os sindicatos dos funcionários das empresas; outros grupos sociais interessados (indústria e comércio; raramente, o setor imobiliário), além de membros do próprio governo.

Com isso, a Administração Pública ganhou nova qualidade, pois esses agentes, ao invés de permanecer em uma posição meramente reivindicativa, passaram a fazer preposições de grande valor; a repartir as responsabilidades com o Poder Público e compreender com maior detalhe os problemas de circulação e da provisão dos serviços de transporte, além de democratizar todo o processo de gestão.

No entanto, a manutenção e ampliação das experiências de participação pode esbarrar em grandes dificuldades.

Primeiramente, a participação requer um investimento pessoal dos representantes, que dificilmente pode ser sustentado por longo tempo pelos mesmos. Em segundo lugar, se é relativamente fácil determinar os representantes dos operadores, funcionários, até dos setores beneficiários (comércio, indústria, etc.), é bem mais difícil assegurar uma representatividade dos usuários, dispersos que estão no espaço urbano.

A própria comunidade pode ter interesses conflitantes. Se existem interesses comuns, como por exemplo, a contenção da elevação das tarifas, há também os localizados, como linhas diretas para o centro. A satisfação do conjunto de interesses localizados, se não integrada em uma estratégia geral de rede de serviços, pode levar a uma rede descosturada, mais cara de se prestar.

Isso não impede que a participação comunitária seja um postulado necessário da política, e que se tenha de buscar soluções, adequadas a cada lugar, para a democratização.

Recentemente, a participação comunitária tem contado com outro instrumento que é a pesquisa de opinião. É um elemento importante de informação e avaliação para o Poder Público, a qual não substitui a participação direta.

Outra atividade necessária é a política de informação dos usuários e da comunidade, que deve ser ativa, iniciando com a divulgação, mais ampla e funcional possível, dos itinerários, horários (ou freqüências) e tarifas. Infelizmente, no Brasil ainda não se adotou a prática já internacional de disposição desses elementos nos pontos de parada, ainda que a

disseminação da informação seja obrigação legal do Poder Público e do concessionário, conforme a Lei das Concessões (Direito do Usuário).

O tratamento do tema Participação Comunitária deve estar contido em uma abordagem maior - marketing do transporte público - que inclui não apenas o estudo do mercado, as pesquisas de opinião, a comunicação e informação, mas também o desenho dos serviços e a política de preços.

5. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: QUADRO LEGAL DO PROCESSO DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

5.1 – Conceito de Concessão e Permissão

O Poder Público, responsável pela prestação dos serviços públicos, pode delegar a execução destes serviços a empresas privadas mediante concessão ou permissão, desde faça anteriormente um processo de licitação.

O contrato de concessão constitui um contrato administrativo. Isto é, um contrato celebrado com a Administração Pública com o objetivo de realizar uma atividade de interesse público (no caso, a prestação de um serviço público). A permissão é um instrumento semelhante: embora a Lei nº 8.987/95 lhe tenha conferido em seu art. 4º, inciso II, o caráter de “delegação a título precário”, o art. 40 dessa mesma lei prevê sua formalização por “contrato de adesão”.

Após a promulgação dessa Lei, a diferenciação ficou, realmente difícil, devendo ser destacado que a concessão está vedada a pessoas físicas, enquanto que a permissão as admite. No setor de transportes, usando por analogia a sistemática introduzida pela Lei nº 10.233/01, em seu art. 38, as permissões aplicar-se-ão à prestação regular de serviços de transporte de passageiros que independam da exploração da infraestrutura utilizada e não tenham caráter de exclusividade ao longo das rotas percorridas. Já as concessões devem ser reservadas a contratos que prevêem investimentos em infra-estrutura por parte do contratado concessionário.

Mas seja como for, ambos os institutos, a permissão e concessão, constituem contratos administrativos e exigem a seleção do concessionário mediante prévia licitação. Em seguida, discutiremos mais aprofundadamente a natureza dos contratos administrativos. Antes, porém, cabe destacar mais um instituto que é muito utilizado no sistema de transportes, que é a *autorização*. Essa não tem caráter de delegação de serviço público, pelo menos em caráter permanente, e constitui mais um instrumento de Poder de Polícia. Ela se aplica sobretudo em situações emergenciais, ou em caso de teste de serviços experimentais, situações essas que não têm características de regularidade, requisito esse essencial para o serviço público, seguindo o art. 6º da Lei das Concessões.

Outros campos de aplicação de instrumentos de Poder de Polícia que não constituem delegação de serviço público são o transporte fretado de passageiros, que não constitui serviço público, e os táxis, cuja situação jurídica é controversa. O próprio transporte escolar pode ser um comercial facultativo, quando se reveste de transporte fretado (mesmo que esteja sujeito a normas de segurança especiais) ou um serviço público, com roteiros, frequências e tarifas estabelecidos pelo Poder Público. Aqui, vale distinguir o *licenciamento* da *autorização* do licenciamento. No caso do licenciamento, todo cidadão que se sujeita às respectivas normas, especialmente no que tange a capacitação profissional mas também as condições de implantação e operação do empreendimento, têm direito de obter a licença, que não pode ser recusada pelo Poder Público. No transporte, é o caso do transporte fretado. Já no caso da autorização, a Lei faculta o Poder Público restringir o acesso à atividade, mesmo àqueles que estariam aptos a realizá-la. Casos de proteção de mercado que interessam ao interesse público podem ensejar esse quadro jurídico. No caso dos transportes, temos o táxi, cujo mercado permanece aberto apenas ao detentores de licença.

Vale ainda destacar que as definições aqui utilizadas de permissão, licença e autorização (há ainda o alvará) são estabelecidas na Doutrina. Muitas vezes, a própria legislação ou regulamentação usa a

terminologia de forma diferente, apelidando de permissão ou que deveria ser uma licença ou autorização. Autorizações são por sua vez dadas em casos onde o nome correto seria licença (por exemplo do transporte fretado). Esse diferente uso pode e tem levado a confusões acerca da interpretação de direitos e deveres dos operadores e de poderes administrativos, que caso a caso têm de ser desfeitas na justiça.

Voltemos, então, ao contrato administrativo. Do que se trata? No nosso sistema jurídico, o contrato administrativo é um contrato especial, destacando-se dos demais contratos comuns que são regidos pelo Código Civil, pois uma das partes, a Administração Pública, tem por missão primordial a defesa do interesse público. Nenhuma obrigação contratual pode ser superior à obrigação de zelar pelo interesse público. Por causa desta obrigação a Administração Pública tem, quando contrata com um particular, um poder de exceção que não é dado a outro qualquer contratante pelo Direito Comum: trata-se do Poder Exorbitante. Este lhe dá o poder de modificar unilateralmente cláusulas contratuais ou rescindir por completo o acordo contratual, quando e na exata medida em que o interesse público o impõe. Ou seja, a aplicação deste Poder de exceção tem de ser suficientemente motivada, sob pena de nulidade.

É nesse sentido que prevê o Art. 58 da Lei nº 8.666/93 que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; rescindi-los, unilateralmente (nos casos especificados no inciso I do Art. 79 dessa lei; fiscalizar-lhes a execução; aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e, nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Por outro lado o particular concessionário/permissionário não pode entrar em um contrato

inteiramente desprotegido, tendo garantidos os direitos à constância do objeto contratual (o mesmo não pode ser modificado) e ao equilíbrio financeiro. Este se realiza sobretudo pelo direito à revisão da remuneração (Art. 58, § 2º; e Art. 65, §§ 5º e 6º da Lei nº 8.666/93, reforçado, para o caso das concessões, pelo Art. 9º, §§ 2º, 3º e 4º da Lei nº 8.987/95), além do direito de negociar com o contratante público qualquer mudança nas cláusulas econômicas do contrato (Art. 65, II, da Lei nº 8.666/93).

Algumas observações devem ser feitas com relação à noção de equilíbrio financeiro do contrato. Esse é um termo várias vezes referido na legislação e na doutrina, mas seu conteúdo não está ainda claramente determinado. Originado do Direito Administrativo francês, tal como a concessão de serviços públicos, visava esse instituto reequilibrar os direitos e deveres do concessionário, toda vez que o Poder Público alterava os encargos do primeiro, com lastro em interesse público. No nosso Direito, especialmente a partir da promulgação da Lei nº 8.987/95, o conceito ficou amarrado às condições iniciais do contrato tal como definidas na oferta vencedora em licitação, especialmente no que tange o seu “preço” (art. 9º da Lei): portanto, havendo alteração dessas condições, a revisão se faz necessária. Igualmente, qualquer alteração das “cláusulas econômico-financeiras e monetárias” requer prévia concordância do contratado (art. 58, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93).

Implica isso que qualquer alteração das condições de exploração enseja a revisão a título de recuperação do equilíbrio definido na equação financeira inicialmente estabelecida no contrato? Onde fica espaço para o risco empresarial a qual ele tem de submeter, na medida que tanto a concessão quanto a permissão são delegação de exploração por “conta e risco do concessionário”? Essa questão tem provocado muitas discussões na doutrina jurídica, a qual tende a fazer diferenciações quanto aos riscos a ser suportados pelos concessionários e pelo Poder Público.

Para tal, a Doutrina adotou a “Teoria das Áleas”, segundo a qual são de responsabilidade exclusiva do

concessionário as assim chamadas “áleas ordinárias”, que são aquelas constituídas de eventos previsíveis e gerenciáveis, inerentes a qualquer atividade empresarial. No vaso do transporte público, o risco de demanda tem sido considerado como tal, assim como alterações previsíveis de custo, contra as quais o concessionário já se encontra protegido por índices de reajuste normalmente previstas no contrato.

Ao contrário, ensejam revisão as chamadas “áleas extraordinárias”. Uma primeira espécie é constituída pelas “áleas administrativas”, que resultam das alterações unilaterais do contrato, mas também de modificações da situação econômica do contrato, por ato da Administração Pública (por exemplo, novos encargos fiscais, alterações de serviço entre outros). Essa espécie de álea e a revisão que ela enseja são pontos pacíficos.

A segunda espécie de álea extraordinária é mais controversa, que são as “áleas econômicas”. Essas são provocadas por ocorrências imprevisíveis e inevitáveis que afetam significativamente o equilíbrio econômico. Conflitos de interpretação surgem em caso de modificação de preços de insumos (por exemplo, preço de combustíveis, mão-de-obra, pneus, veículos, etc.), na medida em que a busca de maior eficiência, encargo esse que cabe indiscutivelmente ao empresário, pode minimizar os efeitos das variações de custo. Se ao invés, toda modificação de custos for repassada para a tarifa, independentemente do esforço obrigatório do empresário para a busca de eficiência, os riscos econômicos são integralmente repassados para os usuários, o que tem sido a tônica nas tarifas de ônibus.

A solução para esse impasse reside, portanto, no bom e o mais completo possível desenho do contrato, onde são explicitados os diferentes tipos de riscos, sua alocação e responsabilidade de mitigação, os casos de sua incidência e sua verificação e as medidas de gestão de riscos.

Por fim, vale lembrar que a melhoria da situação econômica do contrato enseja igualmente revisão para redução dos preços.

Após essa breve digressão no tema do equilíbrio econômico-financeiro, voltemos à discussão do

conceito de concessão. A particularidade principal do contrato de *concessão* enquanto espécie de contrato administrativo, que admite as subespécies de concessão de serviço público, de concessão precedida de obra pública e de permissão, é a exploração de um serviço público ou de uma obra pública pela retenção, pelo concessionário, da tarifa ou do pedágio como instrumento básico de remuneração. Esta espécie (ou subclasse) de contrato administrativo se rege por um diploma próprio, a Lei das Concessões (nº 8.987/95), cujas normas prevalecem sobre as da Lei nº 8.666/93, no que lhes forem contrárias. Isto significa, ainda, que as normas da Lei nº 8.666/93 regem supletivamente as concessões, o que é particularmente verdade no que tange as normas detalhadas da realização das licitações e outras referentes aos contratos e as infrações em matéria de contratação administrativa em geral.

O nosso Direito prevê ainda a possibilidade de serviços públicos serem diretamente subcontratadas pela Lei das Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), exercendo o operador a função de mero executor de um serviço, explorado pelo Poder Público. Nessa modalidade, o operador seria diretamente pago por serviço prestado, por exemplo pelo custo quilométrico, sendo a receita tarifária propriedade do Poder Público, a qual o empresário fica como fiel depositário.

De uma forma geral, a matéria que rege as regras gerais da contratação administrativa (e, por ser espécie dessa, da contratação de concessão) é, por força do Art. 22, XXVII da Constituição Federal, de competência da União, podendo os estados e os municípios quando muito legislar supletivamente sobre detalhes e aspectos que dizem respeito à autonomia da organização da Administração Pública, desde que não se firam as normas de eficácia nacional, tal como as normas gerais de contratação administrativa. Assim sendo, reconhecido que está pela Constituição, em seu art. 30, V, que o transporte coletivo urbano constitui um serviço público municipal, ele se sujeita à Lei das Concessões (nº 8.987/95) e, supletivamente, à Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos (nº 8.666/93)

5.2 – Licitação: obrigatoriedade, objetivos e dispensa

Não resta dúvida que a licitação é um instrumento obrigatório, já constante no Art. 175 da Carta, para a contratação de serviços públicos e confirmado pelo art. 14 da Lei nº 8.987. O processo de licitação é o antecedente lógico do contrato administrativo. É o procedimento administrativo preparatório do futuro termo de permissão ou concessão.

Conforme estabelece a Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos (Lei nº 8666/93) em seu artigo 3º, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O artigo acima cita portanto as duas finalidades principais na realização de licitações. Primeiramente, trata-se de garantir a igualdade de oportunidade para todos os capacitados a realizarem as tarefas pedidas, até como pressuposto de um Estado de Direito baseado na igualdade entre cidadãos e liberdade de negócio. Em segundo lugar, a licitação é momento de *competição*, visando a que seus participantes utilizem o máximo de esforço em eficiência e qualidade (ganhos que serão transferidos à Administração Pública e, por extensão, à toda a sociedade).

A licitação constitui, portanto, um momento principal de competição em atividades que não comportam concorrência aberta na sua execução. Como discutido, esta incompatibilidade pode ter diversas razões, tais como os altos custos de investimento a serem amortizados, que requerem, pelo menos durante o período mais grave de encargos financeiros, uma proteção contra o risco da concorrência. Outra razão seria o fato do serviço a ser contratado estar inserido em uma rede de serviços correlacionados, na qual a competição aberta teria um

efeito de desagregação da concepção de rede. Costuma acontecer quando, por exemplo, uma rede de linhas de transporte coletivo contém linhas estruturalmente deficitárias e outras, superavitárias. Nesse caso, as linhas superavitárias são utilizadas para subsidiar as deficitárias (subsídio cruzado), e uma liberalização do serviço a qual vai provocar uma invasão nas linhas superavitárias destruiria o equilíbrio financeiro de todo o sistema.

A licitação providencia, então, uma competição pelo direito de entrar no mercado e explorá-lo de forma protegida pelo período do contrato (mantidas as diretrizes de política pública e de prestação de serviços públicos, entre as quais a modicidade das tarifas). Daí a importância de se garantir um caráter realmente competitivo na licitação, objetivo bem claro na legislação. Abolindo a competição *no mercado*, introduz, portanto, a competição *para o mercado*.

Para garantir a competitividade dos certames licitatórios, proíbe o Art. 3º, §1º da Lei nº 8.666/93 cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Portanto, o mercado deve ser o mais aberto possível, vedando-se favoritismos de diversas naturezas.

Outro elemento de busca de competitividade tange a própria definição da dimensão do objeto do contrato. Precisamente nesse sentido, o Art. 8º § 1º da Lei nº 8.666/93 dispõe que as obras, serviço e fornecimentos serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, a critério e por conveniência da Administração, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Para as licitações no transporte público, isso implica que os serviços e os respectivos lotes sejam desenhados para se garantir a competição efetiva, tanto no momento da licitação, quanto no dia-a-dia da operação.

