
UFPE – UFRJ – UFRN - UNB
Rede de Estudos de Engenharia e Sócio-Econômicos de
Transportes - RESET

**Desafios do transporte para um desenvolvimento
urbano equilibrado, sustentável e inclusivo**

**Anisio Brasileiro, Enilson Santos, Rômulo Orrico,
Joaquim Aragão**

Natal, 2008



Objetivos

- uma reflexão sobre os problemas atuais dos transportes urbanos a partir de suas causas históricas e das práticas que orientaram as políticas públicas na industrialização brasileira, tendo como pano de fundo a **natureza cíclica da intervenção estatal** na economia e nas infra-estruturas em rede

Desafios

Por uma nova política de transportes

i) inclusão social

como objetivo da política de transportes

ii) retomada do papel do Estado

integração tecnológica metropolitana

coordenação institucional metropolitana

elementos competitivos na regulamentação

política tarifária justa e sustentável.

Papel das Infra-estruturas em Rede

- catalisadoras da produtividade e crescimento no conjunto das atividades econômicas;
- instrumento de política industrial;
- independência estratégica (solidariedade nacional);
- instrumento de política social (equidade e participação);
- questão essencial: infra-estruturas e meio-ambiente.

Características Econômicas das Infra-Estruturas

- *monopólio natural:*
 - Grandes custos enterrados
 - Rendimentos crescentes
- Externalidades: Positivas e Negativas
- *Outros aspectos extra-econômicos:*
 - eqüidade social
 - interesses estratégicos e política industrial.

OBJETO DA:

INTERVENÇÃO DO ESTADO
(sua natureza cíclica)

Da provisão privada das infra-estruturas (meados do século XIX)

- Fenômeno da globalização: laissez-faire
- Emergência dos Estados nacionais
- Tutelas nacionais e locais
- Urbanização rápida impulsionada pelos trilhos
- Operação privada por empresas internacionais
- Contratos de concessão de longo prazo
- Transição:
Advento do automóvel
coexistência pneus x trilhos

Políticas públicas nacionais em contextos urbanos / metropolitanos (1945 – 1990)

- Cenário mundial: Estado do Bem Estar Social
- Vargas: Empresas estatais provedoras das infra-estruturas em rede
- Predomínio do automóvel e do transporte sobre pneus
- Primeiros planos municipais
- Uma capacitação pública (GEIPOT e BNH)
- Da provisão artesanal às empresas privadas de ônibus
- A questão metropolitana (RMs – EBTU – EMTUs – STUs, FDTU – Instruções práticas – Vale Transporte – Constituição de 1988 – Leis das licitações e de concessões)

Globalização financeira, exclusão social e privatização (1990 – 2000)

- Início anos 1980 – crise do Estado do Bem Estar Social
- Tipo particular de globalização: financeirização da economia
- Concentração de capital e produção em grandes empresas internacionais
- Emergência das “cidades globais” (Sassen, 2003)
 - i) serviços altamente especializados para as empresas;
 - ii) política de desregulação e de privatização dos serviços
 - iii) desestruturação da capacidade pública
 - iv) a hegemonia das tecnologias de digitalização e de telecomunicações - dispersão e de conhecimentos tecnológicos avançados

Cidades Globais: Outras características (Schiffer, 2004)

- i) disponibilidade de infra-estrutura;
- ii) existência de um mercado consumidor consolidado ou potencial;
- iii) mão-de-obra qualificada;
- iv) articulações com empresas locais. De modo que, nesse contexto de perda de atratividade dos Estados-nações, originados no século XIX, em detrimento das *cidades globais*

configura-se o que Veltz (2000) chama de Economia de Arquipélago (*économie d'archipel*).

