

MOBILIDADE NO BRASIL – AVANÇOS E RETROCESSOS.

Autor 001: Helcio Raymundo

R&B Engenharia e Arquitetura Ltda.

Rua Marques de Cascais, 178 – 04557-030 - Brooklin – São Paulo – Brasil – 011 55064671.

helcio@reb.com.br

RESENHA

Contextualização histórica da mobilidade urbana no Brasil. Formação de consenso sobre diretrizes de trânsito e transporte aplicáveis em São Paulo e região metropolitana. Superação de obstáculos para o avanço da mobilidade urbana.

Palavras-Chaves: *história do transporte, planejamento de transporte, políticas públicas, política, política econômica, legislação e direito administrativo.*

INTRODUÇÃO

O avanço da mobilidade no Brasil é desigual. Se de um lado a melhoria é defendida por todos, há ideias consensuais e união de propósitos, na ponta do usufruto dos serviços enfrentam-se dificuldades, com resultados nem sempre auspiciosos.

Pelo menos no caso da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, parece estar se consolidando um consenso sobre as diretrizes de trânsito e transporte aplicáveis. Por outro lado, não há ainda, nos dois níveis de governo (estadual e municipal), a consolidação de políticas públicas robustas, imunes à descontinuidade administrativa, oscilações orçamentárias e de endividamento e aos sabores dos resultados eleitorais, próprios das democracias avançadas, independentemente do tamanho dos desafios e dos recursos envolvidos.

Os reais avanços da mobilidade no Brasil estão condicionados a cinco elementos básicos: (i) capacidade de realizar os investimentos necessários ao transporte público; (ii) superação das restrições político-técnico-institucionais impeditivas aos avanços do transporte público; (iii) capacidade efetiva de empreender, realizar e concluir ações; (iv) necessidade de cooperação efetiva ente municípios, consórcios públicos e as instâncias metropolitanas e a (v) efetiva inversão das prioridades para o transporte coletivo, associadas à redução da quantidade e gravidade dos acidentes de trânsito.

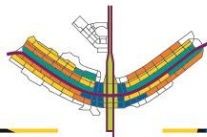
O presente trabalho procura, a partir de elementos históricos destes condicionantes, explicar a razão das dificuldades e propor soluções.

DIAGNÓSTICO

Formação do Transporte Público, Coletivo e Urbano no Brasil

É no Rio de Janeiro, em 1838, que surge o primeiro serviço de transporte público do Brasil, antes dos bondes à tração animal e da própria ferrovia. Dois “ônibus” a tração animal, de dois andares, construídos no país, constituíram a linha Centro - São Cristóvão, servindo os bairros de Botafogo e Engenho Velho. O serviço sofreu forte oposição dos proprietários dos carros de praça, as carruagens de aluguel que operavam como táxis à época. Vivia-se a Regência¹ e implantar serviços públicos de transporte de passageiros dependia dos pequenos empreendedores privados locais, potencialmente habilitados e capacitados, que se ofereciam ao governo para obter uma concessão do “privilegio” da operação e exploração comercial por tempo determinado. Deste primeiro serviço de 1838 participou Carlos Augusto Taunay, empreendedor que liderou outras iniciativas na ocasião, como, por exemplo, a implantação de

¹ Regência é como ficou conhecido o período de 1831 a 1840, compreendido entre a abdicação de D. Pedro I e o chamado “Golpe da Maioridade”, quando seu filho, D. Pedro II, teve a maioridade proclamada.



“gôndolas”, ainda em 1838, com “ônibus” um pouco maiores do que os dois andares, para nove passageiros. As iniciativas, entretanto, não foram duradouras.

Mesmo com o advento dos bondes, demandando mais investimentos e experiência, a situação pouco se alterou. Dependia-se das ofertas dos empresários que se aventuravam a prestar os serviços. Em 1859 surge a primeira linha de bondes a tração animal no Rio de Janeiro, liderada por Thomas Cochrane, posteriormente substituída por tração a vapor em 1862. A empresa de Cochrane faliu em 1866.

O primeiro bonde elétrico no Brasil começou a operar em 1892, no Rio de Janeiro, pela Companhia de Ferro-Carril do Jardim Botânico². Os bondes elétricos, similarmente às ferrovias de 1860/1870 implantadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, a partir de concessão, sem licitação, inspiraram as primeiras mudanças no marco regulatório do transporte público de passageiros, ou seja, direitos e deveres passaram constar dos contratos. Em São Paulo, os bondes elétricos iniciaram sua operação no ano de 1900, pela Companhia Viação Paulista, empresa de capital nacional, que faliu no ano seguinte, sendo seus bens adquiridos pela “The São Paulo Tramway, Light and Power Company Ltd.”, ou simplesmente Light, como veio a ser conhecida. O caso da Light é emblemático, pois o contrato com a Prefeitura de São Paulo incluía, além da operação (monopólio) dos bondes, os serviços de geração e distribuição de energia elétrica.

Em 1908, no Rio de Janeiro, se instalou o primeiro serviço regular de ônibus a gasolina operado por empresa de Otávio da Rocha Miranda. A iniciativa igualmente fracassou, mas os serviços de ônibus prosperaram nos anos seguintes com pequenas empresas ou empresas individuais de proprietários com um único veículo.