Há, contudo, circunstâncias em que a realização de licitações, procedimentos custosos e morosos dado aos cuidados que dispensam, não atingem os benefícios esperados; ao contrário, passam a ser mais custosas do que os benefícios e, pior, podem prejudicar o próprio atendimento das necessidades públicas que necessitem de respostas rápidas. Daí artigo 24 da Lei nº 8.666/93 prever diversas hipóteses de dispensa e inexigibilidade. As de dispensa se referem basicamente a casos em que a insistência na realização de licitações pode provocar custos desnecessários. A listagem destas hipóteses é exaustiva, não podendo ser incluídas e utilizadas outras que nela não constem. Já as de inexigibilidade se aplicam a casos onde a realização é inviável dada a situação de emergência que as caracterizam. Estas são imprevisíveis, portanto sua listagem só pode ser compreendida como exemplificativa (e não exaustiva).

No caso dos transportes urbanos, obras emergenciais de reparo devido a ações da natureza (inciso IV), ou de pequeno vulto (inciso I), ou ainda, o fato de uma licitação anterior não atrair interessados e sua repetição produzir prejuízos para a Administração justificariam a dispensa. Já as hipóteses de inexigibilidade (inviabilidade de competição) não parecem se aplicar aos serviços de transporte urbano. A hipótese mais plausível, nesse setor, sejam obras de pequeno vulto e emergenciais, pois já foram contempladas nas hipóteses de dispensa.

5.3 – O Processo de licitação

O início de um procedimento licitatório requer diversas medidas materiais e institucionais preparatórias, previstas na Lei, cuja ausência pode provocar a nulidade da licitação e do contrato.

No caso de concessões que se remunerem exclusivamente pela tarifa (o que é a regra em serviços não subsidiados), a obrigação de previsão de recursos orçamentários disposta no art. 7º, § 20 da Lei nº 8.666/93 não se aplica. O que se exige, para o transporte urbano, é a existência de projeto básico para a contratação, consistindo da descrição das obras e serviços a serem contratados, com inclusão das

informações de mercado indispensáveis para a elaboração de propostas realistas.

Quanto às preparações institucionais, especialmente de licitações para fins de concessão, o artigo 5º da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95) exige que o Poder Concedente publique, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

Tendo sido cumpridas essas condições pode se dar início ao procedimento, mediante a abertura de *processo administrativo*. Os procedimentos da licitação serão executados por comissão permanente ou especial de, no mínimo três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação (Lei nº 8.666/93, Art. 51).

Uma vez publicado o edital, há prazo para que os interessados possam elaborar suas propostas e reunir a documentação exigida. Para evitar a direção da licitação para pessoas próximas que terão conhecimento de antemão da licitação e mais tempo para se preparar, a lei impõe prazos mínimos até o recebimento das propostas, que no caso da concorrência é de 30 dias.

Entre as modalidades de licitação listadas no artigo 22 da Lei nº 8.666/93, a Lei das Concessões (nº 8.987/95) selecionou, em seu artigo 2º, tanto para as concessões de serviço público quanto para as de serviço público precedida da execução de obra pública, a modalidade de *concorrência*. Tal modalidade se caracteriza pelo fato de se realizar em duas fases distintas, a habilitação e a seleção. Na primeira, exige-se dos licitantes que “comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (Lei nº 8.666/93, Art. 22, § 1º). Ultrapassada essa fase analisam-se as propostas dos habilitados com vistas a se selecionar o adjudicatário, e a partir desse ponto “não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento” (Art. 43, § 5º).

Assim sendo, uma vez recebidas as propostas e nomeada a comissão, segue-se o curso geral dos

procedimentos da licitação, que incluem as seguintes etapas, conforme disposto no Art. 43 da Lei nº 8.666/93 a) abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação; b) devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados; c) abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados; d) verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital; e) julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital; e f) deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

Os procedimentos devem garantir transparência e a publicidade. Para tal fim, a abertura dos envelopes contendo a documentação tanto para habilitação quanto para as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado. Um outro elemento fundamental é a publicidade. Nas concessões, é “assegurada a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões” (Lei nº 8.987/95, Art. 22). Um momento importante da transparência e publicidade é a realização de audiências públicas, regulamentadas pela Lei nº 8.666/93.

5.4 – Edital

O edital é uma parte constituinte essencial da base jurídica de um contrato, tanto que boa parte das cláusulas contratuais definitivas são produzidas pelas regras do edital que lhe deu origem. No Brasil, onde existe por razões históricas ainda uma cultura de fiscalização rígida e burocrática dos procedimentos de contratação, há também uma tendência de regulamentar em detalhe a feitura dos editais.

Tanto a Lei das Licitações e Contratos Administrativos (art. 40) quanto a das Concessões (art. 18) arrolam uma lista longa de conteúdos obrigatórios dos editais.

Sintetizando essas listagens, o Quadro oferecido no Anexo 1 lista os elementos obrigatórios dos editais para as licitações de concessão de transporte público.

5.5 - Seleção: critérios e procedimentos

Se a habilitação incentiva os interessados a obter um nível mínimo de qualificação, atuando assim como facilitador de busca de eficiência, é a seleção o principal momento de competição na licitação. Na cultura jurídica brasileira, exige-se que a seleção seja feita mediante aplicação de “critérios objetivos definidos no edital” (Lei nº 8.666/93, Art. 44), o que garante regras pré-definidas antes do Poder Público conhecer o conteúdo das propostas. Mais ainda, um conjunto de chaves de seleção já é pré-delimitado pela legislação, restando ao Administrador apenas a escolha de uma delas. Este mesmo artigo veda igualmente utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Para o caso específico das concessões, a Lei nº 8.987/95, tal como modificada pela Lei nº 9648/98, lista os seguintes critérios admissíveis em seu Art. 15:

- I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;
- II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;
- III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;
- IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;
- VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;
- VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

De uma forma geral, o poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação (§3º). Da mesma forma, pelo Art. 48 da Lei nº 8.666/93, serão desclassificadas as propostas que não

atendam às exigências do ato convocatório da licitação, assim como as propostas com preços excessivos ou manifestamente inexequíveis. O Art. 17 da Lei das Concessões (nº 8.987/95) adiciona a esses critérios “a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes”, incluindo-se nessas vantagens ou subsídios qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que em consequência da natureza jurídica do licitante, que comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes. Em um caso extremo, em que todas as propostas são desclassificadas, a Administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de outras propostas livres das causas referidas neste artigo (Lei nº 8.666/93, Art. 48, §3º).

O resultado da classificação é vinculante para a Administração, a qual não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade (Lei nº 8.666/93, Art. 50).

Embora o critério de menor tarifa seja o que melhor atenda o espírito da Lei das Concessões (ver. Art. 9º da Lei das Concessões), sua aplicação causa problemas em muitos sistemas de transporte coletivo urbano, especialmente aqueles que adotam uma política tarifária unificada, ou até integrada. Se todo o lote de licitação resultar da tarifa proposta pelo respectivo vencedor, teríamos tantas tarifas em um sistema quanto lotes de contrato, produzindo injustiças e iniquidades espaciais. Assim, a seleção pela maior oferta ou técnica (ou combinação dos dois) parece ser a mais adequada no caso, e a fixação da tarifa fica a critério do Poder Público.

Entretanto, pode-se conceber licitações pela menor tarifa, onde o Poder Público estabelece a tarifa final a ser paga pelo usuário, sendo que cada empresa receberia a receita que corresponderia à sua produção e ao preço unitário aceito no contrato. Se tiver arrecadado em excesso, terá de remeter o excedente ou ao Poder Público ou a uma Câmara de Compensação, recebendo dessas partes em caso contrário.

5.6 - Recursos, revogação

Os recursos contra decisões referentes a habilitação e julgamento de propostas estão regulamentados pelo art. 109 da Lei das Licitações (nº 8.666/93) e terão efeito suspensivo. Além disso, o interesse público pode levar o Poder Concedente a anular a licitação, embora não possa utilizar este direito sem a devida motivação (art. 49 dessa Lei). Uma anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado a hipótese de, durante a execução do contrato, o contratado já ter efetivado investimentos e a anulação não tiver ocorrido por culpa desse. De qualquer forma, a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato. Nesse caso, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa ao prejudicado.

5.7 - Contrato de concessão: sua estrutura e celebração

Os contratos administrativos enquadram-se na categoria de *contratos formais*, consagrados em termos escritos, não sendo permitidos acertos orais (art. 60 da Lei nº 8.666/93). O Art. 62 dessa lei reforça a obrigatoriedade do instrumento de contrato nos casos de concorrência, até quando incide a dispensa e inexigibilidade. Uma minuta do termo contratual deve até já integrar o edital da licitação (§ 1º). Pelo Art. 63, é “permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante o pagamento dos emolumentos devidos”.

Ainda por esta Lei, os “contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

De mesma forma que ocorre com os editais, a legislação brasileira lista uma série de cláusulas obrigatórias nos contratos de concessão (arts. 55 e

61 da Lei nº 8.666/93 e art. 23 da Lei nº 8.987/95). O Quadro a seguir apresenta uma listagem sintética das cláusulas típicas em contratos de concessão/ permissão de serviços de transporte coletivo urbano.

Uma vez designado o vencedor da licitação, a Administração o convocará para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação (Art. 64 da Lei nº 8.666/93). Quando o convocado se recusa a assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes na ordem de classificação, para fazerem em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório; ou simplesmente revogar a licitação (Art. 64, § 1º). Por sua vez, o primeiro convocado, adjudicatário original, sujeita-se a penalidades legais quando sua recusa não se justifica. Decorridos 60 dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos (Art. 64, § 3º).

5.8 - Aspectos selecionados do contrato

5.8.1 - Prazo do Contrato e sua Prorrogação

O prazo do contrato é determinado no termo contratual, não admitindo a legislação brasileira ainda a prática de prazos variáveis. Constitui, como exposto acima, cláusula obrigatória e, antes disso, item obrigatório no edital. E vencido o prazo de concessão, o poder concedente procederá a sua licitação (Lei nº 8.987/95, Art. 42, § 1º). O prazo constitui, aliás, um elemento de incentivo à eficiência, pois quanto mais curto for, maior será o esforço do contratado de buscar sua remuneração de forma mais efetiva. Pressupõe-se, claro, que o prazo, mesmo que curto, seja o suficiente para amortizar e remunerar os investimentos.

Contudo, a prorrogação pode ser admitida em circunstâncias excepcionais e até ser prevista no termo do contrato (Lei nº 8.987, Art. 23, II). Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato (Lei nº 8.666/93, Art. 57, § 2º).

5.8.2 - Exclusividade

Pelo Art. 16 da Lei nº 8987/95, uma outorga de concessão não implica, por si só, um caráter de exclusividade, a não ser que ela seja indispensável para a viabilidade técnica ou econômica do contrato, no caso concreto. De qualquer forma, ela tem de vir justificada no ato a que se refere o Art. 5º da Lei das Concessões.

5.8.3 - Política Tarifária

A tarifa constitui um dos pontos mais conflituosos da política de concessões, pois se tenta construir aqui um equilíbrio entre duas aspirações legítimas, mas contraditórias. De um lado, tem que se garantir a modicidade da tarifa, de forma que o princípio da generalidade do acesso, que não é só físico mas também econômico, não seja prejudicado. De outro lado, o equilíbrio do contrato do concessionário e a atratividade da concessão para os investidores têm de ser levados em consideração; nesse ensejo, a tarifa tem de garantir os custos de capital, operacionais assim como o lucro. Não apenas no início do serviço, mas ao longo de todo o período concedido, mediante as revisões e os reajustes definidos contratualmente. Ainda da parte do Poder Público, a tarifa constitui igualmente um instrumento de busca de competitividade e eficiência nos contratos (competição para o mercado), além de disciplinar o usuário para o bom uso das infra-estruturas.

Nesse contexto, um princípio fundamental adotado pela Lei das Concessões é a definição competitiva da tarifa, pela licitação. Contudo, nem sempre os serviços públicos se prestam a que a tarifa seja exclusivamente definida pela licitação. Como

acima referido, em contratos que integram redes de serviços mais amplas, com um sistema tarifário integrado e compensações tarifárias entre objetos estruturalmente deficitários e superavitários, uma tarifa definida pela licitação em um trecho integrante dessa rede fatalmente irá quebrar a integração tarifária e o esquema de compensação. É o caso clássico dos transportes coletivos urbanos, onde por muito tempo tem se preferido adotar a licitação por maior oferta ou outro critério de seleção que não a tarifa mínima. Nesse caso, a definição da tarifa permanece com o Poder Público, que deverá satisfazer as necessidades de amortização e remuneração global dos investimentos em todos os contratos. Entretanto, mais recentemente, algumas cidades finalmente adotaram o critério de menor tarifa. Nesses casos, o Poder Público continua a determinar a tarifa, mas os concessionários formam sua receita tarifária de acordo com o preço oferecido em edital. Se a receita obtida na operação exceder à prevista pela tarifa ofertada na licitação, o concessionário devolve o excesso ao Poder Público ou a uma Câmara de Compensação. Se a receita tarifária resultante da tarifa estabelecida pelo Poder Público resultar menor do que ao que corresponderia à produção realizada multiplicada pela tarifa estabelecida em contrato, a operadora é ressarcida pelo Poder Público ou pela Câmara.

Como dito, a garantia de modicidade das tarifas dos serviços públicos é um permanente princípio do Direito Administrativo, que muitas vezes se esbarra nas necessidades de ressarcimento do concessionário, mesmo que às custas da generalidade de acesso. Tendo esse conflito em conta, a Lei das Concessões admite *receitas alternativas* que complementem esse ressarcimento, permitindo-se, portanto, a redução das tarifas, contanto que essas fontes sejam obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 11).

Uma questão que emerge aqui é a possibilidade do Poder Público aportar recursos financeiros a título de subsídios. Esse tema tem provocado discussões vivas, pois em princípio o concessionário deveria viver da exploração do negócio por sua conta e risco;

además é para abrir a possibilidade da contraprestação pecuniária do Poder Público que teriam sido introduzidas as modalidades de concessão patrocinada e administrativa, pela Lei das Parcerias Público-Privadas (nº 11.079/04). Entretanto, não está claramente vedada a possibilidade do Poder Público, ainda no contexto limitado da Lei das Concessões, alocar recursos adicionais, que serão receitas alternativas para fins de aplicação do art. 11. Igualmente, o Poder Público pode assumir o papel de “consumidor coletivo”, arcando com a totalidade da receita do concessionário. Esta discussão estará sempre presente quando o Poder Público resolver introduzir novas gratuidades e reduções tarifárias para categorias específicas (por exemplo, estudantes), sem provocar o aumento da tarifa comum.

De uma maneira geral, as tarifas poderão ser *diferenciadas* em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários (Art. 13). Com relação a benefícios tarifários a segmentos necessitados, eles são admissíveis, até previstos constitucionalmente. Porém, a partir da promulgação da Lei nº 9.074/95, a estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Além disso, a concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular (Lei nº 9.074/95, Art. 35).

A *revisão e o reajuste da tarifa* são procedimentos necessários à manutenção do equilíbrio econômico do contrato, pois os custos de produção estão sujeitos a variações e riscos. Ao mesmo tempo, eles representam um ponto permanente de conflito, porque a renda dos usuários não consegue muitas vezes acompanhar a evolução dos custos; e que esses têm de igualmente refletir esforços de produtividade por parte do concessionário, desempenho esse que é

difícil ser transparente ao usuário e ao próprio Poder Público.

As cláusulas que regulamentam as revisões e os reajustes são, portanto, sensíveis aos interesses das partes. Cabe diferenciar revisão dos reajustes: enquanto os reajustes visam ajustar a equação financeira do contrato às variações que são previsíveis dos custos, as revisões correspondem a fatos imprevisíveis que afetem o equilíbrio. Por isso, os reajustes comportam uma taxa estável, prevista em contrato, enquanto que as revisões têm de ser discutidas caso a caso.

