

## As batalhas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana



### Iêda Maria de Oliveira Lima

*Secretária executiva do Conselho Estadual de Política Energética, dentre outras atividades de assessoria técnica, na Secretaria de Energia do Governo do Estado de São Paulo. Formada em Economia de Transportes pela Escola Superior de Transportes e Comunicações Friedrich List, Dresden, Alemanha; e doutora em Engenharia de Transportes, pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo/USP. Já ocupou diversos cargos relacionados a transporte público e realizou diversos estudos sobre o setor no Ipea, ANTP e governo federal.  
E-mail: iedamolima@gmail.com*

Quando liguei para Rogério Belda e Ailton Brasiliense, no dia 4 de janeiro de 2012, perguntando se já haviam colocado o champagne pra gelar, para comemorarmos a promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nunca imaginei o desdobramento desses contatos. Eles aproveitaram a oportunidade para me resgatar, pois há muito estava “fora de combate”, por escolha de um novo caminho profissional. Resultado? Fui instada a escrever este artigo.

Após algumas conversas com pessoas ilustres, que tiveram uma participação decisiva nas batalhas que resultaram na vitória final do dia 4 de janeiro de 2012, dia da publicação no *Diário Oficial da União*, da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, consegui complementar algumas informações que me faltavam para compor o caminho das ideias e a evolução do quadro institucional e da matéria, que constituíram o cenário e o objetivo dessas batalhas.

Difícil foi escolher a linha de corte do tempo. Assim, resolvi assumir o risco de iniciar no primeiro ano de governo pós a restauração da democracia.

A luta por uma política nacional para a mobilidade urbana, a partir da restauração do estado de direito no Brasil, passou por um amadurecimento conceitual e prático lento, com avanços e recuos, que refletiram a luta pela conquista do espaço político dos partidos que, finalmente, podiam usufruir a democracia reconquistada; e o conflito de interesses e ideias entre a indústria automobilística, o incipiente mercado de empresas de ônibus e uma elite intelectual que conhecia



www.antp.org.br

outras experiências mundiais e sabia distinguir o que era essencial para a mobilidade urbana.

No início desse período, ainda no final do governo Figueiredo – o último militar no poder – a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU reunia em seu corpo gente altamente qualificada, formada na estrutura centralizada de planejamento, repasse de recursos e controle da execução de projetos de infraestrutura de transporte urbano, com financiamento do Banco Mundial – Bird e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Predominava o conceito de ampliação do sistema viário e racionalização do uso dos veículos de transporte público de passageiros. Esses projetos compunham programas como o Aglomerados Urbanos - Aglurb I, II e III, por exemplo.

O Departamento de Transportes Urbanos do Geipot (nascido Grupo Executivo de Integração das Políticas de Transporte e depois transformado em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes) aos poucos foi sendo ofuscado pelo poder da EBTU, que foi estruturada também com técnicos oriundos do Geipot.

À atuação da EBTU veio somar-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU, quando as ideias de integração entre o desenvolvimento urbano – em especial a política de uso e ocupação do solo – e o planejamento e gestão do transporte urbano ganharam mais força, o que abriu um bom canal de interlocução entre a Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP – que já abrigava em seu corpo uma excelente massa crítica com domínio de conceitos modernos – e o governo federal.

Veio a Constituinte, fortemente composta pela corrente municipalista, que editou a Constituição Federal de 1988 - CF/88, em vigor, a qual refletiu a ânsia pela descentralização do poder. Essa nova realidade de arrecadação tributária e atribuições, somada aos efeitos das crises econômicas de 1981, 1983 e 1988, em cujos anos o PIB brasileiro foi negativo, mais o desconhecimento dos problemas urbanos e seus impactos no longo prazo, por parte da burocracia estatal federal, foi um “prato cheio” para que a União se eximisse da sua responsabilidade, dando as costas para uma realidade implacável: quase 80% da população brasileira já vivia nas áreas urbanas.