Já os serviços de bondes elétricos do Rio de Janeiro, operados pela “The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Ltd.”, dos mesmos sócios estrangeiros da Light de São Paulo, iniciaram suas atividades adquirindo a maioria das operadoras existentes, constituindo, assim, o monopólio do transporte por bondes, também na cidade do Rio de Janeiro, que chegaria até a década de 1960.

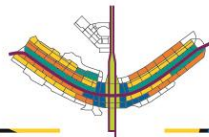
Nas décadas de 1920 a 1940 em São Paulo e no Rio de Janeiro, e nas grandes cidades brasileiras, se dá o ápice do bonde elétrico e início da ascensão dos ônibus. Em 1945, o Brasil chegou a possuir quase 1.800 km de redes de linhas de bondes. Neste período, em maior quantidade, com relativa agressividade, crescente poder político e expressão econômica, as operadoras privadas de ônibus passam a concorrer com os bondes³. Estes últimos começavam a apresentar sinais de exaustão técnica, operacional e tecnológica, mas, principalmente, de inviabilidade do negócio, dado que os contratos originais, embora bem estruturados, continham uma lacuna insuperável: não havia previsão para correção das tarifas. Mesmo considerando que a inflação era baixa e que os investimentos iniciais estavam plena e completamente amortizados, criou-se uma armadilha para os bondes, só desarmada, de forma incompleta, nas décadas de 1950 a 1970, pois o advento da Segunda Guerra Mundial retardou esse desfecho⁴.

No caso da cidade de São Paulo, para dar forma “organizada” à crescente expansão dos ônibus, criou-se, em 1926, o primeiro regulamento dos serviços públicos de ônibus urbanos do Brasil, que, de maneira desigual no tempo e conteúdo, atingiu, até a década de 1960,

² Os bondes de Santa Tereza, no Rio de Janeiro, são remanescentes desta época, começando a operar ainda com tração a vapor na década de 1870, eletrificados em 1896 pela Companhia Ferro-Carril Carioca.

³ A justificativa “oficial” dos municípios era que os ônibus iriam complementar os serviços de bondes.

⁴ A Prefeitura de São Paulo transferiu o patrimônio da “The São Paulo Tramway Light and Power Company Ltd.” para a Companhia Municipal de Transportes Coletivos - CMTC, em 1946. A CMTC nasceu endividada e sucateada, o que não impediu de operar os serviços de ônibus, com participação crescente das operadoras privadas até 1995, quando foi então transformada na São Paulo Transportes S/A - SPTrans, hoje órgão gestor responsável pelo transporte por ônibus da cidade.



praticamente todos os municípios brasileiros. Neste período, a concorrência direta dos ônibus impactou os bondes, acelerando sua deterioração. As sementes do processo de incentivo ao transporte individual, cujo auge se dá agora, foram lançadas e adubadas pela indústria automobilística brasileira, nascida na década de 1950, no âmbito do período desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek⁵, associado ainda à construção civil, siderurgia, produção de aço e refino do petróleo, no tardio processo de industrialização, preparado ao longo da ditadura Vargas, entre 1930 e 1945⁶.

Foi nas décadas de 1950 e 1960 que as cidades brasileiras adotaram o ônibus como principal modo de transporte público, tendo sido criadas empresas públicas⁷, ou a operação se dava diretamente pelos municípios ou então eram outorgadas permissões ou autorizações, precedidas ou não de licitações, para operadoras privadas. A Lei das Concessões⁸ na década de 1990 e a privatização da esmagadora maioria das empresas públicas de transporte, como decorrência da política neoliberal⁹, pouco alteraram o quadro geral. Predominavam, como até hoje, operadoras privadas, remuneradas por tarifa única paga pelos passageiros, calculada por planilha tarifária que reproduz o custo direto momentâneo, com baixo ou nenhum nível de subsídio, pouco ou nenhum estímulo à qualidade e à produtividade e certa leniência no controle e na fiscalização da execução dos compromissos contratados ou acordados¹⁰.

Este breve relato histórico permite intuir que o marco regulatório do transporte público brasileiro foi sempre marcado pela subserviência do Estado aos operadores privados e que mesmo a criação das empresas públicas não propiciou alterações substanciais nas regras do jogo. Pode-se até dizer que o neoliberalismo das décadas de 1980/1990 já encontrou os gestores públicos em estado avançado de desmonte. As privatizações, por sua vez, não revertiram dificuldades do Estado brasileiro, nos seus três níveis, de lidar adequadamente com o transporte público. As honrosas exceções de Curitiba, Metrô de São Paulo e de alguns órgãos

⁵ O Governo de Juscelino Kubitschek, conhecido como JK, abrange o período de 1956 a 1961. Sua eleição foi marcada pelo slogan "Cinquenta anos em cinco", símbolo do desenvolvimentismo, já que seu ideal era propiciar ao Brasil o desenvolvimento econômico e social. Segundo JK, se com outros governantes este processo levaria cinquenta anos, com ele levaria apenas cinco. Em janeiro de 1956, ao tomar posse, o novo presidente, ex-governador de Minas Gerais, inicia um período de intensa industrialização do país e construção da nova capital federal, Brasília, tirando do Rio de Janeiro o centro político, financeiro e populacional, à época a principal metrópole do país. JK trouxe diversas empresas estrangeiras para o país, entre elas, as automobilísticas Chrysler e Ford, já que um de seus objetivos era incentivar o comércio de automóveis, televisores e outros bens de consumo. Em resumo, JK procurou alinhar a economia brasileira à economia americana. Uma das críticas, porém, no plano econômico, é que os estímulos foram financiados por empréstimos junto a centros financeiros americanos, agravando o problema do endividando brasileiro.

