

Nº 128

**A Nova Lei de Diretrizes da Política
Nacional de Mobilidade Urbana**

06 de janeiro de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução¹

A Presidência da República acaba de sancionar a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana após 17 anos de tramitação no Congresso Nacional.

A formulação da nova legislação foi fundamentada nos artigos 21, inciso XX, e 182 da Constituição Federal de 1988². Este, por sua vez, teve raiz ainda na década de 80 com o movimento da Reforma Urbana, que dentre outros pontos, conseguiu colocar em pauta a questão da política urbana no processo constituinte. Nesse ínterim, foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001 – o Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana.

O primeiro projeto de lei relativo à questão (PL nº 694/1995, de autoria do deputado Alberto Goldman) dispunha apenas sobre as diretrizes para o transporte coletivo. Foi o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo em 2007 (PL nº 1.687/2007) que ampliou o objeto da lei aprovada, vinculando-a a política de desenvolvimento urbano, conforme o art. 182 da Carta Magna.

O Estatuto da Cidade não dispôs sobre a mobilidade urbana. Apenas sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes (§ 2º do art. 41 da Lei nº 10.257/2001). Assim, entendeu o Executivo que o conceito de mobilidade urbana, por ser mais amplo que o de transportes urbanos, continha elementos específicos e suficientemente desenvolvidos para justificar um título autônomo.

A aprovação da lei consiste, portanto, em um importante marco na gestão das políticas públicas nas cidades brasileiras. Como se sabe, o atual modelo de mobilidade urbana adotado nos municípios do país, sobretudo nas grandes cidades, caminha para a insustentabilidade. Principalmente devido à baixa prioridade dada e inadequação da oferta do transporte coletivo; às externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis (congestionamento e poluição do ar); à carência de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; à fragilidade da gestão pública nos municípios; e à necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente.

A lei sancionada veio para contribuir no enfrentamento desse quadro, isto é, no objetivo de instituir diretrizes e dotar os municípios de instrumentos para melhorar as condições de mobilidade das pessoas nas cidades brasileiras.

O presente Comunicado do Ipea procura reconstituir o processo de tramitação da lei, para em seguida tratar do que este marco legal consolida no que diz respeito à política urbana

nacional. Analisam-se ainda os avanços e novidades trazidos pela Lei. Por fim, é feita uma discussão dos desafios remanescentes, levantando alguns apontamentos necessários para a efetivação da política no âmbito dos entes federados e regiões metropolitanas.

2. O processo de tramitação

A Constituição Federal de 1988 definiu como uma das competências da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo os transportes urbanos. Para cumprir com esse poder-dever do governo federal, desde 1989 tramitam diferentes projetos de lei com a finalidade de estabelecer normas, diretrizes e princípios, de início restritas ao transporte coletivo, mas evoluindo para uma abordagem mais geral e completa de mobilidade urbana³.

Passado pouco mais de um ano da promulgação da CF 1988, propôs-se o PL nº 4.203/1989 visando instituir “as normas do sistema nacional de transportes coletivos urbanos de passageiros”. Seguiram-se a ele o PL nº 870/1991, que dispunha sobre “diretrizes nacionais de transporte coletivo urbano”; o PL nº 1.777/1991, acerca dos “princípios de regras básicas para os serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros”; e o PL nº 2.594/1992, sobre “as diretrizes nacionais do transporte coletivo urbano”. Os três, por tratarem do mesmo assunto, chegaram a ser apensados (anexados) ao PL nº 4.203/1989 e todos restringiam o objeto ao transporte coletivo⁴.

Em 1995, contudo, os quatro PLs citados foram arquivados definitivamente. Surgiu então naquele ano o PL nº 694/1995, de autoria do deputado Alberto Goldman, que seguiu a proposta da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), com o apelo do Conselho Nacional de Transportes Urbanos (CNTU), mas continuou com o foco restrito ao transporte coletivo. Ainda na década de 1990, foram apresentados o PL nº 1.974/1996, “sobre a prestação de serviços de transporte rodoviário coletivo de passageiros sobre o regime de concessão ou permissão” e o PL nº 2.234/1999, sobre “sistema integrado de transporte coletivo urbano”. Por tratarem do mesmo tema ambos foram apensados ao PL nº 694/1995.

