

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1334**

## **AGENDA GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

**Alexandre de Ávila Gomide**

Brasília, abril de 2008



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1334**

## **AGENDA GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA\***

**Alexandre de Ávila Gomide\*\***

Brasília, abril de 2008

---

\* O autor agradece à professora Marta Farah, a Carlos Morales, Renato Boareto e ao parecerista anônimo do Ipea os comentários à versão preliminar do texto, eximindo-os, contudo, da responsabilidade das opiniões emitidas, bem como de quaisquer erros remanescentes.

\*\* Pesquisador do Ipea, atualmente em licença para doutoramento em Administração Pública e Governo junto à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp/FGV) (alexandre.gomide@ipea.gov.br).

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos  
da Presidência da República**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo 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 Administração e Finanças**  
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos Macroeconômicos**  
João Sicsú

**Diretor de Estudos Sociais**  
Jorge Abrahão de Castro

**Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**  
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos Setoriais**  
Márcio Wohlers de Almeida

**Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**  
Mário Lisboa Theodoro

**Chefe de Gabinete**  
Persio Marco Antonio Davison

**Assessor-Chefe de Comunicação**  
Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

ISSN 1415-4765

JEL D79, R49

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 MODELOS SOBRE DEFINIÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL	7
3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA	10
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
REFERÊNCIAS	23



## **SINOPSE**

Este texto tem o objetivo de analisar o processo político de formulação e discussão do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana (Projeto de Lei nº 1.687/2007), fornecendo elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu o seu encaminhamento pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Para tal fim, são utilizados como quadro de referência analítica modelos sobre o processo de políticas públicas, especificamente de definição de agenda governamental. O trabalho mostra que diferentes definições e propostas de solução para os problemas de transporte e mobilidade urbana das cidades brasileiras estiveram em disputa no decorrer do processo. A essência do projeto de lei é a reforma regulatória dos serviços de transporte coletivo e a mudança institucional no ambiente da mobilidade urbana. O estudo conclui que a elaboração, discussão e o envio pelo Executivo federal ao Congresso do projeto de lei correspondem a uma conquista, representando uma referência e um novo patamar para formulação e execução de políticas públicas na área, dado tratar-se de um projeto que tem como princípio a equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras.



# 1 INTRODUÇÃO

Em agosto de 2007, o presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei (PL) que institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e aprova outras providências (PL nº 1.687/2007). 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 analisar o processo de formulação das diretrizes da política de mobilidade urbana, fornecendo elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu o seu encaminhamento, na forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional. O foco do estudo é, portanto, o processo político de formulação e discussão do projeto de lei, e não a política em si.<sup>1</sup> Uma pergunta que norteia o trabalho é se, apesar de reconhecida pela sociedade como um problema, a mobilidade urbana para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica das cidades integra, de fato, a agenda do governo federal.

Modelos teóricos sobre processo de políticas públicas (*policy process*) são utilizados como base de referência analítica, especificamente de definição de agenda governamental (*agenda setting*). Desse modo, para narrar analiticamente o processo, emprega-se aqui uma metodologia qualitativa de pesquisa, fundamentada na análise documental, como também apoiada nas percepções do autor, que coordenou o processo de elaboração e discussão do referido PL no período de setembro de 2004 a maio de 2006.

O texto está organizado em mais três seções, além desta introdutória. Na seção seguinte são apresentados, de forma sucinta, os modelos teóricos mobilizados. Na seção 3 descrevem-se e analisam-se o processo político e o contexto institucional em que foram formuladas as diretrizes da política de mobilidade urbana do primeiro mandato do governo Lula, aí incluídas as diferentes definições do problema e das propostas para a sua solução então em disputa. Na última seção são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 2 MODELOS SOBRE DEFINIÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

Na literatura sobre processos de políticas públicas (SABATIER, 2007), dois modelos se destacam sobre definição de agenda governamental:<sup>2</sup> o modelo de “Fluxos Múltiplos” (*Multiple Streams Framework*) de John W. Kingdon, e a teoria do “Equilíbrio Pontuado”

---

1. Para mais informações sobre a política em si, ver Brasil (2004b) e a Exposição de Motivos Interministerial do projeto de lei, disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=361135](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=361135)>.

2. Segundo Faria (2003), atualmente podem ser identificadas cinco vertentes teóricas para análise de políticas públicas: *i*) a institucional; *ii*) a que privilegia as redes sociais e as *policy networks*; *iii*) a da escolha racional; *iv*) a que destaca o papel das idéias, conhecimentos e aprendizagem (*policy learning*); e *v*) a que enfatiza o processo político de produção das políticas públicas (*policy process*). Este trabalho adota esta última como referência.

