

LEGISLAÇÃO

O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana

Alexandre de Ávila Gomide*

Pesquisador do Ipea, atualmente em licença para doutoramento em Administração Pública e Governo na FGV. Foi diretor de regulação e gestão da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades
E-mail: alexandre.gomide@ipea.gov.br



Em agosto de 2007, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e aprova outras providências (PL 1687/2007). Este projeto consubstancia a política de desenvolvimento urbano, no que se refere aos transportes urbanos, regulamentando os artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal. As diretrizes da política de mobilidade urbana foram formuladas pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, num processo de discussão que se iniciou em setembro de 2004 e foi concluído em agosto de 2006, quando da sua aprovação pelo Conselho das Cidades.

Este trabalho tem como objetivo fornecer elementos para se compreender o processo político e o contexto institucional que desembocou na formulação do projeto de lei e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional. Modelos teóricos sobre o processo de políticas públicas (*policy process*) são utilizados como quadro de referência analítica, especificamente de definição de agenda governamental. O trabalho emprega uma metodologia qualitativa de pesquisa, com base na análise documental, como também se apóia nas percepções do autor que coordenou o processo de elaboração e discussão do projeto de lei.

O texto está organizado em três seções, além desta introdução. Na seção seguinte são apresentados, de forma sucinta, os modelos analíticos aplicados. Na seção três é analisado o contexto político e institucional em que foram formuladas as diretrizes da política de mobilidade urbana do primeiro governo Lula, inclusive das diferentes

* O autor agradece a Carlos Morales, Renato Boareto e a professora Marta Farah pelos comentários à versão preliminar do texto, eximindo-os, contudo, da responsabilidade das opiniões emitidas.



www.antp.org.br

definições do problema e das propostas para a sua solução que estiveram em disputa. Na seção final são proporcionadas as considerações finais do trabalho.

DEFINIÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura sobre processos de políticas públicas (ver Sabatier, 2007), dois modelos se destacam sobre definição de agenda governamental: o modelo de “fluxos múltiplos” (*multiple streams framework*), de John W. Kingdon, e a teoria do “equilíbrio pontuado” (*punctuated-equilibrium theory*) desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones.¹

Segundo Zahariadis (1998), o modelo de fluxos múltiplos de Kingdon é o mais adequado para explicar como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambigüidade de objetivos e ambientes instáveis, onde as escolhas são dependentes do contexto político. Kingdon diferencia três tipos de agenda, construindo uma tipologia útil para a análise de casos concretos: a não-governamental, a governamental e a de decisão. A primeira contém assuntos e temas que são reconhecidos pelo público em geral sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal (i.e. que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades) e a última contém a lista dos assuntos que efetivamente serão decididos. Segundo o modelo, é a convergência de três fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais certos problemas vão para a agenda de decisão enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do governo, quais sejam: problema, solução (*policy*) e política (*politics*).

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de uma crise ou evento dramático; por um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chamam a atenção das autoridades; e da acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o reconhecimento de novos problemas. A formulação da solução (*policy*) depende dos especialistas da comunidade técnica-científica em questão que desenvolvem e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública). Kingdon (1995) considera que as idéias geradas nesse fluxo não estão, necessariamente, relacionadas

1. Para uma excelente resenha sobre esses dois modelos, ver Capella (2005).

ao reconhecimento de problemas específicos. Por isso, as questões na agenda governamental não vêm aos pares (problemas e soluções).²

Contudo, para um problema entrar na agenda é determinante o processo político – e este tem uma dinâmica própria. Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda pode vir de uma mudança de governo que traz novos atores ao poder; da atuação das forças organizadas da sociedade que têm sucesso em levar suas demandas ao governo; e das mudanças no “clima nacional” (*national mood*), ou seja, de uma situação onde as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas preocupações. Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema se insira na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto político favorável, onde o problema seja reconhecido. Também, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida: é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações causais, e que existam soluções viáveis e aceitáveis. Portanto, é a conjunção dos três fluxos (*problems, policies and politics*) que abre uma “janela de oportunidade” (*policy window*) para que uma questão vá para a agenda de decisão (do mesmo modo, uma “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais). Para a junção dos três fluxos é do mesmo modo necessária a atuação dos “empreendedores políticos” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa idéia ou projeto visando a sua concretização. Tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Eles, por conseguinte, desempenham papel essencial na amarração entre problemas e soluções, problemas e forças políticas e entre estas e as propostas existentes (Kingdon, 1995, p. 112).