Os três PLs seguiram tramitando nas comissões da Câmara dos Deputados, até que em 2003 foi instituída uma comissão especial para apreciar e dar parecer ao PL nº 694/1995. Este fato, supostamente indicativo de celeridade no processo, foi seguido por mais de três anos de inatividade no tratamento do PL. Neste período foi criado o Ministério das Cidades e, com a participação do Conselho das Cidades, discutiu-se uma proposta de projeto de lei para a mobilidade urbana, tendo enfim uma abordagem mais abrangente e completa do tema. Esta proposição foi enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo em 2007 (o PL nº 1.687/2007).

Este PL, por tratar de tema similar, foi então apensado ao PL nº 694/1995 e a partir daí as proposições tramitaram sob este número.

Com as modificações trazidas pela Comissão Especial da Câmara, instituída para discutir a proposição, o PL seguiu para o Senado Federal sob a denominação de PLC nº 166/2010. A matéria foi apreciada pelo Senado Federal no início de 2010 e aprovada em dezembro do ano passado sem alterações de mérito. Portanto, nestes 17 anos de tramitação houve significativas alterações na construção de uma norma federal para tratar do tema, sendo emblemática a alteração do termo inicial de diretrizes nacionais do “transporte coletivo urbano” para diretrizes mais abrangentes referentes à “Política Nacional de Mobilidade Urbana”.

3. O que a nova lei consolida

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço para uma série de modificações na política urbana brasileira, sobretudo no campo do transporte urbano. Entre elas, a definição da responsabilidade dos municípios na gestão do transporte coletivo, do sistema viário e de circulação. Isso, ao mesmo tempo em que atribuiu à União o poder-dever de instituir as diretrizes da política de desenvolvimento urbano (art. 182 da CF) e para os transportes urbanos (inciso XX do art. 21).

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e da Conferência Nacional das Cidades, as diretrizes para a política de mobilidade urbana são formuladas e publicadas em 2004 no Caderno MCidades sob o título “Política nacional de mobilidade urbana sustentável”.⁵ Nesta publicação explicitam-se os objetivos, princípios e diretrizes que o Conselho das Cidades aprovou para a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Embora gerais, essas orientações foram centrais para orientação das ações do Ministério das Cidades em seus programas de investimento, financiamento e apoio à gestão municipal dos sistemas de transporte em cidades brasileiras. Da mesma forma para o estabelecimento dos dispositivos consubstanciados no Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo (PL nº 1687/2007).

Ressalte-se que a formulação do projeto de lei pelo Ministério das Cidades envolveu diversas discussões com atores-chave do governo e da sociedade civil ligados ao setor. Houve também a realização de seminários regionais, em caráter de audiência pública, em várias capitais brasileiras.

Não cabe aqui detalhar, ponto a ponto, todos os dispositivos na lei. Contudo, destacam-se os mais significativos e potencialmente de maiores impactos.

Uma primeira constatação é que, em linhas gerais, a nova lei preserva quase que a totalidade dos princípios e das diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável, formulados pelo Ministério das Cidades em 2004, quais sejam: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável; equidade no acesso ao transporte público coletivo; transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política; segurança nos deslocamentos; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes meios e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo; a complementaridade e diversidade entre meios e serviços (intermodalidade); a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens; o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao uso de energias renováveis e não poluentes; a priorização de projetos de transporte coletivo estruturadores do território, entre outras.

A partir de agora, tais princípios e diretrizes passam a ter força de lei federal, válida para todos os municípios brasileiros. Até então, a capacidade desses princípios e diretrizes de influenciar a política municipal de transporte urbano ficava restrita apenas à capacidade do governo federal de impor algum tipo de condicionalidade ao financiamento e apoio para as políticas locais de transportes urbanos. Além disso, a promulgação da lei pode representar avanços, na medida em que: *(a)* fornece segurança jurídica para que os municípios possam tomar medidas ou adotar instrumentos de priorização aos meios não-motorizados e coletivos de transporte em detrimento ao individual, e *(b)* abre a possibilidade para que eventuais as ações e investimentos das prefeituras possam ser contestados, caso eles venham a contrariar as diretrizes fixadas na lei.

4. As inovações da lei

A nova lei traz novidades. Uma delas é a diretriz para integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países (artigo 16, § 1º; e artigo 23, IX). Embora a conurbação entre cidades brasileiras e suas cidades vizinhas noutros países provoque uma série de desafios do ponto de vista da gestão urbana, essa preocupação com a integração do transporte de caráter urbano nessas cidades encontrava-se negligenciada até então.

O artigo Art. 5º da Lei 12597/2012 também traz outro avanço, ao definir como princípio da política a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços” e a “equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros”. De forma subjacente, portanto, a lei imprime um princípio de equidade na execução da Política de Mobilidade Urbana pelos municípios, no sentido de reconhecer a existência de determinadas desigualdades tanto no uso do espaço público (vias e logradouros) como na externalização dos custos do uso dos diferentes modos de transportes (entre o transporte público e individual motorizado, por exemplo).

