

TEXTO PARA DISCUSSÃO/Nº 225

Reordenamento Urbano pelo Transporte

José Alex Sant'Anna

AGOSTO DE 1991

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Roberto Brás Matos Macedo

DIRETOR TÉCNICO

Lísicio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR TÉCNICO ADJUNTO

Marcos Reginaldo Panariello

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Renato Moreira

COORDENADOR DE DIFUSÃO TÉCNICA E INFORMAÇÕES

Antonio Emílio Sendim Marques

COORDENADOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA

Adelina Teixeira Baena Paiva

COORDENADOR DE POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

Luis Fernando Tironi

COORDENADOR DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

Eduardo Felipe Ohana

COORDENADOR DE POLÍTICA SOCIAL

Luiz Carlos Eichenberg Silva

COORDENADOR REGIONAL DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Varsano

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 200 exemplares

DIVISÃO DE EDITORAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Brasília:

SGAN Q. 908 - MÓDULO E - Cx. Postal 040013

CEP 70.312

Rio de Janeiro:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 - 17º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO

II - O PLANEJAMENTO DAS CIDADES

III - O TRANSPORTE NO
PLANEJAMENTO

IV - PLANEJAMENTO E
TRANSPORTES NOS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO

V - A MANUTENÇÃO DO
TRANSPORTE PELAS TARIFAS

VI - A POLÍTICA TARIFÁRIA E A
OCUPAÇÃO URBANA

VII - A PRESSÃO DA EXPANSÃO
URBANA SOBRE AS TARIFAS

VIII - O SUBSÍDIO COMO SOLUÇÃO
APARENTE

IX - A TARIFA E O
REORDENAMENTO URBANO

X - CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

REODERNAMENTO URBANO PELO TRANSPORTE

José Alex Sant'Anna

Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

SINOPSE

À luz de levantamento histórico do desenvolvimento dos transportes urbanos ao longo do século XX e sua interação com o desenvolvimento urbano, o texto discute a situação atual dos transportes e o ordenamento espacial das cidades, suas interações e a possibilidade do uso dos transportes públicos, suas rotas e tarifas, para reorganizar o espaço urbano. É dado destaque às diferenças dos transportes nos países com as cidades consolidadas e os países em desenvolvimento, com as cidades se expandindo ao longo dessas últimas décadas do século, levando à substituição dos trilhos, pouco flexíveis em suas rotas pelos pneus, mais ágeis e com menores custos de implantação. Discutem-se, também, os subsídios e as formas de remuneração dos serviços como elemento modificador do espaço urbano.

1. Introdução

As mudanças de atitudes do ser humano em relação ao ambiente, à forma de vida e ao seu próprio comportamento, têm escrito a história do planejamento. A evolução do planejamento é inerente à evolução dos conceitos de ambiente, forma de vida e comportamento humano. As mudanças em relação a cada um deles se refletem diretamente nas mudanças do planejamento como um todo.

Desde que o homem começou a viver em comunidades, estabeleceu formas de organização dos agrupamentos em função dos interesses do momento. As civilizações antigas estabeleciam suas prioridades, em torno das quais se construíam as cidades. A água, a religião, o divertimento, podiam ser a origem da organização de uma cidade, ou, ainda, a segurança ou a alimentação determinavam a forma, constituição e organização do aglomerado.

Por mais espontânea que pareça, a organização das cidades sempre foi estabelecida por regra mais ou menos claras. As aglomerações comunitárias tiveram organizações religiosas ou místicas, sociais e militares, e, finalmente, econômicas.

2. O Planejamento das Cidades

As cidades têm sido planejadas por uma ou outra razão, ao longo do tempo, desde a época em que os homens passaram a viver em comunidades, de forma a criar melhores condições de vida a seus habitantes.

No século XIX, o urbanista vienense Camilo Sitte já dizia: "É necessário que construir cidades não seja somente uma questão técnica, mas que no seu mais puro e alto significado seja um problema de arte".¹ Reclamava então do planejamento urbano: "Existem três sistemas de construir cidades: o ortogonal, o radial e o triangular. As variantes existentes resultam da combinação destes três métodos. (...) Todos estes sistemas têm um valor artístico nulo e o seu escopo exclusivo é a regularização da rede

viária, sendo esta uma finalidade puramente técnica."²

Sintetiza-se, aí, o que era o planejamento urbano no fim do Século XIX, as idéias mais avançadas sobre a arquitetura urbana e o conceito do planejamento urbano.

O início do Século XX, no entanto, marca mudanças substanciais quanto ao desenvolvimento técnico. Inicia-se o processo de industrialização e o êxodo rural. As condições de vida das pessoas nas cidades se deterioram rapidamente com o seu crescimento cada vez mais acelerado. Surgem as grandes epidemias nos locais onde a maioria da população vivia em condições insalubres, com alto índice de mortalidade infantil e baixa expectativa de vida para os adultos.

A engenharia sanitária começa ser a tônica no início deste século. As técnicas de distribuição de água potável, coleta de lixo e de esgotamento sanitário se desenvolvem rapidamente, provocando mudança no perfil das cidades. A febre amarela, o tifo, a peste bubônica e o cólera têm que ser combatidos, aparecendo no Brasil os trabalhos de Oswaldo Cruz, Emilio Ribas e Saturnino de Brito.

Em seu livro "*O Traçado Sanitário das Cidades*", Saturnino de Brito, na França, em 1916, afirma: "O dever de organizar os planos de saneamento, de ampliação e de embelezamento das cidades e aglomerações urbanas é dever primordial e inevitável. É necessário que as leis, em todos os países do mundo, tomem este dever obrigatório, tanto no que se refere à elaboração como à execução destes planos."³

Começa aí a passagem da cidade estética para o início do planejamento integrado. As redes sanitárias e a topografia começam a modelar a cidade em função das necessidades de cada localidade e de cada sociedade. O desenvolvimento é acelerado, os conceitos novos se incorporam rapidamente ao planejamento das cidades e, já em 1933, em Atenas, o 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), que tinha como

1 SITTE, Camillo - "*L'arte di costruire la città*" - Tradução de Luigi Doddi, Milão, Editora Antonio Vallardi, 1953 - p.11.

2 *Idem, Idem* - p. 95.