A CF/88 (artigo 30, inciso V) outorgou aos municípios a competência da gestão do transporte urbano e de prestar os serviços de transporte coletivo, direta ou indiretamente, por meio de concessões.

Diante desse quadro, o governo federal - Collor de Mello - procurou rapidamente interpretar essa determinação constitucional como um instrumento para a redução do déficit fiscal e das responsabilidades financeiras federais com o transporte urbano, incluindo nessa política

a extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, que coordenava programas e projetos de transporte urbano, com recursos da União e de operações de crédito externo.

Além disso, o governo federal tentou repassar para os estados da federação a responsabilidade pela operação dos trens urbanos, dando início a um longo processo de negociação para transferência dos sistemas de trens da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, ainda vinculada ao Ministério dos Transportes. Como, na maioria dos casos, esses sistemas necessitavam de investimentos em manutenção e conservação e a sua receita não conseguia cobrir 40% das despesas de operação, os estados resistiram em assumir esse ônus. Esse processo foi dispendioso para o governo federal, em tempo e recursos, alcançando valores médios anuais da ordem de 200 milhões de dólares, tendo sido esta a razão pela qual o governo federal não se afastou totalmente do transporte urbano.

Esse período de uma década de omissão do governo federal, no que se refere à responsabilidade constitucional da União de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, conforme previsto no artigo 21, inciso XX, da CF/88, somente aumentou os custos das intervenções necessárias à melhoria da acessibilidade e mobilidade nas áreas urbanas.

Após a CF/88, as mudanças no campo institucional também foram marcantes. Com as medidas de desmonte da estrutura responsável pela política urbana, no governo Collor – incluindo o transporte e mobilidade urbana – e o despertar das lideranças do setor, foram criados o Fórum Nacional dos Secretários de Transporte Urbano – meados de 1990 – e a Frente Nacional dos Prefeitos. Esses organismos, de braços dados com a ANTP e, na sequência, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU aglutinaram as lideranças que se mantinham na luta. Neste mesmo ano, o 8º Congresso da ANTP, realizado em Fortaleza, aprovou a bandeira de luta pela revisão do Código de Trânsito.

Assim, o terceiro setor foi ocupando o vazio deixado pela União, pois os problemas dos deslocamentos urbanos só aumentavam, assim como aumentavam as diferenças de entendimentos e atuação das prefeituras e dos governos estaduais, frente a esses problemas.

Foi assim que a ANTP apresentou a sua proposta de um **Código Nacional dos Transportes Urbanos – CNTU**. Baseado em tese da Comissão de Economia da ANTP, apresentada no 9º Congresso, que aconteceu em Florianópolis, e na Carta Nacional dos Transportes do Instituto Ferrovário de Estudos Avançados, constituía o regime jurídico dos transportes municipais e intermunicipais com características urbanas operados diretamente pelo poder público ou mediante permissão ou

concessão, cuja observância seria obrigatória aos três níveis de governo – União, estados e municípios. Esta proposta de Código propugnava por uma gestão integrada do transporte e trânsito.

Organizava os sistemas nacional e local dos transportes urbanos, e já incorporava conceitos muito avançados, definindo os sistemas locais como instrumentos de indução do crescimento das cidades, do desenvolvimento urbano, da redução da poluição atmosférica, de acessibilidade, de distribuição de renda e de utilização de energéticos alternativos. Definia também que os planos diretores urbanísticos deveriam priorizar a mobilidade dos usuários por sistemas de transporte público; que as regiões metropolitanas e áreas conturbadas adotassem planos de transportes com base em diretrizes nacionais e regionais de desenvolvimento urbano; e que os órgãos de gerência do transporte precisariam ser consultados em caso de intervenções que viessem a causar impactos no volume de demanda por transporte urbano. E já trazia diretrizes para gestão dos serviços de transporte urbano de interesse comum a mais de um município de regiões metropolitanas e áreas conturbadas.