Por sua vez, a teoria do “equilíbrio pontuado” responde porque determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. Grosso modo, o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação onde um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas idéias, propostas e participantes,

2. “People do not necessarily solve problems (...) Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions” (Kingdon, 2003, apud Capella, 2005, p. 6).



www.antp.org.br

numa condição de “realimentação negativa”. Fundamental no modelo é a forma de se apresentar o problema, pois a maneira como a questão é definida e difundida pode favorecer o *status quo* ou a mudança. Assim, para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo uma situação de “equilíbrio”, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o mesmo, uma nova imagem de política (*policy image*). É por isso que a disputa em torno da definição de um problema é central na luta política. O desenvolvimento de uma nova *policy image* define o contexto institucional, a arena para a sua difusão (*policy venue*). Tal posicionamento institucional é importante porque enquanto algumas jurisdições são refratárias aos argumentos desenvolvidos, outras são favoráveis à sua condução, fornecendo o suporte necessário para o seu encaminhamento e decisão. Desse modo, somente uma nova imagem do problema e uma nova arena institucional seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio” e retro-alimentação negativa, levando um problema para a agenda de decisão.

Os modelos de “fluxos múltiplos” e “equilíbrio pontuado” tratam do processo de definição da agenda governamental numa perspectiva não-racional, uma lógica sistêmica e contingente. De acordo com o modelo de fluxos múltiplos, uma política pública não surge de um processo seqüencial e ordenado, onde as soluções sucedem os problemas. O reconhecimento de um problema, por si só, não garante a ação do governo por meio de uma política pública; é necessário um contexto político e institucional favorável. É necessária a junção entre solução e problema num contexto político próprio. O modelo de equilíbrio pontuado, por sua vez, mostra que a (re)definição de um problema e de sua arena institucional pode favorecer a inércia ou a mudança, sendo fundamentais para o sucesso de uma política pública. Portanto, processos moldam resultados e decisões são dependentes do contexto em que são tomadas. Tais abordagens são de grande valia para a análise do objeto deste trabalho, as diretrizes da política de mobilidade urbana do governo Lula.

O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

Com a mudança de governo na esfera federal em 2003, foi criado o Ministério das Cidades. Este ministério foi fruto da articulação histórica do movimento pela reforma urbana que, desde a década de 1980, agregou os movimentos comunitários, sindicais e setoriais urbanos. O novo ministério foi estruturado com a criação de quatro secretarias, envolvendo os principais setores relacionados ao desenvolvimento urbano: habitação, saneamento, programas urbanos e transportes urbanos. Foram também transferidos ao Ministério das Cidades o

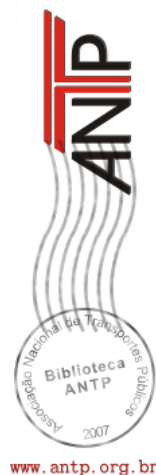
Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que pertencia ao Ministério da Justiça, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), que estavam no Ministério dos Transportes.

A criação do Ministério das Cidades significou um novo contexto institucional para a questão dos transportes urbanos em nível federal. As ações previstas para a área almejavam a sua integração com as demais políticas urbanas, especialmente de controle e uso do solo (Ministério das Cidades, 2004a). Nesse sentido, a recém-criada Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob) constituiu-se um novo ponto de canalização das demandas do setor.

Problema, política e soluções

Pode-se afirmar que o reconhecimento do problema do transporte urbano pelo governo federal pós-1990, ano da extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), se iniciou em 2000, quando da criação do Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTrans) na antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR). As condições alegadas que levaram a tal ato foram (Sedu, 2001): as mudanças verificadas na dinâmica da ocupação urbana, com maior crescimento da periferia, que geraram uma demanda de transporte distinta da rede construída; o crescimento do transporte individual e do transporte informal; a sobrecarga do sistema viário das cidades; e o elevado número de mortes por atropelamento, como conseqüência da disputa pelo uso do espaço viário entre pedestres e automóveis. Mas, pode-se alegar que foi a queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos no período após a estabilização da moeda (1996-1999), que desencadeou uma crise econômica e financeira nas empresas operadoras dos serviços, o fato que levou a criação do GTrans em 2000.

O grupo executivo desenvolveu, no período 2000-2002, trabalhos para a formulação de uma política nacional para o setor, incluindo a elaboração de uma proposta de legislação federal para o transporte coletivo. Ressalte-se que o anteprojeto de lei resultante deste processo provocou reações antagônicas dentro da comunidade do setor, especialmente por permitir a acomodação da frágil situação regulatória dos serviços de ônibus urbanos em todo o Brasil (como se sabe, na maioria das cidades, os serviços operam à revelia da atual legislação de concessões e permissões de serviços públicos). Mesmo assim, a proposta foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República, porém sem providências. No início de 2003, sob o novo governo, o anteprojeto foi retirado da Casa Civil, a pedido do Ministério das Cidades.



Por sua vez, a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob) apontou em seu diagnóstico acerca do problema (Ministério das Cidades, 2004b): o crescimento urbano desordenado, com o conseqüente “espraiamento” das cidades, que provocou o encarecimento da oferta adequada dos serviços de transporte e a segregação sócio-espacial dos mais pobres; os custos sociais, ambientais e econômicos provocados pelo atual modelo de mobilidade urbana das cidades brasileiras (congestionamentos, poluição, acidentes, consumo ineficiente de energia não-renovável e desigualdade na apropriação do espaço de circulação); a baixa capacidade de investimento público para fazer frente às necessidades de infra-estrutura de transportes nas grandes cidades (metrô, corredores de ônibus etc.); as mudanças de hábitos e necessidades de deslocamentos da população, causados pelo processo de reestruturação produtiva, pela ampliação do uso dos meios de transporte individual (autos e motos), e pelas novas tecnologias de comunicação;³ a baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas, sobretudo nas regiões metropolitanas; a baixa capacidade de gestão do setor público municipal; e a fragilidade e a inadequação do atual modelo de regulação dos serviços de transporte coletivo na maioria das cidades brasileiras.

