

Anísio BRASILEIRO  
Romulo ORRICO FILHO  
Enilson SANTOS  
Joaquim ARAGÃO

**TRANSPORTE URBANO E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:  
DESAFIOS E DIRETRIZES ESTRATÉGICAS  
PARA AS CIDADES BRASILEIRAS**

ARTÍCULOS

**RESUMO**

O artigo tem por objetivo refletir sobre os problemas atuais dos transportes urbanos no Brasil a partir de sua evolução histórica e das diretrizes que orientaram as políticas públicas na industrialização brasileira, tendo como pano de fundo a natureza cíclica da intervenção estatal na economia. A partir da análise dos grandes momentos que caracterizaram a intervenção estatal nos transportes públicos urbanos no país, o artigo examina os desafios atuais a serem enfrentados pela sociedade, destacando-se a: 1) inclusão social como objetivo da política de transportes; 2) retomada do papel do Estado na provisão das infra-estruturas; 3) desenvolvimento de uma nova concepção de planejamento dos transportes em face às mudanças econômicas, sociais e políticas; 4) introdução de elementos competitivos na regulamentação setorial visando ganhos de produtividade e redução de custos; 5) construção de uma política tarifária para os transportes públicos urbanos justa e sustentável.

**ABSTRACT**

This paper aims to understand the present urban transportation problems in Brazil starting from an overall historical analysis and from the analysis of the industrial policy practices, whereby the idea of a cyclic rhythm of the State interventions in the economy supplies a relevant background. The major different periods of the State intervention intensity in public transportation are described and thereafter the main challenges of the present days are discussed, which are: a) the social inclusion as a main aim of the transportation policy; b) the comeback of Government presence in the provision of the infrastructures; c) the search for a new planning concept which shall face the recent economic and social change; d) the introduction of pro-competitive measures in the industry regulation with the aim of incentive efficiency gains and cost reduction for the users; e) the setting up of a fair and sustainable fare price policy in the transit industry.

**Palavras chave:** Transporte urbano, Inclusión social, Brasil, evolución histórica, políticas públicas.

**Key-words:** Public transportation, social inclusion, Brazil, Historical analysis, Public policy.

Recibido: 27 Marzo de 2007  
Aceptado: 20 de Agosto de 2007

## ■ A NATUREZA CÍCLICA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NOS TRANSPORTES

Indiscutivelmente, os transportes constituem-se em infra-estrutura básica fundamental para o processo de desenvolvimento, seja ele considerado em plano local e regional (Gwilliam, 2003) ou em plano nacional e até supranacional, como afirma Ross (1998) quando discute o papel dos transportes para o desenvolvimento da União Européia. Além disso, os transportes apresentam, em geral, características econômicas (altos custos enterrados, natureza de monopólio natural, geração de externalidades), sociais (elemento de solidariedade, de inclusão social e de coesão territorial) e ambientais (consumo elevado de energia e solo, especialmente em meio urbano) que tornam natural, quase obrigatória, a presença do Estado no âmbito da provisão de transportes à sociedade (Gómez-Ibáñez, 2003).

Entretanto, a natureza e a intensidade de tal presença se definem, a cada período, a partir das configurações —em última instância, políticas— do relacionamento entre Estado e sociedade. Dessa forma, um maior ou menor papel reservado aos transportes no seio das políticas públicas é estabelecido politicamente em função dos ciclos de maior ou menor incidência do aparato estatal no quadro do desenvolvimento socioeconômico (Gómez-Ibáñez e Meyer, 1993; Hobsbawm, 1994). Ao analisar o caráter cíclico das relações entre Estado e sociedade, Santos (2000) destaca o papel dos transportes como elemento de um conjunto de infra-estruturas que se vincula à indução de um tipo determinado de desenvolvimento capitalista.

Assim, na fase da economia mercantil, nos primórdios do capitalismo no século XVI, coube ao Estado proteger os interesses das grandes companhias privadas que, dominando as tecnologias do transporte marítimo, singravam os mares em busca de novas terras e de espaços para troca de produtos, beneficiando as metrópoles e elas mesmas com posições mais vantajosas no mercado mundial de matérias-primas e especiarias.

Os primeiros passos da Revolução Industrial tiveram no telégrafo, na máquina a vapor e na ferrovia os suportes para o desenvolvimento industrial, baseados na nascente empresa privada capitalista, que crescia sob a proteção do Estado mínimo de Adam Smith (Rioux, 1972). Em fins do século XIX, a segunda Revolução Industrial, baseada na ferrovia e na eletricidade, veria o Estado criar os mecanismos regulatórios e institucionais que permitiriam a provisão privada das infra-estruturas de transportes, iluminação pública, abastecimento de água, esgotos, telefonia, gás e correios (Albert, 1991).

Com a crise econômica e a grande depressão de final dos anos 1920, colocaram-se claramente os limites da orientação econômica liberal e acentuaram-se as lutas entre Estados nacionais que disputavam a hegemonia dos mercados mundiais. A construção de um novo ciclo, então iniciada, culminaria no pós-guerra, com a hegemonia da visão keynesiana e com a implantação do Estado do Bem-Estar. Para Beaud (1981), é nesse contexto, especialmente —mas não exclusivamente— na Europa, que a provisão das infra-estruturas e de serviços infra-estruturais passaria às mãos do Estado, juntando-se às tarefas de planejamento e de ordenação territorial e urbana.

Nos anos 1970, nos países ocidentais, ocorreria a crise do *Welfare State* (Bleaney, 1985). Os elementos econômicos dessa crise se configurariam por meio da internacionalização dos fluxos financeiros, com a emergência das empresas privadas globais que pressionavam os países à abertura de seus mercados locais. No campo das infra-estruturas, isso se deu por meio de processos estendidos e intensivos de privatização ou de concessão à iniciativa privada (Newbery, 2000). A crise fiscal e a conseqüente perda de capacidade inversora do Estado, associadas com a desestruturação do aparelho estatal de

planejamento e coordenação dos territórios nacionais, confirmaram a vitória das políticas de corte neoliberal, consagradas, em 1990, pelo economista John Williamson, no que se denominou por “*Consenso de Washington*”.

Para Soares (2003), a ascensão de um novo paradigma —o “ajuste neoliberal”— não era tão somente de natureza econômica; refletia, sim, toda uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais, com parâmetros completamente distintos daqueles que haviam ordenado o cenário do desenvolvimento capitalista desde as primeiras décadas do século XX e que entraram em crise nos anos de 1970. Esse novo modelo inclui, por definição, a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a fragilidade da proteção trabalhista e, em consequência, o que ela chama de “uma nova pobreza” (Soares, 2003).

Muito rapidamente, entretanto, esse modelo se mostrou incompatível com o novo ciclo de desenvolvimento do capitalismo global. De tal sorte que a rediscussão do conflito Estado x mercado em torno da provisão de infra-estruturas fez emergir no debate uma série de questões a respeito da insustentabilidade dos processos de pauperização da população, da informalização do trabalho e da segregação social em alta escala (Booth et al., 2000).