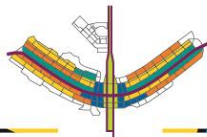
⁶ Após 1930, houve grande pressão por parte dos militares para que o processo de industrialização fosse acelerado. Os militares acreditavam que a industrialização traria condições de reaparelhamento para as forças armadas e garantiria a manutenção da segurança nacional. Após a Crise de 1929, o capital antes empregado na agricultura, passou a ser investido na indústria, expandindo a indústria brasileira em até 50 % de 1929 a 1937. Na década de 1940, as dificuldades para importar bens de consumo, pela Segunda Guerra Mundial, favoreceram o alto ritmo da produção nacional. No governo de Getúlio Vargas deu-se expressiva expansão da malha rodoviária e foram instaladas a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, a usina hidrelétrica de Paulo Afonso e a Companhia Vale do Rio Doce.

⁷ Foram criadas inúmeras empresas públicas operadoras e gerenciadoras de transporte por ônibus nas cidades brasileiras a partir da década de 1940, tais como, CMTC de São Paulo, CTC no Rio de Janeiro, SMTC em Santos e SMTC em Campinas.

⁸ Lei Federal nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995.

⁹ A política neoliberal é norteada, fundamentalmente, pela ideia do Estado Mínimo, o que significa intervenção estatal mínima sobre a atividade econômica, a ser regulada, então, pelo mercado e suas leis. Neste contexto, a privatização de atores econômicos estatais, mesmo estratégicos para o desenvolvimento nacional, é uma de suas principais consequências.

¹⁰ Segundo dados do Ministério das Cidades, o transporte coletivo brasileiro é operado por cerca de 1.600 empresas (sendo pouco mais de uma dezena metro-ferroviárias), com faturamento anual de aproximadamente R\$ 40 bilhões. Nas 223 cidades com mais de 100 mil habitantes circulam cerca de 120 mil ônibus e 2.700 veículos sobre trilhos, transportando cerca de 65 milhões de passageiros por dia.



gestores, parecem apenas confirmar a regra geral da predominância da fraqueza, postura reativa e baixa eficiência do Estado brasileiro, associado ao capital privado mero comprador e vendedor de ônibus e operador pouco inspirado do transporte público, com as honrosas exceções de praxe, tanto no Estado como no Capital.

Formação de Consensos em São Paulo e Região Metropolitana

Nos anos de 1960 foi criado o GEIPOT e posteriormente a EBTU¹¹, colocando, somente a partir desta época, o Governo Federal como participante do planejamento/financiamento da mobilidade urbana das principais cidades brasileiras. Nesta ocasião, em São Paulo, iniciava-se a implantação do Metrô, cuja primeira linha (Norte–Sul) passou a operar em 1974, marco fundamental do transporte público do país, ainda que o ritmo de seu crescimento tenha se mostrado sempre baixo¹² até os dias de hoje. São Paulo acompanhava também o desenvolvimento e início de implantação de um expressivo programa de expansão do seu sistema viário, em 1972, e a criação da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET em 1976, indicando movimentação relativamente organizada dos poderes públicos em relação a mobilidade urbana. No final da década de 1980, entretanto, o Governo Federal deixou de participar, pois a Constituição de 1988¹³ redefiniu o papel dos diferentes agentes públicos no transporte público. Esta nova configuração, entretanto, fez agravar o conflitos entre autonomia municipal e poder metropolitano, nunca formal ou informalmente equacionados na arquitetura institucional brasileira, mesmo com introdução, por exemplo, dos consórcios públicos¹⁴.

O crescimento urbano acelerado e desordenado das décadas de 1950, 1960 e 1970, começou a perder força no final dos anos de 1980, quando as taxas de crescimento populacional se estabilizavam. Os efeitos da Crise do Petróleo¹⁵ deixaram de existir e, além

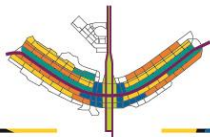
¹¹ A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, criada pela Lei Federal nº 6.261, de 14/11/1975 foi extinta pelo Decreto Federal nº 230, de 15/10/1991. O GEIPOT foi criado pelo Decreto Federal nº 57.003, de 11/10/1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, passando a ser a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT. O GEIPOT, entretanto, foi extinto pela Medida Provisória nº 427, de 09/05/2008 (convertida na Lei Federal nº 11.772, de 2008).

¹² A média de implantação de linhas do Metrô de São Paulo é de cerca de 2km/ano.

¹³ A Constituição Federal, no seu artigo 30, deu aos municípios, de forma clara e definitiva, a total e completa autonomia e responsabilidade pela condução do transporte coletivo, enquanto que o artigo 21 deu a União a competência sobre o transporte rodoviário interestadual e internacional, ficando, por exclusão, para os Estados-Membros a competência sobre o transporte intermunicipal.