Mas, foram as mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas em 2003 em várias cidades brasileiras, sob a forma de protestos de estudantes, que fizeram com que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas, sobretudo dos prefeitos municipais. Em julho daquele ano, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) convocou uma reunião extraordinária para discutir a “desoneração dos custos do transporte urbano” como forma de baratear as tarifas dos serviços.

Entre as propostas defendidas para solucionar o problema, os prefeitos referendaram a da redução, pelo governo federal, de 50% no preço do óleo diesel, para que as empresas do transporte público reduzissem em 10% suas tarifas em todo o Brasil. Foram também defendidas propostas de redução do IPI e do ICMS para aumentar a produção e renovação das frotas de veículos de transporte coletivo e a mudança da forma de recolhimento dos encargos trabalhistas sobre

3. Segundo Cobb & Elder (1995), entre os eventos que iniciam a discussão de uma questão ou problema, encontra-se a mudança tecnológica. O aparecimento das vans, que possibilitaram a informalidade nos serviços, e o barateamento relativo dos automóveis e motocicletas, que provocou o crescimento da motorização individual, promoveram mudanças significativas no mercado de transportes urbanos, com a queda da demanda pelos serviços de transporte coletivo. Além disso, as transformações sócio-espaciais e econômicas fizeram com que os fluxos de deslocamentos deixassem de ter horários e pontos específicos, já que a rotina de trabalho é cada vez menos fixa. Com essas mudanças, os congestionamentos deixaram de ter pontos e horários determinados, espalhando-se por todas as regiões das grandes cidades.

as empresas operadoras. O documento final da reunião, a Carta de Salvador, propôs também a aplicação de 75% dos recursos da Cide (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre as operações realizadas com combustíveis) para um fundo nacional de transporte, dos quais 25% seriam destinados para o transporte público urbano, entre outras medidas.

Em paralelo, foi criado o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT), uma articulação entre organizações do setor para pressionar o governo federal a atender as reivindicações apresentadas. Em seu documento base, o MDT afirma acontecer “uma exclusão social cada vez maior nos serviços de transporte público coletivo” com “a necessidade da redução das tarifas pagas pelos usuários”.⁴ Como braço político do MDT, foi lançada na Câmara dos Deputados a Frente Parlamentar do Transporte Público.

Destaque-se que as mobilizações políticas para a desoneração das tarifas do transporte coletivo se utilizaram de informações e indicadores dos estudos e pesquisas realizados sobre o tema “transporte urbano, pobreza e inclusão social” (ver Gomide, 2003; Itrans, 2004), como também se aproveitaram do clima nacional (*national mood*) de apoio ao programa Fome Zero de erradicação da extrema pobreza no Brasil, associando as altas tarifas do transporte público com a exclusão social. De acordo com o modelo de fluxos múltiplos, as soluções existentes procuram um contexto político para se viabilizarem. A proposta de redução da carga tributária sobre os serviços de ônibus urbano já constava da agenda comum da política nacional para o transporte urbano proposta pela Sedu/PR em 2002, porém, sob a justificativa de redução dos custos para a melhoria da competitividade do transporte coletivo urbano.

Sob a pressão dos prefeitos, o governo federal cria, em novembro de 2003, o Grupo de Trabalho de Transporte Urbano do Comitê de Articulação Federativa da Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil. Dos trabalhos do grupo resultou o consenso da necessidade de tratar a questão de maneira mais ampla, buscando a construção de um “pacto federativo” entre o governo federal e os governos estaduais e municipais para lidar com o problema. Porém, as propostas formuladas pelo grupo, consubstanciadas em relatório, não foram aprovadas pela coordenação de governo. As propostas compreendiam, entre outras ações, a desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamento das empresas operadoras; redução em 50% do preço do diesel para o transporte coletivo urbano; a busca de fontes extratarifárias para o custeio dos atuais descontos e gratuidades

4. <http://portal.antp.org.br/brasil/MDT%20biblioteca/MDT/DOCUMENTO%20BASE.pdf>.



www.antp.org.br

concedidos para grupos e segmentos específicos de usuários do transporte coletivo (idosos, estudantes etc.); e a destinação de 25% da Cide-combustível do governo federal para o transporte urbano.