Os reajustes e as revisões devem ser regulamentados no contrato, como prevêem os arts. 9º e 23 da Lei nº 8.987/95. Esta lei prescreve ainda que ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso. E havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o Poder Concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

5.8.4 – Encargos do Poder Concedente e do Concessionário

O Art. 29 da Lei nº 8.787/95 explana diversos encargos do Poder Público, tais como a) regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; b) aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; c) intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei; d) extinguir a concessão, nos casos previstos nesta lei e na forma prevista no contrato; e) homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato; f) cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; g) zelar pela boa qualidade do serviço; h) receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; i) declarar de utilidade pública os bens

necessários à execução do serviço ou obra pública; j) estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação; k) incentivar a competitividade; e l) estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Já ao concessionário cabe executar, fielmente, o contrato de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei, respondendo pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial (Lei nº 8.666/93, Art. 66). Para as concessões, os encargos do contratado são detalhados no Art. 31 da Lei nº 8.987/95, que prevê para a concessionária a) prestar serviço adequado, na forma prevista nesta lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato; b) manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; c) prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato; d) cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; e) permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; f) zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e g) captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

A Lei nº 8.666/93, art. 69 ainda estabelece que o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. O concessionário é também o responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado (Art. 70).

Incumbe ele igualmente dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, sendo que sua inadimplência referentes a esses encargos não transfere à

Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (Art. 71).

5.8.5 - Responsabilidade Civil do Concessionário

Conforme a Lei nº 8.666/93 em seu Art. 69, o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados. O contratado é igualmente responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado (Art. 70).

A Lei das Concessões consolida a responsabilidade civil do concessionário, estabelecendo em seu Art. 25 que encarrega à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua sua responsabilidade. No caso de consórcios, a respectiva empresa líder é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas (Art. 19, § 2º).

5.8.6 – Terceirização, Subcontratação e Transferência do Contrato

A terceirização e subcontratação é admitida desde que anuência do Poder Concedente e se garanta o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido (Lei nº 8.987/95, art. 25). Os contratos que se celebram entre a concessionária e as entidades subcontratadas são de

Direito Privado. O mesmo se refere à contratação da mão-de-obra.

Com relação à transferência, o artigo 27 da Lei nº 8.987/95 a sujeita à prévia anuência do poder concedente, sem a qual ela implicará a caducidade da concessão. O receptor da concessão transferida deve, por sua vez, atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

5.8.7 – Modificações e Revisões do Contrato

Graças às mudanças dinâmicas do meio urbano, os contratos de concessão requerem constantes adaptações e substanciais modificações. Nesse sentido, o Art. 65 da Lei nº 8.666/93 já autoriza a) alterações unilaterais pela Administração, quando houver modificação das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; b) por acordo das partes, no que tange a substituição da garantia de execução; a modificação do regime de execução do serviço, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários; e a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes. Pelo § 1º desse mesmo artigo, o contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato.

Ressalte-se que não caracterizam alteração do contrato as variações do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto.

5.8.8 - Direitos do Usuário

Os direitos dos usuários são uma parte constitutiva do instituto da concessão de serviços públicos, tal como previsto no parágrafo único do Art. 175 da Constituição. Conforme esse dispositivo, a Lei nº 8.987/

95 dispõe em seu Art. 7º o seguinte sobre essa matéria, garantindo ao usuário os direitos de receber serviço adequado; receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, observadas as normas do poder concedente; levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado e comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço.

Os direitos dos usuários dispostos na Lei das Concessões se complementam com os previstos no Código do Consumidor (Lei nº 8.078/90), tais como a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral (art. 6º, X); a assunção pelo fornecedor de serviços da responsabilidade, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos (art. 14); assim como a adequação, eficiência, segurança e continuidade dos serviços, sob pena do Poder Concedente, permissionário ou concessionário de repararem os danos causados (art. 22). O Código prevê ainda, em seu artigo 59, §1º, a pena de cassação da concessão contra a concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual.

5.8.9 – Infrações, Sanções e Recursos

Ao longo da vida do contrato, no caso de sua inexecução total ou parcial a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93, quais sejam: advertência; multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 anos; a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a

Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes de punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contrato ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da suspensão aludido no item anterior.

5.8.10 - Intervenção

A Lei das Concessões possui uma série de normas sobre a intervenção nas concessionárias. Em princípio, a intervenção não se destina à extinção do contrato, preparando uma eventual encampação, e sim sanear problemas graves da concessão, assegurando, no final das contas, a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes (Art. 32).

A intervenção ocorre por decreto do poder concedente, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida e declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito de ampla defesa (Art. 33). Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração do serviço será devolvida à concessionária, precedida de prestação de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão (Art. 34).

5.8.11 - Extinção

Várias hipóteses levam à extinção de um contrato, independentemente se é precoce ou não, se o concessionário tenha culpa ou não. O art. 78 da Lei nº 8.666/83 e o art. 35 da Lei nº 8.987/95 enumeram as hipóteses de extinção, que deve ser sempre procedida de forma motivada, assegurado o contraditório e a ampla defesa. Ela pode se dar a) pelo fim do prazo contratual; b) encampação por motivo de interesse

público; c) por inadimplência contratual por parte do concessionário; d) por inadimplência contratual por parte do Poder Concedente, que enseja a rescisão judicial por parte do concessionário; e) por nulidade do contrato e f) por falência do concessionário ou morte do permissionário (quando a permissão tiver sido outorgada a pessoa física). A legislação citada detalha, para cada uma das hipóteses, os fatos que podem ensejar a extinção, os procedimentos e os direitos das partes.

Palavras Finais

Neste Módulo foram apresentados aspectos essenciais para a política institucional e regulatória do transporte urbano. Intimamente relacionado com esse círculo de questões está o financiamento dos investimentos infra-estruturais, que sempre afetarão a política de regulação, assegurando a atratividade e a estabilidade financeira dos investimentos, sobretudo se eles forem efetuados com participação de recursos privados.

É o caso das parcerias público-privadas para as quais foi criado um novo marco legal que modifica o processo de contratação e seus objetivos, discutidas com maior detalhe no módulo 5, no qual serão discutidas as questões relativas ao financiamento e apresentados os procedimentos mais tradicionais, com base exclusiva em recursos fiscais, e também os mais modernos, em que se agrega o esforço financeiro privado.

Anexo 1 - Elementos obrigatórios de um edital de concessão

a) Introdução

- apresentação da Comissão e nomeação de seu ato constitutivo (Decreto Autorizativo e Ato de Instituição);
- convocação de licitação e denominação da concorrência;
- lastro legal da licitação: Leis federais (nº 8.666/93, 8.987/95 e 9.074/95), legislação local,

regulamento, edital, resoluções e demais instrumentos legais cabíveis.

b) Objeto, Metas e Prazo da Concessão

- objeto: execução de serviço de transporte público coletivo, através de delegação de linha, área, frota ou frequências;
- especificações: denominação da documentação anexa;
- prazo ;
- condições de prorrogação- valor mínimo do lote (no caso de licitações pela maior oferta).

c) Descrição das Condições Necessárias para a Participação na Licitação

- pessoas admitidas à participação: pessoas jurídicas (ou também físicas, em determinados tipos de permissão, como o transporte complementar), que comprovarem habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômica-financeira estabelecida em Lei e que atenderem os demais quesitos do edital;
- pessoas vedadas: pessoas jurídica declarada inidônea, pessoas com laços pessoais com quadros da Administração, outras eventuais vedações (p. ex. participação nos Sistema acima do percentual máximo, pessoas físicas, consórcios etc.)
- exigência prévia, para participação, do protocolamento, formalidades para o protocolamento;
- documentação necessária para protocolamento (tipos de envelope): habilitação, proposta de preço, proposta técnica; assinaturas, carta de apresentação e de credenciamento;
- caução: valor, processo e local de depósito e condições e local de devolução.

d) Prazos e Procedimentos para o Recebimento de Propostas, o Julgamento e a Assinatura do Contrato

- local e prazo de protocolamento;
- local, prazo e processo de credenciamento- poderes do credenciado;
- local e prazo de abertura;
- ordem de abertura dos envelopes procedimento de abertura dos envelopes contendo documentação de habilitação;
- procedimento de análise da habilitação e de desqualificação;
- outras hipóteses de desqualificação (rasuras, borrões, estrelinhas, emendas, ressalvas, omissão);
- procedimento de suspensão da sessão para fins de análise das condições de habilitação e conseqüências com relação à guarda dos envelopes;
- devolução de envelopes de proponentes desqualificados;
- procedimento de recursos com relação ao resultado da habilitação;
- atas da reunião de abertura de envelopes da documentação habilitatória;
- vedação e conseqüências de desistência no decorrer do processo de seleção, por parte dos proponentes habilitados;
- procedimento de abertura do envelope da proposta;
- procedimento da análise e seleção das propostas;
- critérios e procedimento de desclassificação de propostas;
- procedimento da declaração da proposta vencedora (adjudicação);
- procedimento de recursos com relação ao resultado da seleção da proposta vencedora
- atas de reunião da abertura dos envelopes da proposta;
- procedimento no caso de desclassificação de todas as propostas;
- acesso às informações e atos da licitação a cidadãos terceiros;

- impugnação do edital e dos procedimentos por cidadãos terceiros;
 - procedimento no caso de anulação do procedimento licitatório;
 - prazo e processo de homologação processo de convocação das propostas vencedoras;
 - hipóteses e procedimento de prorrogação da convocação das propostas vencedoras;
 - proibição de desistência e sanções contra vencedores desistentes;
 - processo de convocação de segundas colocadas;
 - prazo e processo de assinatura do contrato exigência de pagamento prévio da primeira parcela do lance da oferta para a formalização do contrato e consequência da recusa ao pagamento;
 - prazo para expedição da ordem de serviço prazo para início da execução dos serviços;
 - prazo e procedimento para consultas.
- balanço patrimonial e demonstrações contábeis e respectivos documentos de comprovação
 - regularidade jurídica:
 - cédula de identidade do dirigente ou representante legal,
 - ato constitutivo da sociedade registrado na Junta Comercial;
 - em casos de sociedade por ações, estatuto e alterações, ata de eleição da diretoria em exercício;
 - no caso de empresa estrangeira: decreto de autorização e ato de registro ou autorização para funcionamento regularidade fiscal;
 - prova de inscrição no CNPJ;
 - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal relativo à sede do licitante, pertinente ao ramo de atividade e compatível com o objeto de licitação;
 - prova válida de regularidade com a Fazenda Federal (Certidão Negativa de Dívida Ativa da União e Certidão de Tributos Federais), Estadual e Municipal do domicílio ou sede da licitante);
 - certidão de regularidade perante o FGTS (Lei nº 8.036/90, Art. 27, a), Certidão Negativa de Débitos expedida pelo INSS (Lei nº 8.212/91).

e) Prazo, Local e Horário de Fornecimento de Dados, Estudos e Projetos Necessários à Elaboração dos Orçamentos e Apresentação de Propostas

- vale para o caso dos anexos do edital não conter todas as informações necessárias.

f) Critérios e Documentos Exigidos para Aferição da Capacidade Técnica, Idoneidade Financeira e Regularidade Jurídica e Fiscal

- capacidade técnica:
 - capacitação técnico-profissional e respectiva comprovação,
 - disposição de instalações e equipamentos (garagem e frota) ou declaração de compromisso de compra ou locação
- idoneidade financeira:
 - capital social mínimo,
 - certidão negativa de falência ou concordata,

g) Critérios, Indicadores, Fórmulas e Parâmetros Utilizados no Julgamento Técnico e Econômico-Financeiro da Proposta

- parcelas da oferta e lance mínimo e forma de expressão (moeda nacional), em casos de licitação pela maior oferta;
- prazo de validade da oferta;
- critério de seleção;
- hipóteses de desclassificação das propostas (valor inferior a lances mínimos, não demonstração dos custos e procedimentos técnicos, inexistência da proposta;

- critérios e procedimento do desempate.

h) Encargos do Poder Concedente:

- planejamento e regulamentação do serviço, e normatização técnica;
- determinação da tarifa;
- fiscalização, conforme normas regulamentares;
- aplicação de penalidades regulamentares e contratuais;
- intervenção;
- extinção;
- homologação de reajustes e revisão das tarifas na forma da lei e das normas pertinentes;
- cumprir e fazer cumprir disposições regulamentares do serviços e cláusulas previstas no Contrato;
- zelar pela boa qualidade do serviço;
- apurar e solucionar queixas e cientificar usuários das medidas tomadas em prazo legal;
- declarar de utilidade pública dos bens necessários à execução do serviços;
- promover direta ou indiretamente, mediante delegação ao concessionário, desapropriação e instituir servidão pública;
- estimular aumento de qualidade, produtividade e preservação do meio-ambiente;
- incentivar a competitividade;
- estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço;
- determinar a instalação de instrumentos de controle eletrônico dos serviços e da receita, a utilização dos dispositivos pelas concessionárias e gerenciar os dados resultantes.

i) Encargos do Concessionário:

- operar os serviços de modo a garantir segurança, regularidade, eficiência e comodidade, na forma da lei, das normas regulamentares e das ordens de serviço;

- observação de procedimentos e normas vigentes no Sistema de Transporte Público Coletivo da Cidade;
- cobrar do usuário e arrecadar a tarifa determinada, em espécie ou sob forma de vale-transporte, bilhete e assemelhados, desde que legal ou regularmente instituídos;
- guardar, conservar, manter, reparar, remover veículos de sua frota, incluídos os de reserva, observadas as normas técnicas expedidas pelo Poder Público;
- permitir livre acesso aos encarregados da fiscalização, em qualquer época, às instalações e equipamentos integrantes do serviço, bem como de seus registros contábeis;
- manter no município, durante o prazo de vigência do contrato, instalações, com escrituração de natureza contábil, fiscal, trabalhista, previdenciária e demais pertinentes;
- zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como contratar seguros contra terceiros e os demais previstos em legislação pertinente;
- informação aos usuários sobre os serviços, observadas as normas estabelecidas;
- ressarcimento de danos causados ao Município, causados em decorrência da execução dos serviços;
- arcar com as despesas decorrentes da prestação de serviços;
- substituir veículos que atingirem idade limite estabelecida e manter perfil etário especificado para a frota em serviço;
- realizar contratações, inclusive de mão-de-obra, conforme disposições do direito privado e trabalhista, não havendo qualquer relação entre terceiros contratado pela permissionária e o Poder Concedente;
- delegação e responsabilização pelo ônus das desapropriações e servidões necessárias;
- transferência parcial ou total do contrato: vedação ou condicionamento.

j) remuneração dos serviços

- bases legais e regulamentares;
- apropriação dos custos e receitas;
- definição da estrutura e do valor das tarifas- processos de compensação;
- diferenciação de tarifas (serviços opcionais)- gratuidades e abatimentos;
- emissão e comercialização do vale-transporte;
- índices, cálculo e procedimento de reajustes- procedimento e cálculo da revisão;
- receitas alternativas: especificação, procedimento de comercialização, contabilização para fins de cálculo do equilíbrio econômico-financeiro, reajuste correspondente da tarifa.

k) Direitos e Obrigações do Poder Concedente e da Concessionária em Relação a Alterações e Expansões Futuras, para Garantir a Continuidade da Prestação do Serviço

- adaptação de serviços às necessidades obrigatoriamente das concessionárias submeter a alterações nos serviços, nos equipamentos e nas instalações, conforme determinação do Poder Público e limite da obrigatoriedade;
- conseqüências para a definição do objeto do contrato e sua remuneração.

l) Indicação dos Bens Reversíveis

- definição e descrição dos bens reversíveis;
- condições em que serão postos à disposição, uma vez extinta a concessão.

m) Consórcio: Condições de Liderança da Empresa Responsável (no Caso de se Admitir)

- comprovação de compromisso de constituição de consórcio, subscrito pelas consorciadas;

- indicação da empresa responsável pelo consórcio;
- vedação da participação de uma empresa em vários consórcios em uma mesma licitação;
- constituição e registro do consórcio antes da assinatura do contrato;
- responsabilidade da empresa líder pelo cumprimento do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais.

n) Infrações e Penalidades

- base legal e regulamentar das infrações e penalidades;
- penalização da recusa de assinar o contrato;
- penalização pelo atraso na disponibilização das instalações e equipamentos e no início dos serviços.

o) Intervenção

- base legal e regulamentar e finalidades da intervenção;
- procedimento de intervenção: aviso prévio, execução, instauração de inquérito, procedimento inquisitivo e defesa da empresa, prazo da intervenção, nulidade da intervenção;
- cessão da intervenção.

p) Extinção do Contrato

- base legal e regulamentar da extinção;
- formas de extinção e hipóteses de aplicação;
- procedimentos e conseqüências da extinção, conforme respectiva forma.

q) Outras Disposições

- não permissão de adendos, acréscimos e retificações dos documentos e propostas depois de apresentadas, ressalvadas informações adicionais exigidas pela Comissão;
- custos de elaboração da proposta e da produção de documentos não serão indenizados;

- eventualidade da revogação da licitação por interesse público, decorrente de fato superveniente e conseqüências procedimentais e eventuais ressarcimentos
- eventualidade de anulação da licitação por iniciativa do Poder Público ou de terceiros, em decorrência de irregularidade, conseqüências procedimentais e eventuais ressarcimentos;
- resolução de casos omissos;
- contagem de prazos;
- lista de anexos do edital;
- características operacionais e econômicos dos lotes;
- modelos de cartas e declarações;
- minuta do contrato;
- avaliação de desempenho;
- foro para dirimir litígios.