Como se sabe, o uso intensivo dos meios de transporte individual motorizado constitui importante fonte de externalidades negativas ao meio urbano (poluição e congestionamento), com impactos econômicos, sociais e ambientais. A inserção dessa noção de equidade na lei avança no sentido de buscar uma correção das externalidades negativas geradas pelos meios de transporte urbano, sobretudo pelo uso intensivo dos automóveis.⁶ Ao explicitar esse princípio no corpo da lei, cria-se respaldo jurídico para que municípios implantem políticas de taxaço ou subsídio, no sentido de priorizar modos de transporte mais sustentáveis e ambientalmente amigáveis (e.g. “pedágios urbanos”, cobrança de estacionamento na via pública, subsídio às tarifas etc.).

Os problemas das externalidades negativas do uso intensivo do automóvel não se resolvem sozinhos, de forma que em algumas situações são necessárias medidas de desestímulo. Como se sabe, o aumento na oferta da infraestrutura viária (mais ruas e viadutos) não é uma solução sustentável no longo prazo, pois o aumento de capacidade das vias urbanas produz, ao contrário, um incentivo à demanda por tráfego capaz de erodir grande parte da capacidade adicionada.⁷ Por sua vez, o desejável aumento na oferta do transporte público, por si só, não é capaz de enfrentar o problema: para determinados segmentos da população, sobretudo os mais abastados, os custos totais individuais do uso do transporte coletivo podem superar os do uso do automóvel devido à ‘externalização’ de parte dos custos destes. Assim, políticas de melhoria do transporte urbano tendem a ser mais eficazes quando são combinadas medidas de melhoria da oferta do transporte coletivo com instrumentos de desestímulo ao uso do automóvel.

Nesse sentido, o artigo 23 da Lei disponibiliza aos municípios os seguintes instrumentos, entre outros:

- i. restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

- ii. estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;
- iii. aplicação de tributos sobre modos e serviços de transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;
- iv. dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;
- v. estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e
- vi. controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;
- vii. monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição.

Merece destaque particular o inciso iii desse artigo, enquanto instrumento para a racionalização do uso dos veículos particulares motorizados. Sob critérios técnicos, a aplicação desse instrumento tem um alto potencial de reduzir o congestionamento de trânsito e impactar na qualidade do ar nas grandes cidades. Isso porque ao se impor uma taxa sobre o uso do veículo em uma via congestionada estar-se-ia, em princípio, internalizando a externalidade gerada à sociedade. Isso faria com que o indivíduo tomasse suas decisões de uso dos meios de transportes considerando os custos sociais que gera, e não apenas nos seus custos privados. Por sua vez, as receitas geradas por tal taxa estariam, necessariamente, vinculadas à aplicação exclusiva ao transporte público coletivo, tanto no na infraestrutura quanto no subsídio à tarifa de transporte público. Trata-se efetivamente de um instrumento de tributação redistributiva, em que se poderia taxar o transporte individual motorizado para subsidiar o transporte coletivo e não motorizado.

Com isso, poder-se-ia reduzir os atuais incentivos à sobreutilização do transporte individual, que causa mais custos para a sociedade e favorecer os modos que trazem mais

benefícios sociais: o transporte coletivo e o não motorizado. A experiência internacional (Londres e Estocolmo são os principais exemplos da aplicação desse tipo instrumento) tem mostrado a efetividade desse instrumento, perfazendo uma medida redistributiva, dado que os motoristas de maior renda, proprietários dos automóveis, estariam subsidiando a oferta do serviço utilizado por aqueles que não poderiam, em tese, pagar pelo uso da via privadamente: o grupo de cidadãos cativos do transporte público.⁸

No Brasil, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, onde os sistemas de transporte público recebem subsídios extras tarifários, a operação do transporte público é inteiramente financiada pelos recursos arrecadados na cobrança de tarifa, com algumas poucas exceções (o sistema de transporte público da RM de São Paulo e os sistemas metro ferroviários brasileiros).

A lógica por trás da concessão de subsídio é que o transporte público é um serviço que proporciona benefícios indiretos às pessoas físicas e jurídicas que dele mesmo não se utilizam efetivamente. É o caso das empresas que precisam do transporte público para que seus funcionários e clientes acessem os seus serviços e produtos, dos usuários de automóveis que se beneficiam das vias mais livres para circularem com seus veículos etc.