Em 2005, com a posse dos novos prefeitos eleitos, foi organizado pela Frente Nacional de Prefeitos outro seminário, em Salvador, que contou com a presença de diversos ministros de Estado, no qual novamente o problema foi colocado. Como decorrência, ocorreu mais uma tentativa de negociação com o governo federal, em que a Semob e secretários municipais de transporte urbano formulam um novo rol de medidas a serem levadas para aprovação do governo federal e dos prefeitos. As propostas apresentadas dessa vez compreenderam: medidas de subvenção econômica às tarifas com recursos da União e sob contrapartidas locais; renúncia fiscal sobre o óleo diesel para barateá-lo; linhas de financiamento para infra-estrutura e modernização da gestão pública local; e o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei contemplando uma reforma regulatória e institucional no setor. As propostas, todavia, não foram objeto de decisão pelo executivo federal, mais uma vez.

No último ano do primeiro mandato do presidente Lula, sob pressão dos movimentos políticos pela desoneração da tarifa, a Semob elabora o documento intitulado *Proposta de barateamento das tarifas do transporte público urbano* (Semob, 2006). O relatório, divulgado no início de 2007, trouxe um diagnóstico diferente, mais profundo sobre as causas do problema,⁵ e novas propostas. Estas abarcaram ações de caráter emergencial e estrutural: subvenção econômica às tarifas com recursos provenientes da União, sob contrapartidas locais;⁶ ações de fortalecimento da gestão pública local; investimentos em infra-estrutura urbana de transporte; vantagens de crédito para modernização da frota de veículos; e envio pelo executivo do projeto de lei da política de mobilidade urbana. Ainda nesse escopo, o

5. De acordo com o texto, “(...) grande parte do aumento dos custos é provocada pelo aumento da quilometragem produzida e da frota de veículos em níveis incompatíveis com a demanda, devido à má administração das redes e à não integração dos serviços. Existe, hoje, um (quase) total desrespeito aos princípios e à própria legislação de concessões e permissões de serviços públicos, com ausência de licitações competitivas para delegação da operação do transporte coletivo. Ademais, o quadro regulatório carece de estabilidade e modernização, com a introdução de mecanismos de fixação e reajustes de tarifas com metodologias transparentes e com bons fundamentos técnicos, tanto para o aumento do volume de investimentos nos serviços quanto para incentivar ganhos de eficiência com reflexos positivos nas tarifas.” (Semob, 2006, p. 29)

6. Como contrapartida à subvenção, seria exigido dos municípios: a licitação dos serviços de ônibus urbano com base na atual legislação e em diretrizes fixadas pelo governo federal; o reajuste das tarifas com base em índices de preços preestabelecidos; implantação de sistemas de controle operacional e da arrecadação (bilhetagem eletrônica); desenvolvimento ou atualização de plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal; integração das redes municipais, para o caso das regiões metropolitanas; e utilização dos recursos da Cide já repassados aos governos municipais para infra-estrutura do transporte coletivo urbano.

governo federal propôs, através da Semob, a aplicação das medidas apresentadas por intermédio de um projeto-piloto numa região metropolitana a ser definida.

A reação do movimento pela desoneração da tarifa ao documento, porém, não foi positiva. O editorial do informativo de maio/junho de 2007 da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU, organização-membro do MDT) trouxe uma crítica ao diagnóstico apresentado pela Semob, argumentando pela “insuficiência das medidas propostas pelo governo federal”.

No dia 2 de agosto de 2007, na abertura da 50ª reunião geral da Frente Nacional de Prefeitos em São Paulo, o ministro das Relações Institucionais anunciou o envio pelo presidente da República do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana. No evento, a FNP aprovou uma resolução de apoio à medida do governo federal, mas reafirmou a necessidade de um pacto federativo para a desoneração das tarifas com a execução de um projeto-piloto, na forma proposta, em região metropolitana a ser definida. Entretanto, após o anúncio do envio ao Congresso do projeto de lei, o ministro das Cidades troca o comando da Semob e anuncia a intenção do governo federal de formular o “PAC da mobilidade urbana”, para aumentar os recursos destinados para construção de vias expressas de ônibus, ciclovias, pavimentação urbana e sinalização para o transporte coletivo nas cidades.

As diretrizes da política de mobilidade urbana

A motivação para a formulação de um novo marco regulatório para os transportes urbanos decorreu do diagnóstico do atual modelo de mobilidade feito pela Semob. De acordo com o documento de fundamentação da proposta do projeto de lei, a continuar como estão, as cidades brasileiras caminharão a passos largos para a insustentabilidade, com significativos custos sociais, econômicos e ambientais. Logo, julgou-se haver espaço para formulação de uma política em nível nacional (e não apenas local).