É, pois, nesse contexto, que o presente artigo realiza uma reflexão sobre os novos desafios postos à sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas para os transportes urbanos, em uma perspectiva brasileira. Entre as questões candentes na cena internacional, e mais ainda candentes no Brasil, destacam-se:

- a inclusão social como objetivo da política de transportes;
- a retomada do papel do Estado no planejamento e na provisão das infra-estruturas;
- o desenvolvimento de uma nova concepção de planejamento dos transportes em face das mudanças econômicas, sociais e políticas;
- a introdução de elementos competitivos na regulamentação setorial visando ganhos de produtividade e redução de custos;
- a construção de uma política tarifária justa e sustentável para os transportes públicos urbanos.

O enfrentamento e a superação desses desafios parecem ser imprescindíveis para que se possa estabelecer uma relação positiva e sustentável entre os sistemas de transporte urbano e um desenvolvimento socioeconômico de caráter inclusivo e sustentável. No caso brasileiro, como no de outros países latino-americanos, esses desafios são ainda mais relevantes, haja vista a já histórica segregação social e espacial nas cidades e a tradicional opção governamental de dirigir prioritariamente esforços de investimento para tentar, sem êxito —diga-se de passagem—, facilitar o deslocamento motorizado individual e o acesso dos automobilistas às oportunidades urbanas.

## ■ ESGOTAMENTO DO MODELO DE INTERVENÇÃO ESTATAL (1945-1985)

Segundo Veltz (2005), é em meados do século XIX que emergem os chamados estados nacionais. Verificava-se, já nessa época, o fenômeno da globalização, cujo traço particular consistia na troca de produtos primários dos países exportadores para os países centrais que, por sua vez, exportavam capitais e produtos manufaturados. Esse é o caso do Brasil, cuja formação como Estado-nação se consolidou com o advento da República em 1889 (Lima Neto et al., 2003).

A falência do capitalismo de *laissez-faire*, forjada em fins do século XIX, a partir da crise de superprodução siderúrgica e têxtil de 1873 (Sica, 1981), e que culminaria no século XX com a I Guerra Mundial e com o *crack* de 1929 (Généreux, 1992), levaria a que a ideia de um Estado que interviu mais efetivamente na condução das economias nacionais fosse se tornando social e politicamente hegemônica. No campo das infra-estruturas, especificamente dos transportes, essa intervenção viria a ser efetivada ao redor da II Guerra Mundial, décadas depois de um processo de desenvolvimento infra-estrutural marcado pela presença da iniciativa privada.

### **Provisão privada das infra-estruturas de transportes (meados do século XIX)**

Nesse contexto, as cidades ocidentais, e as brasileiras em particular, se urbanizaram sob o impulso dos trilhos que, partindo das áreas centrais portuárias, induziam o crescimento dos bairros periféricos aos centros históricos. Nas áreas urbanas, ocorria o fenômeno da industrialização com a construção de fábricas e de vilas operárias para abrigar a nascente força de trabalho livre. A urbanização se acentuava com as migrações campo—cidade. Nos deslocamentos centro—periferia, verificava-se a hegemonia das ferrovias suburbanas e, mais tarde, dos bondes elétricos, construídos e operados por empresas privadas de origem estrangeira (Brasileiro, 1991).

O advento do automóvel nos primeiros anos do século XX, entretanto, trouxe novos hábitos e acentuou um tipo particular de urbanismo — fragmentado e excludente (Santos, 2000). Viveu-se, na primeira metade do século XX, uma fase de transição: nas cidades, os deslocamentos se davam de forma a que coexistiam (a) uma oferta de transporte público, ainda hegemônica, baseada em bondes e trens eletrificados e operados por empresas privadas de matriz estrangeira e (b) a nascente indústria automobilística, trazendo consigo ônibus e caminhões e sinalizando para a motorização privada — uma nova indústria, cujo país detentor do *know-how*, os Estados Unidos, já despontava como potência mundial.

### **Emergência de políticas públicas nacionais em contextos urbanos e metropolitanos (1945-1990)**

Após 1945, em um cenário mundial caracterizado pelo predomínio do Estado do Bem-Estar Social, empresas estatais, provedoras das infra-estruturas, submetidas a tutelas ministeriais e sob influência de possantes sindicatos nacionais, impulsionaram a industrialização nos países europeus — França, Inglaterra e Alemanha, em particular. No Brasil, são relativamente frágeis os traços desse tipo de Estado. Pode-se, entretanto, citar como exemplo concreto de políticas de bem-estar social, aquelas empreendidas por Getúlio Vargas que, ao criar a legislação trabalhista e as empresas estatais nos setores da siderurgia e do petróleo, juntamente com a criação de instituições públicas de fomento e de informação — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), impulsionaria a industrialização brasileira. Coube à União assumir as tarefas de planejar e organizar o território. Por toda a década de 1950, e em particular no período Juscelino Kubitschek, as políticas de transportes, já sob a hegemonia do padrão “*automobilístico-rodoviário*” (Agune e Braga, 1979), subordinaram-se ao modelo de desenvolvimento industrial adotado.

Nas cidades, em rápido e intenso processo de urbanização, as municipalidades adotavam os primeiros planos de transportes, com vistas a regulamentar as atividades de operadores individuais que, usando veículos de diversos tipos e tamanhos levavam passageiros de bairros periféricos para as fábricas e para a nascente economia de serviços. Note-se que esse processo ocorria em paralelo à desestruturação, seguida da extinção, das companhias privadas de bondes elétricos que, segundo a ideologia modernista da época, atrapalhavam o progresso e dificultavam o tráfego do automóvel, símbolo de sucesso da classe média em ascensão (Brasileiro e Henry, 1999).

É nesse contexto que ocorreu o golpe de Estado (1964) e o Brasil assumiu um lugar (subordinado) na economia mundial. Em paralelo à abertura do mercado para as grandes empresas, as políticas de corte nacionalista dos governos militares levaram à criação de um poderoso sistema nacional de telecomunicações, energia, habitação, correios e, em menor grau, de transportes urbanos. Nasceram aí as grandes empresas estatais: Banco Nacional de Habitação (BNH), impulsionando o mercado habitacional para a classe média em ascensão e para cidades-dormitório; Telebrás, que iria planejar e construir o sistema nacional de telecomunicações; Eletrobrás, para a política energética, juntamente com as estatais geradoras de energia (Chesf, Furnas, Eletronorte) e distribuidoras estaduais.

No setor de transportes, papel essencial foi desempenhado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), responsável pela elaboração de planos nacionais, estaduais e locais de transportes. De especial relevo é a série de Planos Diretores de Transportes Urbanos que o GEIPOT elaborou para um conjunto de importantes cidades brasileiras. Neste contexto, na segunda metade dos anos 1970, o modelo centralizado de planejamento na esfera federal foi posto em prática nos transportes urbanos, agora institucionalmente destacado como setor autônomo de intervenção, com a criação de instrumentos financeiros e organizacionais próprios (Brasileiro e Henry, 1999). Assim, estabeleceu-se o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), com a missão de coordenar os modos ferroviário e rodoviário urbanos de passageiros, como ente diferenciado do GEIPOT, e o FDTU —Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (Brasileiro, 1994).