¹⁴ A Emenda Constitucional nº19, de 1998 acrescentou à redação do artigo 241 da Constituição a figura dos consórcios públicos, estabelecendo que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos e a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens. O “Consórcio Intermunicipal Grande ABC”, anterior à citada Emenda Constitucional, foi o primeiro consórcio público constituído no Brasil, como uma associação civil de direito privado em 19/12/1990, para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, englobando mais de 2,5 milhões de habitantes numa área territorial de 635 km², em parte da Região Metropolitana de São Paulo.

¹⁵ A Crise do Petróleo foi provocada pelo embargo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e Golfo Pérsico de distribuição de petróleo para os Estados Unidos e países da Europa na década de 1970. Entre 17/10/1973 e 18/03/1974 os preços do barril de petróleo chegaram a aumentar 400%, o que provocou prolongada recessão nos Estados Unidos e na Europa e desestabilizou a economia mundial.



disso, com o Proálcool¹⁶, o Governo Federal pôde incentivar ainda mais a mobilidade urbana pelo transporte individual. Por outro lado, a capacidade de realização dos governos locais, pelo menos em tese, foi retomada pela alteração da estrutura tributária, garantindo aos municípios maiores volumes de recursos.

O período pós Crise do Petróleo, nas décadas de 1970 e 1980, caracterizou-se por acentuada crise econômica de estagnação associada à altas taxas de inflação. Como consequência, os governos, em suas três esferas, reduziram drasticamente os já baixos investimentos em infraestrutura, a demanda pelos sistemas viários arrefeceu-se, em termos relativos, pois menos pessoas podiam utilizar o transporte individual e, com menor impacto dos “congestionamentos”, a pressão por investimento foi menor.

No final da década de 1980 experimentou-se degradação da qualidade dos serviços prestados pelos serviços de ônibus da cidade de São Paulo, tendo o padrão de lotação médio nos veículos atingido, em 1989, 10,0 passageiros em pé/m², indicativo de um problema de oferta, parcialmente contornado, segundo duas vertentes:

- A Prefeitura alterou o modelo de relacionamento com as operadoras, implantando a chamada “Municipalização”. A remuneração das operadoras passou a ser apurada pela produção do serviço, não mais pela arrecadação tarifária. Em 1992 foram incorporados à frota de mais de 1.000 novos ônibus, resultando numa redução na lotação média dos 10,0 passageiros em pé/m² para 6,7; e
- Ainda que alimentado por elementos exógenos¹⁷, aumentou dramaticamente a incidência do transporte clandestino¹⁸, primeiramente pelo uso de ônibus convencionais. Este primeiro movimento foi temporariamente absorvido pela regulamentação do serviço “Bairro a Bairro¹⁹”, incorporando os “clandestinos” no mercado formal em linhas que fariam ligações somente entre os bairros. Em meados da década de 1990, entretanto, surgiram com mais força operadores clandestinos utilizando veículos menores (vans e microônibus). Depois de muita disputa, estes operadores também foram incorporados ao mercado formal, sendo hoje os responsáveis pelo serviço alimentador por permissão da cidade.

Em 1992, o Governo do Estado, por meio da EMTU/SP, licitou a concessão de seis corredores metropolitanos de ônibus²⁰. O conceito básico era a prestação de serviços diferenciados pelo operador privado propondo e realizando intervenções físicas (de baixo custo e rápida implantação), para garantir desempenho adequado. Realizada a licitação,

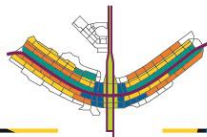
¹⁶ O Proálcool ou Programa Nacional do Álcool foi um programa de substituição em larga escala dos combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool combustível, financiado pelo governo do Brasil a partir de 1975 devido à Crise do Petróleo em 1973.

¹⁷ O fenômeno não está só ligado às deficiências do transporte regular e regulamentado. Tem, entre outros elementos, ligações com as facilidades de importação de veículos do tipo “van”, considerados no Brasil como micro-ônibus, que, portanto, obtiveram as mesmas isenções para os “verdadeiros” micro-ônibus. O fenômeno se intensificou no Brasil exatamente no período de transição para o neoliberalismo, na década de 1990, que, para criar maiores oportunidade para a iniciativa privada, afrouxou regras e marcos regulatórios, facilitando a entrada de novos atores nos mercados existentes.

¹⁸ A clandestinidade no transporte de passageiro remonta ao início do transporte regular e pode ser considerada como fenômeno universal. Anteriormente realizada por ônibus usados, originários das empresas regulares, a partir de 1994 passou-se a utilizar veículos importados do tipo “van” e “Kombis” fabricadas no Brasil. A partir de então o transporte clandestino passou a se disseminar por diversas cidades brasileiras, surgindo também o “moto-taxi”, operando com níveis elevadíssimos de risco de acidentes, existente até hoje.

¹⁹ O “Bairro a Bairro” mantém-se até os dias atuais.

²⁰ Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos, Embu, São Bernardo do Campo, Itaquaquecetuba e Osasco.



apenas três corredores receberam propostas: Guarulhos, Itaquaquecetuba e Osasco, dois dos quais homologados (Guarulhos e Osasco), sendo inabilitada a proposta do corredor Itaquaquecetuba. Ainda assim, estes dois corredores não foram implantados. Entre razões não esclarecidas, a Prefeitura de Guarulhos não autorizou o itinerário do Corredor Guarulhos.