Ressalte-se que, historicamente, os transportes urbanos desenvolveram-se no Brasil devido à existência de políticas articuladas em nível nacional. Foram as medidas institucionais e financeiras tomadas pelo governo federal, entre os anos 1970 e 1980, que consolidaram o setor no país. Tais medidas incluíram a institucionalização de um sistema nacional de transportes urbanos; a constituição de um fundo para o financiamento com recursos vinculados; o estabelecimento de planos metropolitanos; e a criação de um aparato organizacional dentro do aparelho do Estado que dava assistência técnica e financeira à implantação da política nos estados e municípios (a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, EBTU, e a Empresa Brasileira de

Planejamento de Transportes, Geipot). Deu-se também no período a execução de um amplo programa de capacitação e formação de pessoal técnico (Geipot, 2001). Pode-se dizer que o vale-transporte, instituído por lei no final de 1985, foi a última ação expressiva do governo federal para o setor.⁷

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, entendeu-se haver condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma nova política de mobilidade urbana, agora sob o estado democrático e o princípio da cooperação federativa. A fundamentação jurídica para essa iniciativa baseou-se no entendimento de que a política de mobilidade urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano, conforme dispõe o art. 182 da Constituição Federal. Em outras palavras, entendeu-se que as condições de deslocamento das pessoas e bens na cidade estão intimamente relacionadas com o desenvolvimento urbano e o bem-estar social. A política de mobilidade urbana tem, desse modo, objeto mais amplo que os serviços de transportes urbanos: trata-se, na verdade, da relação dos deslocamentos de pessoas e bens com a própria cidade e de seu planejamento para o desenvolvimento de suas funções sociais, proporcionando o acesso universal dos cidadãos às oportunidades que a vida na urbe oferece.⁸

A essência do projeto é a mudança institucional, ou seja, das regras e normas que definem, parametrizam e estruturam o comportamento e a relação das pessoas, das organizações e dos meios e serviços de transportes com a cidade. Daí, a formulação de um novo conceito – o de mobilidade urbana para a cidade sustentável. Os transportes urbanos, por sua vez, foram definidos “como o conjunto dos meios e serviços utilizados para o deslocamento de pessoas e bens na cidade” (parágrafo único do art. 1º do PL 1687/2007).



www.antp.org.br

7. É interessante o fato que a instituição do vale-transporte em 1985-1986 veio a resolver um problema parecido ao apresentado pelo movimento pelo barateamento da tarifa em 2003-2004. Porém, ao invés de subsídios aos sistemas de ônibus urbano ou isenções tributárias, o governo federal optou por uma solução diferente: a transferência aos empregadores da responsabilidade de subsidiar diretamente os gastos mensais de transporte coletivo de seus empregados com seus deslocamentos para o trabalho em valor que exceder 6% de seus salários.

8. Conforme a exposição de motivos interministerial do PL 1687/2007, o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de julho de 2001) estabeleceu as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição. Porém, com relação à mobilidade urbana, o Estatuto da Cidade apenas dispôs sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes (vide o § 2º do art. 41 da lei). Assim, entendeu-se que, por opção metodológica e de técnica legislativa, o legislador optou por tratar das questões relativas aos transportes urbanos apenas na sua interação direta com um dos instrumentos da política urbana, o plano diretor municipal, remetendo, dessa maneira, para outro título legal a fixação das diretrizes para os transportes urbanos (de igual forma procedendo em relação aos demais setores de desenvolvimento urbano, como o saneamento básico). Ademais, o conceito de mobilidade urbana adotado, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, contém conhecimentos específicos, técnicos e jurídicos suficientemente desenvolvidos para justificar um título autônomo.

O processo de elaboração do projeto de lei foi marcado pela discussão com os diversos atores. Os debates foram iniciados em setembro de 2004, com a aprovação das premissas da política pelo Conselho das Cidades. Em seguida, foi elaborado um documento com a fundamentação do projeto, que foi apresentado e discutido em diversas reuniões com as entidades representativas do setor e da sociedade civil organizada.⁹ Após, redigiu-se, com a participação da Casa Civil, o anteprojeto de lei. Este foi submetido à apreciação pública, pela realização de 11 seminários regionais que tiveram caráter de audiência pública.¹⁰ O anteprojeto foi objeto de emendas e sugestões de representantes dos governos municipais e estaduais, operadores de serviços de transportes coletivos (públicos e privados), vereadores, deputados estaduais e federais, movimentos sociais e ONGs. Em paralelo, foi realizado um processo de consulta pública simplificado, sendo disponibilizado um endereço eletrônico para o recebimento de críticas e sugestões à proposta. Por fim, a versão final do anteprojeto foi aprovada, por unanimidade, pelo Conselho das Cidades em agosto de 2006. Ressalte-se que, além do acompanhamento da Casa Civil em todo o processo de formulação e discussão, a exposição de motivos do projeto de lei foi assinada pelo ministro da Fazenda, além do ministro das Cidades. Isso demonstra que as articulações políticas para a viabilização da proposta incluíram não só os diversos atores e grupos de interesse, mas também outros setores dentro do próprio governo federal. Tudo, na tentativa de criar “massa crítica” e formar uma coalizão em defesa da proposta.