O CNTU também enquadrava a delegação dos serviços de transportes públicos na legislação federal de licitações, tornava obrigatória a concessão, por meio de licitação, pelo prazo de 10 anos, para operação dos serviços por pessoa jurídica de direito público ou privado, chegando a definir o conteúdo mínimo do contrato de concessão. E dava ao órgão de gerência local a competência para administrar a integração física e tarifária dos serviços, independente dos níveis de governo envolvidos, e para definir política tarifária e criar câmaras de compensação tarifária.

Essa proposta previa também o subsídio às empresas concessionárias, por razões de ordem econômica e social, desde que devidamente explicitados os motivos e as fontes de cobertura dos custos decorrentes, ao mesmo tempo em que criava a modalidade de fiscalização contábil das concessionárias do transporte público coletivo urbano, pelo órgão de gerência, e dava a este o poder de intervir nas citadas empresas para regularizar deficiências na prestação dos serviços ou impedir discontinuidades.

Outra proposta apresentada pela ANTP, em janeiro de 1992, foi o projeto de Lei de Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano, que estabelecia a forma de atuação dos governos federal e municipais no setor de transporte coletivo urbano, definia as regras básicas para prestação desses serviços e para a cobertura de seus custos; definia as condições para aprimoramento da gestão local dos serviços, destacando-se a criação de organismos de gestão compartilhada em



regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; criava regras para a gestão financeira local dos recursos aplicados no transporte coletivo urbano, com destaque para o limite mínimo, o qual não podia ser inferior às receitas provenientes do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (IWC); criava instrumentos de cobertura das despesas de investimento e custeio para esse serviço como: i) a Contribuição de Melhoria, incidente sobre a valorização imobiliária decorrente dos investimentos na infraestrutura do setor; e ii) a criação da “taxa transporte” - sobre o número de empregados das empresas públicas e privadas servidas pelo sistema de transporte coletivo urbano - e do “pedágio urbano” - exigível do transporte individual privado, pelo uso da rede física estrutural de transporte coletivo urbano, que seriam somados aos recursos orçamentários em um fundo específico.

No caso da participação da União na melhoria do transporte urbano, o PL proposto pela ANTP, em 1992, estabelecia também que ela se daria por meio de transferências financeiras sem necessidade de reembolso, empréstimos, avais, auxílio técnico e administrativo, estímulo ao desenvolvimento tecnológico e celebração de instrumentos legais de política de transporte e trânsito requeridos para a melhoria do serviço de transporte coletivo urbano.

Ou seja, há 20 anos a ANTP já propunha instrumentos de gestão e financiamento do transporte coletivo urbano, visando inverter a tendência de ocupação do espaço público por veículos privados, pois sabia que esse modelo que vinha se consolidando nas cidades iria reduzir cada vez mais a mobilidade e a acessibilidade nas áreas urbanas.

No governo Itamar Franco - vice do Collor que assumiu a presidência após o *impeachment* deste - foi criado um grupo composto por representantes das três esferas governamentais, e do empresariado, em 1993, para elaborar uma proposta de Diretrizes de Política Nacional para o Transporte Urbano. Dele participaram, dentre outros, Carlos Alberto Batinga, como representante das prefeituras. Embora tenha sido um processo bastante participativo, envolvendo técnicos do Ministério dos Transportes, da NTU, das prefeituras mais significativas, e do Ipea, a eficácia dessa mobilização foi reduzida, em especial pelo fato de que parcela do governo federal não apoiava o retorno do compromisso da União para com as cidades.