Também data desta época a criação das primeiras nove Regiões Metropolitanas, visando intervenções planejadas e de conjunto para as principais capitais do país e municípios de entorno, que cresciam em um processo de urbanização acelerado e desordenado. Foram criadas muitas Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos para a coordenação dos transportes sobre trilhos e pneus no conjunto das cidades (Brasileiro e Santos, 2003). Por resistências políticas locais e devido à dificuldade de juntar sob tutela pública os diferentes operadores e respectivas administrações, o modelo iria se frustrar no confronto entre um esquema verticalmente imposto e a difícil tarefa de coordenação de base, em particular entre os níveis estadual e municipal de articulação (Brasileiro e Henry, 1999).

Um fato impôs modificação drástica no setor de transporte público nesta época: os quebra-quebras que, inicialmente, tiveram como alvo as decadentes ferrovias suburbanas. Em 11 de julho de 1975, nove estações do Rio de Janeiro foram destruídas e, uma semana mais tarde, 14 pessoas morreram e 370 ficaram feridas em virtude do descarrilamento de uma composição. O impacto político destes fatos obrigou ao Governo Federal a intervir no Sistema Ferroviário de Subúrbios, prestados pela RFFSA no Rio de Janeiro. Mas a insatisfação popular continuou com relação aos ônibus, e, entre 1974 e 1982, diversas ondas de revoltas estouraram em Brasília (1974), Belo Horizonte e São Paulo (1977), Salvador (1981). Neste último caso, seiscentos ônibus foram depredados pela população. A insatisfação dizia respeito à má qualidade dos serviços, mas principalmente ao aumento progressivo do valor das tarifas (Brasileiro, 1991).

Pressionados pelo clamor popular, mas também graças à ajuda dos programas de apoio da EBTU, os organismos administradores foram aperfeiçoando sua técnica de planejamento e gestão, especialmente na definição das tarifas. Algumas cidades, como São Paulo, Recife e Belo Horizonte, redesenharam integralmente seus sistemas de linhas. A tarifa era o ponto focal das contestações. Destaque-se a elaboração pelo GEIPOT e EBTU das *Instruções Práticas para o Cálculo das Tarifas de Ônibus Urbanos* (1982). Esse trabalho veio possibilitar que os Poderes Públicos locais lançassem mão de um instrumento mais

transparente de cálculo das tarifas de ônibus urbanos, além de permitir aos Administradores locais acompanhar efetivamente —e explicar à sociedade— os movimentos relativos de preços de insumos e custos de produção dos serviços.

No período 1975-1986, consolidou-se uma capacitação de técnicos em planejamento e operação de sistemas de transportes e afirmou-se um paradigma de gestão e operação, construído como forma de superar a crise vivida pelo transporte urbano brasileiro nos anos 1970. Pode-se dizer que esta fase de existência de certa prioridade ao transporte público (ônibus e trens) se encerra com a criação do Vale Transporte em 1986. Guardando em termos conceituais uma alguma semelhança com o *Versement Transport* francês, tratava-se de fazer os empregadores de mão-de-obra, beneficiários indiretos dos sistemas de transporte, pagar uma parcela desse custo. Mencione-se, também, a importância da Constituição de 1988, que consagrou o Poder Público local como organismo de tutela dos serviços regulares de transporte público, os quais receberam a atribuição de serviço público essencial à sociedade.

Tal quadro foi fundamental para que as operadoras privadas de ônibus urbanos no Brasil se consolidassem, segundo um vigoroso e estimulado processo de concentração econômica (Brasileiro e Henry, 1999), e que ampliassem, em fase seguinte, sua capacidade de capturar a regulação técnico-econômica dos serviços e, também, o organismo regulador (Santos, 2000).

### **GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA, EXCLUSÃO SOCIAL E PRIVATIZAÇÃO DOS TRANSPORTES (ANOS 1990 - 2000)**

No início dos anos 1980, com a crise do Estado do Bem-Estar, políticas de corte neoliberal foram adotadas, tendo como pano de fundo, mais uma vez, o fenômeno da globalização. Desta vez, o traço marcante da globalização se dá através do fortalecimento e expansão da grande empresa privada internacional. Em lugar de priorização do mundo da produção e dos empregos industriais, torna-se hegemônica a “financeirização” da economia.

Schiffer (2004) lembra que, embora a globalização da economia não seja um processo recente, seu ritmo de consolidação cresceu nas últimas décadas do século XX. Crescem as transações financeiras e comerciais entre países; privilegiam-se avanços tecnológicos e a maior eficiência produtiva como condicionantes da competição entre empresas. Daí resulta, segundo Schiffer (2004), a concentração do capital e da produção em grandes empresas e grupos internacionais, com capacidade para controlar e gerenciar em seu proveito a maior parte dos crescentes fluxos comerciais e financeiros do processo de acumulação atual.

Nas cidades, os traços marcantes desse tipo particular de globalização se manifestam pelo surgimento, nas palavras de Sassen (2003), das *cidades globais*, que se constituem em espaços de economia global. Segundo Sassen, as três características marcantes dessa economia global são:

- (a) um determinado tipo de economia a ser produzida, cuja marca é a produção de toda uma série de serviços altamente especializados para as empresas;
- (b) a posta em prática de toda uma política de desregulação e de privatização dos serviços urbanos, de modo que as atribuições e competências do setor público passam a ser assumidos pelo setor privado;
- (c) a hegemonia das tecnologias de digitalização e de telecomunicações que apresentam características de dispersão e de conhecimentos tecnológicos avançados.

Para Schiffer (2004), as cidades globais têm, como características principais, a disponibilidade de infra-estrutura, a existência de um mercado consumidor consolidado ou potencial, mão-de-obra qualificada e articulações com empresas locais. Desse modo, nesse contexto de perda de atratividade dos Estados-nações, originados no século XIX, em detrimento das *cidades globais*, configura-se o que Veltz (2005) chama de Economia de Arquipélago (*économie d'archipel*). Ou seja, os fluxos econômicos, de informações e decisórios não mais se dariam de forma verticalizada entre Estado-nações, mas sim de forma transversal entre tipos de cidades possuidoras das características acima assinaladas e espaços da chamada economia global. Assim, se cresce o emprego, ele ocorre nesses espaços, e não é do tipo industrial, mas terciário, de serviços altamente especializados, e terceirizados, comandado por empresas internacionais, hegemônicas pelas grandes corporações financeiras, exigindo uma mão-de-obra dotada de conhecimentos específicos em informática e telemática.

As conseqüências sociais desse modo particular de desenvolvimento capitalista —a *globalização neoliberal*— têm sido profundamente nefastas. Acentuam-se, em todo o mundo, e em particular nos países do sul, as desigualdades e o fosso entre centro e periferias. Em todo o mundo não desenvolvido, predominam a precarização das relações de trabalho, a volatilidade dos empregos, a vulnerabilização e a violência contra jovens, mulheres e crianças.

Em consonância com esse modelo excludente, as infra-estruturas públicas, de transportes em particular, não se constituem em prioridade nas políticas de governo. Isso explica por que, em particular na América Latina e no Brasil, predomina a lógica de investimentos favoráveis ao transporte individual, em detrimento do transporte de massa. Excetuam-se da regra determinadas áreas centrais de cidades ditas globais do continente (a exemplo de São Paulo, Curitiba, Buenos Aires, Santiago do Chile, Cidade do México, Bogotá) onde os transportes públicos, metrô em especial, permitem os deslocamentos rápidos da população em busca de inserção nesse modo de desenvolvimento excludente.