(*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones. Esta seção apresenta resumidamente estes dois modelos, privilegiando os elementos que serão utilizados na análise do objeto empírico deste trabalho.<sup>3</sup>

Segundo Zahariadis (1998), o modelo de fluxos múltiplos é o mais adequado para explicar como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambigüidade de objetivos (i.e., preferências não definidas claramente) e ambientes instáveis, nos quais as escolhas são dependentes do contexto. Kingdon diferencia três tipos de agenda, construindo uma tipologia útil para a análise de casos concretos (VIANA, 1996): a não-governamental (ou sistêmica), a governamental, e a de decisão. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (i.e., temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades). A agenda de decisão contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos.

Segundo o modelo, é a convergência de três processos ou 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: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções (*policy*), e o da política (*politics*).

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: *i*) uma crise ou evento dramático; *ii*) um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e *iii*) acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o relevo de novos problemas.

A formulação das soluções depende dos especialistas da comunidade técnico-científica que desenvolvem e apresentam diferentes propostas. Estas serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira (custos toleráveis) e política (aceitação pública), de acordo com o momento e o contexto em que se dá o processo. Kingdon (1995) considera que as idéias geradas no fluxo das soluções não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos. Por isso, as questões na agenda governamental não vêm aos pares (problemas e soluções): “*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* CAPELA, 2005, p. 6).

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 tanto de uma mudança de governo, que traz novos atores ao poder, como da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo, como ainda das mudanças no “clima nacional” (*national mood*), ou seja, de uma situação onde as pessoas, por um determinado período de tempo, compartilham das mesmas questões.

Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que

---

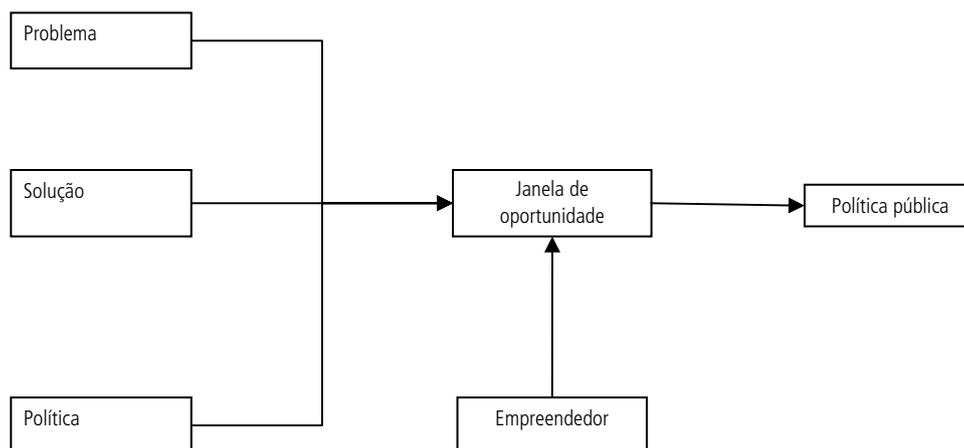
3. Para uma excelente resenha sobre esses dois modelos, ver Capella (2005). Para discussões mais aprofundadas e atualizadas sobre cada um deles, conferir Zahariadis (2007) e True *et alii* (2007).

resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido 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 desconjuga dos demais. Para Kingdon (1995), a abertura de uma janela de oportunidade é determinada, sobretudo, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as propostas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando um problema é reconhecido enquanto tal e existe demanda e “clima” político para a sua solução.

Para a junção dos três fluxos, apesar disso, são necessárias a existência e a atuação dos “empreendedores da política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa idéia ou projeto visando à 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). Por conseguinte, desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre estas e as propostas existentes (KINGDON, 1995, p. 112). A figura 1 apresenta, em forma de diagrama, o modelo de fluxos múltiplos.

A teoria do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*), por sua vez, desenvolvida por Baumgartner e Jones (TRUE *et alii*, 2007), responde por que 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 na qual um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas idéias, propostas e participantes, numa condição de “realimentação negativa”.

FIGURA 1  
**O modelo de fluxos múltiplos**



Fonte: Elaboração do autor, adaptado de Zahariadis (2007, p. 71).

Fundamental no modelo de equilíbrio pontuado é a maneira de formular o problema, pois o modo como a questão é definida e apresentada pode favorecer

o *status quo* ou a mudança. Assim, para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo com a situação de “equilíbrio” e “realimentação negativa”, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o mesmo ou de uma nova imagem (*policy image*). Por isso, a disputa em torno da definição e apresentação de um problema é central na disputa política. As *policy images* são apresentadas por meio de informações empíricas e apelos emotivos, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta, contribuindo para a sua difusão e seu acesso à agenda de decisão (TRUE *et alii*, 2007).

O desenvolvimento de uma nova *policy image* define um novo contexto institucional, uma arena favorável para a sua difusão (*policy venue*). Tal reposicionamento institucional é importante, porque enquanto algumas jurisdições são refratárias aos argumentos desenvolvidos, outras são favoráveis à condução de um tema, fornecendo o suporte necessário para o seu encaminhamento e decisão.