3 BRITO, F. Saturnino Rodrigues de - "*Tracé Sanitaire de Villes*" - Paris, 1916, Imprimerie Chaix - p.53.

tema *A Cidade Funcional*, concluiu: "As chaves do Urbanismo se encontram nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear e circular. (...) os planos devem determinar a estrutura de cada uma das quatro funções-chave e fixar a sua respectiva posição no conjunto da cidade."⁴

Planejar a cidade passa a ser muito mais que simplesmente ordenar, embelezar e sanear. O circular começa a ser importante. A cidade passa a ser vista pelas suas funções próprias e o planejamento incorpora as funções econômicas e sociais das aglomerações. O planejamento deixa de ser da cidade para ser da área, território ou região habitável, incorporando-se áreas não habitadas, áreas agrícolas, etc.

Nos anos que se seguem, os conceitos evoluem ainda mais rapidamente. Nos anos cinquenta, Padre Le Bret escrevia sobre as conclusões do Grupo de Economia e Urbanismo, reunido em La Tourrette-Rhone, França, em setembro de 1952: "É conveniente não negligenciar a instalação, ao lado dos equipamentos produtivos (relativos à agricultura e a indústria), dos equipamentos ditos improdutivos, isto é, daqueles referentes aos transportes, às comunicações, ao comércio, aos serviços públicos e de todos os equipamentos sociais - habitação equipamento sanitário, esportivo, escolar, cultural, etc., todos eles de capital importância."⁵

A *Carta de La Tourrette* mostra que o papel a ser desempenhado e o valor de uma determinada área, ou aglomerado depende não somente dos fatores internos a essa área, mas do seu inter-relacionamento com a região onde se encontra. Da mesma forma, destaca que a implantação de equipamentos urbanos não deve ser função de sua rentabilidade direta e imediata somente, mas também de sua utilidade indireta e futura.

Finalmente, o planejamento se apresenta de forma mais completa com suas características dinâmicas e temporais. Desde então, o planejamento é visto do geral para o particular,

do todo para as partes, em múltiplos ângulos, não somente como organização física das regiões mas também como organização econômico-social ao longo do tempo.

3. O Transporte no Planejamento

Na cidade antiga, o sistema viário era organizado de modo a permitir o ir e vir, o transporte de mercadorias e o trânsito de animais. O tráfego, embora incipiente, era organizado segundo as necessidades e exigências locais. Além da construção de vias e sua pavimentação, blocos de pedra eram estrategicamente colocados no início de algumas vias para impedir a circulação de carroças e coches, destinando aquela via somente aos pedestres e animais.

Fundamentalmente, as cidades eram organizadas segundo suas vias, onde o transporte acontecia. Os coches e troleis de tração animal apareciam nos serviços de aluguel, para encurtar as distâncias, mas a preocupação com o planejamento viário em meados do século passado pode ser sintetizada do texto retirado de um livro de engenharia de 1846: "Um mínimo de despesa é, de certo, altamente desejável, mas a estrada mais barata não é a que custa menos, e sim, a que faz retornar maiores rendas em proporção à quantia empregada."⁶ Obviamente, as estradas já tinham sua importância econômica quando surge a locomotiva a vapor; porém, nas aglomerações urbanas, os veículos sobre trilhos tracionados por animais iniciaram a implantação de vias especiais de transportes.

Com o processo de urbanização do final do século passado e início do século XX, a movimentação de pessoas já era considerável em várias cidades. A partir do *tube* de Londres, cuja primeira linha foi inaugurada em 1863, começam a surgir as redes de transporte urbano de massa. Com o advento do veículo de tração elétrica, em Berlim, em 1879, estava definitivamente consagrado o transporte sobre trilhos. É o início do grande desenvolvimento

4 CARTA DE ATENAS. Tradução de Delfina Galvez de Williams, Buenos Aires, 1954, Editorial Contemporânea - p.123.

5 LEBRET, I. L. "Guide Pratique de l'enquête Sociale - IV - L'enquête en vue de l'aménagement regional" - Paris, Presses Universitaires de France, 1958 - p.236.

6 GILLESPIE, W. M., Professor of Civil Engineering in Union College, "A Manual of the Principles and Practice of Road-Making" - 1846 - A. S. Barnes and Co.

das rotas de transporte sobre trilhos, tanto na superfície quanto subterrâneas.

O desenvolvimento industrial e o êxodo rural fazem com que as cidades cresçam rapidamente, e os trilhos vão perseguindo esse desenvolvimento. Surgem os metrô em diversas cidades do mundo, já no início do século. Os *bondes* seguem rapidamente pelos caminhos das maiores rendas. Implantar uma linha férrea urbana é só uma questão de retorno financeiro, em todo o mundo. Com o desenvolvimento dos motores de combustão interna, os veículos sobre pneus passam a ser a opção mais simples. A via pública passa a ser do veículo a motor, e a cidade organizada, embelezada e saneada do início do século, tem que providenciar vias urbanas para o automóvel.

Nos anos cinquenta, os países desenvolvidos já começam a estabilizar a população urbana tendo a cidade pelo menos um crescimento harmônico em relação à população total. Com isso, as cidades passam a um crescimento controlado, permitindo que os metrô, os sistemas viários e as redes de transportes, como um todo, tenham também seu desenvolvimento administrado. Os modelos são preparados em função de uma demanda existente e uma previsão segura dos volumes de viagens no futuro. Dimensionam-se as vias para atender a um tráfego previsto de veículo e busca-se a minimização dos custos dos transportes, através do investimento nas melhorias da infra-estrutura, tecnologia e organização da operação e gerência. Nos países desenvolvidos, apesar da rápida alteração das disponibilidades tecnológicas e dos veículos, as cidades acompanham suas necessidades de transporte.

4 - Planejamento e Transporte nos Países em Desenvolvimento

Até o primeiro quarto do século XX, os países em desenvolvimento acompanharam os desenvolvidos em relação à organização de suas cidades e dos transportes. Nos anos vinte, os sistemas de transporte urbano das maiores cidades brasileiras nada deixavam a desejar aos da Europa. O processo de urbanização e a

industrialização, no entanto, começaram a modificar esse quadro.

Em outubro de 1958, em Bogotá, o Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, na sua *Carta dos Andes*, lança um conjunto de orientações para o planejamento nos países latino-americanos, destacando os mais graves problemas das cidades como sendo o crescimento urbano descontrolado, ocasionando o surgimento de grandes áreas carentes de serviços públicos elementares, transportes coletivos, bem como equipamentos sociais de saúde, ensino e recreação, além do crescimento das dificuldades de administração e manutenção de tais serviços, completados com a grande carência de habitações, com o surgimento de favelas em um processo contínuo e incontrolável.