A partir de 28/05/1992, pela Lei Estadual nº 7.861, unificou-se o sistema de trens metropolitanos, de baixíssima eficiência à época, criando-se a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM (com 280km de linhas, das quais 170km em São Paulo). Com tal extensão de linhas, sua recuperação centrou-se na modernização das instalações (via permanente e material rodante) que, embora realizada lentamente, em razão dos recursos aplicados, deu substancial impulso a empresa nos anos vindouros.

Durante os anos 2000, a situação econômica do país passou por transformação radical, com crescimento econômico e relativo aumento de renda. Isto impactou diretamente a mobilidade urbana pelo crescimento da demanda por transporte coletivo e maior utilização do transporte individual, com conseqüente agravamento dos congestionamentos e piora do desempenho do sistema viário, gerando os episódios diuturnos de lentidão do tráfego, característicos até os dias atuais. O agravamento dos “congestionamentos” provocava um ciclo vicioso no desempenho do transporte coletivo: a velocidade comercial se reduzia, com aumento dos tempos de viagem e os ônibus perdiam produtividade, gerando necessidade de aumento de frota, aumento da tarifa, redução de viagens e deterioração da qualidade do serviço. Para o usuário, crescia o estímulo da migração para o transporte individual, pois o serviço ficava pior (demorado e lotado) e mais caro. Com a migração para o transporte individual, os “congestionamentos” se agravavam e a tarifa tornava-se ainda mais cara, pois caía a demanda, gerando mais incentivo às futuras migrações e assim por diante. Neste cenário, a mobilidade urbana passou a concentrar-se na disputa por um espaço finito, representado pelo sistema viário. O tomador de decisão tinha que optar por ampliar o sistema viário, aliviando temporariamente o “congestionamento”, mas incentivando indiretamente a migração para o transporte individual, ou separar um espaço específico para o transporte coletivo, mesmo com o risco de aumento dos congestionamentos, visando reverter a “fuga” de usuários de transporte coletivo para o transporte individual. Na prática, porém, pouco foi feito, tanto numa quanto noutra direção.

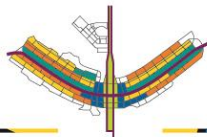
Este segundo relato histórico fornece indícios para se conjecturar que São Paulo e sua região metropolitana, como as grandes cidades brasileiras, têm tido muitas dificuldades para organizar ações de melhoria da mobilidade urbana. Há também fortes constrangimentos e restrições no gerenciamento das demandas de transporte, embora vários técnicos, em diferentes oportunidades, tenham chamado à atenção para a inviabilidade do uso do automóvel como solução para a mobilidade urbana.

Ainda assim, e considerando São Paulo e região metropolitana como o reflexo futuro das grandes cidades brasileiras, pode-se intuir que parece estar se consolidando um consenso sobre as diretrizes de trânsito e transporte, pelo menos no âmbito dos diagnósticos. Por outro lado, não há ainda, nos dois níveis de governo (estadual e municipal), a consolidação de políticas públicas robustas imunes à descontinuidade administrativa, oscilações orçamentárias e de endividamento e resultados eleitorais, próprios das democracias avançadas, independentemente do tamanho dos desafios e dos recursos envolvidos.

PROPOSIÇÕES E RESULTADOS

Capacidade de Realizar os Investimentos Necessários

A capacidade de investimento público depende da diferença entre receitas e despesas previstas em orçamento. O montante anual de investimentos públicos no Brasil mal atinge 3%



do PIB. Esta cifra parece pequena, mas é muito próxima do observado na maioria dos países da OCDE²¹. Ainda assim, este nível de investimento é considerado insuficiente para as necessidades gerais do país e diminuto para a mobilidade urbana²². Depende-se, portanto, de investimentos privados, função, principalmente, das taxas de retorno e das expectativas de futuro. Há que se atentar, porém, para o custo dos investimentos privados, duplamente caros: antes, pois exigem taxas internas de retorno mais altas que o custo de oportunidade do capital, e depois pois exigem crescimento econômico, maior participação no mercado e alta rentabilidade.

A média anual dos investimentos (públicos e privados), como porcentagem do PIB no Brasil, entre 2002 e 2011, foi de 17,3%, frente a 22,1% da média mundial, 30% da Coréia do Sul, 31,0% da Índia e 41,0% da China. A considerada alta carga tributária no país e as carências de infraestrutura têm levado à insatisfação, pelo argumento de que a carga tributária seria insuportavelmente elevada e os investimentos públicos baixos e insuficientes para gerar o crescimento econômico desejado. Assim, a política fiscal seria extremamente ineficiente ao conjugar, do lado da receita, elevada carga e, do lado da despesa, baixo gasto em investimento. Segundo CERQUEIRA & PIRES, porém, a evidência obtida em países da OCDE indica que, em termos gerais, cargas tributárias brutas maiores não necessariamente se relacionam a níveis mais elevados de investimento público, mas que na prática, países têm elevada carga tributária não para investir, mas para transferir renda.