Assim, de acordo com o modelo, uma nova imagem do problema e uma nova *policy venue* seriam capazes de romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos atores e propostas, e levando o problema, assim, para a agenda de decisão. Após este processo, com a implantação da política formulada, seria gerado um novo ponto de equilíbrio.

Os modelos de fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado tratam do processo de definição da agenda governamental numa perspectiva não racional, num ambiente marcado pela instabilidade e ambigüidade de objetivos. De acordo com o modelo de fluxos múltiplos, uma política pública não surge de um processo seqüencial e ordenado, no qual 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 favorável. A junção entre problema, solução e decisão para o encaminhamento de uma política seguem, assim, uma lógica sistêmica e contingente. Além disso, o modelo de equilíbrio pontuado mostra que a definição de um problema e de sua arena institucional pode favorecer a inércia ou a mudança. Portanto, processos moldam resultados, e decisões são dependentes do contexto em que são tomadas. Tais abordagens são de grande valia, como pontos de referência, para a análise e discussão do objeto deste trabalho: o processo de formulação, discussão e encaminhamento do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana do governo Lula.

### **3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA**

Nesta seção será descrito e analisado o processo que culminou no envio do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana pelo Executivo federal ao Legislativo. Serão também apresentadas e discutidas as diferentes definições do problema e as propostas de solução que estiveram em disputa. A descrição da seqüência dos eventos aproveitará as variáveis teóricas identificadas nos modelos apresentados, embora, adverte-se, não fique restrita às mesmas.<sup>4</sup>

---

4. Isso porque o encadeamento dos eventos causais mostrou-se mais complexo, apresentando, inclusive, a convergência de fatores interdependentes que interagiram entre si para a produção do resultado em investigação, o que exigiu o auxílio de outras abordagens teóricas, apontadas no decorrer do texto. Ademais, convém lembrar, o objetivo deste trabalho é prover uma explicação para o fenômeno em análise, e não testar ou desenvolver os modelos apresentados.

### 3.1 O CONTEXTO INSTITUCIONAL

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.<sup>5</sup> O novo ministério foi estruturado com a criação de quatro secretarias nacionais, envolvendo os principais setores relacionados ao desenvolvimento urbano: habitação, saneamento, programas urbanos e transportes urbanos. Foram transferidos ao Ministério das Cidades o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que pertencia ao Ministério da Justiça, assim como a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), que estavam vinculadas ao Ministério dos Transportes.

A criação do Ministério das Cidades significou um novo contexto institucional para a questão dos transportes urbanos. As ações previstas para a área almejavam a sua integração com as demais políticas urbanas, especialmente de controle e uso do solo (BRASIL, 2004a). Nesse sentido, a recém-criada Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Semob) se constituiu em um novo ponto de canalização das demandas do setor. Segundo Fuks (2000),

(...) a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos, sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais. Ou seja, a existência de agências governamentais dedicadas à solução de um determinado problema incentiva a formulação e o encaminhamento de demandas difusas em termos adequados ao perfil do problema tal como definido institucionalmente (FUKS, *op. cit.*, p. 81).

Como mostra o modelo de equilíbrio pontuado, a definição de um novo contexto institucional para uma questão auxilia no seu encaminhamento e difusão. No caso, o enfrentamento dos problemas da mobilidade urbana vinculados à questão urbana favoreceu o desenvolvimento dos argumentos da política em prol da sustentabilidade ambiental e socioeconômica das cidades.

### 3.2 PROBLEMA, POLÍTICA E SOLUÇÕES

O reconhecimento do problema do transporte urbano pelo governo federal pós-1990, ano da extinção da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), se deu 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, conforme Sedu (2001): as mudanças verificadas na dinâmica da ocupação urbana no Brasil, com maior crescimento da periferia, que geraram uma demanda de rede de transporte distinta da construída; o crescimento do transporte individual (tanto motorizado quanto a pé e por bicicleta) e do transporte coletivo informal (por vans, peruas, mototáxis, lotações); a sobrecarga do sistema viário das cidades, reduzindo a fluidez do tráfego e diminuindo a velocidade, o conforto e a regularidade do transporte

---

5. Entre outras ações, o movimento apresentou à Assembléia Nacional Constituinte de 1988 emenda constitucional de iniciativa popular que culminou em dois capítulos sobre a política urbana na Carta Política, os quais foram regulamentados treze anos depois, após ações e pressões do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257). No Projeto Moradia (Instituto Cidadania, 2000), fonte para o programa de governo do então candidato Lula para a área urbana, destacava-se a proposta de criação de um ministério para a questão.

coletivo; e o elevado número de mortes por atropelamento, como conseqüência da disputa pelo uso do espaço urbano entre pedestres e automóveis. Contudo, 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, fato que levou à criação do GTrans em 2000.