Nesse contexto, haveria espaço para um outro tipo de economia e um outro desenho institucional, regulatório e de financiamento para as infra-estruturas urbanas e de transportes?

### **Política de transportes inserida em política macroeconômica (1990-2000)**

Em consonância com a ordem neoliberal vigente a nível mundial, na última década do século XX a intensificação da reforma estrutural do Estado brasileiro, enquanto política pública, atingiu o setor transportes e acelerou sua reorganização produtiva. Em março de 1990, o Programa Federal de Desregulamentação da Economia (Decreto n. 99.179) estabelecia que “a atividade econômica privada será regida, basicamente, pelas regras do livre mercado, limitada a interferência da Administração Pública Federal ao que dispõe a Constituição” (Art. 2º, inciso III). O Decreto traduzia a vontade política de reafirmar o fortalecimento da iniciativa privada e a redução da interferência do Estado na vida econômica do país.

O Programa Nacional de Desestatização (Medida Provisória n. 155, de março de 1990) não era menos incisivo. Ele demonstra que o processo de privatização estava sendo entendido como elemento central de política econômica e que estaria na base do processo de construção da competitividade nacional (Lima Neto *et al.*, 2003). Assim, o processo de desestatização recaiu fortemente sobre o setor transportes. Durante o Governo Collor, a política de retração do Estado foi seguida de forma tão extrema que comprometeu a capacidade do Ministério dos Transportes (incorporado ao Ministério da Infra-Estrutura) de monitorar o transporte no país. Entendia-se que reduzir os excessos do estatismo anterior significava apagar qualquer tipo de ação estatal planejadora do mercado e da economia. A EBTU foi liquidada e a ação federal sobre o

transporte urbano —que legara como grandes realizações a organização de entidades municipais e metropolitanas, o cálculo tarifário e o Vale Transporte, além de estudos e atividades de formação de pessoal técnico— restringia-se agora à atividade de um pequeno departamento na estrutura organizacional do GEIPOT.

A questão central no primeiro triênio da década de 1990 foi o desacerto da condução processual. Tratava-se de aplicar ao setor transportes não só uma política de retirada do Estado de suas atribuições assumidas “indevidamente” em substituição às forças de mercado, mas realmente de toda e qualquer atribuição no plano econômico, social ou político (Lima Neto *et al.*, 2003). Em vez de desestatização, o que ocorria era a total desestruturação do Estado Federal para o desempenho das tarefas a ele reservadas pela Constituição de 1988.

Nesse contexto, as políticas de desestatização no setor transporte levaram às ações seguintes:

- a) privatização de operadoras públicas de transporte, ferroviárias, rodoviárias e mesmo hidroviárias;
- b) privatização de infra-estruturas viárias por intermédio de concessões de rodovias ao setor privado (mesmo no âmbito urbano);
- c) continuação dos esquemas clássicos de financiamento de sistemas de metrô, com base em recursos de agências multilaterais;
- d) algumas experiências de financiamento em parceria com a iniciativa privada (Metrô de São Paulo);
- e) instituição de fundos locais compostos de créditos orçamentários locais, e receitas tributárias advindas especificamente do sistema de transporte.

Entretanto, todas essas experiências ainda não foram capazes de deslanchar a retomada, em volumes maiores, do investimento no setor de transporte urbano, que continua em crise (Orrico Filho *et al.*, 1996; Santos e Aragão, 2004). Os elementos básicos desta crise podem ser detalhados a seguir:

- a) redução dos deslocamentos em transportes públicos (ônibus e trens);
- b) avanço da motorização em todos os segmentos de renda;
- c) falta de recursos para investimentos infra-estruturais;
- d) ausência de prioridade para os transportes públicos;
- e) crescimento dos provedores artesanais de transportes;
- f) redescoberta das tecnologias de pequeno porte;
- g) mudanças nos padrões espaciais e temporais dos deslocamentos;
- h) progressiva “metropolização” das regiões polarizadas pelas capitais estaduais, exigindo novos arranjos institucionais;
- i) redistribuição das atribuições entre o Executivo estadual e os Municípios no planejamento e organização do trânsito;
- j) inexistência quase geral de articulação entre políticas de transporte e uso do solo.

Do ponto de vista do quadro regulatório, esta crise se manifesta pelas:

- a) desarticulação entre as regulações da circulação e do transporte de passageiros;
- b) desarticulação entre as regulações dos diversos serviços de passageiros;
- c) desarticulação entre as regulações das diversas instituições;
- d) fragilidade do regulador público;
- e) força dos cartéis empresariais e captura regulatória;
- f) articulação política dos chamados operadores “alternativos”.



Os elementos dessa crise estão presentes, para Figueroa (2004), em todas as cidades latino-americanas. Para ele, nas duas últimas décadas, a crise foi um processo permanentemente vivido pelos sistemas de transporte urbano das cidades latino-americanas. Continua Figueroa afirmando que essa crise se expressa pela perda de estabilidade dos serviços formais de transporte público, legalmente estabelecidos, perda esta caracterizada por uma perda de rendimento e de clientela dos sistemas, bem como por aumentos de custos e de tarifas, pela reiteração diária de congestionamentos, pela motorização crescente e pelo surgimento de formas novas, precárias e inseguras, de transporte coletivo.

## ■ ELEMENTOS DA POLÍTICA RECENTE DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO (ANOS 2001-2006)

A ausência do Governo Federal no cenário dos transportes urbanos desde o fechamento da EBTU, em 1990, tem sido freqüentemente responsabilizada por grande parte das dificuldades dos transportes urbanos de hoje no país, muito embora o setor também não tenha sido alvo de políticas consistentes por parte dos governos municipais e estaduais.

Em 2001, destaque-se, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República realizou um amplo trabalho de articulação com vários setores envolvidos no transporte urbano e editou um documento programático com quatro temas principais: melhoria da qualidade do transporte coletivo urbano; redução dos impactos sociais e econômicos das viagens urbanas; modernização das relações institucionais entre órgãos gestores e empresas operadoras; e modernização tecnológica e gerencial.

Mais recentemente, a criação do Ministério das Cidades trouxe à luz, em sua estrutura organizativa, uma Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Esse organismo ministerial pôs ênfase na discussão da acessibilidade, com relevo para a inclusão social, na mobilidade para cidades sustentáveis, com destaque às formas e condições de seu financiamento, bem como nos processos licitatórios previstos para o setor desde 1995, com a Lei Federal n. 8987.

Os principais elementos em torno dos quais possíveis mudanças concretas aconteceram no cenário brasileiro de transportes coletivos urbanos estão, de fato, ligados, ou à presença dos operadores alternativos (regulamentados ou não), ou às ações ligadas à introdução de processos licitatórios para a delegação dos serviços regulares de transportes, ou à conjunção de ambos (Barboza *et al.*, 2003). Em plano mais específico, situam-se então ações empreendidas para investimentos em melhorias e expansão dos transportes urbanos de massa, e mesmo a retomada do planejamento, um procedimento que, como regra geral, está abandonado há mais de 10 anos.