“Cidades globais”: Conseqüências sociais

- *globalização neoliberal* - profundamente nefastas
- Acentuam-se, em todo o mundo, e em particular nos países do sul, as desigualdades e o fosso entre centro e periferias.
- Em todo o mundo não desenvolvido, predominam a precarização das relações de trabalho, a volatilidade dos empregos, a vulnerabilização e violência contra jovens, mulheres e crianças.
- Perda de atratividade (se é que já teve) do transporte público

A metrópole do Século XXI

- Um novo tipo de cidade e de civilização urbana: indústria deixa de ser hegemônica; o sistema de welfare deixa de ser o grande regulador social
- Da força dos grupos representativos de “classes” à “décrochage” dos pertencimentos
- A escravidão da escolha – da cultura do catálogo à cidade com imenso catálogo. Que critérios utilizar para as escolhas ?
- Importância das “redes de relações”; dependem de investimentos afetivos recíprocos
- Cidade dos “estrangeiros”; lugar de grandes processos migratórios
- Condenada ao cosmopolitismo; desafio de organizar uma “mistura” – multiculturalismo – permanente e generalista

A metrópole do Século XXI

- A mobilidade como forma de se relacionar com o mundo – ligada à lógica do consumo; um elemento estrutural das metrópoles e da civilização urbana
- Uma civilização da oferta – a força da cidade reside em sua capacidade de elaborar uma oferta atrativa e torná-la acessível
- Grandes centros comerciais x equipamentos e comércio de proximidade
- Lugar de “ação coletiva”; importância dos grandes eventos (jogos olímpicos, copa do mundo), das políticas culturais...ou do projeto urbano
- Todas as grandes cidades buscam estimular a inovação tecnológica, econômica, cultural;
- Importância de uma classe que reagrupa os “profissionais criativos” nos domínios artísticos, científicos e culturais

Les sens du mouvement: modernités et mobilités (Ascher, 2004)

- O movimento está no centro das dinâmicas econômicas, urbanísticas e sociais
- Movimento, uma questão social: *droit-liberté* (direito-liberdade) e *droit-créance* (*direito societal*)
- *Direito-liberdade*: os modos de transportes são elementos-chave; mas nem todos têm acesso
- *Direito sociedade*: responsabilidade da Sociedade para que todos disponham dos meios efetivos de aceder a cidade com um todo
- Sistema BIP – transporte e estocagem de Bens, Informations, e Pessoas como elemento chave do desenvolvimento
- Noção de “serviço universal da mobilidade”

Turismo: Um fenômeno atual

- Segundo a OMT (2003): as viagens internacionais passaram de 25 milhões em 1950, para 750 milhões em 2002, devendo chegar a 1 bilhão em 2010
- Apesar do 11 setembro, o tráfego aéreo aumenta (ele dobra a cada 15 ou 20 anos)
- Ter mobilidade (ser móvel) torna-se um estilo de vida e a auto-estrada, o hotel e os halls de aeroportos são lugares familiares
- A força da velocidade (Paris-Marseille – 12 dias em 1765; 8 dias em 1780, 80 horas em 1834, 13 horas em 1887, 3 horas em 2000)
- Mobilidade dos homens: de 1846 a 1924, 55 milhões de pessoas deixaram a Europa (Veltz, 2004)
- Mobilidade das idéias, da tecnologia e da informação

Crise-transição dos transportes

ao mesmo tempo que os problemas urbanos se agravam, soluções inovadoras emergem

- condições adversas de circulação para os ônibus
- queda da demanda pelo transporte público
- necessidades de investimentos nas vias
- deseconomias ambientais
- situações crônicas de congestionamentos
- *do automóvel à motocicleta....da internet ao telefone celular*

Política de transportes inserida em política macroeconômica (1990 – 2000)

- Programa Nacional de Desestatização
- total desestruturação do Estado Federal para o desempenho das tarefas a ele reservadas pela Constituição de 1988:
- privatização de operadoras públicas
- concessões de rodovias
- continuação dos esquemas clássicos de financiamento de sistemas de metrô
- experiências de financiamento em parceria com a iniciativa privada (Metrô de São Paulo);

Elementos da política recente de transporte público urbano (2001-2007)