O grupo executivo desenvolveu, no período 2000-2002, trabalhos para a formulação de uma política nacional para o transporte urbano que incluísse a elaboração de uma proposta de legislação federal para o setor de transporte coletivo.<sup>6</sup> Ressalte-se que o anteprojeto de lei resultante deste processo provocou reações contrárias dentro da comunidade do setor, especialmente por permitir a acomodação da frágil situação regulatória dos serviços de ônibus urbanos em todo o Brasil – 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: o crescimento urbano desordenado, com o conseqüente “espraiamento” das cidades, que provocou o encarecimento da oferta dos serviços de transporte e a segregação sócio-espacial dos mais pobres, sobretudo nas periferias; os custos sociais, ambientais e econômicos provocados pelo atual modelo de mobilidade urbana das cidades brasileiras (congestionamentos, poluição, acidentes, consumo ineficiente do espaço urbano e de energia não-renovável); 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, causadas pelo processo de reestruturação produtiva, pela ampliação do uso dos meios de transporte individual (autos e motos), e pelas novas tecnologias de comunicação;<sup>7</sup> a baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas, destacadamente nas regiões metropolitanas; a baixa capacidade de gestão do setor público; e a fragilidade e a inadequação da regulação dos serviços de transporte coletivo na maioria das cidades brasileiras (BRASIL, 2004b, p. 19-46).

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. 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. No evento, o então prefeito de Salvador se referiu à “agudeza da crise do transporte que chega

---

6. Para detalhes sobre a proposta de política formulada, ver Sedu (2002).

7. Segundo Cobb e 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, dado que a rotina de trabalho é cada vez menos fixa. Com estas mudanças, os congestionamentos estão deixando de ter pontos e horários determinados, espalhando-se por todas as regiões das grandes cidades.

a situações alarmantes”<sup>8</sup>. No mesmo tom, o presidente da Frente Parlamentar do Transporte Público propôs a discussão e o estudo de formas para “possibilitar o acesso ao transporte de milhões de brasileiros que têm seu direito constitucional de ir e vir prejudicado pela falta de condições econômicas para arcar com as tarifas”<sup>9</sup>.

Sobre as propostas defendidas para solucionar o problema na forma apresentada, os prefeitos das cidades do Rio de Janeiro e de Curitiba 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. O secretário municipal de Transporte da Prefeitura de São Paulo defendeu também a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) para aumentar a produção e renovação das frotas de veículos, assim como a mudança da forma de recolhimento dos encargos trabalhistas sobre as empresas operadoras. O documento final da reunião extraordinária, a Carta de Salvador, propôs ainda a aplicação de 75% dos recursos da Cide<sup>10</sup> (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. Nas palavras de um dos líderes do movimento, “recursos existem; falta articulação e pressão para obter a ‘vontade política’ e viabilizá-los”<sup>11</sup>. 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, pela desoneração dos custos do setor, pela racionalização e integração dos sistemas e pela definição de fontes extra-tarifárias”<sup>12</sup>. Como braço político do MDT, foi lançada na Câmara dos Deputados a Frente Parlamentar do Transporte.

Como se percebe, o reconhecimento do problema dos transportes urbanos pelo governo federal, que levou a questão para a agenda política, se deu tanto em função da “crise” anunciada pelos prefeitos – esta vinculada aos episódios de manifestações contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos – quanto pela acumulação de informações e experiências da execução das políticas anteriores da Sedu/PR. Ademais, 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’ (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.

Ressalte-se que 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

---

8. Cf. <http://www.fnp.org.br/memojulho03.asp>.

9. Cf. nota anterior.

10. Cide: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível.

11. Em 7 de agosto de 2004, no 1º Encontro do Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos.

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

operacionais para a melhoria da competitividade do transporte coletivo urbano.<sup>13</sup> Conforme o modelo de fluxos múltiplos, as soluções procuram um contexto político-institucional para se viabilizarem (ZAHARIADIS, 1998). Assim, no caso em análise, uma solução já existente (a redução da carga tributária sobre as empresas operadoras do transporte coletivo por ônibus) “encontrou” um novo problema para se acoplar.

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. O grupo de trabalho foi integrado por, além de integrantes da Casa Civil, representantes da Frente Nacional de Prefeitos, da Associação Brasileira de Municípios, da Confederação Nacional dos Municípios, do Fórum Nacional de Secretários de Transporte, e dos Ministérios das Cidades, Minas e Energia, Trabalho e Emprego, e Fazenda. 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 ali formuladas não foram aprovadas pela coordenação de governo. Estas compreendiam, entre outras ações, a desoneração dos encargos sociais sobre a folha de pagamento das empresas operadoras; a redução em 50% do preço do diesel para o transporte coletivo urbano; a busca de fontes extra-tarifárias para o custeio dos atuais descontos e gratuidades concedidos para grupos e segmentos específicos de usuários do transporte coletivo (idosos, estudantes etc.);<sup>14</sup> e a destinação de 25% da Cide-Combustível do governo federal para o transporte urbano (SEMOB, 2006).