Quatro grandes eixos poderiam sintetizar os elementos centrais da política brasileira de transportes nesse período:

- ações voltadas para manutenção/mudanças no *status quo* regulatório/institucional;
- ações empreendidas pelo setor informal para permanência e aumento de sua presença no mercado;
- a retomada de processos de planejamento;
- inovações tecnológicas na gestão e no controle.

### **Continuismo institucional versus mudanças**

Como regra geral, o empresariado tradicional operador de transportes públicos nas cidades brasileiras posiciona-se pela manutenção do *status quo* institucional e regulatório, tendo sua estratégia de atuação constituída ao menos pelos dois elementos abaixo (Santos *et al.*, 2005a):

- a) em mercados específicos, promover a criação de leis que prorroguem as delegações já existentes e, até mesmo, autorizem futuras prorrogações;
- b) em ambientes técnico-profissionais e de gestores públicos, atrair formadores de opinião para o seu campo por intermédio da promoção de grupos de trabalho para estudos e proposições regulamentares.

Tais propostas, de alguma forma, têm encontrado amparo em gabinetes da administração pública em diversas esferas, o que levanta a hipótese de que boa parte do setor técnico e administrativo dos transportes urbanos no Brasil também não se interessa pela realização de licitações competitivas. Também é importante sinalizar que os processos licitatórios em andamento ou em fase de modelagem não são isentos de questionamentos acerca de se produzem (ou produzirão) disputas efetivas pelos contratos com a Administração ou se, ao contrário, sob o manto de reorganização operacional, apenas servem para regularizar e legalizar contratos vencidos (Gomide, 2005).

### **A emergência do setor informal**

A emergência do segmento transporte informal nesse período tem chamado a atenção não apenas dos operadores tradicionais, mas também dos gestores públicos que temem perder a autoridade e controle sobre o sistema. O poder de articulação do segmento conseguiu a regularização em diversas municipalidades. Em outros, as administrações públicas reprimiram os transportadores informais, gerando conflitos de rua, inclusive. As principais formas de regulamentação detectadas podem, *grasso modo*, ser reunidas em quatro grupos:

- a) simples legalização da operação de veículos de pequeno porte (VPP) a operadores individuais, sem exigências típicas de serviço público, o que economicamente se aproxima da desregulamentação;
- b) regulamentação tênue, através de permissão individualizada, sem exigências de coordenação operacional dos serviços, o que não garante os requisitos de serviço público regular, embora faça atribuição de linha a operador;
- c) subdelegação subordinada, ou seja, a contratação de operadores autônomos de VPP por empresas operadoras de ônibus;
- d) delegações em bloco, sujeitas a que a produção seja operacionalmente organizada sob critérios públicos de oferta e economicamente organizada sob forma cooperativada.

Paralelamente, o segmento tem se articulado nacionalmente com vistas a fortalecer sua atuação, a aproveitar os incentivos da produção cooperativada, a desenvolver capacitação técnico-operacional, e a adotar aquisição conjunta de veículos e partilhamento de instalações e equipamentos. A luta pelo mercado também não tem sido simples.

### **O retorno ao planejamento**

Trata-se de uma prática meio esquecida, em uma era de instabilidade e de falta de recursos financeiros assegurados (e até de desconfiança da capacidade do Estado de definir os rumos do setor). A retomada de Planos Diretores para o setor de transporte é mais recente, e algumas cidades, além de São Paulo —que mantém a atualização periódica de seus planos a partir da realização decenal da pesquisa domiciliar de origem-destino em sua área metropolitana—, tomaram iniciativa neste sentido. É o caso de Manaus, Belém, Recife, Vitória, Natal, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Cuiabá e Goiânia.

É mister destacar que a retomada do processo de planejamento de transportes urbanos no Brasil também foi estimulada pela Lei n. 10.527, de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, e que prevê a obrigatoriedade de Planos Diretores de desenvolvimento para cada município metropolitano ou com população superior a 20.000 habitantes. Tal medida horizontalizou no país a necessidade de planejamento municipal, fato que vem repercutindo no setor de transportes em função de que as cidades com mais de 500.000 habitantes também têm a obrigatoriedade de elaborar e rever periodicamente seu plano de transporte urbano integrado.

### **Avanços tecnológicos**

Apesar dos problemas e das crises (em parte até em função delas), o setor de transporte urbano vem apresentando algumas inovações tecnológicas. A bilhetagem automática tem sido incluída como um importante instrumento de racionalização gerencial, embora a vontade das empresas de garantir o domínio sobre as informações, expropriando-as ao setor público regulador, venha provocando atrasos na implementação das medidas. Destaca-se também o uso ampliado de micro-ônibus, a introdução de motores diesel-elétrico, bio-diesel, a gás natural, assim como o uso de câmaras filmadoras nos ônibus para conter a criminalidade.

Deve-se salientar também que a indústria montadora de ônibus urbanos no Brasil é uma forte exportadora, devendo-se questionar porque seus modelos lançados no Brasil permanecem utilizando piso elevado e não contando com sistema de condicionamento de ar.

## **■ À GUIA DE CONCLUSÃO**

Está na agenda do dia a retomada de políticas públicas de transporte urbano, centrando-se prioridade nos meios coletivos de transporte. Entretanto, para que esses meios coletivos possam assumir o papel dinamizador do desenvolvimento urbano equilibrado, sustentável e inclusivo, é imprescindível o enfrentamento dos desafios a seguir examinados:

- Inserir a inclusão social como um dos objetivos da política de transportes;
- Retomar o papel do Estado na provisão das infra-estruturas de transportes;
- Desenvolver uma nova concepção de planejamento de transportes em face das grandes mudanças econômicas sociais e políticas;
- Introduzir reais elementos de competitividade na regulamentação setorial visando ganhos de produtividade e redução de custos para os usuários;
- Construir uma política tarifária justa e sustentável de transporte público.

### **Tomar a inclusão social como objetivo prioritário da política de transportes**

A ausência de prioridade para o transporte público tem sido uma característica marcante das políticas em países periféricos, como o Brasil. Países centrais como o Japão, Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha e Alemanha têm alocado prioridades e investimentos crescentes às infra-estruturas de transportes, não se observando a deterioração e a ausência de investimentos nos transportes de massa bem como nas políticas que vinculam os transportes ao turismo, à cultura e às dinâmicas econômicas e urbanísticas. Essas infra-estruturas fazem parte, inclusive, das políticas de atração de novos investimentos públicos e privados nacionais, bem como das políticas culturais e de turismo a nível internacional.

Assim, nas cidades globais, a exemplo de São Paulo, investimentos são realizados nas redes de transporte público, embora se acentuem cada vez mais as diferenças na oferta de serviços entre a região central e os bairros periféricos, carentes de oferta de infra-estruturas públicas. Em outras palavras, o que se nota é a existência de partes dos territórios urbanos relativamente bem atendidos pela oferta de transportes (p. ex., os eixos servidos por *Transmilenio* em Bogotá, pelo Sistema Estrutural Integrado na Região Metropolitana do Recife).