O artigo 8º, dedicado à definição de diretrizes gerais da política tarifária dos serviços de transporte público, cita a participação desses beneficiários indiretos no financiamento da operação do transporte público. Dessa forma há respaldo de se criar fontes específicas de financiamento do transporte público com origem em outros segmentos socioeconômicos, a exemplo da taxação da gasolina em Bogotá e a criação de pedágio urbano em Londres, com fundos revertidos inteiramente para o financiamento do transporte público, entre outras experiências internacionais.

Outro item importante do artigo 8º é a obrigatoriedade dos municípios em divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo. No mecanismo atual de cálculo das tarifas, em que o custo do sistema é rateado apenas entre os usuários pagantes, significa que estes estão pagando um valor a mais para custear a parte dos usuários que não pagam nada ou usufruem de descontos (como policiais militares, carteiros, estudantes, idosos, etc). A maior distorção desse tipo de subsídio cruzado é que os usuários que pagam a tarifa integral são, em sua maioria, pessoas de baixa renda que não recebem o vale transporte e acabam arcando com todos os benefícios tarifários concedidos a diversas categorias.⁹ Independente do mérito das gratuidades concedidas, o que se questiona é o fato dos demais usuários, que muitas vezes

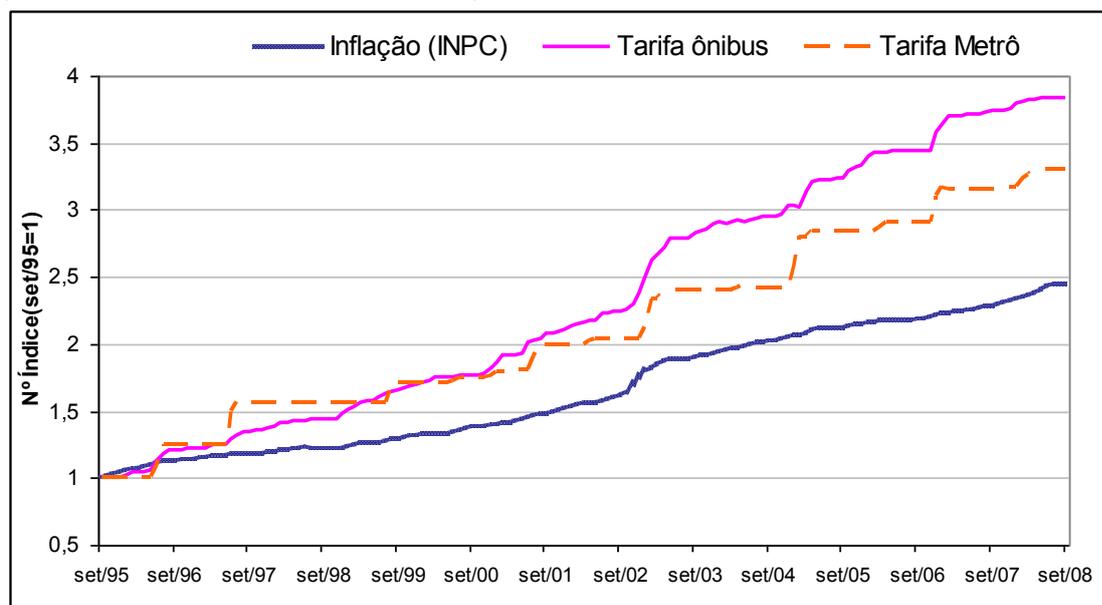
nem sabem desse mecanismo, arcarem com o ônus da medida. Se houvesse uma fonte externa para financiar os não pagantes essa distorção poderia ser corrigida.

Todos esses argumentos se encaixam no princípio de modicidade tarifária preconizado pela lei. Nos últimos 10 anos a tarifa de transporte público por ônibus subiu mais de 50% acima da inflação medida pelo INPC, o que gerou como resultado uma queda do número de passageiros pagantes de mais de 20%.

Gráfico 1

Brasil Metropolitano: evolução nominal das tarifas de ônibus urbano e metrô e da inflação (INPC¹). 1995 a 2008 – número índice.

(taxa acumulada, em setembro de 1995 = 1)



Fonte: Dados do INPC/IBGE *apud* Carvalho e Pereira (2011).¹⁰

Nota:¹ Os dados do INPC são coletados no município de Goiânia e nas dez principais RMs do país (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília). Para este e para os próximos dados apresentados, o termo Brasil metropolitano se refere apenas a essas dez RMs.