Em 2005, com a posse dos novos prefeitos, foi organizado pela Frente Nacional de Prefeitos outro seminário em Salvador, que contou com a presença de diversos ministros de Estado, onde novamente o problema foi colocado. Como decorrência, ocorreu mais uma tentativa de negociação com o governo federal, na qual a Semob e secretários municipais de Transporte Urbano formulam um novo rol de medidas a serem levadas para aprovação pelo governo federal e prefeitos. As propostas apresentadas compreenderam: medidas de subvenção econômica às tarifas com recursos da União, 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, mais uma vez não foram objeto de decisão pelo Executivo federal.

Ainda sob pressão dos movimentos pela desoneração da tarifa, no último ano do primeiro mandato do governo Lula 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,

---

13. Destaque-se que o problema diagnosticado pelo GTrans/Sedu era a falta de competitividade dos serviços de transporte coletivo frente ao transporte informal e individual. A pesada carga tributária atuava no sentido de agravar o problema da perda de competitividade do transporte coletivo em relação aos outros modos, pois onerava o preço dos serviços.

14. Vale esclarecer que as atuais isenções e descontos na tarifa do transporte coletivo para determinados segmentos (idosos, estudantes, pessoas com deficiência, carteiros, policiais etc.) são financiados por subsídios cruzados. Isto significa que são os demais usuários que financiam tais segmentos, o que muitas vezes provoca distorções: acontecem casos nos quais uma pessoa mais pobre (um desempregado, por exemplo), quando paga uma tarifa sem descontos, subsidia a tarifa de uma pessoa em melhores condições financeiras (um estudante de classe média, por exemplo). Não se questiona aqui o mérito das atuais gratuidades de pagamento ou descontos na tarifa, mas sim sua forma de financiamento, que se dá de forma regressiva.

mais profundo sobre o problema e suas causas,<sup>15</sup> apresentando propostas alternativas às dos prefeitos e do MDT para sua solução. Tais propostas contemplaram ações de caráter emergencial e estrutural, quais sejam:<sup>16</sup> subvenção econômica às tarifas com recursos provenientes da União e contrapartidas locais;<sup>17</sup> ações de fortalecimento da gestão pública local e de investimentos em infra-estrutura urbana de transporte; vantagens de crédito para modernização da frota de veículos; e envio pelo Executivo do anteprojeto de lei da política de mobilidade urbana, para encetar uma reforma regulatória nos serviços. Neste escopo, o governo federal propôs, via manifestação 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 contrária ao diagnóstico apresentado pela Semob, argumentando pela “insuficiência das medidas propostas pelo governo federal”.

Porém, no dia 2 de agosto de 2007, na abertura da 50ª reunião geral da Frente Nacional de Prefeitos em São Paulo, que tinha na pauta o tema do transporte coletivo, o ministro das Relações Institucionais anunciou o envio pelo presidente Lula do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana. Ao final do evento, a FNP aprovou uma resolução de apoio ao envio do projeto de lei pelo governo federal; mas, no entanto, reafirmou a necessidade de um pacto federativo para a desoneração das tarifas do ônibus urbano.

Logo 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.

### 3.3 O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES DA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA

A motivação para a formulação de um novo marco regulatório para os transportes urbanos decorreu do diagnóstico feito pela Semob do atual modelo de mobilidade urbana nas cidades brasileiras. De acordo com o documento de fundamentação da proposta do projeto de lei, a continuar como estava, as cidades brasileiras caminhariam a passos largos

---

15. 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).

16. De acordo com o documento, as propostas foram previamente discutidas dentro do governo federal, com representantes das prefeituras e o Comitê de Transporte e Mobilidade Urbana do Conselho das Cidades.

17. Como contrapartida à subvenção, seriam exigidos dos municípios durante a vigência dos programas: a licitação dos serviços de ônibus urbano com base na atual legislação e em diretrizes fixadas pelo governo federal; reajuste das tarifas com base em índices de preços pré-estabelecidos; 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 e metropolitanas, no caso das regiões metropolitanas; e utilização dos recursos da Cide já repassados aos governos municipais para infra-estrutura viária do transporte coletivo urbano.

para a insustentabilidade, com significativos custos sociais, econômicos e ambientais. Logo, julgou-se haver espaço para formulação de uma política para o setor 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 do setor 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). O vale-transporte, instituído por lei federal no final de 1985, foi a última ação expressiva do governo federal para o setor.<sup>18</sup>

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, entendeu-se haver condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana, agora sob o Estado democrático e o princípio da cooperação federativa. A fundamentação jurídica para a 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 –, segundo a qual os transportes urbanos integram a política de mobilidade urbana. Em outras palavras, 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, deste 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.<sup>19</sup>

---

18. É interessante 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, i.e., das altas tarifas dos serviços de transporte coletivo. Porém, a solução adotada pelo governo federal à época foi diferente: a transferência aos empregadores da responsabilidade de subsidiar os gastos mensais de transporte coletivo de seus empregados com seus deslocamentos casa-trabalho-casa no que exceder a 6% de seus salários.