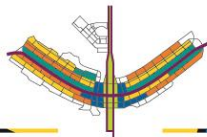
De qualquer forma, o montante total de investimentos na mobilidade urbana é ainda muito pequeno. A mobilidade urbana “perde” para os outros setores considerados mais importantes, o que se relaciona com a necessidade de inversão das prioridades, tema a ser tratado posteriormente. Ademais, a capacidade de investimento no país vem sendo reduzida pela burocratização de controles centralizados, a pretexto de se evitar corrupção, ao mesmo tempo em que se priva a sociedade de obras e serviços essenciais. Não menos importante é associação perversa entre as consequências das restrições da denominada Lei da Responsabilidade Fiscal²³, causa e efeito do endividamento do setor público, e influência da visão arcaica, dos anos de 1960, do FMI²⁴, de que é “sempre” necessário cortar gastos públicos.

²¹ OCDE é o acrônimo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, uma organização internacional dos 34 principais países do mundo que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, e que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais.

²² A despeito do PAC da Mobilidade, também enfrentando dificuldades de execução, dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – ABDIB mostram investimentos públicos realizados no setor de transportes (em todos os modais, incluindo rodoviário, ferroviário, portos, aeroportos, hidrovias, metrô e trem de passageiros), entre 2003 e 2011, de R\$ 169 bilhões (em valores de 2011), representando 16,3% dos investimentos em infraestrutura realizados neste período. O valor de cerca de R\$ 30 bilhões de 2011 era pouco superior a 1% do PIB. Neste montante se inclui a pequena parcela destinada à mobilidade urbana.

²³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, é a lei que impôs controle dos gastos de Estados e municípios, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. A lei obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente aos tribunais de contas (da União, do Estado ou dos Municípios). Em caso das contas serem rejeitadas, instaura-se investigação, podendo resultar em multas ou mesmo na proibição de disputa de novas eleições pelo dirigente condenado.

²⁴ FMI é o acrônimo de Fundo Monetário Internacional, uma organização cujo objetivo inicial era o de ajudar a reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. Os países contribuem com dinheiro para o FMI por um mecanismo de quotas a partir das quais os países com desequilíbrios de pagamento podem solicitar fundos emprestados temporariamente. Por meio desta e de outras atividades, tais como a vigilância das economias dos seus



Superação de Restrições

As principais cidades e regiões metropolitanas do Brasil sofrem uma crise de descontrole público sobre a mobilidade e trânsito²⁵, visível na clandestinidade e ilegalidade, na desvinculação das políticas de uso do solo e transporte e na insuficiência de investimentos nos modos coletivos e nos não motorizados frente ao automóvel. As consequências mais importantes desta crise é a queda da demanda e perda de eficiência do transporte público. Para superar as restrições político-técnico-institucionais que impedem os avanços do transporte público será necessário enfrentar:

- **A gestão estagnada no transporte público** - As ações de fiscalização, administração e planejamento, componentes da gestão do transporte público, foram seriamente afetadas pelo crescimento do transporte clandestino, hoje considerado “legalizado”. A gestão do transporte público tem também sido afetada pelo desmonte do Estado, gerando incapacidade administrativa e baixa capacitação, descontinuidade administrativa e corrupção;
- **O marco regulatório deficiente associado a modelos de remuneração limitados** - Mesmo em situações em que a gestão e a operação conseguem ter mínima qualidade, sucedem-se crises financeiras cíclicas pela incompatibilidade entre custos, remuneração, tarifas e subsídios; e
- **A prioridade dada ao transporte individual nas políticas públicas de trânsito e transporte frente ao transporte coletivo**, tema a ser tratado posteriormente.

Capacidade Efetiva de Empreender, Realizar e Concluir Ações

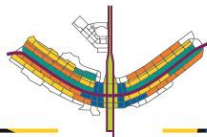
Para efetivar a capacidade realizadora será necessário: (i) acelerar a obtenção de licenças ambientais, atendendo com efetividade às exigências dos poderes legislativo e judiciário; (ii) enfrentar transparentemente os questionamentos dos tribunais de contas/Ministério Público e (iii) esclarecer à mídia, opinião pública e sociedade em geral quanto a origem e o destino dos recursos e as formas de gestão e controle. Assim, será possível conciliar as necessidades técnicas e sociais com as oportunidades políticas e de mercado e gerenciar adequadamente os recursos públicos e privados de financiamento e a participação da iniciativa privada nacional e internacional no transporte de passageiros.

Necessidade de Cooperação Efetiva Entre os Municípios, Consórcios Públicos e Instâncias Metropolitanas

A experiência de gestão metropolitana iniciada na década de 1960 e que, sob os auspícios do governo militar de 1964 a 1985, teve seu auge na segunda metade da década de 1970, perdeu força ao longo da década seguinte, quando se desarticulou o sistema de planejamento idealizado pelo Governo Federal, principal articulador e provedor de recursos para os projetos metropolitanos. Nova tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana se deu com a Constituição de 1988. A situação, no entanto, foi e é francamente desfavorável a qualquer possibilidade de coordenação pela União destas ações, transferindo-se a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas para os Estados. Simultaneamente, os municípios são reconhecidos como membros da federação, com posição semelhante à dos Estados, sepultando, ou ao menos, fortemente dificultando a legitimação destes como instância de coordenação de ações metropolitanas.

membros e a demanda por políticas de autocorreção, o FMI visa, pelo menos teoricamente, melhorar as economias de seus membros. Sua sede fica em Washington, D.C., Estados Unidos.