Obs.: Regiões metropolitanas (RMs) de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília e município de Goiânia.

Nesse sentido, os artigos 9º e 10 trazem inovações quanto à regulação econômica dos serviços de transporte coletivo, sobretudo no que concerne às tarifas do transporte por ônibus. Atualmente o prestador do serviço de transporte urbano por ônibus é remunerado pelo modelo baseado nos custos operacionais estimados por uma planilha elaborada pelo poder concedente (a planilha de custos), que inclui uma margem de remuneração sobre o capital (modelo *cost plus*). As tarifas, por sua vez, são calculadas pelo rateio deste custo estimado pelo número de passageiros pagantes transportados. Note-se que este modelo não estimula a eficiência, pois se os custos sobem, a tarifa sobe; e em oposto, se os custos caem, a tarifa cai. O modelo também acarreta um ciclo vicioso: se o número de passageiros transportados cai, a tarifa sobe. E tarifas

altas, por sua vez, resultam em queda do número de passageiros, realimentando o ciclo. Ademais, os custos de operação dos serviços são de difícil aferição pelo poder concedente (somente o prestador do serviço tem tal conhecimento).

Assim, o artigo 9º estabelece que a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo será resultante do processo licitatório. Em outras palavras, será a concorrência entre empresas no momento em que disputam o direito de prestar os serviços que definirá a tarifa de remuneração, e não mais a planilha de custos. Estabelecido o valor inicial da tarifa, este passará a ser reajustado em períodos predefinidos, que incluirá, necessariamente, a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários (por meio de parâmetro ou indicador estabelecido em contrato). Com isto, espera-se mudar o modelo de regulação tarifária em uso de forma, acirrar a competição entre as empresas no momento da licitação, e contribuir para a modicidade tarifária. Ademais, o artigo prevê a incorporação de receitas oriundas de outras fontes de custeio (receitas extra tarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados, entre outras fontes) como forma subsidiar as tarifas cobradas dos usuários.

Outra inovação trazida pelo artigo 9º é a possibilidade dos operadores, por sua conta e risco e sob a anuência do poder público, poderem realizar descontos nas tarifas cobradas dos usuários (por exemplo, em horários ou dias de pouca demanda). Entende-se que com esta medida, a intenção do legislador em incentivar a demanda dos serviços de transporte coletivo em diferentes horários do dia.

O artigo 10, por sua vez, fixa as diretrizes para a contratação dos serviços de transporte público coletivo com potenciais desdobramentos positivos quanto à qualidade e desempenho desses, ao exigir: a demarcação de metas a serem atingidas e seus instrumentos de controle e avaliação; a definição das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas; a alocação dos riscos econômicos e financeiros entre os contratados e o poder concedente; o estabelecimento das condições e meios para a prestação de informações dos contratados ao poder concedente; e a identificação de eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, ou acessórias da parcela destinada à modicidade tarifária.

Ressalte-se que a Lei exige que qualquer tipo de subsídio deve ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário. Tal exigência concorrerá, espera-se, para a melhor alocação e transparência dos recursos que vierem a ser destinados à subvenção das tarifas, evitando estabelecimentos de recursos

financeiros de maneira discricionária ou inoportuna, sem que seja possível identificar com clareza o benefício real para os usuários.

Por fim, o artigo 12, referente aos serviços de táxi, estipula que o Poder Público deve fixar apenas os valores máximos das tarifas a serem cobradas do usuário, abrindo margem para que os permissionários dos serviços possam praticar descontos ou valores abaixo do estabelecido.

A nova lei garantiu ao usuário direitos fundamentais (art. 14), como o de ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais. Apesar da obviedade da medida, dificilmente se encontra nos pontos das cidades brasileiras algum tipo de informação sobre a rede de transporte público em geral, muito menos sobre as linhas que passam por ali. Outro dispositivo também estabelece o direito à informação sobre os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

A lei também avança quanto à participação da sociedade civil nos processos de gestão e planejamento dos serviços (art. 15), dispondo de instrumentos concretos de interlocução com os gestores, como órgãos colegiados, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Da mesma forma, também progride no que diz respeito a procedimentos sistemáticos de comunicação e avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários. Há alguns exemplos no Brasil de cidades que criaram conselhos municipais de transporte, que servem como um instrumento de interlocução importante da sociedade junto aos gestores dos sistemas de transportes. A criação desses mecanismos de comunicação é importante para tornar o processo de planejamento mais transparente, fazer chegar mais rápido aos planejadores problemas operacionais ou estruturais da rede de transporte, além de permitir minimizar as resistências naturais que ocorrem nas fases de ajustes ou reestruturação operacional das redes de transporte.