Anexo 2 - Cláusulas típicas em contratos de concessão/permissão de transporte coletivo urbano

a) Denominação das Partes

- denominação do Poder delegante;
- denominação do delegatário;
- denominação de representantes;
- ato de delegação.

b) Bases Legais Pelas quais o Contrato se Rege

- Constituição Federal, Arts. 30,V, 36, 175;
- Leis federais nº 8666/93, 8.987/95, 9.074/95- Lei Orgânica Municipal;
- Leis Municipais;
- Regulamento e restantes Decretos, Resoluções e Portarias pertinentes;
- Edital;
- Presente Termo contratual.

c) Objeto, Área e Prazo da Concessão

- lote(s) de linhas ou veículos, ou ainda área de operação, conforme especificação no Edital;

- prazo de vigência da Concessão;
- prorrogação do prazo: condições e procedimento.

d) Modo, Forma e Condições da Prestação do Serviço

- determinação pela Ordem de Serviço, em conformidade com o Regulamento.

e) Critérios, Indicadores, Fórmulas e Parâmetros Definidores da Qualidade do Serviço

- denominação dos indicadores indicados no Anexo obtendo o procedimento de avaliação de desempenho.

f) Preço dos Serviços e Critérios e Procedimentos de Reajuste e Revisão das Tarifas

- bases legais e regulamentares;
- apropriação dos custos e receitas;
- definição da estrutura e do valor das tarifas
- processos de compensação;
- diferenciação de tarifas (serviços opcionais)- gratuidades e abatimentos;
- emissão e comercialização do vale-transporte;
- índices, cálculo e procedimento de reajustes- procedimento e cálculo da revisão;
- receitas alternativas: especificação, procedimento de comercialização, contabilização para fins de cálculo do equilíbrio econômico-financeiro, reajuste correspondente da tarifa.

g) Encargos do Poder Concedente

- planejamento e regulamentação do serviço, e normatização técnica;
- determinação da tarifa;
- fiscalização;
- aplicação de penalidades regulamentares e contratuais;

- intervenção;
- extinção;
- homologação de reajustes e revisão das tarifas na forma da lei e das normas pertinentes,
- cumprir e fazer cumprir disposições regulamentares do serviços e cláusulas previstas no Contrato;
- zelar pela boa qualidade do serviço;
- apurar e solucionar queixas e cientificar usuários das medidas tomadas em prazo legal;
- declarar de utilidade pública dos bens necessários à execução do serviços,
- promover direta ou indiretamente, mediante delegação ao concessionário, desapropriação e instituir servidão pública;
- estimular aumento de qualidade, produtividade e preservação do meio-ambiente;
- incentivar a competitividade;
- estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço;
- determinar a instalação de instrumentos de controle eletrônico dos serviços e da receita, a utilização dos dispositivos pelas concessionárias e gerenciar os dados resultantes.

h) Encargos da Concessionária

- operar os serviços de modo a garantir segurança, regularidade, eficiência e comodidade, na forma da lei, das normas regulamentares e das ordens de serviço;
- observação de procedimentos e normas vigentes no Sistema de Transporte Público Coletivo da Cidade;
- cobrar do usuário e arrecadar a tarifa determinada, em espécie ou sob forma de vale-transporte, bilhete e assemelhados, desde que legal ou regularmente instituídos;
- guardar, conservar, manter, reparar, remover veículos de sua frota, incluídos os de reserva,

observadas as normas técnicas expedidas pelo Poder Público;

- permitir livre acesso aos encarregados da fiscalização, em qualquer época, às instalações e equipamentos integrantes do serviço, bem como de seus registros contábeis;
- manter no município, durante o prazo de vigência do contrato, instalações, com escrituração de natureza contábil, fiscal, trabalhista, previdenciária e demais pertinentes;
- zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como contratar seguros contra terceiros e os demais previstos em legislação pertinente;
- informação aos usuários sobre os serviços, observadas as normas estabelecidas;
- ressarcimento de danos causados ao Município, causados em decorrência da execução dos serviços;
- arcar com as despesas decorrentes da prestação de serviços;
- substituir veículos que atingirem idade limite estabelecida e manter perfil etário especificado para a frota em serviço;
- realizar contratações, inclusive de mão-de-obra, conforme disposições do direito privado e trabalhista, não havendo qualquer relação entre terceiros contratado pela permissionária e o Poder Concedente;
- delegação e responsabilização pelo ônus das desapropriações e servidões necessárias;
- transferência parcial ou total do contrato: vedação ou condicionamento.

i) Direitos e Deveres dos Usuários

- direito de dispor de transporte em condições de regularidade, segurança, higiene, conforto e cortesia direito à obtenção de informações;
- direito de externar reclamações e sugestões;
- obrigação de pagar passagem;
- obrigação de comportamento urbano com prepostos e passageiros atos vedados;

- direitos a ressarcimento e compensação;
- direitos a gratuidades e abatimentos.

j) Forma de Fiscalização das Instalações, dos Equipamentos, dos Serviços e Indicação dos Órgãos Competentes para Exercê-la

- competências e prerrogativas dos fiscais, que incluíam;
- efetuar vistorias;
- fiscalizar cumprimento das normas e ordens de serviço;
- lavrar autos de infração;
- adentrar instalações das empresas e investigar documentações;
- objetivos, diretrizes e objetos da fiscalização e vistoria;
- procedimento da fiscalização e vistoria - certificação da vistoria;
- obrigatoriedade do porte de certificado de vistoria e consequência da infração à obrigação;
- não liberação das responsabilidades em virtude da certificação da vistoria;
- taxa de vistoria.

k) Penalidades Contratuais e Administrativas e Respectiva Forma de Aplicação

- base legal e regulamentar das infrações e penalidade;
- tipologia de definição das infrações e respectivas penalidades;
- penalização da recusa de assinar o contrato — penalização pelo atraso na disponibilização das instalações e equipamentos e no início dos serviços recursos contra penalidades;

l) Casos de Extinção da Concessão

- base legal e regulamentar da extinção — formas de extinção e hipóteses de aplicação — procedimentos e consequências da extinção, conforme respectiva forma.

m) Intervenção

- base legal e regulamentar e finalidades da intervenção;
- procedimento de intervenção: aviso prévio, execução, instauração de inquérito, procedimento inquisitivo e defesa da empresa, prazo da intervenção, nulidade da intervenção — cessão da intervenção.

n) Bens Reversíveis

- definição e descrição dos bens reversíveis;
- condições em que serão postos à disposição, uma vez extinta a concessão.

o) Direitos e Obrigações do Poder Concedente e da Concessionária em Relação a Alterações e Expansões Futuras, para Garantir a Continuidade da Prestação do Serviço

- adaptação de serviços às necessidades;
- obrigatoriedade das concessionárias submeter a alterações nos serviços, nos equipamentos e nas instalações, conforme determinação do Poder Público e limite da obrigatoriedade;
- consequências para a definição do objeto do contrato e sua remuneração.

p) Obrigatoriedade, Forma e Periodicidade da Prestação de Contas da Concessionária

- demonstrativos financeiros e de resultados, verificados por auditores independentes e publicados em jornal de grande circulação no município.

q) Débitos com a Fazenda Pública

- inscrição de débitos na dívida ativa e respectiva cobrança; eventual caducidade da delegação.

r) Obras

- objeto;

- cronograma;
- garantias do cumprimento das obras vinculadas à concessão.

s) Publicação e Registro do Contrato

t) Foro e Modo Amigável de Solução de Divergências Contratuais

6. BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, J. (1988) O Modelo de Federação de Transporte e sua Adaptação às Metrôpoles Brasileiras. *Revista dos Transportes Públicos*, 10(42): 29-42.

ARAGÃO J. J. G., SANTOS, E. M., BRASILEIRO A., LIMA NETO O. C., ORRICO FILHO R. D. (2000): Construindo modelos de relações institucionais e reguladoras no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas. In: Santos E.M, Aragão J.: *Transporte em Tempos de Reforma. Ensaio sobre a Problemática*. Brasília: LGE.

ARAGÃO, J. J. G. (2002): *Política Regulatória para o Setor de Transportes*. In: Simpósio Internacional Transportes Integrados ao Meio Ambiente: a rota para o desenvolvimento da Amazônia - I SITRAMA, 2002, Belém.

ARAGÃO, J. J. G. (2004): *Reforma Institucional e Financeira nos Transportes Públicos Urbanos: Impasses e Perspectivas*. In: Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso ed. Brasília : IPEA Ministério das Cidades, 2004, v.1, p. 1-40.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (1990): *Gerenciamento do Transporte Público Urbano – Instruções Básicas. Módulo 1: Organização da Gerência de Trânsito e Transporte*. São Paulo. Associação Nacional de Transporte Público.

BRASILEIRO, A. (1996): Regulamentação do Transporte por Ônibus: A Experiência Francesa de Gestão Pública e Operação Privada. In: Orrico, R., Santos E M, Brasileiro A, Aragão J J G (1996): *Ônibus Urbano: Regulamentação e Mercados*. LGE, Brasília.

BRASILEIRO A., SANTOS E. M., ORRICO FILHO R. D., ARAGÃO J. J. G. (s.d.): *Organização dos Transportes Públicos Metropolitanos no Brasil: Crise, Transição e Perspectivas*. Recife: mimeo

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (2003): *O Transporte Público na Região Metropolitana de Goiânia*. Seminário: Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas. Rio de Janeiro: BNDES e Ministério das Cidades.

COMUNIDAD DE MADRID (1986): *Ley de Creación del Consórcio Regional de Transportes de Madrid*. Comunidad de Madrid, Madri.

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES (2001): *What public transport authorities for the European metropolitan areas ?* Proceedings of the Conference. Barcelona, 8 November 2001. Paris: EMTA

FERRISSON J., MACÁRIO R., CARVALHO D. (s.d.): *A Influência das Atracções Transporte-Uso do Solo nos padrões de mobilidade urbana: Problemas e medidas*. Lisboa: TIS

MACÁRIO R. (2003): *Institutional Frameworks, the Regulatory Agencies and the Land Passenger Transporte Industry: Reflection on Recent Evolutions*. 8th Thredbo Conference. Plenary Section. September 2003. Rio de Janeiro.

VISCUSI W. K., VERNON J. M., HARRINGTON JR. J. E. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge (Massachussets): The MIT Press.

Curso

GESTÃO INTEGRADA
DA MOBILIDADE URBANA

MÓDULO 5

*Financiamento da Mobilidade
Urbana*

1. FINANCIAMENTO: EM BUSCA DE NOVAS TRILHAS

O sistema de mobilidade produz, sem dúvidas, muitos benefícios para a sociedade. Mas existem também os custos:

- a) os diretamente relacionados com a provisão (custos de construção, sua ampliação e modernização, quanto para a sua manutenção; custos dos serviços e das estruturas administrativas que garantam a mobilidade urbana);
- b) outros custos sociais diretamente ou indiretamente envolvidos com a produção e gestão do sistema de mobilidade que têm de ser cobertos de alguma forma pela sociedade, tais como os gastos para o combate à poluição (p. ex., medição da poluição atmosférica e instrumentos de alarme e gestão, a vistoria de veículos, gastos hospitalares com vítimas de doenças pulmonares, paredes protetoras anti-ruído, etc.), os danos pessoais e materiais de acidentes, custos esses que são geralmente cobertos pela sociedade mediante medidas orçamentárias ou recursos previdenciários;
- c) outros custos que são simplesmente assumidos pelas vítimas tais como a desvalorização imobiliária, o tempo gasto nos congestionamentos, entre outros.

De alguma forma, a cobertura dos custos pode ser dada pelo usuário, pelo beneficiário indireto ou pela sociedade em geral, sendo que parte dos custos sociais são cobertos pelas finanças públicas alimentadas pelos impostos. Assim, as tarifas, as taxas e impostos, esses últimos alimentando o orçamento ou fundos fiscais vinculados, constituem *instrumentos básicos* para a cobertura dos custos.

Entretanto, esses mesmos instrumentos têm uma outra finalidade além da cobertura de custos, que é *induzir comportamentos sociais*, tanto dos usuários quando dos ofertantes de serviços e infra-estruturas e também de terceiros, que estejam de acordo com as metas da política de mobilidade sustentável. Ou

seja, eles constituem, de uma maneira geral, instrumentos econômicos, mais especificamente de instrumentos de “precificação”, dessa política.

Esta ambivalência dos instrumentos financeiros pode gerar conflitos entre objetivos da política de transportes: pedágios, por exemplo, podem ser utilizados para cobrir os custos de construção e manutenção de vias, mas podem ser utilizadas para incentivar o usuário do transporte individual a utilizar o transporte público, na medida em que os recursos sejam aplicados na modernização destes. Assim, um sucesso no alcance desse último objetivo, o de incentivar o uso do transporte público, irá reduzir os recursos arrecadados pelo pedágio.

O Quadro a seguir reproduz uma lista de instrumentos financeiros (ou seja, de precificação) utilizados da experiência internacional, assim como os respectivos contribuintes e os usos tanto para a cobertura de custos quanto para a indução de comportamentos (ou seja, a regulação).

Ao se selecionar e aplicar alguns desses instrumentos, há de se proceder de forma planejada e diligente. De início, os *objetivos* da política de mobilidade devem estar bem claros, e cada instrumento deve ser avaliado quanto à sua eficácia para obtenção dos resultados desejados e quanto à sua eficiência, no que tange a relação entre resultados e recursos coletados. Os *custos da coleta e gestão dos recursos coletados* não podem ser deixados de lado nessa avaliação. Uma vez selecionados os instrumentos, cabe assegurar a *estrutura gerencial adequada e devidamente capacitada*, por fim, vale lembrar que tais instrumentos só devem ser implantados após *abrangente discussão na sociedade*, para que sua aplicação seja aceita de uma forma geral. Recomenda-se, igualmente, que as medidas sejam, se possível, *implantadas paulatinamente*, para testar sua eficácia, e uma vez essa comprovada, a aplicação se generalize e se aprofunde (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ, 2004).

Um fundamento básico na política de financiamento e precificação seria a perseguição de objetivos de *equidade*. Essa equidade pode ser

entendida como generalizada (iguais oportunidades de acesso para todos), horizontal (iguais oportunidades para os que estão em mesma ou semelhante condição); vertical (os ganhadores devem compensar os perdedores de uma intervenção pública); ou ainda longitudinal (no decorrer do processo, as desigualdades não devem se agravar).