Quanto aos serviços públicos a Carta destaca: "A adequação do meio físico para atender as necessidades vitais, mediante obras públicas, requer fortes inversões iniciais e emprego de capitais permanentes em operação, manutenção, ampliação e reposição. Na maioria dos casos estas somas superam os ingressos fiscais obtidos pela prestação dos serviços. Ademais, no ânimo do contribuinte usuário não existe uma consciência de retribuição justa e eqüitativa pelos serviços que recebe. (...) Frequentemente as autoridades municipais não exercem um efetivo controle do uso da terra, permitindo ao capital privado urbanizar, com fins comerciais e até especulativos, áreas que no futuro não poderão ser oferecidas pelos serviços públicos. Por tais motivos a distribuição de recursos disponíveis para os serviços públicos vitais deve ter um controle devidamente hierarquizado, seja nacional, regional ou estadual, metropolitano, urbano ou municipal, de acordo com um critério de Planejamento Integral." 17

Para enfrentar esse problema, a Carta recomenda: "Devem ser constituídas empresas públicas de caráter regional ou metropolitano para prover, coordenar, manter e administrar os serviços que a comunidade demanda, enfrentando a realidade de seus custos e fixando tarifas que garantam uma administração em perdas. Deve-se formar a consciência

7 CARTA DOS ANDES - tradução de Gustavo Neves da Rocha Filho, São Paulo, 1960, Edição Bem Estar - p.20.

pública para o pagamento dos serviços de acordo com as possibilidades de cada nível econômico da população, eliminando-se o vício de conceder serviços gratuitos, o que faz inoperante a eficácia de qualquer sistema. Por último, é necessário que as autoridades competentes apliquem energicamente as restrições ao uso da terra, recomendadas pelos planos regionais e urbanos, limitando as áreas urbanizáveis em razão das possibilidades de dotação dos serviços públicos.⁸

Na realidade, os técnicos em Bogotá já registravam as grandes dificuldades em surgimento e já sentiam as diferenças entre os países desenvolvidos e os em via de desenvolvimento. A urbanização consolidada da Europa, nos anos quarenta, já convivia com taxas anuais de crescimento da população urbana em torno de 2%, ou menos, enquanto o Brasil e demais países em desenvolvimento detinham taxas acima dos 4,5% anuais, chegando até aos 5,5%.

Cotejando os censos demográficos realizados pelo IBGE, vamos encontrar, no Brasil, taxas anuais sempre acima dos 5,5% ao ano nas quatro últimas décadas, com os dados disponíveis — o último censo realizado foi em 1980.

Com taxas geométricas dessa ordem, as demandas por transportes se tornaram cada vez mais crescentes. Por outro lado, a necessidade de atendimento a essa demanda, conflitante com a escassez de recursos, passou a requerer um esforço cada vez maior para a minimização dos custos de transporte. Com as necessidades cada vez maiores, os estudos se tornaram cada vez mais específicos e restritos, deixando de lado os planos integrados de médio a longo prazos em favor da solução imediata dos problemas pontuais. Na última década, grande parcela do esforço do planejamento de transporte foi alocado no sentido de obter reduções de custos e tarifas, ou no sentido de atender às demandas cada vez maiores.

Em vista dos problemas crescentes para o atendimento de uma demanda quase explosiva, começaram as buscas de alternativas, primeiramente com o questionamento do próprio

objetivo de atendimento a uma demanda prevista, e depois, num segundo estágio, com a busca das funções mais adequadas para cada área da cidade, o condicionamento e as limitações físicas para a demanda. O maior exemplo dessa fase foi o plano diretor de uso do solo da cidade de São Paulo, definindo a ocupação ideal em certas regiões da cidade, estabelecendo uma taxa de ocupação a ser obedecida em relação às edificações.

Nos anos setenta, a preocupação com o planejamento urbano leva um grupo, liderado pelo arquiteto Sérgio Bernardes, a pensar e projetar uma cidade modular denominada *núcleo de vivência*, onde o transporte de pessoas seria eventual e o transporte de carga programado. Era a cidade onde as pessoas não dependeriam do transporte e teriam acesso a pé a todas as suas necessidades básicas de trabalhar, recrear e habitar. Nesses núcleos, a educação, a saúde e os serviços públicos em geral deveriam estar próximos e organizados. Nessa época, nos países em desenvolvimento, de uma forma geral, começa a se desenvolver a idéia de que a solução para os problemas de transportes das cidades é alterar a postura do planejamento urbano, no sentido de buscar a redução drástica das necessidades de transporte das pessoas no dia a dia. Entre os urbanistas, o conjunto de pressupostos e diretrizes para o planejamento urbano que embasaram essa postura tomou o nome de *Teoria do Não-Transporte*.

Em geral, no entanto, os planejadores continuavam a trabalhar dissociados, resolvendo os problemas pontuais sem uma integração maior. As expansões das cidades são feitas no interesse maior da especulação imobiliária e o capital privado, mais flexível e disponível que os recursos públicos, dirige o crescimento urbano sem se preocupar com os serviços básicos, considerados de responsabilidade dos governos. Continuava-se tentando atender às novas demandas por transportes sem poder pensar no sistema como um todo e, muito menos, na região. Entretanto, pequenos grupos continuam a sentir o agravamento dos problemas, e manifestações de preocupação surgem sistematicamente no final dos anos oitenta.

8 Última citação - p.20 e 21.

Em maio de 1989, no 7º. Congresso Nacional da Associação Nacional de Transporte Públicos, no Rio de Janeiro, a Comissão de Circulação e Urbanismo apresentou as seguintes recomendações:

"1. Buscar soluções urbanas globais que enfatizem mais as relações sistêmicas, que o compartimento transporte isolado.

2. Romper radicalmente com as práticas usuais que reproduzem o atual modelo de produção de *mais transporte* como solução para os problemas dos transportes urbanos, investindo no Não-Transporte.

3. Promover um reordenamento profundo das atividades urbanas, ocupando os espaços vazios e descentralizando as atividades econômicas e serviços, de forma a permitir a redução das distâncias, dos tempos de deslocamento, e incrementar a autonomia de cada região.

4. Priorizar os modos de transporte a pé e bicicleta, garantindo o conforto e a segurança de circulação.

5. Recompôr o espaço urbano, partindo da redução do tráfego de passagem e criando espaços de convívio, onde a população possa voltar a se apropriar do espaço que foi privatizado pelo uso indiscriminado do automóvel.

6. Priorizar o transporte coletivo em relação ao automóvel, cuja circulação deve sofrer restrições. O transporte coletivo deve ter um padrão de serviços que se constitua numa alternativa de fato ao transporte individual.

7. Romper com a atual política tarifária do transporte coletivo, onde o usuário paga todos os custos do serviço. Alterar a lógica do *paga quem utiliza para paga quem se beneficia*. Assim, o setor produtivo e os proprietários de imóveis urbanos e de automóveis devem participar do pagamento do serviço de transporte coletivo.