Fato novo na lei de diretrizes é a fixação de atribuições por parte da União quanto à Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 16). A União terá agora o papel de, além do fomento a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, prestar assistência técnica e financeira, capacitar e formar pessoal e disponibilizar informações nacionais aos municípios. Ademais, a lei estabelece as bases para uma agenda federativa cooperativa: a União deverá apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em regiões metropolitanas no que concerne a políticas comuns de mobilidade urbana.

Em geral, os sistemas de transporte público das RMs padecem com estruturas administrativas frágeis, já que a operação se dá em sistemas viários e infraestrutura urbana de gestão municipal, enquanto os serviços metropolitanos de transporte público são de competência dos estados. Essa questão se torna mais importante em função das tendências demográficas verificadas nos últimos anos, nas quais os municípios da periferia metropolitana crescem a taxas muito maiores do que as observadas nos municípios sede, pressionando cada vez mais os serviços de transporte público de caráter metropolitano. Em geral os investimentos em infraestrutura de transporte urbano são capitaneados pelos municípios focando os seus problemas locais, sem se preocupar adequadamente com a rede de transporte metropolitana, o que pode trazer impactos sobre esses serviços.

Com a incumbência do governo federal em fomentar projetos no âmbito metropolitano, aumenta a possibilidade de um planejamento mais integrado entre estado e municípios, viabiliza-se a criação de instâncias decisórias no âmbito metropolitano que permita investimentos e gestão conjunta. Um item importante no Capítulo IV da Lei, no que trata das atribuições dos entes federativos, é a adoção de incentivos financeiros e fiscais para implementação dos princípios estabelecidos. Isso vale para União, Estados e Municípios. Dessa forma, os governos devem buscar formas de incentivo financeiro a políticas que atendam os princípios constituídos no texto, dos quais podem ser destacados as políticas de promoção da acessibilidade universal; como, por exemplo, a redução de tributos sobre veículos acessíveis.

A Lei da Mobilidade traz ainda outras novidades para o planejamento do transporte nas cidades brasileiras (Capítulo IV). A primeira delas é que passa a ser exigido que todos os municípios acima de 20 mil habitantes elaborem seus planos de mobilidade urbana, que deverão ser revistos a cada dez anos. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da política. Até então, a Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) definia que a elaboração de um plano de transporte urbano era obrigatória apenas para aqueles municípios com mais de quinhentos mil habitantes. Com a nova lei, o número de municípios obrigados a terem um plano de mobilidade passa de aproximadamente 38 para 1.663 municípios.

A segunda novidade, também trazida pelo artigo 24, é que os municípios terão um prazo até o ano de 2015 (três anos a partir da promulgação da lei) para elaborarem os seus planos de mobilidade, sob pena de não receberem recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Ainda não está claro, contudo, qual será o impacto efetivo dessa condicionalidade sobre o planejamento do transporte urbano nas cidades, pois ao artigo caberá regulamentação.

5. Desafios remanescentes

Embora promulgação dessa nova lei signifique o preenchimento de uma lacuna no marco institucional e regulatório do setor e consolide uma política nacional de mobilidade urbana, diversas questões ainda ficam em aberto.

A primeira diz respeito à questão do financiamento das gratuidades e benefícios a determinadas classes de usuários do transporte público coletivo. Como explicado, o custo de operação dos sistemas de transporte por ônibus urbano é rateado entre os usuários pagantes. Isso significa que os usuários que não usufruem de benefícios e descontos tarifários é que estão subsidiando a parcela dos usuários que recebem benefícios tarifários (policiais militares e civis, carteiros, carteiros e fiscais do trabalho, estudantes, idosos, etc).¹¹ Isso traz um caráter de regressividade à política tarifária. O parágrafo § 1º do 8º artigo da lei, objeto de veto presidencial, afirmava que a concessão de benefícios tarifários a determinados grupos sociais seria custeada com recursos financeiros específicos previstos em lei, impossibilitando que esses recursos fossem pagos via subsídio cruzado pelos demais usuários do serviço.