- criação do Ministério das Cidades
- Secretaria Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano
- construção do conceito de mobilidade
- Diretrizes do Estatuto da Cidade
- Mobilidade na legislação urbanística
- Instrumentos diversos
- Promoção da acessibilidade física
- Capacitação pública

Olhar Retrospectivo

1. Reconhecer ineficácia das políticas de transportes adotadas para combater desigualdades e reduzir pobreza urbana

1. Porque

- Lógica central, a minimização dos impactos sobre o transporte motorizado privado
- Buscam equilíbrio impossível entre o crescimento do transporte motorizado e a equidade social
- Ambiente cultural apregoa o individualismo como base para o sucesso

Elementos do Desafio

- **Alvo**

Propiciar aos mais pobres mais mobilidade e com esta mais participação e mais oportunidades e opções de escolha

i) inclusão social

como objetivo da política de transportes

ii) retomada do papel do Estado

integração tecnológica metropolitana

coordenação institucional metropolitana

elementos competitivos na regulamentação

política tarifária justa e sustentável.

mobilidade como elemento de equidade e inclusão social

Formular políticas públicas de transporte para Inclusão Social (Santos et al, 2005)

- Questão central
Como dar prioridade ao transporte público, em um contexto de crescimento urbano acelerado e de crescente exclusão social?
- Inverter a Lógica
Reconhecer o TC como instrumento para o combate à pobreza e de Inclusão Social aliado às ofertas de educação, saúde, habitação, participação social, cidadania etc
- Estratégia
Considerar a inclusão social

Papel do Estado – Diversos Níveis

- integração tecnológica metropolitana
- coordenação institucional metropolitana
- elementos competitivos na regulamentação
- política tarifária justa e sustentável.
- mobilidade como elemento de equidade e inclusão social
- Capacitação de formuladores de políticas

O Novo Papel do Governo Federal

- ▶ Criado o Ministério das Cidades, incorporando o transporte urbano, o DENATRAN; articulação com outras Secretarias
- ▶ Nova posição de cooperação com os municípios
- ▶ Criação de condições para que os municípios e estados possam exercer de modo eficiente suas funções
- ▶ Legislar sobre normas gerais dos contratos
- ▶ Adotar políticas industriais que fortaleçam economias de escala na produção de insumos
- ▶ Adotar políticas de aménagement des territoires (novas centralidades periféricas)

O Novo Papel do Governo Federal

- Adotar políticas ambientais que favoreçam o transporte público
- Desenvolver programas de formação de recursos humanos
- Desenvolver e fortalecer programas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico
- Contribuir para a capacidade de exportação de produtos, serviços, expertise no setor
- Promulgação de uma legislação nacional para o setor
- Vontade política

Tecnológico

Redes integradas multimodais metropolitanas

- Estão sofrendo forte concorrência do transporte individual e alternativo e não têm tido postura competitiva ancorando-se na catividade
- Buscar a integração entre tecnologias
 - **Design integrado da rede** face às distintas tecnologias veiculares e operacionais *único sistema, regulação una*
 - **Design da rede integrando tecnologias** de operação, mas separando tecnologias veiculares *único sistema, regulações distintas por tecnologia veicular*
 - **Design da rede com superposição** ou complementação de serviços por distintas tecnologias *sistemas e regulações distintos por tecnologia veicular e/ou operacional*

Institucional e Organizacional

- As municipalidades têm o poder de tutela sobre os transportes públicos intra-municipais
- Nas aglomerações conurbadas é possível criar regiões metropolitanas e organismos supra-municipais
- Instrumentos legais: Constituição Federal, Estatuto da Cidade, consórcios metropolitanos

Elementos estratégicos para o sucesso de uma organização metropolitana

1. Jogo democrático e processo de negociação
2. Identificação dos atores econômicos, políticos e sociais
3. clareza do arcabouço institucional
4. Reconhecimento do poder municipal sobre seu território e possibilidades de gestão compartilhada
5. Mecanismos de financiamento das infra-estruturas de transportes
6. Conceito de redes urbanas e redes de transportes integrados em um projeto metropolitano
7. Adequada reforma regulatória
8. Uso de ferramentas de marketing de transporte público
9. Formação de recursos humanos