8. Desenvolver ações para substituição dos combustíveis atuais por fontes alternativas menos poluentes e para a redução dos níveis de ruído dos transportes urbanos.

9. Romper com a compartimentação das administrações como forma de evitar ações setoriais e buscar soluções globais para as cidades."⁹

Na mesma época, o IPEA, em amplo trabalho sobre as políticas públicas para a década de 90, propunha formas de ação para minorar os problemas do transporte urbano, com medidas simples, diretas, eficazes e de baixo custo.

"As medidas para atingir melhores padrões de desempenho e menores custos de operação e de tarifas incluem:

- . a criação de corredores exclusivos e semi-exclusivos de ônibus;
- . a pedestrianização de áreas de grande movimento e medidas complementares de segurança de tráfego em outras áreas;
- . a utilização e fiscalização de tacógrafos em todos os veículos coletivos;
- . serviços simples de informações aos usuários;
- . racionalização dos itinerários;
- . uso de tipos mais adequados de veículos;
- . racionalização do planejamento urbano nas interfaces com o sistema viário e demanda de transportes coletivos; e
- . competência dos órgãos locais de gerência."¹⁰

Já é de ampla aceitação que o planejamento de transportes nos países em desenvolvimento é, e tem que ser, diferente dos países desenvolvidos, tanto pela capacidade de investimento quanto pelo diferente processo de urbanização destes. O transporte tem que ser tratado como uma parte do planejamento urbano, e integrado a ele.

9 Comissão de Circulação e Urbanismo da ANTP - "Não-transporte, a Reconquista do Espaço e do Tempo Social". Revista dos Transportes Públicos n. 44 - São Paulo, 1989 - p.25.

10 IPEA - Para a Década de 90 - (Coletânea) - Brasília, 1990 vol. 3 - População, Emprego, Desenvolvimento Urbano e Regional - p.270.

Por outro lado, se o problema econômico-financeiro do investimento e manutenção dos sistemas de transportes nos países desenvolvidos, em geral, está equacionado, nos países em desenvolvimento, e em especial no Brasil, tem sido motivo de incessantes buscas de soluções alternativas, tanto por parte dos técnicos de setor como por parte dos dirigentes e demais setores interessados.

5. A Manutenção do Transporte pelas Tarifas

Tanto na Europa quanto no Brasil e em outros países, no início dos serviços públicos de transportes urbanos (geralmente troleis sobre trilhos com tração animal, ao final do século XIX), os investimentos eram totalmente privados e as tarifas controladas pelo poder público.

Em geral, empresas do tipo sociedade por ações conseguiam a concessão exclusiva dos serviços de transporte de passageiros e carga numa determinada área urbana. Os investimentos totais eram de responsabilidade da empresa concessionária e as tarifas eram tais que cobriam os custos operacionais e remuneravam o capital investido com a distribuição de lucros através de dividendos.

Nas duas últimas décadas do século XIX, no Brasil, o usual era que a remuneração do investimento fosse através de distribuição periódica de dividendos, sendo que algumas concessões, principalmente no começo do século XX, já estabeleciam a garantia de uma remuneração mínima do capital (em torno de 6% e nunca mais que 12% a.a.). Também foi muito comum no final do século passado a concessão a pessoas físicas ou empresas individuais que investiam diretamente ou repassavam seus direitos. Em muitos casos, a tarifa era estimada e pactuada com o governo local por trechos ou viagens entre áreas ou estações. Em outros, a existência de uma única linha na cidade determinou a tarifa única.

A estrutura monetária e as moedas circulantes também foram um determinante nos preços.

Sobre isso, anota Waldemar Corrêa Stiel, quando descreve a inauguração dos serviços de bonde a vapor de Belém-PA em 1871: "Era cobrada a tarifa de 320 réis (uma pataca, que era uma antiga moeda de prata nesse valor) por passagem, com direito a condução grátis de um volume que coubesse sob o banco."¹¹ No mesmo texto, Stiel afirma que, em Curitiba, na inauguração da primeira linha de bondes de tração animal, em 1887, o preço da passagem "era de 100 réis até a chácara de Pires; de 200 réis, até o Batel."

A não ingerência na empresa de transporte e o simples acompanhamento da tarifa eram usuais no final do século. As tarifas eram ditadas pelo mercado e, apesar das concessões, as empresas e os empreendimentos do setor transporte urbano passavam por várias mãos, tinham problemas financeiros e de gerência, e faliam.

Sobre Cuiabá, Stiel relata: "Em 30 de abril de 1891 é inaugurado solenemente o serviço de bondes, cuja estação ficava na rua Bela do Juiz. A linha ligava dois distritos da cidade de Cuiabá. O capital da empresa esgotou-se prematuramente e o empresário foi obrigado a ceder seus direitos à firma Almeida & Cia que tampouco teve grandes lucros, tendo também transferido os seus direitos ao comerciante Coronel Benedito Leite de Figueiredo, que já era concessionário de um serviço de balsa, onde se fazia a travessia do rio Cuiabá. A nova companhia se chamou Empresa Cuiabana Ferro-Carril e Matadouro, mas sem onde se expandir e sem conservação, devido à pouca renda auferida, o material rodante pouco a pouco foi se deteriorando, e chegou a tal ponto que o chefe de política interino do Estado, major Frederico Adolfo Josetti, por uma portaria datada de 25 de janeiro de 1896, proibiu a circulação dos bondes, considerando que os carros da Companhia ofereciam perigo à integridade física e mesmo à vida dos seus passageiros".¹²

No começo deste século, com o surgimento dos bondes elétricos, os serviços foram passando para as empresas concessionárias de energia elétrica e os contratos de concessão começam

11 STIEL, W. C. - *História do Transporte Urbano no Brasil* - EBTU - Editora PINI Ltda - Brasília - 1984 - p.20.

12 Última citação - p.97

a apresentar detalhes de proteção empresarial, com cláusulas de remuneração mínima do capital e distribuições de dividendos mínimos com vinculação de tarifa compatível. O Contrato da Cia de Força e Luz com a Prefeitura de Porto Alegre celebrado no início de 1925 apresentava a vinculação direta das tarifas com a remuneração do capital investido. Em abril de 1926 a Cia de Força e Luz propôs a majoração e unificação das tarifas de Porto Alegre com base naquele contrato e, para referendar a nova tarifa, o intendente municipal Otávio Rocha determinou o exame da escrita e contabilidade da firma, por peritos, para poder autorizar o aumento.¹³

Waldemar Stiel também nos dá notícia do primeiro quebra-quebra do transporte coletivo em 1907 em São Paulo devido à baixa qualidade dos serviços de bondes de tração animal.