Instrumentos financeiros utilizados na política de transportes

Em um plano geral, há de se lembrar que os instrumentos de financiamento e de precificação são fontes de conflitos e controvérsias e passam por opções políticas que não são neutras quanto às categorias sociais a serem beneficiadas ou

Instrumento	Público de incidência	Motivação da Incidência	Uso
Tarifa	Usuários de serviços	Usuários como beneficiários diretos do serviço, pagam pela sua disponibilidade na medida de seu consumo, induzindo a um uso racional do serviço	Cobertura dos custos operacionais Indução ao uso de transporte público
Vale-Transporte	Empregadores	São beneficiários indiretos do serviço	Cobertura dos custos operacionais
Pedágio ou taxas de uso	Usuários de vias	São beneficiários diretos da disponibilidade da infra-estrutura, provocam externalidades como engarrafamento e poluição e precisam ser induzidos a um uso racional do automóvel.	Cobertura dos custos de construção e manutenção da via Disciplinamento do uso da via
Taxa de Estacionamento	Usuários de vias	São beneficiários diretos da disponibilidade da infra-estrutura, provocam externalidades como engarrafamento e poluição e precisam ser induzidos a um uso racional do automóvel.	Disciplinamento do uso da via e indução ao uso do transporte público
Pedágio urbano	Usuários de vias	São beneficiários diretos da disponibilidade da infra-estrutura, provocam externalidades como engarrafamento e poluição e precisam ser induzidos a um uso racional do automóvel e ao uso mais freqüente do transporte coletivo.. Igualmente se beneficiam do transporte coletivo, por esse lhes retirar mais concorrentes pelo espaço viário.	Cobertura dos custos de construção e manutenção da via Disciplinamento do uso da via Subsídios aos custos operacionais e de construção e manutenção de infra-estruturas de transporte público
Pedágio de congestionamento	Usuários de vias	Os principais contribuintes para os custos de congestionamentos são levados a cobrir os custos marginais das externalidades que produzem.	Disciplinamento do uso da via
Imposto sobre veículos	Proprietários de veículos	São beneficiários diretos da disponibilidade da infra-estrutura, provocam externalidades como engarrafamento e poluição e precisam ser induzidos a um uso racional do automóvel e ao uso mais freqüente do transporte coletivo.. Igualmente se beneficiam do transporte coletivo, por esse lhes retirar mais concorrentes pelo espaço viário.	Cobertura dos custos de construção e manutenção da via Disciplinamento do uso de combustíveis ambientalmente racionais
Imposto sobre combustíveis	Usuários de vias	São beneficiários diretos da disponibilidade da infra-estrutura, provocam externalidades como engarrafamento e poluição e precisam ser induzidos a um uso racional do automóvel, ao ser em cobrados pelo custo efetivo do automóvel e pelo custo marginal das externalidades que produzem (congestionamento, poluição)	Cobertura dos custos de construção e manutenção da via Disciplinamento da aquisição de veículos energeticamente ou ambientalmente racionais
Contribuição Patronal	Empregadores	São beneficiários indiretos das infra-estruturas e serviços de transporte coletivo.	Cobertura dos custos de construção de infra-estrutura de transporte público
Deduções fiscais	Sociedade em Geral	Estímulo para reduzir a produção de custos marginais das externalidades e o consumo das infra-estruturas.	Subsídio ao uso de transporte público
Contribuição de melhoria	Proprietários	Participação nos investimentos de infra-estruturas que lhes auferem benefícios extraordinários.	Cobertura dos custos de construção e manutenção da via

penalizadas. Igualmente, pode surgir uma forte oposição pública à implementação desses esquemas, o que tem gerado diversos insucessos. Razões principais dessa resistência são, sobretudo, a não aceitação de pagar por aquilo que sempre foi de uso gratuito; igualmente parte dos cidadãos pode se sentir lesada no seu “direito de ir-e-vir”. Por outro lado, o pagamento das infra-estruturas pode vir a beneficiar aqueles que têm melhores condições de renda, levando a uma política de transportes para as classes de maior poder aquisitivo. Assim, o problema da aceitabilidade pública é complexo pois requer a consideração conjunta de diversos aspectos de análise, tais como os econômicos, sociais, tecnológicos, legais e gerenciais. Além disso, a aplicação desses métodos implica em investir em sistemas de controle de um processo extremamente dinâmico, pois os indivíduos e organizações podem provocar reações contra-produtivas como a mudança de localidades e processos de descentralização urbana. Há de se levar igualmente em consideração os grupos de interesses organizados.

Neste Módulo, o foco do estudo recai sobre a utilização dos recursos para a cobertura dos custos impostos pelas necessidades de provisão das infra-estruturas e dos serviços operacionais e administrativos, com ênfase na parceria público-privada, dada a atualidade do tema.

2. EXPERIÊNCIA RECENTE DO BRASIL

Na última década têm sido escassos os investimentos dos governos Federal, estaduais e municipais destinados à renovação e ampliação dos sistemas de mobilidade urbana, notadamente no transporte público e em infra-estruturas para o transporte não motorizado. O transporte coletivo, predominantemente rodoviário, raramente conta com vias exclusivas e vem sendo prejudicado pelos congestionamentos e pela forte concorrência de transportadores clandestinos e do transporte individual. Como resultado, o transporte público está reduzindo seu espaço no mercado do transporte urbano, apesar dos esforços de ampliação de seus serviços.

Na década de 70, portanto no auge do “milagre brasileiro”, o País vivenciou uma política federal de transportes urbanos bem estruturada, contando com um fundo composto de recursos fiscais vinculados e alimentado por parte dos tributos sobre veículos rodoviários, combustíveis e lubrificantes. Uma competente instituição - a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos – EBTU – gerenciava o Fundo Nacional de Transporte Urbano, iniciado em 1975, por decorrência da primeira crise do petróleo, esse sistema foi descontinuado em 1990, com a extinção da EBTU. Mas, bem antes disso, ainda no início da década de 80, os recursos vinculados cessaram, na medida em que todos os recursos fiscais foram centralizados para fazer face à aguda crise de endividamento observada à época, o que fez com que a EBTU, nos seus últimos anos de existência, contasse apenas com escassos recursos, provenientes, em sua maioria, de agências multilaterais tais como o Banco Mundial.

Neste período, o GEIPOT, também um organismo federal, desenvolveu uma Cartilha de cálculo tarifário que muito contribuiu para a consolidação da técnica gerencial do transporte público urbano no Brasil. O Governo Federal liderou ainda a instituição do Vale-Transporte, que envolvia os empregadores no processo de financiamento de um sistema de transportes, dos quais são beneficiários indiretos.

Desse período até hoje a expansão e a melhoria dos sistemas de transporte público urbano e do sistema viário urbano, de uma maneira geral, vem enfrentando uma longa estagnação. Certamente, a omissão do Governo Federal durante quase uma década e meia com relação ao transporte urbano, com lastro no discurso de que a Constituição de 1988 lhe tirou a competência sobre o setor, agravou tal situação de abandono.

Mais recentemente, já incorporando a prática de se buscar parceiros privados para o financiamento do transporte, foram colocados em prática os seguintes programas e projetos¹:

- privatização de operadoras públicas de transporte, tanto no modal ferroviário

¹ Uma lista abrangente de experiências brasileiras recentes no financiamento de transporte urbano está disponível no Manual “Transporte Humano - Cidades com Qualidade de Vida”, editado pela ANTP (1997).

(Flumitrens e Metrô, no Rio de Janeiro), quanto do rodoviário (CMTC/SP, EMT-Santo André e João Pessoa, CTC-Rio de Janeiro, TRANSURB-Salvador e CTU-Recife) e até no hidroviário (Conerj, do Rio de Janeiro);

- mais recentemente, construção, no Rio de Janeiro, de uma nova via expressa urbana pedagiada, com capitais privados, com lançamento de títulos no mercado de capitais²;
- no campo dos recursos fiscais, uso da Contribuição de Melhoria para financiamento de infra-estrutura de transportes, como no caso da cidade de Joinville – SC, para financiamento da pavimentação de vias, onde a iniciativa privada é contratada, sob a forma de concessão, para executar as obras, sendo ressarcida com a receita das contribuições;
- continuação dos esquemas clássicos de financiamento de sistemas metroviários, com a utilização de recursos de agências multilaterais, como é o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza, Belo Horizonte e Porto Alegre;
- experiências de financiamento em parceria com a iniciativa privada, como na Linha 4 e extensão da Linha 1 do Metrô de São Paulo);
- uso do FINAME, gerenciado pelo BNDES, destinado ao financiamento do transporte público urbano, notadamente para a aquisição de ônibus, com grande repercussão na cadeia produtiva e comercial de material de transporte;
- instituição de fundos locais compostos de créditos orçamentários locais e receitas tributárias advindas especificamente do sistema de transporte, tais como, parte do ISS arrecadado do sistema de transporte, receita do ICMS advindo da comercialização de ônibus, taxas de gerenciamento do transporte coletivo, exploração de estacionamentos, taxas

de terminais, exploração de publicidade nos equipamentos e nas infra-estruturas de transporte, tal como em Goiânia e Cuiabá.

Nesse contexto, lembre-se ainda, no Município de Campinas–SP, a tentativa frustrada de instauração da taxa de transporte, que previa a contribuição dos empresários do setor para o investimento em infra-estruturas de transporte público urbano (Lei Municipal nº 6.363 de 26 de dezembro de 1990), que sofreu resistência política e acabou suspensa por inconstitucionalidade, por meio de decreto legislativo.

Com a criação do Ministério das Cidades, surgiu uma oportunidade de retomar o apoio mais sólido e em novas bases do Governo Federal às políticas e investimentos locais em transportes urbanos. Esse novo apoio busca, antes de mais nada, respeitar a autonomia dos governos locais para definir suas estratégias e investimentos e para gerenciar o sistema local de transportes urbanos.

No que diz respeito ao financiamento, as seguintes linhas de recursos encontram-se presentemente disponíveis:

- Empréstimos do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com diversas linhas de empréstimo voltadas para o investimento em transportes, tais como:
 - o FINEM (Financiamento a Empreendimentos), destinado à implantação, modernização, expansão e conclusão de obras de infra-estrutura; e,
 - o FINAME simples, destinado a equipamentos e frota, e o FINAME especial, também para equipamentos e frota, desde que os investimentos estejam inseridos em projetos integrados.
- Programa Pró-Transporte, voltado para o financiamento de infra-estrutura para o transporte coletivo urbano com recursos do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, aprovado pelo Conselho Curador do FGTS através da resolução nº 409, de 26/11/2002. Tem como público alvo os governos municipais e estaduais, os órgãos gestores ou

² De uma forma geral, o setor financeiro tem igualmente participado dos processos de privatização de infra-estruturas de transporte, sobretudo como sócio participante de sociedades de propósito específico (SPE).

empresas concessionárias de serviços de transporte coletivo urbano. Por meio deste Programa são financiados:

- vias segregadas, vias exclusivas e faixas exclusivas para transporte coletivo urbano de passageiros;
- terminais de transporte coletivo urbano de passageiros de grande e pequeno porte, para todas as modalidades de transporte coletivo;
- pontos de conexão de linhas de transporte coletivo urbano de passageiros da mesma modalidade ou modalidades distintas;
- abrigos ou pontos de parada de transporte coletivo urbano de passageiros;
- obras de acesso de pedestres e ciclistas e pessoas com dificuldade de locomoção às vias, estações, terminais, pontos de conexão e abrigos, tais como: rebaixamento de guias e calçadas, rampas, sinalização sonora para deficientes visuais e outros;
- estudos e projetos de concepção, projetos básicos e executivos para os empreendimentos, desde que incluídos na proposta de implementação.

Para habilitação dos interessados nesse programa, algumas exigências são feitas, tais como:

- a existência de Plano Diretor atualizado ou em fase de atualização/elaboração;
- a existência de Plano de Transporte e Circulação;
- escolha das concessionárias do serviço, candidatas ao financiamento por meio de certame licitatório;
- priorização do acesso a pessoas portadoras de necessidades especiais em projetos de construção ou reforma de infra-estrutura.

O alto nível de endividamento do poder público local tem sido um dos entraves para efetivação dessas

linhas de financiamento, fator impeditivo ditado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nas localidades onde isto ocorre, o financiamento vem sendo acessado apenas por operadores e investidos privados.

- Programa Pró-Mob (Programa de Infra-estrutura para a Mobilidade Urbana): em 2005, um acordo de cooperação entre o Ministério das Cidades com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deu a vida esse novo programa destinado a municípios com mais de 100 mil habitantes, com vistas à execução de obras de construção de terminais, abrigos e corredores de ônibus, ciclovias, bicicletários, calçadas, reurbanização de áreas degradadas e pavimentação de itinerários de transporte coletivo. Por esse programa, as prefeituras podem tomar recursos em montante equivalente a até duas vezes o repasse recebido da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Os recursos são originários do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). O custo do financiamento é de 4% ao ano além da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), para pagamento em 24 meses com quatro meses de carência;
- Empréstimos junto a outros agentes financeiros, tais como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste. Também nestes casos o nível de endividamento constitui fator restritivo para o acesso do poder público local;
- Empréstimos da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), destinados à realização de estudos e projetos, elaboração de planos, detalhamento de projetos básicos, desenvolvimento de softwares para a gestão de trânsito e transportes, e outros objetos com valor cognitivo;
- Empréstimos junto a Agências Externas, tais como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Europeu de Investimentos, KFW e outras, que geralmente exigem contrapartida do poder público e cuja concessão pode também encontrar como

barreira o nível de endividamento dos governos locais;

- Operações consorciadas: O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) abriu uma possibilidade a mais no financiamento das infra-estruturas urbanas, que consiste de um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 1º do Estatuto).

Em troca da participação dos proprietários, dos usuários permanentes de serviços públicos e dos investidores privados, as Operações Consorciadas poderão conceder:

- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

As operações urbanas são implantadas em função de lei específica e de um plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- A definição da área a ser atingida;
- O programa básico de ocupação da área;
- O programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- As finalidades da operação;
- O estudo prévio de impacto de vizinhança;
- A contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos;
- A forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Os recursos das contrapartidas serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada e, a partir da aprovação da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano respectivo.

Tal Lei poderá prever a emissão, pelo Município, de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação, dentre os quais as de infra-estrutura de mobilidade. Esses Certificados serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. Podem ser igualmente utilizados para o pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovou a operação urbana consorciada.

As experiências com as Operações Consorciadas no Brasil ainda são poucas, mas já podem contar com exemplos interessantes como é o projeto do Terminal Barreiro, em Belo Horizonte.

O desenvolvimento do projeto da Estação de Integração, do projeto executivo da estrutura operacional, do projeto empresarial preliminar assim como dos estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) foi contratado mediante concorrência pública em 2000.

- Contribuição de Melhoria: Tal como disposto no pelo artigo 145, III da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição de melhoria, para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. Essa contribuição só é devida quando há efetiva melhoria, e deve ser amparadas em lei complementar. Segundo o art. 82 do Código Tributário Nacional:

Operação Urbana Barreiro em Belo Horizonte

Em conformidade com o seu Plano Diretor de 1996, que previu o fortalecimento de centros regionais mediante a implantação de um sistema de transporte tronco-alimentador, estações de integração e empreendimentos de grande porte, o Município de Belo Horizonte adotou para sua implementação o instrumento de operações urbanas no contexto do Programa BHBUS, promulgando para tal a Lei Municipal nº 7.928/99.

Com lastro nesse marco legal, foi montada a Operação Urbana Barreiro, contendo três tipos de intervenção: disponibilização de áreas para a circulação de ônibus e passageiros, para funções administrativas e estocagem de ônibus (estrutura operacional). Essa intervenção ficou a cargo do Poder Público, enquanto o setor empresarial investiu em áreas e edificações comerciais, de serviços e residenciais, mas igualmente contribuindo para o financiamento dos investimentos na estrutura operacional. No entorno do sistema, foram programadas intervenções na malha urbana circundante, com vistas a se minimizarem os impactos negativos.

O desenvolvimento do projeto da Estação de Integração, do projeto executivo da estrutura operacional, do projeto empresarial preliminar assim como dos estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA) foi contratado mediante concorrência pública em 2000.

“A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

- I - publicação prévia dos seguintes elementos:
 - a) memorial descritivo do projeto;
 - b) orçamento do custo da obra;
 - c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
 - d) delimitação da zona beneficiada;
 - e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;
- II - fixação de prazo não inferior a trinta dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial”.