A nova lei da mobilidade urbana deixou de lado outra questão crucial para a política de mobilidade urbana. O setor permanece sem mecanismos permanentes de financiamento da infraestrutura, que poderia ser estabelecido, por exemplo, pela definição de uma parcela da CIDE-combustíveis que deveria ser destinada para esse fim. A vinculação de uma parcela da arrecadação da CIDE-combustíveis para investimentos em modos coletivos e não motorizados poderia ser amplamente explorada como mecanismo perene de financiamento setorial. Embora a destinação da CIDE para o setor de transportes esteja prevista na Constituição Federal de 1988, a utilização desses recursos para investimento em transporte urbano tem sido inexpressiva e pulverizada. Segundo Galindo (2011), apenas 4,5% dos recursos arrecadados com a CIDE e pagos entre 2005 e 2008 podem ser considerados com segurança efetivamente destinados aos transportes urbanos e gastos em transporte coletivo ou não motorizado¹².

Outro ponto que foi desconsiderado na nova lei diz respeito à questão do transporte urbano em cidades de patrimônio histórico. Desde 2004 o Ministério das Cidades reconhece como uma de suas diretrizes de política de mobilidade urbana a importância de se regular a circulação de veículos em determinadas áreas das cidades com a finalidade de preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental dos centros urbanos. Esse ponto também tem sido foco de diversas ações do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) no intuito de adequar o sistema de mobilidade de cidades históricas às suas necessidades de preservação do acervo cultural das cidades.

A Lei também não disciplinou as condições de acesso a fundos, garantias públicas, transferências financeiras, empréstimos, avais e os financiamentos, inclusive para aquisição e renovações de frotas, realizadas por instituições federais. Apenas dispôs que os municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana no prazo de 3 anos de vigência da lei ficarão impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Contudo, há indicativos de que essa condicionalidade poderá não surtir o efeito desejado, caso não haja uma regulação eficaz. Primeiro, a experiência semelhante vivenciada com a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores estabelecida no Estatuto das Cidades provocou uma corrida dos municípios para elaborar seus planos, mas de modo genérico e questionável, tanto do ponto de vista técnico quanto da participação social na elaboração dos mesmos.¹³ Segundo, poucos municípios têm sido efetivamente beneficiados pelo recebimento de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Considerando apenas os investimentos federais realizados entre 2006 e 2010, por exemplo, apenas 4% dos municípios brasileiros receberam recursos (tabela 1). Cabe destacar, ainda, que cerca de 94% desse valor investido concentrou-se em apenas 15 cidades com mais de um milhão de habitantes. Isso reflete o fato de que os investimentos em transporte urbano no país têm sido direcionados prioritariamente para aquelas cidades acima de 500 mil habitantes, para as quais a elaboração de um plano diretor de mobilidade urbana já é obrigatória.

Mesmo entre os municípios que receberam recursos, a maioria destes (84%) foram investidos no âmbito da CBTU e Trensurb. Ou seja, por empresas federais, cujos recursos não são considerados como repasses orçamentários federais aos municípios. A condicionalidade também não afetaria ações de financiamento do governo federal já que elas são classificadas *stricto sensu* como ações não orçamentárias, e a condicionalidade se restringe apenas aos recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. Por último, os municípios com menos de 500 mil habitantes recebem, em média, poucos recursos. De todos os 5.527 municípios abaixo de 500 mil habitantes, apenas 163 receberam investimentos. Desses, metade recebeu investimentos menores do que 160 mil reais entre 2006 e 2010, o que configura valores muito baixos, em se tratando de investimentos em transporte urbano.

Tabela 1 - (Proxy dos) Recursos orçamentários federais investidos em mobilidade e transporte urbano segundo porte populacional dos municípios beneficiários. 2006-2010.

Porte dos municípios segundo tamanho populacional	Nº de municípios que receberam investimento		Volume de recursos investidos (em milhares de R\$)		Número de municípios do Brasil (2011)	
	abs	%	abs	%	abs	%
Abaixo de 20 mil	18	0%	11.141	0,4%	3.902	70%
Entre 20 e 60 mil	37	3%	8.983	0,3%	1.162	21%
Entre 60 e 100 mil	20	9%	8.002	0,3%	215	4%
Entre 100 e 250 mil	53	28%	64.351	2,2%	186	3%
Entre 250 e 500 mil	35	56%	52.283	1,8%	62	1%
Entre 500 mil e 1 milhão	19	86%	35.602	1,2%	22	0%
Mais de 1 milhão	15	94%	2.688.002	93,7%	16	0%
TOTAL	197	4%	2.868.364	100%	5.565	100%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siga Brasil.

Nota: ¹ Deflacionados pelo IGPM; ² Estimativas populacionais do IBGE para 2011.