Até os anos trinta, tarifas relativamente altas mantiveram o transporte sobre trilhos, apesar de concorrência dos ônibus que surgiram no início da década anterior. Os ônibus, embora ainda precários, já competiam através de sua flexibilidade na circulação e no menor investimento (não exigiam trilhos nem rede elétrica), com tarifas mais acessíveis.

A partir daí, o governo já começa a ser o responsável pela via, ficando só o investimento no veículo a ser remunerado pela tarifa. O petróleo torna-se mais acessível e os veículos sobre pneus se desenvolvem rapidamente.

A década de 40, com a segunda guerra mundial, completa a modificação na tarifa em relação à remuneração da infra-estrutura. Em paralelo à dificuldade de peças de reposição para os bondes, o motor a combustão interna e a indústria automobilística têm grande avanço.

6. A Política Tarifária e a Ocupação Urbana

Nos anos 40, mesmo com as dificuldades da importação de petróleo por causa da guerra, o troleibus substitui o bonde em alguns locais, mas, definitivamente, as vias deixam de ser mantidas pelas concessionárias e,

conseqüentemente, a tarifa deixa de remunerá-las.

Em geral, as tarifas eram diferenciadas em função de cada linha, de cada empresa e das características do serviço. É importante destacar que, mesmo com o bonde, desde há muito podem ser anotadas algumas tentativas de benefícios sociais dirigidos, como as reduções para estudantes em Belo Horizonte, o horário social para trabalhadores com tarifa reduzida, em Porto Alegre, ambos na década de 20.

Nos anos 50, os ônibus ganham as ruas e, na busca das menores tarifas, começam as simplificações. As linhas vão para onde tem demanda e começam a aumentar os subsídios internos ou cruzados com a eliminação dos seccionamentos e a unificação das tarifas em cada linha e, depois, em cada área. Essas unificações de tarifa são, na realidade, a primeira tentativa de alterar a estrutura urbana, pois, a partir daí, as distâncias das viagens só se mediam pelo tempo e não pelo seu preço, ainda mais porque o investimento no sistema viário era responsabilidade só do governo.

Ao mesmo tempo em que a tarifa vai socorrer a expansão urbana, já bem maior no Brasil e outros países em desenvolvimento do que na Europa, as desigualdades econômicas começam a ser significativas e, a partir de então, as diferenças entre Europa e Estados Unidos e Terceiro Mundo tendem a aumentar nesse setor. Os metrô instalados na Europa crescem, evoluem tecnologicamente e se consolidam em cidades já estruturadas. No Brasil, as linhas de ônibus se espalham e se multiplicam com os bairros cada vez mais distantes. Aos governos fica a parcela da via que tem que ser implantada e mantida.

Até a década de 70, a unificação das tarifas estimulou a expansão acelerada das cidades. A partir dos anos 70 os governos começam a investir na melhoria do sistema viário, no planejamento e organização da gerência, buscando a redução dos custos de operação e das tarifas. Os subsídios se expandem e a busca ao atendimento a uma demanda cada vez maior está diretamente associada a atender populações com renda

¹³ Última citação - p.265.

cada vez menor e com tarifas mínimas. Para manter e desenvolver a política de tarifas acessíveis em áreas de difícil acesso e regiões de baixa demanda surgiram as Câmaras de Compensação.

As Câmaras de Compensação, que surgiram sob diversas denominações e com objetivos claros de manter e estimular linhas em áreas carentes através da arrecadação proveniente de outras áreas da cidade, até de outros segmentos, tornaram-se, em geral, mecanismos de injeção de recursos governamentais no financiamento para evitar a falência de algumas empresas. Na criação das Câmaras de Compensação, em muitos documentos, ficava clara que seria essa a forma de interferir no ordenamento urbano.

Pode-se citar, por exemplo, Belo Horizonte, que pretendia taxar os veículos particulares no centro da cidade pela cobrança do estacionamento, com o objetivo de frequências de linhas de ônibus de grande extensão para bairros mais pobres com tarifas compatíveis com a renda dos usuários. Havia sempre a possibilidade de se transferir o *lucro* de certas linhas onde os usuários podiam pagar tarifas maiores para outras linhas deficitárias, mas isso parece que não chegou a ocorrer. A unificação das tarifas na maioria das cidades facilitou aos planejadores alocação de linhas para as extremidades das áreas distantes e não detentoras de infra-estrutura adequada para atender uma demanda que surgia em virtude de uma tarifa inicial. Infelizmente, os planejadores de transporte, ao centrar seus trabalhos na tarifa (unificada ou estratificada), vêm atendendo sempre a uma demanda existente ou potencial, até pelas facilidades operacionais.

Verifica-se, porém, que já há capacitação dos órgãos de gerência, hoje, que não mais necessitam de simplificação tarifária para obter melhor operação. Já é possível ter, em uma cidade ou região, áreas ou bairros onde se pratiquem tarifas diferenciadas, que, através da oferta de transporte, estimulem ou desestimulem o desenvolvimento.

Em diversas cidades brasileiras existem, hoje, bairros nobres servidos por linhas de ônibus com muito mais conforto que a média da cidade com tarifa idêntica às das piores linhas. Há também os distritos industriais e áreas

semelhantes onde as linhas de ônibus existem para atender fundamentalmente uma atividade produtiva facilmente identificável e, em geral, com tarifas subsidiadas através das Câmaras de Compensação ou das tarifas unificadas. Verificou-se que o usuário de mais baixa renda muitas vezes estava subsidiando outras.

O Vale-Transporte foi a forma encontrada para a atividade produtiva participar diretamente do financiamento de operação dos transportes, e já seria possível, por exemplo, pensar-se hoje em um horário social ao contrário do existente em Porto Alegre nos anos 20. Se a passagem do trabalhador é paga através do Vale-Transporte, a tarifa poderia ser majorada no horário de pico, com grandes benefícios ao sistema como um todo.

7 - A Pressão da Expansão Urbana sobre as Tarifas

Na primeira fase da existência dos transportes públicos, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, as tarifas eram as responsáveis pela manutenção do investimento, tendo, pois, que cobrir todos os custos operacionais e remunerar o capital investido.