A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização (§ 1º). Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo (§2º).

- CIDE: Há muito se discute a possibilidade de reintroduzir uma fonte permanente de recursos para investimento no setor com a taxação do combustível, a partir da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), já instituída pela Lei nº 10.336/2001, e que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, do gás natural e seus derivados e do álcool etílico combustível. Por esta Lei o produto da arrecadação seria destinada:
 - ao pagamento de subsídios dos preços ou do transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;
 - ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e
 - ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A Lei nº 10.636/2002 detalhou a aplicação desses recursos, especialmente para os projetos ambientais e programas de infra-estrutura de transportes. No tocante a esses últimos, a aplicação terá como objetivos essenciais:

- a redução do consumo de combustíveis automotivos;
- o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens;

- a segurança e o conforto dos usuários;
- a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo;
- a melhoria da qualidade de vida da população;
- a redução das deseconomias dos centros urbanos e;
- a menor participação dos fretes e dos custos portuários e outros terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Contudo, foi vedada a aplicação de recursos da CIDE em investimentos definidos como de responsabilidade dos concessionários nos contratos de concessão e de arrendamento de ativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a ressalva dos investimentos públicos destinados a “complementar obrigações de concessionários”, desde que previstos nos respectivos contratos de concessão. Entretanto, a efetivação dessas normas deixa ainda a desejar, pois os recursos arrecadados foram basicamente utilizados para outros fins. Em função de acordo recente, 29% de tais recursos devem ser repassados aos estados e aos municípios, e destes, respectivamente, 70% e 30% para fins de investimentos em transportes.

3. PRÁTICAS DE FINANCIAMENTO EM OUTROS PAÍSES

Os limites do financiamento puramente fiscal-orçamentário não são um problema apenas nacional. A experiência estrangeira tem gerado um grande número de mecanismos inovadores, mesmo em países que, ao contrário do Brasil, preservaram os mecanismos tradicionais de fundos fiscais alimentados por tributos vinculados, sobretudo com base em sobre-taxação de combustíveis. A proliferação de novas formas de financiamento e, subseqüentemente, da regulamentação de infra-estruturas, tem gerado discussões acerca de sua classificação.

A partir da origem dos recursos, podem-se distinguir as seguintes modalidades de financiamento de infra-estruturas:

- a) *recursos* arrecadados diretamente dos *contribuintes* (fundos nacionais de fundos locais), do *usuário* (taxas ou tarifas), ou dos *beneficiários indiretos* (p.ex. contribuição de melhoria ou diferenciação positiva no imposto territorial);
- b) os recursos públicos podem ainda provir de *instrumentos de endividamento* junto a bancos ou instituições nacionais ou internacionais de fomento, o que constitui, entretanto, apenas um instrumento de adiantamento dos recursos fiscais a serem ainda arrecadados;
- c) *recursos mobilizados por exploradores privados das infra-estruturas*, seja de capital próprio, seja de receitas tarifárias ou de subsídios governamentais relativos à exploração direta da infra-estrutura, de empréstimos ou da participação de beneficiários indiretos do negócio.

A seguir encontra-se descrito cada um desses blocos, apontando respectivas experiências de diversos países

a) *modelos de financiamento com lastro em recursos fiscais vinculados e não vinculados*

Diversos países mantêm, nos moldes do FDTU (Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos) fundos destinados ao sistema de transporte alimentados por tributação vinculada, na maior parte das vezes, sob forma de uma sobretaxa sobre os combustíveis. Entretanto, em vários países, esses recursos destinam-se exclusivamente à construção rodoviária, como é o caso do Japão, ou ao transporte público, como na Alemanha

A *sobretaxação da gasolina* é tida como uma forma eficiente e eficaz de tributação, eis que incide sobre um beneficiário direto dos investimentos e causador de externalidades sob forma de congestionamento,

mantendo-se a proporcionalidade entre o uso e a taxação (além da facilidade e eficiência na arrecadação).

No Japão, para fins de complementação, os sistemas de transporte público podem se beneficiar de diversas linhas regulares de recursos fiscais, porém diretamente provenientes dos *recursos do Tesouro*. Há que se destacar que o Tesouro constitui sempre a instância última de recursos para investimentos em sistemas de transporte, refletindo a importância desses para o desenvolvimento de toda a sociedade e sua economia.

A experiência francesa do *versement transport* constitui um outro tipo de modelo de financiamento fiscal, incidindo, desta vez, sobre a folha de pagamento dos empregadores, na medida em que esses são considerados igualmente beneficiários dos investimentos em transportes urbanos.

O “pedágio urbano” é uma experiência em discussão e enquadra-se como financiamento com lastro em recursos fiscais. Em sua defesa alega-se que ela devolve um certo equilíbrio nos encargos dos diversos atores quanto ao custeamento do sistema de transportes, na medida em que o transporte individual se beneficiaria de subsídios tais como os investimentos viários, não cobertos integralmente pelos recursos pagos pelos usuários do transporte individual. O pedágio urbano teria igualmente a função de disciplinar o espaço viário cada vez mais escasso, além de contribuir para o financiamento de infra-estruturas, sobretudo de transporte público, para que o usuário do transporte individual, penalizado, tivesse à sua disposição alternativas coletivas. Evidentemente, trata-se de uma medida muito polêmica, embora que alguns países, tais como a Noruega, Singapura e o Reino Unido não se assustaram diante a resistência, sobretudo dos usuários de transporte individual. No caso de alguns países, essa resistência foi menor, na medida em que os recursos tenham sido utilizados prioritariamente na ampliação da capacidade viária, deixando de funcionar como instrumento de regulação do uso do espaço viário e de desincentivo ao transporte individual (caso da Noruega). Uma crítica que se faz,

além da corriqueira alegação de bi-tributação, diz respeito aos custos de sua implantação e sua administração. Além disso, a penalização demasiada do transporte individual pode levar ao esvaziamento econômico dos centros urbanos que se visaria revitalizar com a racionalização da circulação e a redução do congestionamento. Muitas empresas começariam a mudar sua sede para áreas urbanas não atingidas pelo pedágio urbano, usualmente periféricas, levando ao alastramento anti-econômico da área urbano. Por fim, a penalização dos usuários pode levar aqueles que têm maior disposição de pagamento, se beneficie de forma desigual das infra-estruturas viárias (Prud’homme 2005). Dados os risco político e custos administrativos, a precificação do estacionamento vem sendo considerado como uma alternativa razoável, se bem que não tão completa (e penaliza os usuários de menor renda).

Evidentemente, por mais que essas críticas sejam justas, as questões do congestionamento e da iniquidade distributiva entre os usuários do espaço urbano permanecem por resolver. A evolução tecnológica pode reduzir paulatinamente os custos de implantação e operação do pedágio urbano, e políticas urbanas voltadas para a revitalização dos centros podem compensar os efeitos negativos mencionados anteriormente.

b) modelos de financiamento por instrumentos de endividamento governamental

Esta constitui outra linha muito explorada, na qual os fornecedores de recursos podem ser investidores privados intermediados pelo mercado financeiro, bancos nacionais e internacionais de fomento (esses, por sua vez, alimentados de recursos fiscais), assim como bancos comerciais.

Notável, nesse campo, é a experiência japonesa do *Programa de Investimento e Empréstimo Fiscal (FILP)*, alimentado por investidores em títulos governamentais, por pequenos poupadores junto aos Correios, assim como por fundos de seguridade social dos próprios Correios. Esse programa tem viabilizado empréstimos importantes no campo do investimento industrial e em infra-estruturas.

c) *modelos de financiamento privado*

A exploração direta de sistemas de transporte pelos construtores e operadores privados (ou, alternativamente, por entidades de Direito Privado mesmo que de capital eminentemente público) constitui prática igualmente comum. No caso do sistema viário, tem-se o pedágio sobre as vias e, eventualmente, dos estacionamentos e, no caso do transporte público, da tarifa. Estes recursos visam cobrir os custos operacionais e pelo menos parte dos custos de capital e, eventualmente, são complementados por subsídios fiscais - verbas de orçamento ou de um fundo com base em tributação vinculada.

Recentemente, foi desenvolvido também o modelo do "pedágio-sombra", onde o governo paga o construtor - que pode ser ou não o explorador - uma parcela por usuário contado, até que o investimento total tenha sido coberto. A Alemanha segue uma variante deste modelo, no qual o construtor-explorador recebe diretamente do Governo pagamentos espaçados, que podem ou não variar conforme o número de usuários constatados, até o pleno ressarcimento do investimento ("*Morgendorfer Modell*").

Pode-se citar ainda as experiências de investimento privado, nas quais os promotores gozam de participação voluntária e direta de beneficiários indiretos ou, inversamente, exploram diretamente, de forma combinada com a infra-estrutura, atividades que se beneficiam com a acessibilidade gerada e/ou geram fluxos de demanda que aumentam a receita tarifária do sistema. Nesse campo, destaca-se a experiência do Japão, onde empresas ferroviárias privadas têm investido em uma série de negócios correlatos, tais como projetos habitacionais, centros comerciais e culturais, hotelaria e centros de diversão. No Reino Unido, o Highway Act, de 1980, tem atraído investidores em projetos viários com direito de exploração de áreas lindeiras.

Os construtores-operadores podem ser entidades públicas ou oriundos da iniciativa privada, realizando o investimento por força de um contrato de concessão, como por exemplo o BOT (Build-Own-

Operate), ou constituir empreendimento formalmente comercial, como nas ferrovias no Japão.

Um modelo institucional intermediário é amplamente empregado no Japão, qual seja, as *Daisans*, companhias do "Terceiro Setor" que, na verdade, são entidades de capital misto integradas por operadores e investidores privados e uma entidade pública. O Poder Público, enquanto partícipe, encarrega-se do financiamento da construção da infra-estrutura, enquanto os parceiros privados assumem a operação, bem como a construção e a exploração de empreendimentos correlatos (Orrico Filho *et al.* 1998).

4. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – PPP - PARA O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS DE TRANSPORTE URBANO

4.1 O Conceito de PPP: uma visão internacional

O que são as *Parcerias Público-Privadas*, ultimamente tão comentadas e celebradas? A difusão do uso deste termo em discursos políticos vem dificultando a sua precisão. A literatura internacional que lida com financiamento de infra-estruturas prefere restringi-lo a acordos entre Governo e entidades do setor privado visando prover às comunidades equipamentos de infra-estrutura pública e serviços correlatos.

Segundo esta visão clássica, a compra de serviços de infra-estrutura pelo Poder Público, ao invés de implantá-los e operá-los diretamente é uma característica essencial das Parcerias Público-Privadas. A iniciativa privada assume, assim, as tarefas de conceber, implantar, manter e operar as infra-estruturas e os diversos riscos daí decorrentes e recebe, em contrapartida, o pagamento de tarifas pelo usuário – que é a opção preferida, ou o pagamento indireto pelo governo, mediante do "pedágio-sombra", por exemplo. A iniciativa privada pode ainda ser remunerada mediante uma solução mista, sustentada em parte pelo usuário ou beneficiário indireto, em parte pelo Governo.

Estudos têm enfatizado que, através das PPP, o governo muda o foco de sua preocupação, concentrando-se na provisão dos serviços e nos resultados, mais do que na aquisição e operação dos bens e insumos envolvidos. As parcerias complementam, assim, o rol de arranjos institucionais possíveis para a provisão de infra-estruturas, ao lado dos projetos puramente públicos ou privados.

Por várias décadas provendo diretamente uma série de atividades comerciais de caráter infra-estrutural, o Estado tem sido levado, por diversas razões, até mesmo políticas e ideológicas, a repassar essa tarefa a empresas privadas. Os motivos econômicos, entretanto, foram os que mais impulsionaram as PPP, dentre os quais:

- a) a demanda crescente pelos serviços essenciais e o esgotamento dos recursos fiscais;
- b) as ineficiências e a inflexibilidade do aparelho do Estado que de fato se verificam independentemente do discurso anti-estatal;
- c) os conhecimentos gerenciais técnicos acumulados pela iniciativa privada e ausentes no setor público;
- d) o espírito de inovação dos empreendimentos privados;
- e) a racionalização do uso dos recursos fiscais e financeiros da sociedade.

Espera-se, assim, que o recurso à iniciativa privada contribua para a melhoria da qualidade dos serviços e contribua para o aumento do grau de satisfação dos usuários, redundando em melhoria de qualidade de vida. Por outro lado, busca-se, com isso, poupar o erário público e diminuir o tempo de implantação dos empreendimentos, bem como instaurar um mercado competitivo, potencializando a busca de eficiência. A prestação dos serviços torna-se mais transparente na medida em que baseia-se em contratos com resultados e desempenho mensuráveis.

Os contratos de PPP têm tido como *objeto* projetos de equipamentos e serviços infra-estruturais, mais precisamente seu financiamento, sua construção, operação e manutenção, assim como a transferência de propriedade ou, mediante sua reversão após contrato, seu arrendamento ou sua aquisição por uma das partes.

O campo de aplicação das PPP não tem se restringido às chamadas infra-estruturas econômicas - transportes, telecomunicações, água e saneamento, energia, etc.. Tem abrangido também serviços sociais como saúde, educação, assistência social, e até os próprios serviços intrinsecamente administrativos e policiais do Poder Público, como bancos de dados, sistema penitenciário, fiscalização, etc.

Evidentemente, nem tudo são flores nas parcerias, e as oportunidades vêm acompanhadas de riscos. As críticas mais contundentes referem-se à morosidade dos processos, sobretudo quando os quadros jurídicos estão imperfeitos e defasados, e às tentativas de se capturar o Estado e a respectiva política regulatória, especialmente se o Poder Público se torna dependente de poucos fornecedores, e a ação e o interesse público são amarrados a contratos mal redigidos e mal negociados. Os espaços abertos à corrupção também não são desprezíveis. Todos esses riscos, se mal geridos, podem gerar um clima extremamente desfavorável aos contratos já celebrados e à continuidade da política de parcerias.

Torna-se necessário que o processo se torne transparente, a participação dos diversos setores seja favorecida e que os benefícios sejam ampliados para o maior número possível de participantes e para toda a sociedade. Essas exigências de democratização dos benefícios podem trazer dificuldades para a montagem e negociação dos projetos, gerando necessidade de soluções criativas. De qualquer forma, a aceitabilidade política das parcerias, tanto no plano da sociedade em geral quanto do próprio setor público — o qual vai, sem dúvida, ser desafiado com respeito às suas rotinas administrativas, à sua capacidade gerencial e até aos seus interesses corporativos — é um pré-requisito para o sucesso e para o futuro das PPP.

A Parceria Público-Privada aceita diversas *modalidades*, cuja sistematização é variável e depende dos diversos ângulos de vista, tais como o nível de envolvimento do Poder Público, e cada caso pode ensejar a criação de novas opções de parceria. Todo projeto tem uma característica própria e a sua tipificação e normatização, até mesmo para agilização

dos procedimentos, não podem ser impecilho para a introdução de novos arranjos.

No caso brasileiro, a Lei nº 11.079/04, que introduziu as parcerias público-privadas no nosso quadro jurídico, elas ficaram adstritas a duas novas espécies de concessão, com vistas a que o Poder Público pudesse aportar contraprestações pecuniárias, e de forma garantida.

Uma questão clássica sobre as parcerias público-privadas que tem levado ao desenvolvimento de diversos critérios de “aceitabilidade” de projetos para a inclusão no rol das parcerias a serem incentivadas ou admitidas no campo legal refere-se aos *projetos que teriam perfil adequado para as parcerias*. Os critérios mais consolidados visam avaliar o ganho monetário efetivo do Governo ao optar por uma parceria, em comparação com a opção tradicional de provisão pública (*Value for Money, Public Sector Comparator*).