O projeto de lei tem como objetivo geral estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos para que os municípios possam executar uma política de mobilidade urbana que promova o acesso universal à cidade e às suas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento urbano sustentável. Entre as medidas do projeto, destaca-se a mudança do regime regulatório da prestação do transporte coletivo visando reduzir as tarifas dos serviços, uma vez que o projeto propõe que a concessão seja feita, obrigatoriamente, por meio de licitação, vencendo a empresa que oferecer a menor tarifa. O reajuste, por sua vez, seria feito anualmente, de acordo com os índices de inflação e fatores de produtividades, ou seja, não mais com base em planilhas de custos. Com isso, se implantaria um regime de tarifas fixadas em



www.antp.org.br

9. Entre as organizações que discutiram a proposta com a equipe da Semob estão a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), o Fórum Nacional de Dirigentes de Transporte e Trânsito, a área de desenvolvimento urbano e regional do BNDES, o Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários (Simefre), dentre outros.

10. Os seminários regionais foram realizados nas cidades de Fortaleza, Vitória, Curitiba, Goiânia, São Luís, Manaus, Porto Alegre, São Paulo, Recife, Campo Grande e Florianópolis. Todos os seminários tiveram ampla divulgação e cobertura da mídia local e nacional (TV, rádio e jornais).

contrato (ao invés de *cost-plus*), como já ocorre em outros setores de infra-estrutura, a exemplo das novas concessões rodoviárias.¹¹ No que se refere à política de financiamento federal, o PL criou o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (Pnamob), instrumento de incentivo à adesão, pelos municípios, às diretrizes da política. O Pnamob foi uma alternativa negociada com o Ministério da Fazenda em relação à proposta da Semob de criação de um fundo vinculado para o setor com recursos da Cide – esta inaceitável pela área econômica do governo. O Pnamob terá como fonte de recursos o orçamento da União, recursos que serão acessados por estados e municípios que atenderem a algumas condições, como a apresentação de um plano de mobilidade urbana integrado ao plano diretor municipal e utilização dos recursos da Cide na infra-estrutura de transporte público. Visando oferecer instrumentos para justa redistribuição dos custos decorrentes do uso intensivo dos meios individuais de transporte (automóveis), o projeto propicia aos municípios a viabilidade da cobrança pelo uso das vias em determinados locais e horários das cidades (o “pedágio urbano”), com a destinação dos recursos arrecadados para o financiamento do transporte público. O PL também estabelece bases para uma agenda federativa cooperativa; à União caberá, em especial, o papel de prestar assistência técnica e financeira aos municípios e de apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em regiões metropolitanas. Além disso, o PL indica instrumentos para a defesa dos usuários dos serviços, assegura a participação e controle social das políticas no setor e estabelece princípios para as políticas locais visando a equidade no uso do espaço público de circulação e o direito à cidade.

Discussão

Do processo analisado, constata-se que houve uma disputa política a respeito da definição do problema e das alternativas para sua solução. Para o movimento pelo barateamento do transporte público, o problema se encontrava, basicamente, na carga tributária que encarecia as tarifas e excluía do acesso aos serviços expressivos contingentes da população. Sendo assim, a solução estaria na desoneração tributária dos serviços.¹² Tal definição permitiu que o problema fosse comunicado de forma direta (alta carga tributária = alta tarifa), contri-

11. Este foi um ponto que uniu as propostas da equipe da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda com a equipe da Semob para baratear e controlar os aumentos das tarifas dos serviços que subiam acima da inflação.

12. Lembre-se que, de acordo com o modelo de fluxos múltiplos, é a solução que define o problema. A proposta de desoneração já constava da agenda do GTrans/Sedu, sob a argumentação de que a carga tributária atuava no sentido de agravar o problema da perda de competitividade do transporte coletivo frente aos outros modos, pois onerava as tarifas dos serviços.

buindo para a mobilização dos grupos de interesse. A solução precognizada (desoneração tributária) também se caracterizou por apresentar baixo grau de conflito entre os interessados, pois distribuiria vantagens sem acarretar custos (pelo menos de modo direto) para outros grupos de atores. Porém, a decisão sobre uma política é influenciada não apenas pela definição do problema, mas também pela viabilidade de sua solução. As propostas do movimento pela desoneração da tarifa não foram consideradas viáveis, técnica e financeiramente, pelo governo. Além disso, havia discordâncias de diagnóstico e diferenças de posicionamento frente ao problema entre os atores políticos (cf. Semob, 2006). Para se ter uma idéia dos custos implicados pelas propostas apresentadas, estes foram estimados em mais de R\$ 8 bilhões anuais pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, sendo cerca de R\$ 5 bilhões de responsabilidade do governo federal (NTU, 2007). Além dos altos custos das medidas, a área econômica do governo temia pela sua baixa efetividade e sustentabilidade no médio e longo prazo, dada a precariedade dos mecanismos de gestão, regulação e controle da maioria das administrações municipais brasileiras, o que incentivaria a ineficiência econômica. Nas palavras do prefeito de Recife e presidente da FNP, durante a 51ª Reunião da Frente Nacional dos Prefeitos em Cuiabá, no dia 23/11/2007, “a desoneração é um caminho muito complicado, talvez seja a questão mais difícil de fazer porque envolve muitos interesses e extrapola o aspecto técnico para o eleitoral”.¹³