Enquanto predominou o transporte sobre trilhos e, mesmo depois dos sistemas elétricos sobre pneus, toda a infra-estrutura era mantida através da arrecadação tarifária. No Brasil o caso mais notável é o da Companhia de Troleibus de Araraquara (Estado de São Paulo) que, no seu próprio interesse, fazia reparos nas vias e a poda das árvores. Essa condição de rentabilidade levou à existência de redes de transportes somente ao longo de áreas com demandas de viagens compatível com o retorno dos investimentos.

Com tudo isso, as tarifas eram altas e o transporte inacessível a muitos. Junto de cada indústria de uso intensivo de mão de obra existia uma vila operária, em geral com uma igreja, uma escola, e estrutura mínima para o comércio de gêneros de primeira necessidade. Os ônibus com motores a combustão interna tornaram mais acessíveis os transportes públicos, que, por sua vez, se espalharam pelas cidades. A partir dos anos 50, o crescimento das cidades foi acompanhado pelo crescimento da rede de transporte público por ônibus.

As simplificações tarifárias permitiam as extensões de linhas, e o transporte urbano começou a estimular a expansão das fronteiras da cidade via unificação tarifária. O interesse privado levou ao desenvolvimento de áreas isoladas das cidades, encarecendo o transporte público em benefício de alguns investidores. O planejamento urbano voltado para a expansão territorial das cidades não levou, e ainda não leva em consideração as distâncias e as necessidades, de deslocamento, pois, com as tarifas unificadas, os aumentos de custos são para todo o sistema, e não percebidos de forma isolada.

"Com a explosão demográfica violenta, resultante da intensificação das correntes migratórias, principalmente a partir da década de 50, e com uma política tarifária dúbia ou mal definida em relação aos serviços públicos - e ainda com um certo grau de instabilidade nas próprias regras do jogo da urbanização -, a expansão urbana integrada promovida pela adequação entre demanda e oferta através dos mecanismos de mercado ficou comprometida. Gerou-se um processo *esquizofrênico* em que o atendimento dos serviços públicos passou a correr atrás de uma urbanização induzida por um leque excessivamente amplo de pressões do setor privado".¹⁴

Para atender aos mais diversos tipos de interesses, algumas empresas de transporte coletivo foram ampliando seus serviços e expandindo suas linhas sem muito controle dos custos. O expansionismo das cidades se juntou à crise do petróleo, que fez aumentar muito os preços dos combustíveis e, posteriormente, os movimentos trabalhistas e conquistas de benefícios sociais completaram os quadros de aviltamento das tarifas.

O sistema viário sobrecarregado começa, nos anos 70, a ser suportado pelo Governo Federal, em todo o Brasil, através da criação da EBTU (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos), com programas de recuperação e pavimentação de vias urbanas. Programas de capacitação gerencial e melhorias operacionais, além dos programas de economia de combustíveis, buscavam a redução dos custos operacionais totais. Entretanto, a desvinculação do

Planejamento Urbano como um todo, do Planejamento do Transporte Urbano, fez com que as reduções de custos operacionais obtidas através desses programas se transformassem em novas expansões de linhas para atender a novas expansões urbanas.

No final da década de 70, a essencialidade do transporte, tacitamente reconhecida, faz com que as empresas concessionárias expandam seus serviços e reivindiquem tarifas adequadas quase que indiscriminadamente, sem preocupação com uma possível falência, deixando ao poder público e aos órgãos de gerência o problema do equilíbrio financeiro. A Câmara de Compensação foi a saída mais fácil para o problema imediato, pois o problema permanecia interno ao sistema de transportes quanto ao gerenciamento e a operação, passando apenas ao eventual subsídio externo.

Já havia, nessa época, a visão de que o problema era transcendente aos transportes, mas não foram implementadas as tímidas iniciativas nesse sentido. As Câmaras de Compensação, porém, ficaram restritas ao problema econômico-financeiro das empresas, com as suas estruturas gerenciais voltadas para a determinação dos custos operacionais dos sistemas, e as estruturas econômicas voltadas para a cobertura dos custos empresariais através da remuneração das concessionárias pelo custo do quilômetro rodado.

8. O Subsídio como Solução Aparente

O abandono da idéia de utilizar as Câmaras de Compensação como estrutura organizacional para viabilizar a política tarifária e fazer com que beneficiários (e não usuários) também pagassem pelo transporte através de arrecadações externas ao sistema, como era a proposta inicial, fez com que os resultados inicialmente obtidos rapidamente fossem assimilados pelo sistema, fazendo novamente aflorar o problema dos custos e tarifas altas, uma vez que os governos se viam incapazes de subsidiar diretamente o transporte público através da injeção constante e freqüente de recursos que cobriam os déficits das Câmaras.

¹⁴ BARAT, J. - *Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros* - Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979 - p. 228.

"Sabe-se, com efeito, que enquanto a demanda por serviços de infra-estrutura é altamente elástica com relação à renda, os custos dos serviços crescem exponencialmente com o tamanho urbano, acarretando custos diferenciais por estrato de tamanho que aumentam consideravelmente com o processo de aglomeração metropolitana".¹⁵

Com os sucessivos aumentos dos custos do transporte e o aumento da pressão das tarifas na base salarial do trabalhador, as pressões voltaram a surgir. Volta a idéia da participação do sistema produtivo, principal beneficiário dos serviços de transporte público, no financiamento do sistema de transportes. Os movimentos de trabalhadores e as greves dos anos 80 impedem os aumentos de tarifas e as empresas operadoras voltam a ter dificuldades financeiras, mesmo com as Câmaras de Compensação.

Como o modelo de crescimento das cidades não foi alterado, a fonte de pressão continua sendo a mesma. A expansão dos serviços aumenta os custos totais do sistema e pressiona a tarifa unificada. O principal espelho para a busca de recursos para salvar a estrutura foi a França, com o *Versement Transport* criado em Paris, em 1971. A idéia era fazer com que os empregadores pagassem parte dos custos do transporte. Na França, hoje, os empregadores pagam um percentual da folha de pagamento para o transporte urbano, através do *Versement Transport*.

No Brasil, os operadores, com olhos na antecipação da receita face às altas taxas de inflação, e em busca de descompressão das tarifas, foram os principais incentivadores da criação do Vale-Transporte. O Vale-Transporte é a passagem do transporte coletivo para o trabalhador ir e voltar do trabalho, adquirida antecipadamente pelo empregador, que participa financeiramente no que exceder 6% do salário do trabalhador.

Assim, o transporte começou, efetivamente, embora debilmente, a ser visto como insumo do processo produtivo, e não só como um produto em si.