Conforme observa Figueroa (2004), *“las primeras evidencias de Quito y Bogotá muestran que a pesar de la consecución de redes de transporte público de alta calidad, ellas tienen una cobertura parcial en la ciudad, limitándose a ciertos corredores y dejando otros desatendidos y servidos por los sistemas tradicionales de muy baja calidad. Estas medidas parecen estar reforzando la idea que mientras existe una fracción de oferta de transporte público de calidad, y con tarifas más elevadas, otra fracción queda entregada a servicios irregulares, más o menos legales según sea el caso de cada ciudad”*.

Nos países periféricos, como o Brasil e demais países latino-americanos, o modelo econômico neoliberal não prioriza a posta em prática de sistemas de transportes públicos de massa servindo o conjunto do território urbano/metropolitano. A nova economia terciária de serviços de alto valor agregado e exigindo conhecimentos em tecnologia, de natureza excludente, necessita apenas de eixos viários e de estacionamentos para fazer circular o automóvel e, em menor grau de prioridade, eixos de transportes públicos limitados aos entornos desses espaços globalizadas. As populações habitando os bairros periféricos, excluídas desse modelo de desenvolvimento, são, portanto, obrigadas a caminhar a pé, de bicicleta ou usar veículos velhos para se deslocar em busca de sub-empregos precarizados e voláteis (Torquato e Santos, 2004).

### **Retomar o papel do Estado na provisão das infra-estruturas de transportes**

Se um outro mundo é possível (como bem mostram os eixos dos fóruns sociais mundiais), uma outra política de transportes é possível. Isso significa apreender os transportes como parte das políticas públicas sob a responsabilidade do Estado. Ou seja, a solução para os problemas de transportes passa, necessariamente, por prioridades às políticas habitacionais, de educação e saúde, de geração de emprego e renda. Trata-se de se por em prática um outro conceito de mobilidade urbana em suas dimensões de geração de emprego e renda, de educação e saúde, de habitação e de transportes.

Para isso, é necessário redefinir-se o papel do Estado federal que deve chamar para si as tarefas de formular e conduzir as políticas públicas. Mas essa ação federal deve estar em articulação com políticas de desenvolvimento local, capitaneadas pelos poderes públicos estaduais e municipais. Isso porque, a “provisão das necessidades coletivas” não é tarefa do Estado, nem das grandes empresas comerciais e dos grupos financeiros, que têm tomado para si a designação de iniciativa privada: ela é tarefa, isso sim, da sociedade como um todo. E essa sociedade dispõe, para tal, de diversos instrumentos (Estado, universidades, empresas, entidades diversas como ONGs, sindicatos, partidos, igrejas, associações etc.). Defende-se, aqui, que quanto mais diversificadas forem as formas de provisão das necessidades coletivas, mais robusta é a sociedade contra crises. E quanto mais forte e eficiente for a presença estatal na sociedade, mais fortes são seus organismos de representação social (Aragão *et al.*, 2004a).

A esse respeito, o Governo Federal nesses últimos quatro anos tem feito esforços —se bem que tímidos— com vistas a que o Estado a nível federal possa retomar sua capacidade de formulação de políticas urbanas e de transportes, tal qual é definido pela própria Constituição Federal. Esforços se observam com vistas à formação de recursos humanos nas cidades, através

da realização de cursos e treinamentos diversos. Da mesma forma, vêm se construindo os eixos básicos de uma política nacional de mobilidade sustentável, bem como novos arranjos metropolitanos através de consórcios entre municípios e Estados da federação (Brasileiro e Santos, 2003). É um novo momento que, embora ainda longe de se constituir em uma verdadeira política de prioridade aos transportes públicos, aponta elementos nessa direção.

### **Desenvolver uma nova concepção de planejamento de transportes**

As mudanças ocorridas no âmbito social, político e econômico trazem também repercussões no planejamento de transportes em si. Uma das razões centrais decorre do reconhecimento de que o mercado de transporte público urbano se modificou. Mudou o mercado consumidor, que agora se encontra segmentado e tem diferentes necessidades de deslocamento, muitas delas resultantes das importantes mudanças na distribuição das atividades urbanas, modificando-se assim a própria geografia do mercado. Além disso, ampliou-se, para uma parcela da população, o acesso ao veículo privado. O desemprego crescente até o início dos anos 2000 empurrou outra parcela para a marcha-a-pé. Os avanços então nesse campo são muito significativos, a começar:

- no âmbito tecnológico, de melhores ferramentas computacionais, bem como de novos programas e técnicas de modelagem e de gerenciamento de demanda;
- dos avanços da tecnologia de informação e da telemática, que possibilitam maior interação e maior acompanhamento social do processo.
- de aspectos conceituais do planejamento em si, ultrapassando as concepções tradicionais que levam a geração de alternativas orientadas por previsões de demanda, e introduzindo discussões relativas às interfaces do transporte com os usos do solo, bem como internalizando ao planejamento a preocupação ambiental e social;
- de aspectos sociais no processo de planejamento, que resultam e decorrem de maior participação dos diversos atores envolvidos em processos de consulta e decisão, bem como em fases de avaliação crítica e de retro-alimentação do processo.

Nesse contexto, o que se pode propor? Embora a retomada mais generalizada, imposta até por Lei (e nesse campo, o Estatuto da Cidade avança no sentido de cobrar a adoção de Planos Diretores de transporte para cidades de mais de 500 mil habitantes), do planejamento diretor seja um imperativo do momento, há de se reconhecer, de outro, que o planejamento tradicional de transportes, com metodologias importadas dos países industrializados, vem mostrando limitações até nos seus países de origem.

Já há décadas, e em tom crescente nos últimos anos, se postula que a estratégia de mobilidade tem de ser pensada no contexto de estratégias de desenvolvimento urbano. Discursos em prol das cidades de caminhos curtos, mistura de funções e redes de pólos vêm sendo correspondidos, na prática, com a implantação de projetos urbanos estruturantes (projetos de renovação de centros ou de implantação de novos centros periféricos), onde ao sistema de transporte de massa, modernizado, cabe o papel de fornecer o esqueleto na transformação do espaço. Conceitos de transit mall ou transit city (Cervero, 1998; Dittmar e Ohland, 2004) fazem parte dos grandes projetos imobiliários, até nos Estados Unidos, onde a política de transporte tem sido notoriamente devotada ao carro particular.

Entretanto, mesmo esses projetos de renovação urbana podem ser basicamente dependentes de recursos públicos, cabendo à iniciativa privada tão somente a implantação dos projetos imobiliários. A essa estratégia tradicional ainda sob ótica de

financiamento de infra-estruturas públicas, se contrapõe hoje cada vez mais a opção da participação da iniciativa privada como parceiro do Poder Público também nesse setor.

Portanto, o moderno planejamento estratégico de transporte não pode mais, hoje, tão somente prever as intervenções no sistema de mobilidade urbana e no uso do solo, pressupondo que a execução das medidas propostas seria única e exclusivamente responsabilidade do Poder Público: ele tem de prever, antecipar e mesmo criar espaços para a participação do setor privado.