De modo diferente, o entendimento do problema que motivou a formulação das diretrizes da política de mobilidade urbana se apoiava na necessidade de uma reforma regulatória nos serviços de transporte urbano e na mudança institucional no ambiente da mobilidade urbana para a sustentabilidade das cidades. Um dos pressupostos do projeto é que a existência de regras claras com instituições adequadas (em contraposição à discricionariedade de políticos e burocratas) contribui para a consistência das políticas do setor, mantendo sua continuidade, estabilidade e coerência, reduzindo custos de transação. Tal proposta, todavia, encontrou dois tipos de obstáculos. O primeiro relativo ao tipo de arena de poder envolvida. Para Lowi (1995), a definição da questão determina a arena de poder em que se dará a decisão. As políticas regulatórias envolvem a redistribuição de custos, portanto, conflito. A construção de uma coalizão de defesa desse tipo de política é difícil de ser estabelecida com base em benefícios mútuos, pois abarcam múltiplos interesses que apenas se tangenciam e que mudam conforme emerge um novo conflito. Como se sabe, o setor de transporte urbano é muito politizado, já que é consumido por grandes



www.antp.org.br

parcelas da população, movimentando somas expressivas, *lobbies* e outros interesses políticos e econômicos. Isso caracteriza a instabilidade de uma coalizão de defesa desse tipo de proposta que, necessariamente, vai envolver negociações e concessões e necessitar de uma forte liderança política. O segundo obstáculo está no fato de que os benefícios de tal tipo de política não se concretizam no curto prazo. Uma reforma institucional é um processo contínuo que não termina com a aprovação de uma lei. Implica diversas iniciativas ao longo do tempo e envolve complexas interdependências, com prazos que superam os (curtos) horizontes de tempo dos atores políticos. Conforme Pierson (2004), os políticos pensam nos resultados de curto e não de longo prazo e reformas institucionais impõem altos custos no início do processo com os potenciais benefícios se dando no longo prazo. Ademais, processos de mudança institucional são gradativos, lentos e dependentes de sua trajetória passada, sendo que nada garante que seus resultados sejam certos (North, 1990).

Não obstante, pode-se afirmar que o evento mais significativo que impactou todo o processo em análise foi a reforma ministerial de 2005. Do modelo de fluxos múltiplos, viu-se que é a junção de três processos (*problems, policies, and politics*) que abre a “janela de oportunidade” para que uma questão vá para a agenda de decisão. Do mesmo modo, a “janela” se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais. Se em 2003 estava se abrindo uma janela de oportunidade para a questão dos transportes urbanos entrar na agenda de decisão, a troca de comando do Ministério das Cidades (que envolveu troca de partidos) interrompeu o fluxo político favorável aberto pela mudança do governo federal. Como se sabe, são originárias do movimento pela reforma urbana, ligado ao Partido dos Trabalhadores, as forças e lideranças políticas que proporcionaram a criação do novo ministério, sob valores reformistas e de integração das políticas urbanas. A despeito da equipe da Semob ter sido mantida com a mudança de ministro em 2005, os canais de interlocução deste e de seu gabinete com o secretário nacional de transporte e mobilidade urbana se descontinuaram, afetando negativamente todo o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise podem ser extraídas algumas proposições gerais. Primeiro, para que um problema capture a atenção do governo e da classe política é preciso que o seu entendimento efetue a ligação com uma efetiva solução: a forma como uma política é entendida e discutida é estratégica para mobilização da atenção em torno de uma questão (True *et al.*, 2007). No caso analisado, a despeito da definição do problema apresentada pelo movimento para desoneração da tarifa ter

13. Fonte: <http://www.odocumento.com.br/noticia.php?id=244205>

conseguido mobilizar a atenção da classe política, nomeadamente dos prefeitos, a proposta de solução apresentada se mostrou potencialmente inviável e com resultados incertos. Ou seja, não existiam garantias de que as renúncias fiscais, na forma proposta, resultassem em redução efetiva das tarifas de forma sustentada no tempo, bem como na melhoria da qualidade dos serviços para a população. Segundo, para um tema ter acesso à agenda de decisão e ser transformado num item de política pública, ele deve ter o apoio de personalidades políticas ou autoridades-chaves no governo que servirão como promotores da questão no momento de sua decisão (Cobb & Elder, 1995). A reforma ministerial ocorrida no meio do processo interrompeu um dos fluxos necessários para a concretização das medidas elaboradas pela Semob. Assim, o diagnóstico e as propostas formuladas pela equipe da secretaria não contaram com o apoio necessário do novo ministro das Cidades. Terceiro, a emergência de questões na agenda explica-se mais em termos da dinâmica política do que das condições objetivas, pois o problema é uma construção social. Contudo, é necessário que o problema seja bem definido, com suas relações causais (Fuks, 2000). A crise no setor e as suas causas, na forma apresentada pelo movimento pela desoneração do transporte coletivo, não foi bem definida. Como apontaram as pesquisas realizadas sobre o tema (ver Gomide, 2003; Itrans, 2004), o problema é de natureza distinta, apresentando outras dimensões e relações causais. Quarto, a constatação de que reformas institucionais e regulatórias são alcançadas quando há, no mínimo, convergência de três elementos: uma janela de oportunidade, uma coalizão de defesa estável e uma liderança política. Nenhuma dessas condições se fez presente no caso em análise. Pode-se, inclusive, levantar a hipótese de que o setor de transportes urbanos não conta com uma coalizão de defesa estável.¹⁴ Por fim, desprezar o vínculo existente entre o processo político e o de formulação de políticas públicas pode levar ao insucesso ao se promover uma reforma. A formulação do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana envolveu uma equipe técnica de renome na sua elaboração, como também se inspirou nas melhores práticas internacionais. Contudo, como discutido, só isso não basta.