Foi assim que, a partir de 1995, durante o 10º Congresso da ANTP, realizado em São Paulo, essas forças mobilizadoras buscaram a alternativa do Poder Legislativo, e passaram a contar com o apoio do deputado Alberto Goldman, cujo principal elo foi Frederico Bussinger, líder do setor, dentro e fora da ANTP.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

O projeto de Lei 694, de autoria do deputado Alberto Goldman (PSDB), apresentado em junho de 1995, instituiu as Diretrizes Nacionais de Transporte Coletivo Urbano, regulava as concessões e permissões, à luz da Lei nº 8.987/1995, conhecida como a Lei das Concessões, definia as regras contratuais para esse serviço, dispunha sobre o sistema tarifário, definia normas de prevenção contra poluição sonora e atmosférica, e limitava a concessão de gratuidades somente aos casos em que o proponente dessa vantagem garantisse a liberação dos recursos financeiros compensatórios necessários.

Foram apresentados três substitutivos ao projeto de Lei do dep. Goldman, de autoria dos deputados Chico da Princesa (PR) e Telma de Souza (PT); e da ANTP. O primeiro, de autoria de Chico da Princesa, tinha como principais diferenças da proposta original, a garantia do exercício dos serviços legalmente delegados e coibição das atividades irregulares ou ilegais; a garantia de prorrogação de concessões ou permissões, desde que observadas as condições contratadas ou previstas na respectiva legislação e relacionadas com a boa qualidade dos serviços; e instituiu tarifas diferenciadas, por percurso, tipo de serviço, horários, dias da semana e quantidade de passagens adquiridas. Já o substitutivo de autoria da dep. Telma de Souza tornava obrigatório o processo licitatório nas delegações dos serviços de transporte público coletivo urbano; e mantinha com o município a competência de definir política tarifária. O da ANTP trazia um texto que mesclava as suas propostas anteriores.

Paralelamente, o governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, na sua primeira gestão entre 1995 a 1998, retomou uma tímida estrutura de compromisso com a política urbana, com a criação da Secretaria de Política Urbana – Sepurb, no Ministério do Planejamento e Orçamento. O principal instrumento dessa estrutura era o Programa de Infra-estrutura Urbana - Pro-Infra que fora criado para canalizar recursos da União para áreas de baixa renda, a fundo perdido, oriundos de emendas parlamentares ao OGU. Esse programa tinha um viés muito forte em infraestrutura de habitação e saneamento, embora transporte também fosse contemplado, porém, com uma participação insignificante.

Na sua segunda gestão (1999-2002), FHC extinguiu a Sepurb e criou a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedu/PR, com o objetivo de formular e coordenar as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, e promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e de transporte urbano, sinalizando o retorno do compromisso do governo federal com o que acontecia nas cidades brasileiras.

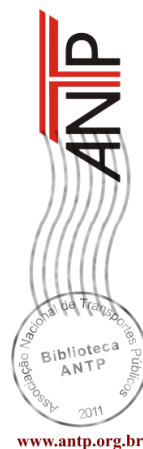
Assim, a partir de maio de 2000, mais uma vez o governo federal tomou a iniciativa de formular uma proposta de Política Nacional para o Transporte Urbano. A Sedu/PR conduziu esse processo, com a participação de entidades representativas do setor, destacando-se dentre elas novamente a ANTP, cujo produto foi transformado em um anteprojeto de Lei de Diretrizes de Política Nacional de Transporte Urbano e encaminhado à Casa Civil em setembro de 2002, no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Esse anteprojeto de Lei, que tomou como ponto de partida o PL 694/1995, de autoria do dep. Alberto Goldman e o substitutivo da ANTP, além dos resultados do processo de discussão da proposta da Política Nacional para o Transporte Urbano, em encontros nacionais e regionais, estabelecia diretrizes gerais para o transporte urbano, para a prestação dos serviços de transporte público coletivo urbano, em regime de concessão e permissão, para o financiamento do transporte urbano, para a política tarifária, em especial no que se refere à concessão de gratuidades, isenções e reduções tarifárias. E introduziu conceitos mais modernos nas diretrizes como: i) o transporte urbano como instrumento de política urbana, com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; ii) a mobilidade e acessibilidade das pessoas; iii) a equidade no acesso às vias e logradouros públicos; iv) a necessidade de preservação do meio ambiente urbano; e v) a racionalidade na logística de transporte de carga na área urbana, dentre outros.