Nesse contexto, um outro elemento tem de ser incorporado: a inserção da iniciativa privada coloca uma preocupação a mais no planejamento que é a análise da viabilidade econômica e financeira dos projetos. Ora, tal viabilidade não se dá apenas pela receita tarifária calculada a partir de uma demanda prevista, complementada com receitas de projetos conexos. Essas receitas continuam básicas, mas há de se assegurar que a economia urbana e a melhoria da capacidade econômica da população em geral possam garantir com relativa estabilidade e um mínimo de risco comercial o fluxo de caixa contratado no seio da parceria. Isso pressupõe que o planejamento estratégico da mobilidade não apenas esteja inserido nas grandes estratégias de desenvolvimento territorial da cidade, mas igualmente se preocupe com o ambiente econômico e social da cidade.

Assim, o moderno planejamento estratégico da mobilidade haverá de ampliar consideravelmente seu escopo, abrangendo não apenas os investimentos e as políticas públicas para a mobilidade, mas também:

- as perspectivas do desenvolvimento urbano, tal como previsto no plano diretor da cidade;
- as opções de grandes projetos estruturantes da cidade;
- os espaços da participação privada;
- os cenários para o desenvolvimento local e para as políticas públicas sociais.

Por mais que o planejamento estratégico da mobilidade continue afeto a seu escopo específico de estruturar e adaptar o sistema de mobilidade, suas necessidades de informação se ampliam para esses elementos todos.

No fundo, o planejamento da mobilidade constituirá apenas um braço de uma intervenção integrada no território urbano, que incluirá:

- adaptações dos Planos Diretores Urbanos e da legislação urbanística
- projetos urbanos estruturantes (renovações urbanas, novos centros econômicos e áreas residenciais, grandes equipamentos tais como estádios, parques etc.)
- políticas integrativas no plano econômico e social, cabendo destacar as políticas de marketing urbano, de apoio ao desenvolvimento industrial e ao empreendedorismo, política habitacional, educacional, de saúde, cultural, lazer, segurança, promoção social e proteção ao patrimônio natural e construído;
- programas e políticas para sistemas de utilidades públicas;
- política e plano diretor da mobilidade urbana;
- grandes projetos estruturantes do sistema viário, do transporte de massa e de terminais;
- projetos de parceria público-privada, tanto no sistema de mobilidade quanto nos equipamentos públicos em geral;
- engenharia financeira dos projetos;

- política regulatória e engenharia contratual das parcerias com a iniciativa privada;
- processo de participação e negociação política.

Essa intervenção integrada eleva, portanto, o planejamento urbano a uma mais elaborada Engenharia Territorial, que visa a promoção econômica geral, além da melhoria da qualidade de vida na cidade, dentro dos limites interpostos pelas metas maiores de sustentabilidade ambiental.

No que tange mais especificamente ao planejamento de transporte, esse se inserirá na Engenharia Territorial, adequando os seguintes elementos de mobilidade:

- gestão da demanda;
- transporte coletivo (rede integrada);
- sistema viário (inclusive passeios públicos);
- circulação viária (incluindo moderação de tráfego e educação de trânsito);
- estacionamentos e garagens;
- calçadas;
- ciclovias;
- adaptação de logradouros a portadores de necessidades especial;
- logística urbana (terminais, regulação do transporte de carga urbana);

### **Introduzir reais elementos de competitividade na regulamentação setorial**

A política regulatória de transportes públicos urbanos no Brasil é, infelizmente, uma das mais conservadoras dentre as nações de expressão mundial. Uma regulamentação que não prioriza nem induz à melhoria de produtividade —ao contrário, até premia a ineficiência e o aumento de custos— e não exige dos operadores que eles sejam mais e mais eficientes e que transfiram parcelas desse ganho de eficiência e produtividade para os usuários, como condição para crescimento e mesmo permanência no mercado, como, aliás, é a regra nas economias capitalistas (Orrico Filho e Santos, 2003).

A falta de competitividade deriva precisamente da falta de real competição interna e conflita com os tempos atuais que exigem a competição como instrumento de eficiência econômica e até como valor moral. Um setor que permanece não competitivo, preso a pretensos direitos adquiridos, acaba por se isolar e se marginalizar politicamente. (Aragão et al., 2004b). Enquanto serviço público constitucionalmente definido, o transporte público regular por ônibus requer que a competitividade seja tratada no âmbito de uma adequada política regulatória pré-competição, executada por Administrações capazes e politicamente valorizadas, especialmente no que concerne a:

- assegurar a ordem no mercado, protegendo os incumbentes legais contra a competição desleal e/ou irregular;
- garantir a universalização de acesso ao serviço;
- e imprimir melhorias contínuas nas condições infra-estruturais da produção do serviço, erigindo-se o transporte em prioridade para a inversão, seja ela pública, privada ou em regime de parceria.

São necessários mecanismos que obriguem a busca de eficiência, mas que também propiciem a transferência de, ao menos, uma parcela dos ganhos para os usuários, pois, tarifas injustas, fazem com que os trabalhadores gastem mais em transportes e deixem de consumir outros bens, sejam elas alimentos, roupas, educação, lazer etc.

### **Construir uma política tarifária de transporte público justa e sustentável**

Como regra geral, os países desenvolvidos têm uma política abrangente para o financiamento dos transportes. Quase todos buscam recursos de segmentos que mesmo não fazendo uso dos transportes públicos, se beneficiam de sua existência. São os chamados beneficiados indiretos, grupo formado principalmente por automobilistas, proprietários de imóveis e empresas em geral. Esta ação, na verdade, reduz o valor das tarifas porque boa parte dos investimentos, e mesmo dos custos operacionais diretos, são suportados por beneficiados não usuários. Note-se, não usuários, porém beneficiados dos transportes públicos.

A tônica poderia ser sintetizada em três palavras:

- a) justiça, na medida em que se buscam recursos dos beneficiados indiretos e não apenas dos usuários pois, afinal, estes não são os únicos beneficiados;
- b) responsabilidade, na medida em que há forte responsabilidade local quanto à decisão de impor a contribuição obrigatória, o que exige comprometimento com o desenvolvimento socioeconômico local e evita demagogia tributária; e,
- c) transparência, uma vez que os recursos sejam socialmente administrados.

Quanto ao último ponto destacado acima, há sempre um comitê gestor no qual participam representantes dos diversos setores contribuintes para o fundo e não apenas representantes do setor transportes. Isto provoca e exige eficiência no uso do dinheiro.

A experiência de alguns países nos mostra que a política tarifária de transportes públicos brasileira, baseada apenas (ou quase) no pagamento pelos usuários, além de conservadora, é extremamente perversa. Sua implementação persistente não só resulta em tarifas elevadas mas também cria um subsídio invertido: os usuários, as camadas pobres, financiam a liberação de espaço viário para automobilistas, o acesso às compras e a valorização de capital dos proprietários de imóveis.

Assim, e em sentido inverso, a construção de uma política tarifária justa e sustentável de transportes públicos deverá se estruturar em dois importantes princípios:

- a) a repartição social dos encargos de financiamento, significando a participação financeira, política e social dos diversos segmentos que se beneficiam da existência e do funcionamento dos transportes públicos, sejam eles usuários diretos ou beneficiados indiretos como o transporte individual, as empresas em geral, o comércio e os proprietários imobiliários; e,
- b) a capacidade de pagamento desses atores, para que o transporte seja mecanismo de solidariedade e ajude a promover o crescimento e o desenvolvimento humano, alvo maior das políticas públicas.