Anteriormente, os governos locais já haviam adotado algumas medidas que culminaram com as Câmaras de Compensação, normalmente apoiados na função social que cumpre o transporte público na cidade, muito embora nunca tenha sido dada grande ênfase a esse aspecto do transporte. Essa nova ótica da cidade fez com que se reduzisse a pressão para expulsar os transportes públicos dos centros urbanos, e começam a ter melhor aceitação as medidas físicas de organização da operação, com as faixas exclusivas, a prioridade para os ônibus e os estudos de novos sistemas ferroviários urbanos.

Nos anos 80, surgem os projetos de transportes sobre trilhos para diversas cidades brasileiras, justificadas pelo aspecto social do transporte e consideradas, sem maior discussão, como investimento público necessário. Com os projetos de transportes sobre trilhos e a possibilidade de investimento na infra-estrutura do transporte há também a possibilidade de reorganização espacial das cidades. Ainda assim, o grande amparo técnico dos projetos é a demanda potencial futura que levaria ao estrangulamento de certos corredores urbanos principais, resultado de projeções do crescimento da demanda calcados nas taxas de crescimento populacional das últimas décadas.

A necessidade de grandes investimentos em transporte público urbano imputada aos governos sem capacidade financeira é ainda avalizada pela projeção do crescimento e desenvolvimento contínuo das cidades, mas não há, em geral, nenhuma caracterização de planejamento integrado local ou regional, nem dimensionamento dos recursos a serem investidos no restante da infra-estrutura urbana dessas áreas de expansão e, muito menos, nos recursos necessários para manter e operar os sistemas projetados.

No final dos anos 80, com a total incapacidade dos governos de investir em sistemas de grande demanda de capital, reabre-se a discussão sobre o reordenamento dos sistemas de transportes, com a racionalização dos itinerários e a racionalização do planejamento urbano. Questiona-se a necessidade de se projetar

15 TOLOSA, H.C. - Macroeconomia da Urbanização Brasileira - in: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico v. 3 n. 3 - IPEA/INPES - Rio de Janeiro, out. 1973 - p.585.

sistemas para atender a demandas futuras. Questiona-se a necessidade de investir recursos cada vez mais escassos do poder público para atender ao expansionismo das cidades. A cidade começa a verificar que promover o reordenamento das atividades urbanas exige menor investimento que atender a futuras demandas de transporte. Os Planos Diretores de Desenvolvimento das cidades e regiões começam a ser importantes, na década de 90, para a reorganização dos transportes. Sugere-se que a reorganização dos transportes pode ser importante para a reorganização das cidades.

9. A Tarifa e o Reordenamento Urbano

Inicialmente, deve-se observar que os sistemas de Transporte Público de Passageiros exigem os investimentos iniciais na via, no material rodante, equipamento de apoio e operação, bem como o custeio da operação e manutenção, conservação e gerenciamento do sistema. Por outro lado, se o transporte é um processo produtivo, deve ter seu preço a partir dos custos de produção, que podem ser justamente determinados e devem ser corretamente auditados. Porém, como o transporte cumpre importante função social e representa significativo insumo de processo produtivo, esses fatores devem determinar a forma e o peso da participação, tanto do governo como da sociedade e da cadeia de produção, no financiamento dos Sistemas de Transporte Público de Passageiros.

Ainda observa-se que a cidade, seu crescimento, desenvolvimento e expansão interferem significativamente na demanda por transportes e, conseqüentemente, nos seus custos de produção. Também a recíproca é verdadeira, pois o transporte interfere diretamente no crescimento, desenvolvimento e expansão da cidade. Dessa forma, uma política tarifária completamente estruturada deve contemplar todos os aspectos referidos.

Tradicionalmente, a tarifa unificada dissociou-a dos custos praticados em determinada linha, mas, no serviço de transporte público por ônibus, ela ainda tem sido calculada pelo custo médio do sistema ou de áreas. A desvinculação da tarifa dos custos é decorrência natural das

premissas, já colocadas, de que o transporte tem importante papel social e é insumo relevante do processo produtivo. Entretanto, como produto, o transporte tem seu custo de produção que deve ser devidamente ressarcido.

As fontes alternativas de recursos para o Sistema de Transportes, alguns documentos têm tratado de forma adequada nos últimos anos. Resta, pois, definir uma política tarifária que não vincule a tarifa aos custos e que auxilie o reordenamento espacial das cidades. Como ponto inicial, deve-se pensar em tarifas diferenciadas por área e até por linhas ou grupos de linhas. Para tanto, é essencial que a cidade tenha um Plano Diretor de Desenvolvimento compatível com as diretrizes para os transportes. Áreas de renda média mais alta e estritamente residenciais podem ser servidas por linhas com tarifas mais altas, pois, além de geralmente ter nível de serviço muito melhor, na maior parte das vezes os usuários são empregados dos moradores da área e gozam do benefício do Vale-Transporte, ou são estudantes e normalmente gozam de descontos. Isso é uma forma efetiva de remunerar melhor o sistema por seu caráter social.

Necessário se faz destacar que as tarifas devem estar dissociadas dos custos, como já foi posto, e, conseqüentemente, devem ser estabelecidas de acordo com a capacidade de pagamento dos beneficiários, que nem sempre são os próprios usuários. Áreas de expansão das cidades, como chácaras e condomínios fechados, muitas vezes se estabelecem contando com o apoio de infra-estrutura dos transportes coletivos, quando deveriam ser penalizadas, face ao incremento de custos que acarretam ao sistema. Os Planos Diretores de Desenvolvimento já poderiam indicar áreas que, no mínimo, teriam que arcar com seus próprios custos de transporte ou até contribuir socialmente com a redução das tarifas de linhas que servem a áreas mais carentes. Da mesma forma, nos bairros onde a capacidade de pagamento é menor e haja interesse social no atendimento aos moradores e interesse de desenvolvimento, as tarifas podem ser menores, ao nível da capacidade de pagamento dos usuários.

Outro ponto a ser considerado são as linhas que atendem a áreas comerciais e industriais. Nessas linhas, é comum aparecer uma

incidência bastante grande de Vales-Transporte, chegando a 75% dos usuários ou mais. Nesse caso, o transporte é, claramente, insumo do processo produtivo. Evidentemente, tarifas maiores nessas linhas provocarão maior participação do setor produtivo no financiamento do Sistema de Transportes, pois as tarifas majoradas nessas linhas significam maior desembolso das empresas que pagam o diferencial do Vale-Transporte e não do usuário direto.

Outra forma de alterar a estrutura urbana seria a majoração das tarifas nos horários de pico. Nesses casos, parte-se do pressuposto que, nos horários de pico, somente ocorrem as viagens do e para o trabalho e, portanto, cobertas pelo Vale-Transporte. Novamente a cadeia produtiva estará financiando parte da estrutura do transporte público urbano, mas, nesse caso, é de se esperar que, todos os setores da atividade urbana que puderem alterar seus horários de funcionamento o farão, alterando-se assim a ordem urbana.