Outros aspectos a considerar na seleção dos projetos são:

- a) os resultados em termos de realocação de riscos;
- b) a viabilidade econômica e financeira dos projetos de parceria: estrutura de custos, garantia de lucratividade;
- c) a viabilidade técnica: domínio técnico pela iniciativa privada, capacidade do Poder Público para desenvolver especificações técnicas;
- d) a operacionalidade da parceria: capacidade do Poder Público para desenvolver padrões operacionais e de desempenho e capacidade da iniciativa privada para operar os serviços conforme especificações e para ser responsável pelo desempenho apropriado;
- e) a aceitabilidade política da parceria: aceitação do envolvimento da iniciativa privada pelo poder público, pela classe política, pelo funcionalismo público e pela população afetada pelos projetos; e
- f) a implementabilidade do processo: possibilidade de se introduzir competição mediante a licitação, a viabilidade jurídica, a possibilidade de se achar concessionário

capaz, a capacidade gerencial do Poder Público na administração do contrato, a viabilidade de um plano de transição para o funcionalismo público afetado pelas eventuais privatizações e a disponibilidade de tempo para especificar o processo.

Cabe lembrar que a política de PPP deve coadunar-se com o *planejamento estratégico* da Administração Pública.

A *montagem e a gestão de parcerias públicas-privadas* constituem procedimentos altamente complexos, e por isso mesmo custosos e repletos de risco. Além disso, cada projeto se constrói a partir de uma história particular, pelo que há limites para se impor procedimentos padronizados. Entretanto, a construção de fluxogramas típicos é indispensável como instrumento de orientação dos processos. Via de regra, o desenrolar geral de uma parceria desdobra-se em um conjunto concatenado de sub-processos também complexos.

De forma geral, essa montagem segue a seguinte seqüência de passos:

- avaliação de necessidades de infra-estrutura e serviços públicos;
- análise de opções institucionais, com base na provisão pública.

Caso se conclua pela viabilidade de uma parceria público privada, então:

- desenvolver a proposta de parceria (business case) e respectivo projeto;
- instituir a equipe de projeto;
- Estabelecer táticas de montagem da parceria;
- Lançar edital de conclamação de interessados;
- Pré-qualificar os participantes;
- Pré-selecionar as ofertas;
- Refinar a análise;
- Negociar com pré-qualificados;
- Receber e avaliar as propostas finais;
- Proceder à seleção final do vencedor;

- Promover a adjudicação e o fechamento do contrato;
- Gerir o contrato firmado.

4.2 - Lei nº 11.079/04 – A Lei das Parcerias Público-Privadas

Com esta Lei o Brasil entrou no círculo cada vez mais amplo dos países que adotam esse tipo de contratação administrativa. A Lei tem caráter nacional, em virtude da competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de contratação administrativa (Art. 22, XXVII da Constituição Federal). A Lei das PPP, que dispõe sobre um novo tipo de contrato administrativo, vincula não apenas as entidades da União, sejam elas órgãos da Administração Pública direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista ou demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mas também as entidades congêneres dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 1º).

Tal fato não tem impedido que alguns estados e até municípios tenham se avançado frente à União na adoção desse novo tipo de contrato. Como mostra o Quadro a seguir, algumas unidades federativas já contam com lei própria. Entretanto, ao promulgarem suas leis, não puderam criar um novo tipo de contrato, mas apenas transitar entre os tipos já correntes de contratos administrativos, especialmente da concessão. O que a Constituição lhes concede no contexto de sua autonomia federativa é a criação de uma organização administrativa adequada a apoio governamental a projetos de infra-estrutura com participação da iniciativa privada, os próprios tipos de apoio que a Administração local poderá conferir e a definição de critérios ainda mais restritivos para a adoção desse novo instrumento em seu território.

As unidades que avançaram no campo das PPP antes da promulgação da Lei 11.079 terão que adaptar a legislação local à luz das normas gerais da lei federal (nacional).

A Lei das PPP é, assim, o ponto de partida para estudo do novo marco regulatório criado.

Legislação estadual e municipal de parcerias público-privadas

Bahia	Lei nº 9.290/04
Ceará	Lei nº 13.557/04
Goiás	Lei nº 14.910/04
Minas Gerais	Lei nº 14.168/03 (Programa estadual de PPP) Lei nº 14.169/03 (Fundo de PPP do Estado de MG)
Rio Grande do Sul	Lei nº 12.234/05
Santa Catarina	Lei nº 12.930/04
São Paulo	Lei nº 11.688/04

4.3 Os Contratos de PPP

A Lei nº 11.079/04 concebeu o contrato de parceria público-privada como uma subcategoria dos contratos de concessão (“contrato administrativo de concessão”), decomposto em duas modalidades básicas:

- a) o *contrato administrativo de concessão patrocinada* - Conforme o § 1º do Art. 2º., a contratação patrocinada “é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.
- b) o *contrato de concessão administrativa* - § 2º do Art. 2º - é “o contrato de prestação de serviços no qual a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

No Contrato Administrativo de Concessão Patrocinada, a concessão visa a exploração comum mediante cobrança de tarifa, cabendo ao poder público garantir complementarmente o equilíbrio financeiro do contrato mediante contraprestação

pecuniária. Esta modalidade se aplica quando pode se prever que a receita tarifária não é suficiente para garantir o equilíbrio ou, inversamente, a tarifa necessária para esse equilíbrio não resulta módica.

Já no caso do Contrato de Concessão Administrativa, o Poder Público assume o papel de “usuário”, indireto ou direto, devendo pagar pelo menos uma parte considerável da tarifa em nome da comunidade dos usuários finais. Não havendo essa composição de recursos do Poder Público e do usuário direto, não se aplica o novo regime contratual, pois nos termos do § 3º do Art. 2º, não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Outra restrição é introduzida pelo § 4º do Artigo 2º, segundo o qual não se admite para fins da adoção do novo regime contratual, contratos cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00, cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 anos; ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Portanto, a parceria público-privada, tal como instituída por Lei, caracteriza-se como uma *concessão*, sempre subsidiariamente regida pela Lei das Concessões. No caso particular das concessões administrativas, prevê o Art. 3º que elas se regem “por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos Art. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no Art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995”. Já as concessões patrocinadas “regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas” (§ 1º).

Enquanto isso, as “concessões comuns” continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei” (§ 2º). Finalmente, continuam “regidos exclusivamente pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que não caracterizem

concessão comum, patrocinada ou administrativa” (§ 3º). A figura a seguir busca representar esquematicamente a nova paisagem legal das modalidades de contratação administrativa e a respectiva base legal.

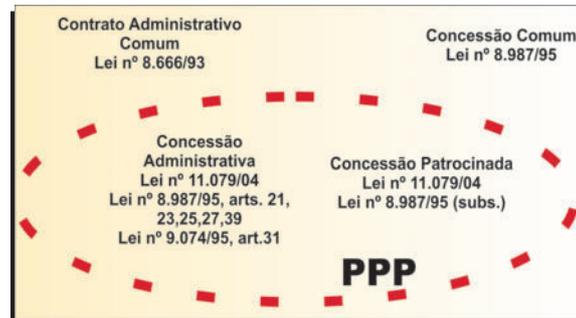


Figura 2 - Estrutura das modalidades de contratação administrativa segundo a legislação brasileira

Esse novo tipo de contratação permite o aporte de recursos públicos às concessões e a exploração de serviços administrativos pela iniciativa privada. Contudo, a aplicação desses regime está sujeita às diretrizes que a Lei estabeleceu em seu Art. 4º, quais sejam a) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; c) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; d) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; e g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

4.4 – Estrutura Institucional

A Lei nº 11.079/04 previu, para o âmbito federal, a instituição, por decreto, do “órgão gestor de parcerias público-privadas federais”, que exercerá preponderantemente funções decisórias. Conforme o Art. 14 da Lei, tal órgão gestor terá competência para a) definir os serviços prioritários para execução no

regime de parceria público-privada; b) disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; c) autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; e d) apreciar os relatórios de execução dos contratos.

De forma semelhante ao que foi instituído no âmbito da União, os Estados criaram estruturas institucionais peculiares, no âmbito de sua autonomia constitucional. A título de exemplo, no caso do *Estado de Minas Gerais*, a Lei Estadual nº 14.868/03 deu origem ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas - CGP -, vinculado à Governadoria do Estado e presidido pelo Governador do Estado, ao qual caberá elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e prorrogações. O Conselho é composto pelo Advogado Geral do Estado e por Secretários de diversas pastas. Paralelamente, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, o Estado mantém uma "Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas" (Unidade PPP), à qual cabe executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas; assessorar o CGP e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de parcerias público-privadas; assim como dar suporte técnico, na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado.

Já no *Estado de São Paulo* se criou pela Lei nº 11.688/04 o Conselho Gestor do PPP, vinculado ao Gabinete do Governador, a qual cabe (a) aprovar projetos de parceria público-privadas, observadas as condições pré-estabelecidas; (b) fiscalizar a execução das parcerias público-privadas; (c) opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privadas; (d) fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado nos órgãos de administração da Companhia Paulista de Parcerias – CPP. Esta última Companhia tem por função (a) colaborar, apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas; (b) disponibilizar bens, equipamentos e utilidades para a Administração Estadual, mediante pagamento de adequada contrapartida financeira; (c) gerir os ativos patrimoniais a ela transferidos pelo Estado ou por entidades da administração indireta, ou

que tenham sido adquiridos a qualquer título. Para tal mister, a CPP poderá, entre outras ações, celebrar contratos de estudos técnicos, de parcerias público-privadas, assim como de locação ou promessa de locação, arrendamento, cessão de uso ou outra modalidade onerosa, de instalações e equipamentos ou outros bens, vinculados a projetos de PPP; contrair empréstimos e emitir títulos; prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros; explorar bens integrantes de seu patrimônio; a participar do capital de outras empresas controladas por ente público ou privado. Ela poderá constituir Fundo Fiduciário, cujo agente terá poderes para administrar recursos financeiros, por meio de conta vinculada ou, para promover a alienação de bens, aplicando tais recursos no pagamento de obrigações contratadas ou garantidas pelo Poder Público, diretamente ao beneficiário da garantia ou a favor de quem financiar o projeto de parceria.

Em suma, os Conselhos ou Órgãos Gestores, eventualmente secundados por uma unidade técnicas ("Unidade PPP") e as Companhias de Parcerias³ constituem o quadro institucional típico para as parcerias público-privadas. A esses se juntam, tanto no âmbito federal quando estadual, os *Fundos Garantidores*.

A aplicação das parcerias público-privadas em municípios deve seguir as normas que são consideradas gerais pela Lei nº 11.079, mas, no que tange a sua organização interna e forma de selecionar, adotar, financiar e garantir programas e projetos, pode se espelhar nos exemplos da União ou de alguns estados, ou ainda criar novas soluções, de acordo com seus potenciais e limitações.

4.5 - Instrumentos de apoio governamental

Não são os objetos do contrato, os encargos outorgados à iniciativa privada e nem o fato do poder público poder adicionar recursos financeiros a uma concessão que constituem o elemento central de distinção entre os contratos de parceria público-privada dos outros já correntes pela legislação. Tudo

isso já podia ser praticado à luz da legislação já vigente antes da promulgação da Lei nº 11.079/04. Na verdade, são os privilégios especiais que podem ser concedidos no novo tipo de contrato, para além dos já admitidos nessa legislação, que fazem a diferença com as formas tradicionais de contratação.

A *contraprestação* diretamente *pecuniária*, segundo o Art. 6º da Lei nº 11.079/04, pode ser feita, entre outros meios admitidos em lei, por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais. O contrato poderá prever que os pagamentos ao parceiro privado sejam variáveis e vinculados conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato (Art. 6º, parágrafo único).

Em princípio, a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada (Art. 7º), mas é facultado à Administração Pública, desde que previsto no contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa a parcela fruível de serviço objeto do contrato de parceria público-privada (Art. 7º, parágrafo único).

A Lei estabelece limites para o comprometimento do erário com os compromissos de pagamento assumidos em função dos contratos de parceria público-privada. Segundo o Art. 22 da Lei, a União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 anos subseqüentes, não excedam a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Indiretamente, essa limitação também atinge os estados e municípios, na medida que o Art. 28 da Lei veda a União tanto a conceder garantia quanto a realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do

exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subseqüentes excederem a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Um segundo elemento de apoio privilegiado constituem as *garantias às obrigações pecuniárias* contraídas pela Administração Pública. Pelo Art. 8º da Lei, elas podem consistir de: vinculação de receitas; instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras, desde que essas que não sejam controladas pelo Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade e outros mecanismos admitidos em lei.

Avançando nesse tópico, a Lei autoriza a criação pela União, de um *Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP*, com a finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias. O FGP poderá também prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas em contratos de parceria público-privadas (Art. 18, § 2º). A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao necessário para manutenção de seu controle pela União, ou outros direitos com valor patrimonial (Art. 16, § 4º). No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do 45º dia do seu vencimento (Art. 18, § 4º).

Analogamente ao FGP criado pela Lei nº 11.079/04 para o âmbito federal, alguns Estados que adotaram

³ No Estado de Goiás, a Lei nº 14.910 deu à luz a "Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás", com atribuições semelhantes à Companhia paulista.

as parcerias público-privadas têm instituído seus fundos próprios.

Novamente, as soluções aqui explanadas e desenvolvidas pela União e por alguns estados deve servir de ilustração das possibilidades de organização institucional pelos municípios. Evidentemente, esses podem adotar novas soluções e até criar instituições intermunicipais ou em cooperação com os estados, por meio de consórcios públicos, possibilitados que agora estão pela recém-promulgada Lei nº 11.107/2005.

Um maciço apoio aos projetos de parceria público-privado é esperado por parte dos *bancos oficiais* e pelos *fundos de pensão* ligados ao setor estatal. Contudo, com vistas a que a iniciativa privada aporte recursos próprios e não se financie exclusivamente por esses recursos quase-públicos, o Legislador resolveu limitar esse aporte. Assim sendo, pelo Art. 27 da Lei, as operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico. Nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é inferior à média nacional, esse limite se estende a 80%. Somando as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas pelas entidades fechadas de previdência complementar e pelas empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União, estas não poderão exceder a 80% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico (90% para as áreas referidas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Para todos os efeitos, o Conselho Monetário Nacional estabelecerá as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento de contratos de parcerias público-privadas, bem como para participação de entidades fechadas de previdência complementar (Art. 24). Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional editará normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada (Art. 25).

4.6 - Critérios de admissão dos projetos ao novo regime

Os critérios de seleção dos projetos a serem contemplados pelo regime privilegiado de parcerias público-privadas são objeto do art. 10 da Lei nº 11.079/04, que condiciona a abertura do processo licitatório para contratação de parceria público-privada à apresentação dos seguintes elementos: a) demonstração, por estudo técnico da conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; b) demonstração que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; c) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada; d) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual; e) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; f) previsão do objeto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado; g) submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública; e h) licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento.

4.7 – A Licitação de contratos de PPP

Sobre o processo de licitação estabelece o Art. 12 da Lei que o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes. Como critérios, além dos previstos no Art. 15 da Lei nº 8.987/95, admitem-se os seguintes:

a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública; b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital. Admite-se igualmente a definição do vencedor por meio de leilão em viva voz (art. 12). Além disso, segundo o Art. 13, poderá haver a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento. Nesse caso, encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. Verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor. Caso contrário, inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital.

4.8 - Aplicação das PPP ao transporte urbano: condições especiais

A exploração privada de infra-estruturas de transporte público urbano envolve problemas complexos, dada a limitação de se buscar o equilíbrio dos contratos exclusivamente pela receita diante de um contrato que preveja um investimento com um alto custo de capital.

A concatenação entre exploração da infra-estrutura e de outros negócios na faixa de domínio e mesmo na área de influência, é um dos pontos a ser considerado para a sua superação, de forma a vincular a exploração comercial do sistema de transporte à exploração desses outros negócios. Esses são, de um lado, viabilizados pela existência da nova via (p.ex., dutos para cabos de telecomunicação, complexos imobiliários, centros comerciais), e, por outro, alimentam a via com uma nova demanda de transporte gerada pelos próprios negócios.