Pode-se levantar a hipótese de que a pressão do movimento pela desoneração da tarifa propiciou o ambiente político para a decisão do encaminhamento do projeto de lei pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Porém, deixa em aberto a pergunta se o



www.antp.org.br

projeto foi encaminhado apenas para aplacar as demandas e reivindicações do movimento, principalmente dos prefeitos municipais, sem maiores gestões do executivo federal para a sua aprovação no Congresso Nacional.

O que se argumentou até aqui, contudo, leva para uma questão distinta. O ponto não é o de avaliar os resultados concretos da medida até o momento, mas das possibilidades do que tal fato político poderá gerar em termos de difusão de valores, idéias e representações sobre a questão da mobilidade urbana. Como já afirmou Lindblom (1981), processos políticos não levam para soluções ótimas que possam ser julgadas com base em padrões de racionalidade e eficiência, pois ele não avança de forma seqüenciada e lógica. Numa democracia, o processo político é, por natureza, complexo, desordenado, permeado por conflitos, ambigüidades e contradições. Logo, uma avaliação de política sob bases democráticas deve julgar processos mais do que resultados; ou seja, políticas adequadas são as que resultam de processos adequados. Por isso, a avaliação da política de mobilidade urbana deve julgar seu processo de formulação mais do que os resultados concretos obtidos até o momento.

Entende-se que o processo de elaboração, discussão e envio pelo presidente da República ao Congresso Nacional do projeto de lei em tela é uma conquista, representando uma referência e um novo patamar para formulação de políticas públicas nessa área. Parte-se da premissa de que o início de um processo tem papel fundamental sobre o curso de seus acontecimentos futuros. O projeto de lei no Congresso indica também o reconhecimento da necessidade da atuação do governo federal na política de mobilidade urbana, através de ações intersetoriais coordenadas – porém, descentralizadas – sob o princípio da cooperação federativa. O projeto de lei representa, portanto, um instrumento de comunicação e consolidação de novos conceitos e propostas para os problemas de mobilidade urbana das cidades brasileiras que tem como princípio a equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental – um projeto político de mudança institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAPELLA, Ana Cláudia N. *Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas*. XXIX Encontro Anual da Anpocs (GT19 - Políticas públicas), agosto de 2005.
- COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. *Issues and agendas*. In: THEODOULOU, Stella e CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, n. 49, 1º sem. 2000, p. 79-94.
- GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Recife: Editora UFPE, 2001.

14. Uma coalizão de defesa pode ser definida como um conjunto de atores (de organizações públicas, de todos os níveis de governo, e da sociedade civil) que compartilham convicções e objetivos políticos e que almejam administrar as regras das diversas instituições para atingir seus objetivos no decorrer do tempo (ver Sabatier e Weible, 2007).

- GOMIDE, Alexandre de A. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, n. 960).
- ITRANS. Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte. *Mobilidade e pobreza: relatório final*. Brasília, 2004.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. In: THEODOULOU, S. Z. & M.A. Cahn. *Public policy, the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Cadernos MCidades* n.1. Brasília, novembro de 2004a.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. *Cadernos MCidades* n.6. Brasília, novembro de 2004b.
- NORTH, Douglass. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n. 4, 1990. p. 355-67.
- NTU. Associação das Empresas de Transportes Urbanos. *Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana*. Brasília, abril de 2007. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/DesoneracaoCustosTarifasAbr2007.pdf>
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, 2004.
- SABATIER, Paul A. (ed.) *Theories of policies process*. Westview Press, 2007.
- SABATIER, P.A. & C. M. WEIBLE. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed) *Theories of policies process*. Westview Press, 2007.
- SEDU. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República/ Grupo Executivo de Transporte Urbano. *Política Nacional para o Transporte Urbano*. Brasília, maio de 2002. 72 p. (mimeo)
- SEMOB. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. *Proposta de barateamento das tarifas do transporte público urbano*. Brasília, 2006. Em: <http://www.cidades.gov.br/media/RelatorioBarateamentodasTarifasREVISADO.pdf>.
- TRUE, J. L.; B. D. Jones & F. R. BAUMGARTNER. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy. In: SABATIER, Paul A. (ed.) *Theories of policies process*. Westview Press, 2007.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, vol. 26, n. 3, 1998, p. 434-448.
- _____. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. (ed.) *Theories of policies process*. Westview Press, 2007.



www.antp.org.br