²⁵ Na ordenação do trânsito, apesar da vigência do Código Brasileiro de Trânsito desde 1998, ainda não foram regulamentadas as articulações entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Trânsito nem ações importantes como a inspeção técnica veicular e a aplicação dos recursos provenientes das multas de trânsito em ações de engenharia, operação, fiscalização e educação.



Neste campo, os episódicos períodos de cooperação dos níveis de governo, tem se mostrado conjunturais e movidos por interesses de ocasião, principalmente pela possibilidade de obtenção de recursos, e de driblar, maquiavelicamente, as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. As perspectivas, portanto, dado o arranjo institucional de república federativa no Brasil, parecem ser sombrias, haja vista que boa vontade de alguns governantes não será suficiente para alterar este quadro, muito menos o farão as forças de mercado deixadas ao seu próprio sabor.

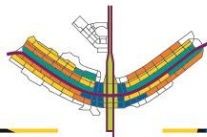
Efetiva Inversão das Prioridades para o Transporte Coletivo, Associadas à Redução dos Acidentes de Trânsito

O transporte público brasileiro enfrenta um obstáculo político e ideológico, refletido na prioridade dada ao transporte individual, veladamente ou não, nos discursos, nos pensamentos, mas, principalmente nos orçamentos públicos. Os investimentos no sistema viário, beneficiando principalmente os usuários de automóvel, são defendidos como de interesse público, ao passo que investimentos em transporte público passam a depender do mercado financeiro (investimento privado) ou dos restos dos poucos e mal distribuídos recursos governamentais (investimento público). Trata-se de uma barreira cultural que impede que os custos impostos à sociedade pelo uso do automóvel sejam contabilizados. Ademais, um fator de peso impeditivo à inversão das prioridades, tem origem no conservadorismo de parte das elites brasileiras. A manutenção do “status quo” é benéfica aos setores mais atrasados do Capital, pois assim a população permanece atrasadamente vinculada a uma infraestrutura voraz consumidora de recursos, mais de baixíssima eficiência. Menos mobilidade significa menos desenvolvimento, menos oportunidade, menos liberdade, menos crescimento cultural. Neste sentido, cabe a pergunta: Em países em desenvolvimento os conservadores desejam conservar o quê? A miséria, a pobreza, o estado de indigência intelectual da população, para vender soluções de baixo nível e igualmente de baixa eficiência? As respostas para estas perguntas exigem algum tipo de reflexão, mas não deixam dúvidas: a inversão desta prioridade é, sem dúvida, uma tarefa (educacional, pedagógica e cultural) para todos nós, para toda sociedade.

CONCLUSÕES

A formação do transporte de passageiros no Brasil se deu no século XIX sob um Estado pedinte, sempre de pires não, ao sabor da boa vontade de empreendedores, de um lado, e aventureiros, de outro. Quando os sistemas de transporte público por trilho foram importados (ferrovias e bondes), mesmo sem licitação, os contratos passaram a ser mais bem elaborados, formalizando direitos e deveres das partes. Tais contratos, como expressão inicial do marco regulatório do transporte público brasileiro, entretanto, tinham falhas, pois de forma populista, demagógica e, eventualmente até infantil, consciente ou inconscientemente, omitiam a necessidade de reajustes tarifários e pouco inovaram nas formas de remuneração, como se, magicamente, não houvesse um mundo real, e, portanto as coisas iriam se resolvendo automaticamente com o passar do tempo.

A regulamentação dos serviços de ônibus na cidade de São Paulo, em 1926, não se deu por necessidade do planejamento, mas sim para proteger os bondes do ataque especulativo engendrado pelos ônibus. Para o bem ou para mal, este foi o balizamento do marco regulatório dos serviços de ônibus que persiste até hoje, afastando-nos da informalidade total, como ocorreu na América Latina, mas legando-nos a falta de incentivo à produtividade, a tarifa média como forma de remuneração e uma sistemática territorial inspirada nas Capitânias Hereditárias. Este modelo, ademais, prejudicou a ampliação da prática de subsídios, só atenuada



pelo Vale-Transporte²⁶ e, mais recentemente, pela questão das gratuidades. Mesmo os “fundos de transporte”, que podem ser criados pelos poderes executivos ou legislativos dos três níveis de governo, pouco prosperaram no Brasil.

Outras forças, no entanto, aninhadas no Estado brasileiro, bafejadas pela necessidade de ações planejadas a partir da década de 1950, começaram a elaborar diagnósticos, simultaneamente à concepção e implantação de sistemas mais efetivos de transporte (Metrô de São Paulo e RIT de Curitiba, por exemplo). Ainda que em momentos de dificuldade de obtenção de recursos e dificuldade política, pelo menos na cidade de São Paulo e região metropolitana, consolidaram-se alguns consensos para os dias atuais: o automóvel não é solução para mobilidade urbana, o Metrô é absolutamente necessário, a multimodalidade é imperativa, o planejamento urbano é quem deve subordinar o planejamento de transporte e, mais recentemente, os corredores de ônibus, BRTs ou seus equivalentes são a forma rápida e econômica de compor, junto com Metrô e CPTM, um sistema de transporte minimamente decente.