19. Conforme a exposição de motivos interministerial do PL nº 1.687/2007, 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. Entretanto, com relação à mobilidade urbana, o estatuto dispôs apenas sobre a obrigatoriedade da existência de plano de transporte urbano integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes – ver § 2º do art. 41 da lei. Assim, entendeu-se que, por opção metodológica e de técnica legislativa, o legislador decidiu tratar das questões relativas aos transportes urbanos tão-somente 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, assim como o fez em relação aos demais setores de desenvolvimento urbano, como o saneamento básico, por exemplo. 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.

A essência do projeto é a mudança institucional,<sup>20</sup> 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 e de uma nova *policy image*: 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 1.687/2007). Ou seja, nos termos do modelo de equilíbrio pontuado, para romper o “monopólio da política” e condição de “realimentação negativa” em que se encontrava a questão, entendeu-se necessária a formulação de um novo entendimento sobre o problema, apresentando-lhe uma nova imagem.

O processo de elaboração do projeto de lei foi marcado pela discussão com os diversos atores e grupos de interesse. 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, então apresentado e discutido em diversas reuniões com as entidades representativas do setor e da sociedade civil organizada,<sup>21</sup> como também com especialistas de renome da comunidade técnica e científica do setor. Na seqüência, redigiu-se, com a participação da Casa Civil, o anteprojeto de lei. Este foi submetido à apreciação pública, o que se deu pela realização de 11 seminários regionais que tiveram caráter de audiência pública.<sup>22</sup> O anteprojeto foi objeto de emendas e sugestões de representantes dos governos municipais e estaduais, operadores de serviços de transportes coletivo (públicos e privados), vereadores, deputados estaduais e federais, movimentos sociais e organizações não-governamentais (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 pelo Conselho das Cidades, por unanimidade, em agosto de 2006, e encaminhada formalmente à Casa Civil da Presidência da República. 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. Isto 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 dos serviços de

---

20. De acordo com Bromley (2006, p. 75), uma política pública pode ser entendida como uma ação coletiva no sentido de restringir, liberar e expandir as ações individuais. É por meio da política pública que se dá a mudança institucional.

21. Entre as organizações que discutiram a proposta com a equipe da Semob estão a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), a 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários (Simefre), entre outros.

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

transporte coletivo para reduzir as tarifas, 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 contrato – em vez de *cost-plus* –, como já ocorre em outros setores de infra-estrutura, a exemplo das novas concessões rodoviárias.<sup>23</sup> 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 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, que serão acessados por estados e municípios que atenderem 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, segundo as quais 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 à equidade no uso do espaço público de circulação e ao direito à cidade.

### 3.4 DISCUSSÃO

Do processo descrito, constata-se que houve uma disputa política a respeito da definição do problema e das alternativas para sua solução. Do modelo de equilíbrio pontuado, viu-se que a forma de definição de um problema condiciona a sua transformação em uma questão de política a ser inserida na agenda.

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. Tal desoneração seria atingida, sobretudo, por medidas do governo federal para a redução tanto dos encargos sociais e trabalhistas nas empresas operadoras quanto dos impostos incidentes sobre o óleo diesel. Como se percebe, esta definição permite que o problema seja comunicado de forma direta (alta carga tributária, alta tarifa), contribuindo para a mobilização dos grupos de interesse e seu acesso à agenda política. A solução preconizada (desoneração

---

23. Esse foi um ponto que uniu as expectativas da equipe da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda com a equipe da Semob, com a intenção de baratear e controlar os aumentos das tarifas dos serviços que até então subiam em média acima da inflação.

tributária) também se caracteriza por apresentar baixo grau de conflito entre os interessados, pois distribui 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, conforme diagnóstico apresentado pelo documento da Semob de 2006. Nas palavras de Majone (2006), é improvável que uma proposta de política que falha no critério de viabilidade seja considerada seriamente num lugar da agenda governamental. 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 R\$ 6,6 bilhões de responsabilidade do governo federal (NTU, 2007). A área econômica do governo temia não apenas pelos altos custos das medidas, mas também 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”<sup>24</sup>.