Se se pretende, ao contrário, estimular a alocação de mão de obra de algumas regiões da cidade em setores da indústria e do comércio em desenvolvimento, é possível estabelecer tarifas atrativas em linhas que façam a ligação direta entre essas duas áreas. Nunca é demais repetir que, nesses casos, a remuneração do operador deve ser dissociada de sua arrecadação. A tarifa deve ser estabelecida dentro de uma política de estímulo ou desestímulo a certos tipos de viagens urbanas, ou ainda rigorosamente dentro do princípio de que paga pelo transporte quem dele se beneficia.

Finalmente, é interessante considerar a situação de muitas linhas interurbanas com características urbanas nas regiões metropolitanas e aglomerados. Essas ligações, a preços subsidiados, entre áreas comerciais, são estímulos ao deslocamento que devem ser questionados. Se as oportunidades comerciais e de emprego da cidade pólo forem chamadas a participar do financiamento dessas viagens, podem passar a considerar o deslocamento e descentralização das atividades produtivas

como mais vantajosas. Se o comércio de uma área central é beneficiado com tarifas baixas que facilitam o deslocamento de compradores de outros municípios da região metropolitana, suas atividades não serão descentralizadas. Se, ao contrário, seu cliente for afugentado por tarifas mais altas, muito provavelmente haverá uma inversão de posição, e o comércio se descentralizará a busca do cliente.

A utilização do espaço urbano a nível regional deve também, pois, ser questionada. Nos aglomerados urbanos o planejamento regional deve, também, considerar o transporte como um elemento ordenador e estruturador do espaço, e estabelecer posições e normas que permitam desenvolvimento de uma política tarifária compatível com a ordem que se quer no solo urbano, sobretudo considerando a função social do transporte e a sua importância como insumo do processo produtivo.

10 - Considerações Finais

No começo deste século o transporte acontecia na cidade que era organizada e embelezada e, logo depois, a cidade foi também saneada. Na cidade organizada, bonita e saneada, o cidadão circulava, até que o desenvolvimento industrial fez do ir e vir uma necessidade vital do ser urbano. A cidade cresceu com o êxodo rural e com o aumento populacional, e as necessidades cada vez maiores de deslocamento fizeram com que as redes de transporte crescessem junto com a cidade. Já caminhando para o final do século XX, os custos dos transportes urbanos são tais que não é mais razoável manter a mesma postura de fazer o transporte público urbano atender a todos as demandas previstas, a qualquer custo.

Verifica-se que as mudanças na estrutura do financiamento dos transportes urbanos têm-se alterado bastante e, finalmente, se estabelece que o transporte público tem as suas funções sociais e de insumo do processo produtivo, além da sua estrutura própria de produto. Desvincular as tarifas dos custos é a consequência imediata da aceitação dessa postura em relação aos transportes urbanos.¹⁶ Há que se aportar recursos externos ao sistema. De imediato são lembradas as taxas para o transporte coletivo e

16 SANT'ANNA, J. A e Lima, I.M.O. - *As Funções do Transporte Urbano nas Relações Econômico-Sociais e a Tarifação in: Revista dos Transportes Públicos, Ano 13, n. 50 - ANTP - São Paulo - Dez 1989 - p.65.*

as contribuições de melhorias, além de impostos e assemelhados ao *Versement Transport*.

Mas, apesar de todos os paliativos encontrados, a cidade continua se expandindo e exigindo mais transporte. A expansão e a recuperação da rede viária podem ser organizadas com base em valores para a contribuição de melhoria. Nesses casos, as áreas prioritárias teriam fatores de redução a serem aplicados, estimulando o investimento em algumas áreas e desestimulando em outras. Podem ser estabelecidas, ainda, taxas de disponibilidade do transporte urbano. Áreas urbanas podem ser priorizadas ou não no desenvolvimento, com base em uma escala de valores para essas taxas, e áreas prioritárias não ocupadas (estoques de lotes urbanos) podem ser sobretaxadas.

Porém, a manutenção da operação dos transportes públicos urbanos requer uma política tarifária mais agressiva que esteja associada ao desenvolvimento e ocupação do solo urbano, pois não há como deixar de admitir que a tarifa

será ainda, por muito tempo, um contribuinte importante para o financiamento da operação.

Os órgãos de gerência dos transportes públicos urbanos no Brasil são competentes para administrar tarifas diferenciadas, no interesse maior da cidade e do desenvolvimento urbano e regional. O Vale-Transporte também pode ser utilizado para o reordenamento urbano e para a reorganização da própria estrutura dos transportes urbanos. Já é possível trabalhar com a oferta do transporte que se quer ou que não se quer em uma área urbana, e deixar de, simplesmente, atender à demanda.

Concluindo, o planejamento dos transportes urbanos tem que ser parte integrante do planejamento urbano integrado. Quanto às tarifas, calculá-las pelo custo pode ser cômodo por não ter que buscar outras fontes de recursos. Fazer tarifa única pode ser interessante para os especuladores e investidores imobiliários, mas não é a solução para o Sistema de Transporte e para a ordem urbana.

BIBLIOGRAFIA

AMERICAN ASSOCIATION OF STATE HIGHWAY OFFICIALS. Committee on Planning and Design Policies on Road User Benefit Analysis for Highway Improvements. - Informal report. Washington, DC, 1960. Trad. de E.C. Gualberto, para a USAID.

BARAT, Josef. - Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

BRUNA, Gilda C. (Org.) - Questões de Organização de Espaço Regional. São Paulo: Univ. São Paulo, 1983.

BUSSINGER, Frederico V. M. et alii. - Transporte Urbano para o Brasil 2.000. São Paulo, 1987. Cópia Xerox.

IPEA. - Para a Década de 90: População, Emprego, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília, 1990. v.3

LAFER, B. M. (org.) - Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LE CORBUSIER (Jeannot, Charles-Edouard) - Planejamento Urbano. São Paulo: Perspectiva, 1971

LIMA, I. M. O. - Retrospectivas e Perspectivas do Financiamento do Transporte Público Urbano. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. Cópia Xerox.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Edição Especial sobre Transportes. Rio de Janeiro, FGV, v.8, nº1, jan/mar. 1974.

REVISTA DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. São Paulo, ANTP, nº 44, 46, 47, e 50, 1989/1990.

STIEL, W. C. - História do Transporte Urbano no Brasil. Brasília: EBTU/PINI, 1984.