Porém, mais uma vez, as diretrizes nacionais para a mobilidade e acessibilidade das pessoas nas áreas urbanas e para o transporte público coletivo urbano foram postergadas.

Em setembro de 2003, já durante o governo Lula – 2003-2006 – e sob a influência da força mobilizadora e articuladora da ANTP e da NTU, foi criada a Frente Parlamentar do Transporte Público, composta por senadores e deputados federais, que tinha por finalidade inserir na agenda política, social e econômica do país o transporte público como um direito de todos os brasileiros; e defender um transporte público de qualidade. Mais uma batalha para recolocar na pauta política o compromisso com a mobilidade urbana.

No último ano da primeira gestão do governo Lula (2003-2006), foi feita mais uma tentativa para a criação de um marco legal para a mobilidade urbana, destacando-se a atuação da Secretaria de Transporte e Mobilidade do Ministério das Cidades, criado em 2003 como uma evolução da estrutura da Sedu/PR, e que lançou uma proposta de anteprojeto de Lei do Marco Regulatório da Mobilidade Urbana.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)

Esse anteprojeto de Lei da Semob, de junho de 2005, além de definir princípios orientadores das políticas de mobilidade urbana para cidades sustentáveis e tratar o sistema viário como um recurso limitado e instrumento para redução das externalidades negativas e a garantia da equidade, também definiu diretrizes para regulação e contratação de serviços de transporte coletivo urbano e para a política tarifária.

Mais uma vez, o processo foi interrompido, tendo sido retomado na gestão da presidente Dilma Roussef, o que resultou na Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU. Foram necessários 24 anos de luta, até que se conseguisse aprovar finalmente as diretrizes nacionais que o país demandava, desde 1988.

A Lei da PNMU finalmente cristaliza a evolução dos conceitos e ideias defendidos na longa batalha, quando define a mobilidade urbana como instrumento de política do desenvolvimento urbano; organiza um sistema nacional de mobilidade urbana; define diretrizes para organização, planejamento e gestão dos sistemas de transporte público coletivo, destacando-se as relacionadas à política tarifária; detalha as atribuições da União, dos estados e dos municípios, relativas à mobilidade urbana; e torna obrigatória a elaboração do plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal - cuja revisão deve ser feita a cada 10 anos - ficando os municípios impedidos de receber recursos orçamentários federais, caso não tenham cumprido essa determinação no prazo de até três anos de vigência da Lei em questão.

Além disso, a Lei Federal nº 12.587/2012 abre a possibilidade de utilização de instrumentos de gestão da mobilidade urbana, pelos entes federativos, destacando-se: i) restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados; ii) estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle; iii) aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei; iv) dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados.; v) controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições; e vi) monitoramento e controle das emis-

sões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição.

Por fim, a lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana cria os respectivos mecanismos de apoio que deverão ser utilizados pelo Poder Executivo da União, dos estados, do Distrito Federal e o dos municípios, segundo suas possibilidades orçamentárias e financeiras, para o aprimoramento dos sistemas de mobilidade urbana e melhoria da qualidade dos serviços.

A ANTP foi participante ativa de todas as batalhas dessa luta por um instrumento legal que induzisse os estados e municípios a assumir compromissos com a mobilidade e a acessibilidade, e com a redução de custos decorrentes dos deslocamentos de pessoas e carga no espaço urbano. Além dela, também a NTU, o Ipea e o Fórum Nacional dos Secretários de Transporte e Trânsito.

Agora, é arregaçar as mangas e fazer acontecer o que diz a letra de Lei, que traz em seu corpo o amadurecimento decorrente desse longo período de luta; e ir além dos planos, pois 84% da população brasileira vivem nas cidades.



[www.antp.org.br](http://www.antp.org.br)