Planejamento Regulatório. Objetivos (1)

- Inserção em uma política sustentável de transportes *acessibilidade generalizada sobretudo ao público dependente dos serviços*
- *Regulação de múltiplos modos: do automóvel à motocicleta....*
- Múltipla articulação entre as regulações dos diversos serviços a regulação da circulação “*cooperação competitiva*”
- Busca de eficiência produtiva *indução à competição e de abertura permanente do mercado a novos atores*
- Maximização da eficiência alocativa *redes sistemicamente eficientes*

Planejamento Regulatório. Objetivos (2)

- Priorizar o investimento de infra-estruturas de transporte coletivo
- Adequação da regulação às especificidades locais
- Capacitação técnica dos organismos públicos e dos operadores;
- Manutenção da sustentabilidade ambiental
- Produção de efeitos macro-econômicos positivos, sobretudo no que tange a indução e atração de poupança nacional e esforços de exportação

Alternativas de Financiamento

Base Conceitual

Os beneficiados devem contribuir na proporção do benefício auferido e na sua capacidade de pagamento

Beneficiados outros

- o transporte individual
- comércio e indústria em logística comercial
- empregadores
- setor imobiliário

Contribuição voluntária ou impositiva

Criação de fundos fiscais específicos

- Base de arrecadação
- Competências na decisão sobre o uso dos recursos
- Os critérios de alocação

Alternativas de Financiamento para os Transportes

No aguardo, os entes locais poderiam

- explorar oportunidades locais para investimentos privados e em parcerias
- projetos conjugados com programas de desenvolvimento e reconstrução urbana
- coordenação entre política de transportes e planejamento do uso do solo

Complementarmente

- medidas compensatórias para o TP como investimentos em corredores, esquemas de prioridade viária
- a taxação pelo uso das vias urbanas
- pagamento nas áreas de estacionamento

EXPERIÊNCIAS FRANCESA E BRASILEIRA

Elementos comparativos

- Loi d'Orientation des Transports Intérieurs – LOTI
- Organismos pluricomunais de gestão das cidades e dos transportes
 - syndicat des communes
 - Districts
 - Communautés urbaines
 - Sydicats mixtes
- Planos de urbanismo (PDU) e de transportes
- Versement Transport
- Contratos de gestão entre autoridades de tutela e empresas em rede

Conclusões

1. **Acessibilidade para todos** como política pública, implica em inverter a pauta e submeter transporte individual às prioridades do coletivo
2. Utilizar um **novo conceito de mobilidade urbana** que não é simplesmente fazer andar mais rápido, porém fazer andar melhor e preferencialmente para os lugares mais perto, o que implica em políticas inteligentes de desconcentração
3. Combinar **tecnologia** de diferentes capacidades em rede metropolitanas
4. Preservação e fortalecimento da **instância pública**, em especial com capacitação
5. **Articulação transporte uso do solo** como base para a reorganização dos serviços de transportes
6. **Inclusão dos beneficiados indiretos** como base da sustentabilidade dos projetos

Por fim, no Brasil, a solução dos problemas de transportes está

- Na dimensão político-institucional: relação transporte e inclusão social
- Em uma outra visão de mobilidade: um modo de organização da vida quotidiana e das identidades sociais individuais e coletivas. A mobilidade seria um dos cinco pilares da inclusão social, os demais sendo a formação / emprego / renda; saúde, educação; habitação (Orfeuill 2004, Le Breton, 2004)
- Em uma política de urbanismo e de um sistema de mobilidade que respeite ao máximo o meio ambiente

-
- O movimento está no centro das dinâmicas econômicas, urbanísticas e sociais
 - Movimento, uma questão social: *droit-liberté* (direito-liberdade) e *droit-créance* (*direito societal*)
 - *Direito-liberdade*: os modos de transportes são elementos-chave
-