De modo diferente, o entendimento do problema que motivou a formulação das diretrizes da política de mobilidade urbana se apoiava tanto na necessidade de uma reforma regulatória nos serviços de transporte urbano quanto 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, a escolha entre quem será favorecido e quem será desfavorecido; portanto, conflito. A construção de uma coalizão de defesa deste tipo de política é difícil de ser estabelecida com base em benefícios mútuos, pois abarcam múltiplos interesses que apenas se tangenciam conforme a configuração específica da política, e que mudam conforme emerge um conflito. Como se sabe, o setor de transporte urbano é muito politizado, uma vez que é consumido por grandes parcelas da população, movimentando somas expressivas, *lobbies* e outros interesses políticos e econômicos. Isto 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 da proposta reside 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 nova lei. Implica diversas iniciativas

---

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

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 ou que tal mudança leve a uma situação eficiente (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. Se estava se abrindo uma janela de oportunidade para questão da mobilidade urbana para a sustentabilidade das cidades entrar na agenda de decisão federal, a troca de comando do Ministério das Cidades interrompeu o fluxo político favorável aberto pela mudança do governo federal em 2003. Como se sabe, são originárias do movimento pela reforma urbana as forças e lideranças políticas que proporcionaram a criação do novo ministério, sob valores reformistas e de integração das políticas urbanas.<sup>25</sup> Apesar 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. Por fim, como mencionado, logo após o envio do PL ao Congresso, o ministro das Cidades trocou o comando da Semob, seguido da destituição da equipe que trabalhou na formulação da política.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi fornecer elementos para se compreender o processo político e o contexto institucional que desembocou na formulação do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional pelo presidente da República. Nesta tarefa, narrou-se a seqüência dos eventos ocorrida em torno da elaboração do PL, com apoio das variáveis teóricas identificadas nos modelos de *policy process* e *agenda setting* apresentados. Desse modo, podem ser extraídas algumas proposições gerais, conforme a seguir descrito.

1. 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 (TRUE *et alii*, 2007). No caso analisado, apesar da definição do problema apresentada pelo movimento para desoneração da tarifa ter 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. Além disso, significariam custos fiscais, inadmissíveis para governo.

2. 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-chave no governo, que servirão como promotores da questão no momento de sua definição

---

25. Nas palavras de Zahariadis (1998, p. 444), "(...) *the ideology of political parties is an important factor in raising issues to the top of the government's agenda*".

e decisão (COBB e ELDER, 1995). A reforma ministerial ocorrida no meio do processo interrompeu um dos fluxos necessários para a concretização das medidas elaboradas. Assim, o diagnóstico e as propostas formuladas pela Semob não contavam com o apoio necessário do novo ministro das Cidades.

3. 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 pelos movimentos políticos pela desoneração do transporte coletivo, não foram bem definidas. Como apontaram as pesquisas realizadas sobre o tema (GOMIDE, 2003; ITRANS, 2004), o problema é de natureza distinta, apresentando outras dimensões e relações causais.

4. 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 (ou *policy entrepreneur*). Nenhuma destas 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, no sentido dado por Paul Sabatier (SABATIER, 2007). 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 (SABATIER e WEIBLE, 2007).<sup>26</sup>

Em suma, uma política pública é dependente do contexto político e institucional em que é desenvolvida, como também de seu processo de formulação, encaminhamento, decisão e implantação. Desprezar este vínculo pode levar à frustração de expectativas ao se promover uma reforma (BID, 2007). Deve-se destacar que a formulação do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana igualmente envolveu uma equipe técnica de renome na sua elaboração e se inspirou nas melhores práticas internacionais. Contudo, como discutido, isto também não basta.

A análise realizada constatou que o encadeamento dos eventos empíricos apresentou a convergência de fatores interdependentes que interagiram entre si para a produção do resultado em investigação. Isso leva à hipótese de que a pressão do movimento pela desoneração da tarifa propiciou o contexto político necessário para a decisão de encaminhamento do projeto de lei pelo presidente da República ao Congresso Nacional (garantindo a junção entre a ‘política’, a ‘solução’ e o ‘problema’, abrindo a ‘janela de oportunidade’ para o encaminhamento da proposta, conforme

---

26. *Those coalitions consist of individuals "who share a particular belief system"- i.e., a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions-and who show a non-trivial degree of coordinated activity over time. The shared belief system that defines an advocacy coalition contains "fundamental normative axioms," plus beliefs about policies to achieve those axioms. The belief system contains a coalition's understanding of the connections between institutional structures and policies and their effectiveness for realizing the coalition's goals. Members of coalitions act in concert, based on their belief systems, "to manipulate the rules of various governmental institutions to achieve" shared goals. Their methods of operation include: developing and using information in an advocacy mode to persuade decision-makers to adopt policy alternatives supported by the coalition; manipulating the choice of decision-making forum; and supporting public officials in positions of public authority who share their views or may even be members of the coalition (Schlager e Blomquist, 1996, p. 656-658).*

o modelo de fluxos múltiplos). Porém, a análise deixa em aberto a pergunta se o projeto teria sido 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.<sup>27</sup>