É importante notar, entretanto, como afirmam Santos et al. (2005b), que não é a mobilidade o que realmente importa, mas a acessibilidade das pessoas às oportunidades (de trabalho, cultura, saúde, educação, lazer, consumo etc.) que as cidades oferecem. E esse é o valor social significativo em um desenvolvimento sustentável e em uma sociedade menos desigual e mais justa.



## REFERÊNCIAS

AGUNE, A. E BRAGA, J. C.

1979

*Considerações sobre a política de transportes no Brasil: evolução e crise do padrão "automobilístico-rodoviário" (1956-1975)*. São Paulo: Fundap.

ALBERT, M.

1991

*Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Editions du Seuil.

ARAGÃO, J.

ET AL. 2004a

*Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional*. Natal: EDUFRN.

ARAGÃO, J.; SANTOS, E.;

ORRICO FILHO, R.;

BRASILEIRO A.

2004b

"Sacudindo a poeira e construindo o novo ciclo de desenvolvimento do transporte público por ônibus". In: Santos, E. e Aragão, J. (orgs.) *Transporte em tempos de reforma*. Estudos sobre o Transporte Urbano. 2. ed. Natal: EDUFRN, p. 23-47.

BARBOZA, K. F.; SANTOS, E.;

ORRICO FILHO, R.

2003

"Diretrizes para o aperfeiçoamento dos regulamentos do transporte público urbano de passageiros: o confronto de três estudos". *Transportes*, v. XI, n. 2, p. 5-13.

BEAUD, M.

1981

*Histoire du capitalisme: de 1500 à nos jours*. Paris: Editions du Seuil.

BLEANEY, M.

1985

*The rise and the fall of keynesian economics*. Londres: MacMillan.

BOOTH, D.; HANMER,

L. E LOVELL, E.

2000

*Poverty and transport*. A report prepared for the World Bank in collaboration with DFID. Londres: Overseas Development Studies.

BRASILEIRO, A.

1991

*Développement urbain et transports collectifs urbains au Brésil*. Enseignements de Recife et Curitiba. Thèse de Doctorat, École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, França.

BRASILEIRO, A.

1994

*Curitiba et Recife dans l'organisation des transports au Brésil*. Paris: INRETS/CO-DATU.

BRASILEIRO, A. E HENRY, E.

(orgs.)

1999

*Viação ilimitada*. Ônibus das cidades brasileiras. São Paulo: Cultura.

BRASILEIRO, A. E SANTOS, E.

2003

"Desafios a la gestión metropolitana de servicios públicos en Brasil". *Gestión y análisis de políticas públicas*, v. 24, p. 124-149.

CERVERO, R.

1998

*The Transit Metropolis*. A Global Inquiry. Washington, DC: The Island Press.

DITTMAR, H. E OHLAND, G.

(orgs.)

2004

*The new transit town*. Best practices in transit-oriented development. Washington, D.C.: The Island Press.

FIGUEROA, O.

2004

*El transporte urbano latinoamericano en la globalización*. Políticas y efectos. Santiago de Chile: mimeo.

GENEREUX, J.

1992

*Introduction à la économie*. Paris: Éditions du Seuil.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, J.

2003

*Regulating infrastructure: monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge, Mass.: Harvard UP.

GÓMEZ-IBÁÑEZ,

J. E MEYER, J.

1993

*Going private*. Washington, DC: The Brookings Institution.

GOMIDE, A.

2005

"Bidding processes in Brazilian urban bus systems: the case of Belo Horizonte". In: Hensher, D. (org.). *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Oxford: Elsevier, p. 765-776.

GWILLIAM, K.

2003

"Cities on the move". A World Bank Policy Strategy Review. Washington, DC: World Bank Publications.

<p>HOBSBAWM, E. 1994 Age of extremes. The short Twentieth Century: 1914-1991. Londres: Pantheon Books.</p>	<p>SANTOS, E. E ARAGÃO, J. 2004 "Elementos conceituais para uma regulamentação sistêmica do transporte urbano de passageiros". In: Santos, E. e Aragão, J. (orgs.) <i>Transporte em tempos de reforma</i>. Estudos sobre o Transporte Urbano. 2. ed. Natal: EDUFRN, p. 217-240.</p>	<p>TORQUATO, A. E SANTOS, E. 2004 "Políticas de transporte e pobreza urbana: Reflexões e evidências em um bairro periférico de Natal". In: <i>Anais do XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino de Transportes (ANPET)</i>, v. II, p. 1300-1311. Florianópolis, Brasil.</p>
<p>LIMA NETO, O. ET AL. (coord.) 2003 <i>Transportes no Brasil</i>. História e reflexões. Recife: EDUFPE.</p>	<p>SANTOS, E.; ORRICO FILHO, R. E BARBOZA, K.</p>	<p>VELTZ, P. 2005 <i>Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel</i>. Paris, PUF.</p>
<p>NEWBERY, D. 2000 <i>Privatization, restructuring, and regulation of network utilities</i>. Cambridge, Mass.: The MIT Press.</p> <p>ORRICO FILHO, R.; BRASILEIRO, A.; ARAGÃO, J. E SANTOS, E.</p>	<p>2005a "Competition or complementarity: regulatory options for urban road transit in Brazilian cities". In: Hensher, D. (org.) <i>Competition and Ownership in Land Passenger Transport</i>. Oxford: Elsevier, p. 331-341.</p>	
<p>1996 <i>Ônibus urbano</i>. Regulamentação e mercados. Brasília: LGE.</p>	<p>SANTOS, E.; SILVA A. P E MORAIS, T.</p>	
<p>ORRICO FILHO, R.; SANTOS, E.</p>	<p>2005b "Exclusão social, transporte e políticas públicas". In: CNT/ANPET (orgs.) <i>Transporte em transformação IX</i>. Brasília: LGE, p. 23-40.</p>	
<p>2002 "Urban bus transport in Brazil: regulation and competition". <i>Asian Journal of transport and infrastructure</i>, v. 9, n. 1, p. 39-60.</p>	<p>SASSEN, S. 2004 "Globalização da economia e as cidades". In: Schiffer, S. (org.) <i>Globalização e estrutura urbana</i>. São Paulo: Hucitec.</p>	
<p>RIOUX, J.-P. 1972 <i>La Révolution Industrielle</i>. Paris: Editions du Seuil.</p>	<p>SCHIFFER, S. (org.) 2004 <i>Globalização e estrutura urbana</i>. São Paulo: Hucitec.</p>	
<p>ROSS, J. 1998 <i>Linking Europe: transport policies and politics in the European Union</i>. Londres: Praeger.</p>	<p>SICA, P. 1981 <i>Storia dell'Urbanistica</i>. Il Novecento. Milano: G. Laterza.</p>	
<p>SANTOS, E. 2000 <i>Concentração em mercados de ônibus urbanos no Brasil: uma análise do papel da regulamentação</i>. Tese de Doutorado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil.</p>	<p>SOARES, L. 2003 <i>Os porquês da desordem mundial</i>. O desastre social. São Paulo: Record.</p>	