6. Considerações Finais

A promulgação da lei de diretrizes pode ser considerada uma conquista da sociedade brasileira do ponto de vista institucional. Ela representa uma referência e um novo patamar para formulação e execução de políticas públicas na área, difundindo novos valores e ideias. A lei foi resultado de um processo democrático que incorporou em seu processo de formulação e discussão os valores da transparência e participação. Portanto, consubstancia um instrumento de comunicação e consolidação de novos conceitos e propostas para os problemas de mobilidade urbana no país.

Contudo, sabemos que a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras, com a necessária ampliação dos investimentos, redução dos congestionamentos e da poluição do ar, e a melhoria da qualidade dos serviços públicos de transporte dependem mais do que uma lei. É necessário o engajamento político dos atores para “fazer a lei pegar”. Aqui ressalta-se o importante papel que deverão ter as gestões municipais para detalhar e adequar os instrumentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana à realidade de suas cidades e de seus planos diretores, bem como o maior desafio de colocar esses instrumentos na prática. Isto, por sua vez, está sujeito à ampliação da cidadania, ao aprofundamento da democracia e, sobretudo, da capacitação do Estado, em todas as suas esferas, para atender, direta ou indiretamente, as necessidades sociais.

1 Participaram deste Comunicado Alexandre de Ávila Gomide (Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia- Diest), Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho, Rafael Henrique Moraes Pereira, Vicente Correia Lima Neto e Ernesto Pereira Galindo (Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais - Dirur). Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astec) e a Assessoria de Comunicação e Imprensa (Ascom).

2 Os arts. 21, XX, e 182 da Constituição dispõem, respectivamente, que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos, e que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

3 MORAIS, M. da P. de ; PEREIRA, R. H. M. ; REGO, P. A. ; ARAUJO, V. ; CARVALHO JR, P. H. . A Constituição Federal de 1988 e as Políticas Setoriais Urbanas. In: José Celso Cardoso Jr; Paulo R. Furtado de Castro; Diana Meirelles da Motta. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental**. 1 ed. Brasília: Ipea, 2009, v. 2, p. 117-158.

4 Consultar para uma discussão mais detalhada: GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1334). E ainda do mesmo autor ver: **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

5 Consultar: BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. **Cadernos Midades Mobilidade Urbana**, Brasília, MCidades, n. 6, 2004.

6 O fato da questão da equidade estar explícito no projeto de lei é um avanço se comparado ao Estatuto da Cidade, onde aparece subjacente aos princípios e diretrizes estabelecidos, como por exemplo, a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

7 Isto porque o efeito imediato da expansão, a supressão dos congestionamentos em alguns horários, sinaliza aos usuários que a via está livre para ser utilizada a qualquer momento. Assim, a demanda latente por tráfego, anteriormente deslocada pelos congestionamentos, retorna à via ampliada. Usuários que até então buscavam modais, rotas ou horários alternativos de deslocamento, agora otimizam suas preferências, trafegando na via em horários mais convenientes. Ao incentivar as pessoas a usarem via como mais lhes convenha, a adição de capacidade resulta na indução da ocupação da própria capacidade adicionada.

8 Cabe ressaltar que a taxação pelo uso de vias congestionadas não afronta o direito fundamental do cidadão de liberdade de locomoção, pois o habitante da cidade tem a opção de utilizar o transporte público coletivo ou, ainda, os meios de transporte não motorizados (e.g. bicicletas) para seus deslocamentos cotidianos. Outrossim, a aplicação de tributo sobre a utilização da via, com o objetivo de reduzir congestionamentos não se caracterizaria em bitributação entre estado e município sobre os automóveis, já que a incidência do IPVA é sobre a propriedade do veículo automotor (CF/1988, art. 155, III), e a incidência da taxa é a utilização da via congestionada.

9 Uma estimativa da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos — NTU é que esses benefícios tarifários acabam encarecendo a passagem cobrada em torno de 20%.

10 Consultar: CARVALHO, C.H.R. de; PEREIRA, R.H.M. **Efeitos da Variação da Tarifa e da Renda da População Sobre a Demanda de Transporte Público Coletivo Urbano no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011 (Texto para Discussão IPEA, nº. 1595).

11 Apenas a gratuidade dos idosos é um direito garantido pela Constituição Federal. Os demais benefícios são concedidos por lei ordinária.

12 Consultar: GALINDO, E. P. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e o papel da união no transporte urbano do Brasil. Trabalho apresentado na **ANPET 2011**.

13 Para uma discussão mais detalhada, consultar: SCHVARSBURG, B. A nova safra de planos diretores pós-Estatuto da Cidade. In: Marília Steinberger. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas**. Brasília, DF: LGE Editora & Paralelo 15, 2006, v. 1, p. 267-281. e VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: dezembro de 2011.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República