As empresas ferroviárias privadas japonesas, já existentes antes da privatização da *Japan National*

Railways na década de 80, praticam freqüentemente esse princípio. Ainda nas décadas de 50 e 60, implantaram bairros e cidades inteiras ao longo de seus trilhos. Outros estudos internacionais sobre os impactos de valorização de investimentos de sistemas sobre trilhos (metrô, ferrovias, VLT) confirmam esse potencial, sobretudo nas proximidades de paradas e estações, embora, durante o período das obras, possa haver alguma desvalorização, sobretudo dos imóveis residenciais.

A lógica funcional desse modelo está orientada para se produzir sinergia entre o negócio de transportes e os empreendimentos associados, fazendo com que passem a:

- a) gerar demanda de transporte, aumentando, assim, a arrecadação tarifária;
- b) com os ganhos imobiliários e os advindos de outros empreendimentos associados (comércio, empreendimentos culturais e de entretenimento, venda ou aluguel de espaço para implantação de cabos de telecomunicação), ressarcir os custos de construção e/ou cobrir parte dos custos operacionais;
- c) ativar a economia geral da área servida, com acréscimo de receita fiscal, que será parcialmente utilizada para cobrir os custos do investimento e do respectivo financiamento.

Como esboço de uma proposta organizacional, de início, as parcerias deverão se enquadrar em uma consistente política de transportes para a área de abrangência, coerentemente inserida em uma política de desenvolvimento urbano e regional e em seu respectivo arranjo espacial projetado. Essa inserção, freqüentemente postulada mas raramente praticada, é essencial para a viabilização econômica-financeira do modelo proposto, aliando a valorização do negócio de transporte e o florescimento de outros negócios nas áreas limdeira e de influência.

No que tange a organização do setor privado, este irá muito provavelmente adotar uma estrutura de *project finance*, onde um conjunto de investidores, construtores e operadores montarão um consórcio

especial unicamente dedicada à exploração do objeto de concessão, e que encerrará suas atividades uma vez findo o contrato. (sociedade de propósito específico). Essa sociedade fechará contratos com o Poder Público (contrato de concessão) e com uma série de atores, tais como bancos, fundos, fornecedores, serviços de consultoria, empresas subcontratadas para operarem serviços específicos, além dos contratos de trabalho com a mão-de-obra. Sujeita à uma contabilidade própria, separada da dos seus sócios, a sociedade de propósito específico permite que problemas financeiros que nela ocorram não afete ou afete minimamente a saúde financeira dos sócios proprietários.

De uma forma geral, a inserção do investimento privado no financiamento de infra-estruturas exigirá que seguintes medidas sejam adotadas:

- a) otimização do desempenho econômico possível do projeto, o que terá, por outro lado ser compatibilizado com as restrições de caráter ambiental, social e econômico;
- b) manutenção permanente do equilíbrio financeiro, o que exigirá a adoção de um plano estratégico de expansão paulatina dos investimentos;
- c) adoção de uma política equilibrada de endividamento, iniciando-se com o máximo volume possível de capital histórico, o que exigirá a participação, desde início, de entidades financeiramente robustas;
- d) construção de credibilidade do projeto junto ao mercado financeiro;
- e) adoção de uma política preventiva de redução das mais diversas categorias de riscos.

Um cuidado especial deve ser tomado com relação a eventuais efeitos excludentes das parcerias. Em princípio, a exploração privada de uma infra-estrutura está vinculada à possibilidade de introduzir exclusões de não pagantes (transformação do bem público em bem de clube). Para tal efeito, as principais medidas a serem tomadas são:

- os eixos deverão contemplar um número grande de infra-estruturas sociais (habitação popular, escolas, hospitais, centros culturais, etc.), de forma a aumentar o contingente de usuários.
- a exploração dos negócios conexos deve ser vinculada à concessão de subsídios à população carente cadastrada, diretamente pelo parceiro, conforme previsto no contrato de parceria, ou por uma outra entidade que, em troca da exploração dos negócios conexos, cobrirá o subsídio, completando a receita do concessionário da infra-estrutura principal, conforme disposto em contrato entre as partes.

Por sua vez, para aumentar o desempenho econômico, é necessário maximizar os efeitos sinérgicos entre o negócio de transportes e os outros, em especial ao negócio imobiliário. Para tal fim, são recomendadas as seguintes diretrizes:

- priorizar o assentamento, nos eixos de parceria, daqueles setores que mais dependem da proximidade do mercado;
- ativar esse mercado, mediante indução de fluxos de clientes e do desenvolvimento habitacional na área;
- dar preferência para setores com grande disponibilidade de pagar espaço valorizado, mas também para atividades geradoras de fluxo (educação, cultura, mercados populares) e de concentração populacional (habitação);
- realizar análises e modelagens por setor, avaliando-se o contexto geral da cidades, inclusive os centros urbanos concorrentes;
- procurar mistura adequada de atividades interdependentes (cadeias de produção, serviços públicos, habitação);
- conectar o desenho do projeto às atividades básicas da cidade, inserindo-o na política industrial local e a seu fomento. Observe-se que, não necessariamente, as plantas das atividades básicas, especialmente as industriais, serão localizadas ao longo do eixo,

mas o projeto deve servir para a sua consolidação;

- dar importância a projetos sociais e culturais, na medida em que garantirão a necessária concentração de fluxo populacional;
- garantir boa qualidade ambiental, inclusive no tocante ao ambiente social.

Para o setor de transporte público urbano, novas possibilidades para o investimento e a política de regulação se abrem, apesar das dificuldades cuja superação exige a adoção de medidas de adaptação: novos mercados de investimento e respectivos atores são inseridos em projetos de interesse público, formas inovadoras de sua articulação e contratação são viabilizadas. A título de exemplo, investimentos públicos podem se tornar objeto de um desenvolvimento do mercado financeiro local, atraindo e incentivando a poupança. Sobretudo se os projetos forem inseridos em políticas industriais mais abrangentes, novos investimentos comerciais e industriais podem vir à vida, gerando todo um novo ciclo de crescimento urbano e regional.

4.9 - Um exemplo de proposta de parceria público-privada em área urbana: O Projeto Transporte-Empreendimento no Recife

O Projeto Transporte-Empreendimento, contratado pela Prefeitura da Cidade do Recife à Universidade Federal de Pernambuco, visou conceber preliminarmente um caso de parceria-público-privada nos moldes acima descritos (Prefeitura do Recife e

Associação Tecnológica de Pernambuco, 2002). Para o caso do Recife, há de se destacar que o Projeto, como ponto de partida, haveria de se coadunar com as diretrizes para o desenvolvimento econômico, social e do uso do solo tanto da Prefeitura quanto da RMR — especialmente no que tange a consolidação de pólos locais e regionais já previstos em programas vigentes — e terá por base estrutural o Sistema Estrutural Integrado — SEI.

Esse projeto, que articularia ações integradas no urbanismo, desenvolvimento econômico e transportes, deveria edificar progressivamente um sistema de transporte de massa, coadunando-se com a atual ampliação do Trem Metropolitano e outros corredores existentes, e modernizando outros. Para cada eixo, a escolha da tecnologia corresponderia às características próprias suas. Além disso, o projeto específico de cada eixo estaria inserido em um espectro mais amplo de parceria pública-privada visando a exploração do sistema e um complexo de negócios combinados, ao longo do eixo (mas em conformidade com as diretrizes do planejamento urbano). Onde o programa adentrasse áreas e sistemas de outras jurisdições, a Prefeitura buscaria sensibilizar para uma ação de cooperação com os respectivos poderes públicos, para que o conjunto dos projetos se insira em um programa comum de parcerias do tipo Transporte-Empreendimento.

Uma vez que a idéia básica do T-E era assegurar a exploração comercial do sistema de transporte vinculada à exploração de outros negócios na faixa de domínio do eixo, seria vital que o corredor escolhido para o teste desta concepção tenha características socioeconômicas capazes de suportar

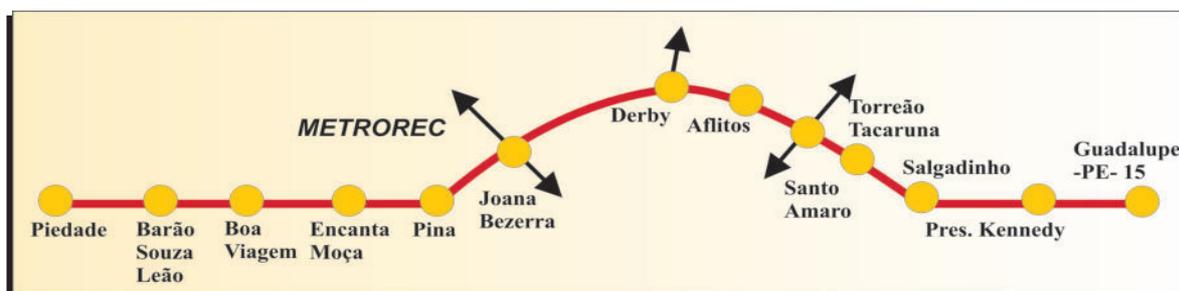


Figura 3 - Eixo proposto de transporte de massa para a Região Metropolitana do Recife

o conceito. Daí por que o eixo PE-15 / Av. Agamenon Magalhães / Boa Viagem, foi escolhido (ver figura abaixo), devido as razões seguintes:

- já dispõe de boa densidade de ocupação e tem potencial para aumentá-la;
- em seu entorno se concentram muitas atividades econômicas importantes (Shoppings Center, escolas, complexos hospitalares, centros culturais e de informática);
- o eixo é o mais importante corredor de fluxo de automóveis da cidade, interligando as áreas norte e sul da aglomeração;
- O eixo possui forte conectividade com o centro histórico da cidade, permitindo uma maior acessibilidade aos pólos de lazer e de informática que estão sendo desenvolvidos nos bairros históricos até então fortemente degradados.

A instalação de um corredor de transporte de massa neste eixo vem complementar de forma precisa a estrutura atual do SEI (ver figura abaixo) atual pois ele já atende com transporte de massa os eixos Oeste e Sul, com a linha do trem metropolitano. Assim, estava faltando dar atendimento ao eixo Norte-Sul, de crescimento natural da cidade, através de um sistema de transporte de massa sobre trilhos.

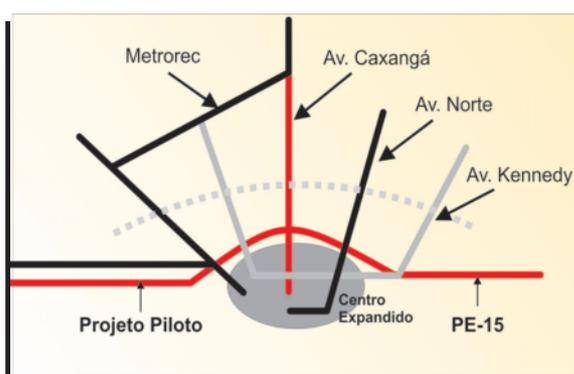


Figura 4 - Rede proposta para o transporte de massa na Região Metropolitana do Recife

Um traço diferenciador desse projeto é seu processo participativo e paulatino de construção. A figura em seguida sintetiza o modelo organizacional

preconizado para os projetos de parceria. Enfatiza-se, aqui, uma grande participação dos diversos atores sociais e também do Poder Público na definição do projeto e das regras de jogo (sobretudo no tocante ao processo de concessão), diferindo, portanto, do modelo clássico de “project finance”, onde o máximo de regras se acertam via acordos particulares entre os participantes. A razão desse postulado de reforçada participação dos atores atingidos é que, sobretudo no meio urbano, tal plena participação é uma medida imprescindível para reduzir os riscos políticos do projeto.

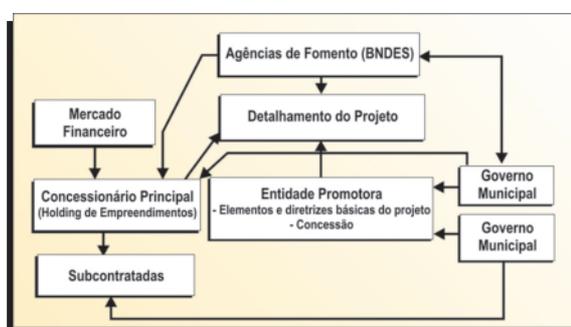


Figura 5 - Estrutura Organizacional Básica: Representação Gráfica

Seguindo este modelo, o grande arquiteto do projeto seria uma Entidade Promotora com ampla participação de representantes de grupos sociais de relevo e do governo local; este último presidiria a Agência e executaria os processos de concessão, conforme diretrizes propostas pela Agência. Uma primeira contratação daria respeito a um projetista que detalharia o projeto a ser concessionado (e que viria a ser ressarcido dos seus custos pelo concessionário).

Uma vez desenhado o projeto, seria colocada em marcha o processo de licitação, do qual emergiria o concessionário. Esse assumiria todo um “pacote” de negócios e respectivos direitos, podendo subcontratar a execução de mais diversos desses. Concluiu a concessionária igualmente contratos com o mercado financeiro e as agências de fomento, essas últimas devidamente conveniadas com o governo local, para fins de acertar garantias colaterais.

5. BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO J. (2000) Financiando infra-estrutura de transporte urbano: em busca de novas trilhas. In: Santos E.M, Aragão J.: *Transporte em Tempos de Reforma*. Ensaios sobre a Problemática. Brasília: LGE.

ARAGÃO, J. J. G. (2002): Política Regulatória para o Setor de Transportes: In: *Simpósio Internacional Transportes Integrados ao Meio Ambiente: a rota para o desenvolvimento da Amazônia - I SITRAMA*, 2002, Belém.

ARAGÃO, J. J. G. (2004): Reforma Institucional e Financeira nos Transportes Públicos Urbanos: Impasses e Perspectivas In: *Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso* ed. Brasília : IPEA Ministério das Cidades, 2004, v.1, p. 1-40.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO - ANTP (1997): *Transporte Humano - Cidades com Qualidade de Vida*. São Paulo: ANTP

BRASILEIRO A., SANTOS E M, ORRICO FILHO R. D., ARAGÃO J. J. G. (s.d.): *Organização dos Transportes Públicos Metropolitanos no Brasil: Crise, Transição e Perspectivas*. Recife: mimeo

COMUNIDAD DE MADRID (1986): *Ley de Creación del Consórcio Regional de Transportes de Madrid*. Comunidad de Madrid, Madri.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ (2004): *Sustainable Transport: A sourcebook for Developing Cities*. Nodule 1d: Economic Instruments. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES (2001): *What public transport authorities for the European metropolitan areas ?* Proceedings of the Conference. Barcelona, 8 November 2001. Paris: EMTA

HOKUSO KAIHATSU RAILWAY (s.d.): *Hokuso Company Guide*. Tóquio: Hokuso Kaihatsu Railwau Co., Ltd.

IZQUIERDO R. (1997): *Gestión y Financiación de las Infraestructuras del Transporte Terrestre*. Madrid: Asociación Española de Carreteras.

KYOTO MUNICIPAL TRANSPORT BUREAU (1998): *The Subway of Kyoto City*. Quioto: mimeo

MACÁRIO R, VIEGAS J. M. (s.d.): *A Eficácia Das Políticas de Preços na Gestão da Mobilidade*. Lisboa: TIS e CESUR

ORRICO FILHO R.D., A. BRASILEIRO, E. M. SANTOS, J.J.G ARAGÃO (1998) *Articulação Transporte e Empreendimento: Um possível modelo de financiamento de infra-estruturas de transporte urbano*. *Anais do XII Congresso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes*. Volume I. Fortaleza: Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes.

PREFEITURA DO RECIFE E ASSOCIAÇÃO TECNOLÓGICA DE PERNAMBUCO (2002): *Transporte-Empreendimento*. Apresentação em Power-Point. Recife: PCR e ATEPE

VIEGAS J. M., MACÁRIO R. (s.d.): *Financiamento da Mobilidade Urbana - Como Escolher Alternativas?* Lisboa: TIS e CESUR

Legislação

Lei no 8.987/95 (Lei das Concessões)

Lei no 9.074/95

Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)

Lei nº 11.079/04 (Lei das Parcerias Público-Privadas)

Lei nº 10.336/2001 (CIDE)

Resolução nº 409/02 do Conselho Curador do FGTS