Não obstante, persistem restrições e dificuldades, pois projetos de engenharia são apressados e/ou mal elaborados, licitações são mal feitas, contratos são aditados, nem sempre atendendo ao interesse público e os tribunais de contas/Ministério Público, na falta de um Poder Legislativo efetivamente fiscalizador, legislam e controlam, à sua maneira, o andamento de obras e serviços, luxuosamente auxiliados por uma burocracia paralisante, isto sem citar as dificuldades para obter licenças ambientais. Por outro lado, nem mesmo o Regime Diferenciado de Contratações – RDC do Governo Federal e as formas de cooperação intragovernamentais, emprestaram mais agilidade às ações de avanço da mobilidade urbana.

Vive-se, de um lado, uma subordinação ao mercado, ou seja, pela considerável oferta de possibilidades no mundo financeiro global, só há investimento se as taxas de retorno forem convenientes, prerrogativa válida do Capitalismo, e, de outro, uma subordinação à legislação, usos e costumes restritivos e conservadores, atendendo, particularmente, a fobia pela corrupção e a obsessão em demonstrar o fracasso do Brasil.

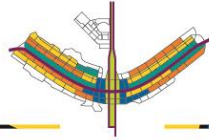
Assim, imagina-se que a mobilidade urbana no Brasil possa vir a ter alguma chance de avanço se for possível:

- Aplicar uma ação de lobby efetivo para lograr a real inversão das prioridades em prol do transporte coletivo, associadas à redução dos acidentes de trânsito, o que permitiria a conquista de mais recursos;
- Equacionar a questão dos subsídios e dos “fundos de transporte”, voltados ao financiamento da expansão dos sistemas de transporte;
- Investir mais e melhor no transporte público, a partir de um processo imediato de melhoria da qualidade, melhoria da produtividade e redução de custos, pela prioridade obtida nos sistemas viários, maior racionalização e integração dos sistemas e melhor capacitação gerencial e operativa das instituições públicas e privadas; e
- Enfrentar e vencer as restrições e dificuldades citadas ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, S. *Desigualdades Sociais e Reforma do Estado: Os Desafios da Gestão Metropolitana no Federalismo Brasileiro*. In: FLEURY, S. Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2006.

²⁶ Vale-Transporte constitui benefício que o empregador antecipa ao trabalhador para utilização efetiva em despesas de transporte residência-trabalho-residência.



- BASTOS, F. M. **Neoliberalismo e a Recente Política de Privatização no Brasil: O Caso da Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.
- **Bondes no Brasil – Resumo Histórico**. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/bonden01.htm>, acesso em: 18/06/2013.
- CERQUEIRA, C. S. & PIRES, M. C. C. **O Quão Pequeno é o Investimento Público no Brasil? Evidências Preliminares a partir de Comparações Internacionais**. Economia & Tecnologia – Ano 06, Vol. 20 – Janeiro/Março, 2010.
- GARSON, S. Regiões Metropolitanas: Por Que Não Cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Belo Horizonte: PUC, 2009.
- _____. Regiões Metropolitanas: Obstáculos Institucionais à Cooperação em Políticas Urbanas. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR /UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.
- **História do Transporte Urbano no Brasil – Curiosidades**. Disponível em: <http://www.autoclassic.com.br/autoclassic2/?p=5618>, acessado em 18/06/2013.
- LEVEFRE, J. L. A. **Transporte Coletivo com Agente Transformador da Estruturação do Centro de Cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 1986.
- MORSE, R. M.. **Formação Histórica de São Paulo: de Comunidade a Metrópole**. Difusão Europeia do Livro, São Paulo, 1970.
- MOSES, R. **Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo**, International Basic Economy Corporation, Nova Iorque, 1950.
- MUNIZ, C. **A Cidade e os Trilhos: o Metrô de São Paulo como Desenho Urbano**. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 2005.
- PEREIRA, J. R. S. **O Transporte Público como Agente do Crescimento e da Estruturação Urbana: Análise dos Planos PITU 202 e PITU 2025**. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 2013.
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. **Premissas para um Plano de Mobilidade Urbana**. Associação Nacional de Transportes Públicos, São Paulo, 2012.
- RAYMUNDO, H. **Brazil: The Largest Bus Public Transportation System in The World**. Passenger Transport – issue May, 11 – 2009 e 2009 Bus and Paratransit Conference, Seattle, 2009. Resumo disponível em: <http://passengertransport.apta.com/apapt/issues/2009-05-11/18.html>, acesso em 18/06/2013.
- _____. **Brasil está Perdendo a Oportunidade de Vender Expertise em BRTs**. Informativo ANTP de 30/06/2009. Entrevista concedida a Alexandre Asquini. Disponível em: <http://www.araucariatc.com.br/ssa/newsflash/brasil-esta-perdendo-a-oportunidade-de-vender-expertise-em-brts-2.html>, acesso em 18/06/2013.
- _____. **Soluções para os Desafios (ou Riscos) do Transporte Público no Brasil**. 17º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Curitiba, 2009.
- _____. **Conceito de BRT, Estado da Arte e Desafios**. Revista SETNEWS Ano 19, nº 128, Setembro-Outubro, 2010.
- _____. **Os Difíceis Caminhos do BRT no Brasil**. 18º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Rio de Janeiro, 2011.