O que se discutiu até aqui, todavia, leva para uma questão distinta. O ponto não é avaliar a eficácia da medida ou de seus resultados concretos até o momento, mas as possibilidades que tal fato político poderá gerar em termos de difusão de valores, idéias e representações sobre a questão da mobilidade urbana para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras. Como afirmou Lindblom (1981), processos políticos não levam para soluções ótimas que possam ser julgadas com base em padrões de racionalidade e eficiência, pois não avançam de forma seqüenciada e lógica. Numa democracia, o processo político é, por natureza, complexo, desordenado, permeado por conflitos, ambigüidades e contradições; produz acordos, conciliações e ajustes, cuja avaliação com base na variedade de interesses em jogo é sempre inconclusa. A tarefa de formulação e discussão de políticas é laboriosa, difícil, exigente e de resultados incertos. Dadas estas limitações, segundo Lindblom, o julgamento democrático das políticas deve se referir mais aos processos que aos resultados. Ou seja, políticas adequadas são as que resultam de processos adequados. Por isso, argumenta-se que uma avaliação da política de mobilidade urbana deve julgar mais seu processo de formulação e discussão, sob os valores democráticos da transparência e participação, do que os resultados concretos obtidos até este momento.

Entende-se que o processo de elaboração, discussão e encaminhamento 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 na 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, por meio de ações intersetoriais coordenadas, porém descentralizadas e 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, que têm como princípio a equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras.

---

27. Na cerimônia de abertura da 3ª Conferência Nacional das Cidades em Brasília, no dia 26 de novembro de 2007, o presidente Lula fez menção ao PL com as seguintes palavras: "(...) Na segunda Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2005, os segmentos interessados nas questões urbanas reforçaram suas reivindicações, discutiram propostas para a regulamentação das leis aprovadas e cobraram do governo o marco regulatório para o transporte e para mobilidade urbana. Mais uma vez, a parceria deu fruto. Depois de apreciada pelo Conselho das Cidades, a proposta de diretrizes gerais para o transporte urbano se transformou em projeto de lei, ora em tramitação na Câmara dos Deputados e, se Deus quiser, eles começarão o próximo ano aprovando essa lei de mobilidade urbana." (Cf. <http://www.cidades.gov.br//index.php?option=content&task=view&id=3180>).

## REFERÊNCIAS

- BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **A política das políticas públicas**: relatório de progresso econômico e social na América Latina. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BROMLEY, D. **Sufficient Reason**: volitional pragmatism and the meaning of economic institutions. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: **XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS (GT19 - Políticas Públicas)**. Ago. 2005.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. Issues and agendas. In: Theodoulou, S.; Cahn, M. A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.
- FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.
- GEIPOP. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **Transportes no Brasil**: história e reflexões. Recife: Ed. UFPE, 2001.
- GOMIDE, A. A. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.
- ITRANS. Instituto de Desenvolvimento e Informação em Transporte. **Mobilidade e pobreza**: relatório final. Brasília, 2004.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: HarperCollins, 2nd ed, 1995.
- LINDBLOM, C. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- LOWI, T. J. Distribution, Regulation, Redistribution: the functions of government. In: THEODOULOU, S. Z.; Cahn, M. A. **Public Policy**, The Essential Readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MAJONE, G. Agenda Setting. In: MORAN, M.; REIN, M., GOODIN, R. E. (eds). **The Oxford Handbook of Public Policy**. USA: Oxford University Press, pp. 228-50, 2006.
- BRASIL. Ministério das cidades. Política nacional de desenvolvimento urbano. **Cadernos MCidades**, n. 01, Brasília, nov. 2004a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das cidades. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável. **Cadernos MCidades**, n. 06, Brasília, nov. 2004b.
- NORTH, D. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 02, n. 04, pp. 355-67, 1990.
- NTU. Associação das empresas de transportes urbanos. **Desoneração dos custos das tarifas do transporte público urbano e de característica urbana**. Brasília, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.ntu.org.br/novosite/arquivos/DesoneracaoCustosTarifasAbr2007.pdf>>.
- PIERSON, P. **Politics in Time**: history, institutions, and social analysis. Princeton University Press, 2004.

- SABATIER, P. A. **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications**. In: SABATIER, P. A. (ed) **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.
- SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W. A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. **Political Research Quarterly**, v. 49, n. 03, pp. 651-672, Sep., 1996.
- SEDU. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República/Grupo Executivo de Transporte Urbano. **Política Nacional para o Transporte Urbano**. Brasília, 72 p., mai. 2002. Mimeografado.
- SEMOB. Secretaria Nacional de transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. **Proposta de barateamento das tarifas do transporte público urbano**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/media/RelatorioBarateamentodasTarifasREVISADO.pdf>>.
- TRUE, J. L.; JONES, B .D.; BAUMGARTNER, F. R. **Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy**. In: SABATIER, P. A. (ed.) **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP. Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 02, pp.5-43, mar./abr., 1996.
- ZAHARIADIS, N. Comparing Three Lenses of Policy Choice. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 03, pp. 434-448, 1998.
- \_\_\_\_\_. **The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects**. In: SABATIER, P. A. (ed.) **Theories of Policies Process**. Westview Press, 2007.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Marco Aurélio Dias Pires

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Elidiane Bezerra Borges

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: [marco.aurelio@ipea.gov.br](mailto:marco.aurelio@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares