

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

O Dilema Entre a Descentralização e
o Federalismo

Iêda Maria de Oliveira Lima
José Alex Sant'Anna

OUTUBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Dilema Entre a Descentralização e o Federalismo

Iêda Maria de Oliveira Lima
José Alex Sant'Anna

OUTUBRO DE 1994



O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

SUMÁRIO

SINOPSE

- I O DILEMA ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E O FEDERALISMO
- II AS OBRIGAÇÕES DO GOVERNO CENTRAL COM O TRANSPORTE URBANO
- III AS FUNÇÕES DO MUNICÍPIO E DO ESTADO
- IV PROCESSO DE ACOMODAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E DESCENTRALISMO
- V COMO EXERCER O FEDERALISMO E ELIMINAR O FALSO DILEMA
- VI CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

O Dilema Entre a Descentralização e o Federalismo

Iêda Maria de Oliveira Lima
José Alex Sant'Anna

SINOPSE

A Constituição Federal Brasileira de 1988 definiu o transporte público urbano como função tipicamente municipal e local e reservou ao governo federal a competência para traçar diretrizes de política para esse setor.

A interpretação dada pelos governos pós-promulgação da Carta Magna (especialmente o governo Collor de Mello) trouxe, como consequência, a desestruturação de todas as unidades administrativas localizadas no governo federal brasileiro, vinculadas a transporte público urbano, tanto da administração direta como indireta.

Como resultado da pressão dos municípios, através da Frente dos Prefeitos e do Forum dos Secretários Municipais de Transporte foi criado, em 1993, o Conselho Nacional de Transportes Urbanos-CNTU.

Nesse contexto, a discussão sobre a descentralização e a coordenação, em escala federal, do transporte urbano, voltou à ordem do dia.

Este trabalho analisa as causas da desestruturação administrativa do transporte urbano ocorrida no governo federal; mostra que a política adotada não conseguiu eliminar as obrigações do governo central com o deslocamento de pessoas na área urbana; descreve como a prática induziu à acomodação das divergências entre os descentralistas e os federalistas, no transporte urbano; propõe melhorias e alterações na base legal que delimita o assunto e o fortalecimento do CNTU, como solução para o falso dilema entre o federalismo e o descentralismo.

A proposta pretende contribuir para a eliminação da ambiguidade em que ficou envolvido o governo federal, pois a Constituição não ofereceu, como poderia se esperar, instrumentos de organicidade ao processo de descentralização e de fortalecimento da federação, provocando sérios prejuízos ao desenvolvimento urbano e aos transportes, sobretudo pela falta de regulamentação de alguns de seus dispositivos.

I O DILEMA ENTRE A DESCENTRALIZAÇÃO E O FEDERALISMO

I.1 As Causas e os Efeitos dos Limites Legais de Atuação do Governo Central do Brasil no Transporte Urbano

A Constituição Federal de 1988 reservou ao governo central brasileiro, no que se refere ao transporte, as competências de traçar diretrizes para o transporte urbano e legislar sobre trânsito e transporte, definidas pelos artigos 21, inciso XX e 22, incisos IX e XI. Além disso, os artigos 157, inciso II, 158, inciso I, 159 e 160, que tratam da receita tributária, entregam ao governo central o poder de repartir impostos arrecadados pela União e a condicionam ao pagamento de seus créditos, tanto com os estados como com os municípios.

A organização e a prestação, diretamente ou sob concessão, dos serviços públicos, incluindo o transporte coletivo, agora definido como função de caráter essencial, ficou reservada ao poder público municipal, de acordo com o artigo 30, incorporando à Constituição, como preceito, o que sempre aconteceu, consensualmente.

Esse quadro jurídico representou o coroamento de uma política de gradual afastamento do governo federal do transporte urbano. Entre as causas desse afastamento destacam-se o desgaste da estratégia de financiamento adotada para o setor nas década de 80 e a desmontagem da base fiscal que dava suporte à utilização de organismos federais, como a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos-EBTU, para captação de recursos externos (Cadaval, 1992).

As principais consequências dessa nova definição legal foram:

- a extinção da EBTU, através da Lei Federal nº 8.029 de 12.04.90, que fora criada em 1975 para formular e coordenar a implementação da política nacional de transportes urbanos; e
- a criação da Lei nº 8693 de 03.08.1993 que autoriza a criação do capital da Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU, estatal federal operadora dos trens de subúrbios nas principais capitais de estados, e a transferência gradual dos serviços de trens aos estados da federação, para culminar com a sua extinção; e forte redução de investimentos em sistemas de transporte e seus equipamentos.

II AS OBRIGAÇÕES DO GOVERNO CENTRAL COM O TRANSPORTE URBANO

A política adotada pelo governo federal depois da promulgação da Constituição de 1988 para o transporte urbano não conseguiu eliminar as obrigações do poder público central no tocante ao deslocamento de pessoas na área urbana, cujo motivo trabalho representa cerca de 70% das viagens diárias.

Entre essas obrigações podem ser citadas:

- o controle do endividamento externo, tanto no que se refere aos empréstimos já contraídos como àqueles contratos que possam vir a ser fechados, especialmente aqueles em que a União tem que ser avalista.

-
- *a racionalização do consumo de combustíveis e o estímulo à conservação de energia.* As medidas propostas e implantadas de racionalização energética, adotadas no País, sempre tiveram e terão o transporte urbano como forte componente da matriz.

Considerando que conservação de energia representa cada vez mais intensamente a substituição de insumos, o transporte urbano tem decisiva participação nessa estratégia, tendo em vista que os tipos de veículos, a localização e operação dos terminais, a disponibilidade de mão-de-obra educada e treinada para manuseio dos veículos e equipamentos e a implantação de rotas racionais, pelo lado da oferta, assim como a variação da utilidade derivada de melhoria da qualidade do transporte, pelo lado da demanda, podem constituir instrumentos chaves para a política de conservação da energia.

Como é impraticável formular e implantar uma política de conservação de energia a nível nacional, contando com a "adesão" político-administrativa dos 26 estados e um Distrito Federal, além de 4974 municípios, componentes da "federação", torna-se obrigatória a utilização de instrumento legal de âmbito nacional. E nela o transporte urbano tem que estar, necessariamente, incluído.

- *zelar pelo equilíbrio entre o desembolso do usuário e a política salarial.* A crise fiscal do setor público reduziu as possibilidades de subsídios ao transporte urbano, de forma geral. Permanece, todavia, o mecanismo do Vale-Transporte, que foi criado pela Lei Federal nº 7418, de 16.12.1985, alterada pela Lei nº 7619 de 30.09.1987 e Regulamentado pelo Decreto nº 95.247 de 17.11.1987, o qual obriga todo empregador a participar com a cobertura dos custos com o transporte dos seus empregados.

"A fiscalização do cumprimento da lei é atribuição do Ministério do Trabalho e Previdência Social, através de suas delegacias regionais. Não há divisões especializadas no assunto dentro do Ministério, que tem relegado a atribuição a um plano secundário..... Apesar dos problemas gerenciais e do pouco empenho da Administração Federal em resolvê-los, o vale-transporte transformou-se no principal subsídio direto aos usuários. No final de 1990, cerca de 30% dos passageiros do transporte coletivo nas capitais pagaram a sua passagem com o vale-transporte."(Geipot,1993).

Como o desembolso mensal com o transporte urbano representa entre 7 e 15% do orçamento familiar, a atuação do governo federal pode ser determinante.

Embora sendo, por definição legal, a política e os níveis tarifários de competência dos municípios, o governo central brasileiro pode adotar medidas inerentes à sua função de promover a distribuição de renda, como por exemplo, fixar o teto máximo para desembolso do assalariado com o seu transporte a trabalho ou para os correspondentes subsídios.

Pode ainda o Governo federal interferir na formação de preço dos insumos, buscando resultados no preço final do transporte coletivo, além, é claro, da ação pelo lado do salário e da renda.

- *criar condições para transferência dos encargos operacionais e financeiros do transporte ferroviário urbano e suburbano de passageiros para os estados e municípios.* A Lei nº 8693, já citada, não é auto exequível e exige o equacionamento de diversos problemas, para que se criem condições reais de assunção de cada um dos

sistemas locais por quem realmente deve operá-lo. Entre essas condições incluem-se a definição de quem coordena as negociações e do aporte de recursos para cobertura da dívida contraída pela empresa, quando utilizada como organismo captador de recursos externos na década de 80.

A criação do Conselho de Transferência para viabilizar as ações na área metropolitana de São Paulo, foi decisiva para a conclusão das negociações em São Paulo e tudo indica que conselhos semelhantes devem ser estimulados para as demais áreas.

Deixar para os estados e municípios a administração das obras já iniciadas ou de conclusão de trechos, entre outras, limitando-se, a União, a acompanhá-las por ser co-partícipe no financiamento ou avalista do empréstimo.

O incentivo à participação de terceiros na cobertura dos custos operacionais do transporte público pode ser outra forma efetiva de criar essas condições de transferência.

— *estimular a desvinculação entre o custo de operação do transporte urbano e a política tarifária.* A propósito, encontram-se argumentações contra e a favor. As primeiras defendem que o usuário deve pagar o serviço pelo que ele custa, sendo compensado pela qualidade do serviço e que o setor público não deve subsidiar o transporte. Já aqueles que são favoráveis à desvinculação argumentam que, apesar de concordarem que os custos devem ser cobertos pela receita, o usuário direto não deve ser o único responsabilizado pelo financiamento da operação e que a política tarifária deve ser componente da política de distribuição de renda.

Independentemente das correntes ou tendências, entretanto, o governo federal pode encontrar outros mecanismos, a exemplo do Vale-Transporte, que provoquem a modificação do perfil da receita, inclusive com aportes de recursos de outras origens que não a operação, como ocorre na França, por exemplo.

— *estimular a busca da eficiência e da qualidade do serviço.* O governo federal pode estimular o desenvolvimento técnico nessa área promovendo, dentro do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, a capacitação para definir e selecionar atributos de qualidade e as variáveis que podem ajudar a medi-los, estimulando a criação de referencial de qualidade entre as empresas privadas e públicas operadoras do transporte urbano e premiando os municípios que apresentarem resultados efetivos de controle de melhoria de eficiência e da qualidade do transporte.

— *estabelecer normas gerais e acompanhar os programas de segurança de trânsito e transporte.* A segurança de trânsito é, para o pessoal de operação, segurança no trabalho e para o usuário uma medida de qualidade. Além disso, significa redução de congestionamento e de acidentes e reduz a incidência de atrasos e faltas ao trabalho e/ou avarias de insumos e mercadorias.

— *estimular a priorização tecnológica e modal.* Esta função está estreitamente vinculada às políticas social, energética, fiscal e industrial. Wright,(1992), fez uma comparação entre as vantagens e desvantagens de cada alternativa tecnológica que demonstra a importância do envolvimento do governo central nesse aspecto de política pública para o transporte urbano.

Estimular a análise de viabilidade prévia dessas características de cada modo pelos órgãos municipais ou estaduais, através dos instrumentos de política, como avais a empréstimos externos, empréstimos privilegiados a juros baixos como os que são feitos por organismos estatais federais a empresas operadoras e municípios, entre outros existentes ou que possam vir a ser criados, é outra importante área objeto de diretrizes do poder público central para o transporte urbano.

- *promover melhor articulação entre a produção de veículos e equipamentos de transporte, medidas de apoio à renovação e ampliação da frota e medidas de estímulo ao uso racional da frota.* A necessidade de recursos para renovação e expansão da frota, apontada em vários documentos de origens diferentes no final da década de 80 e consolidada pela ANTP em programa proposto em seu 7º Congresso, em maio de 1992, atinge valores da ordem de 24,4 bilhões de dólares para 5 anos. Isso exige do governo federal a iniciativa de propor e acompanhar programas de racionalização do uso da frota, como por exemplo a ampliação do tempo de vida útil do veículo, em comum acordo com a indústria automobilística para assegurar o fornecimento de peças e acessórios.
- *assegurar a renovação da capacidade técnica para cumprir as funções acima citadas.* A responsabilidade do governo central com a formação e desenvolvimento de recursos humanos é indiscutível, pois a descentralização de poderes exige uma engenharia institucional bem fundamentada em quadro técnico-político de boa qualidade. No entanto, essa responsabilidade pode ser dividida com as empresas operadoras através de Programas de Treinamento comuns.
- *garantir arcabouço legal que assegure aos estados e municípios um relacionamento seguro com possíveis operadores privados.* A adequada regulamentação das concessões e permissões

III AS FUNÇÕES DO MUNICÍPIO E DO ESTADO

Ao município cabe organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, inclusive o transporte coletivo (Art. 30.V da Constituição Federal)... e ao estado são reservadas as competências que não lhe sejam vedadas na Constituição (Art. 25) inclusive instituir regiões metropolitanas... para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (inclusive o transporte coletivo).

Depreende-se daí que os estados tem plena autonomia em tudo o que não prejudique a unidade nacional, reservando-se para o governo central as coisas de interesse comum. Quanto aos municípios, sua liberdade de decisão está limitada pelos interesses nacionais e sobretudo pelo estado.

O Art. 23 da Constituição Federal estabelece que "Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

Nesse quadro institucional, além da organização gerência e operação dos transportes coletivos, pode-se listar algumas atribuições de Estados e Municípios:

- *definição prévia das prioridades para investimentos.* A falta de clareza sobre quais as funções públicas merecem tratamento prioritário levam à dispersão de recursos financeiros e esforços em geral. Essa mesma indefinição abre espaço para agentes externos imporem seus interesses.

-
- *administração da circulação viária e o trânsito.* Atualmente alguns setores defendem a gerência do trânsito atribuída ao município mas cabe, por Lei, ao Estado o poder de polícia. O adequado relacionamento entre os envolvidos merece atenção, pois o adequado gerenciamento do trânsito pode representar melhorias significativas para o transporte coletivo, tanto em termos de fiscalização como de custos.
 - *estímulo ao planejamento integrado regionalmente e intersetorialmente.* Os problemas de habitação, saneamento, infra-estrutura em geral, estão intimamente ligados com o transporte coletivo não sendo mais possível o tratamento isolado a nível local. Uma política de desenvolvimento urbano e bem estar social sincronizada no âmbito regional pode trazer resultados tão bons para o transporte quanto os que se espera do trânsito.

IV PROCESSO DE ACOMODAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E DESCENTRALISMO

Descentralismo é um regime político em que os órgãos administrativos têm autonomia acentuada, ficando tanto quanto possível desprendidos do poder central. O municipalismo e o comunalismo são exemplos dessa forma de regime político (Ferreira, 1980).

Federalismo é a forma de governo pela qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perda de sua autonomia fora dos negócios de interesse comum (Ferreira, 1980)

A Constituição Federal de 1988 destacou a importância dos municípios como membros da federação e definiu a Federação como a união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...(Art.1º).

Apesar dessa definição constitucional, o processo de acomodação pós-promulgação da Carta Magna tem sido penoso, em virtude de divergências entre os defensores do federalismo e os partidários do descentralismo.

As razões para que o descentralismo tenha adquirido tanto espaço junto aos municípios estão nos excessos cometidos pelo regime militar entre meados da década de 60 e final da década de 70. No caso do transporte urbano, as tentativas de padronização de métodos, da frota, de modelos de planejamento, além dos critérios rígidos para financiamento da infraestrutura e da operação e distribuição arbitrária de recursos, obrigando os municípios mais frágeis econômica e politicamente à submissão às exigências do aparelho burocrático estatal, a fim de obter recursos para o desenvolvimento do transporte urbano, são alguns exemplos desses excessos.

A soma dos excessos citados, da crise fiscal do governo federal, da reforma tributária e do esgotamento da capacidade de endividamento externo, levaram o governo central a estimular as idéias do descentralismo, em relação ao transporte urbano.

Na sessão de abertura do seminário "Municipalização das Políticas Públicas", promoção conjunta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, da Escola Nacional de Administração Municipal-ENAP e Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, a presidente do IPEA, Aspásia Camargo, sintetizou o processo: "Estamos, desde 1988, tentando estabelecer um tipo de regime e de organização política do Estado que corresponda ao tamanho desse território...e tentando, também, dar a essa estrutura um

caráter democrático e participativo que permita, efetivamente, que cada região deste país possa ser dona do seu destino sem que percamos a nossa unidade, a nossa capacidade de comando...".

No transporte urbano, essas tentativas se manifestaram de diversas maneiras:

— *nas divergências de propostas de revisão do Código Brasileiro de Trânsito, uma de iniciativa do governo federal e outra apresentada por deputados federais, com o apoio do Fórum Nacional dos Secretários de Transportes Municipais, em torno das seguintes questões:*

- a) *transferência das funções normativas e executivas do Ministério da Justiça para o Ministério dos Transportes;*
- b) *atribuição aos municípios do poder de criar e gerir seus órgãos de trânsito.*

Para órgãos e entidades do governo federal a ANTP propunha o estabelecimento das normas e resoluções gerais; para os estaduais, a fiscalização das condições de segurança dos veículos, do seu licenciamento e registro, bem como do processo de formação dos condutores; e, para os municípios, a fiscalização do adequado uso e ocupação do solo, ou seja, da circulação de veículos e pedestres, estacionamento e parada. Entretanto, essa posição foi derrotada, o que não invalidou, todavia, a correção da mesma.

Encontra-se em tramitação no senado federal o Projeto de Lei da Câmara de Deputados nº 73, de 1994, já aprovado pela Câmara, que institui o Novo Código de Trânsito Brasileiro, por iniciativa do poder executivo federal.

— *na polêmica com relação ao pagamento de Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados para as partes, peças e componentes destinados ao reparo, revisão e manutenção de material metroferroviário de transporte de passageiros. Após longa tramitação entre os Ministérios da Infra-Estrutura (hoje Ministério dos Transportes) e o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (hoje Ministério da Fazenda), no período 08/91 e 03/93 o pleito das empresas metroferroviárias recebeu parecer desfavorável. do Ministério da Fazenda.*

As empresas justificam a sua solicitação argumentando que os tributos pagos por essas importações representam pesado ônus na manutenção desses sistemas, repercutindo nos custos operacionais e trazendo evidentes dificuldades para a melhoria dos serviços prestados por essas empresas. Em decorrência disso, em maio de 1993 foi apresentada uma proposta de Projeto de Lei Federal dando nova redação à Lei Federal nº 8.032 de 12.04.1990, editada pelo governo Collor, que beneficiou as aeronaves e embarcações com a isenção desses tributos e omitiu os trens e metrô.

A situação até o momento demonstra que o governo federal não deverá tomar nenhuma iniciativa a esse respeito.

— *na solicitação, sem êxito, de instituição de classe tarifária específica para o "Transporte Público Eletrificado" e de revogação do item da Lei Federal que instituiu a cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS sobre a fatura de energia elétrica nos transportes urbanos, com a justificativa que os sistemas metroferroviários*

e de troleibus possuem um perfil de demanda de transporte que coincide, em alguns momentos, com o pico de demanda por energia elétrica, definido pelas concessionárias como "período de ponta". Tal característica faz com que a adesão à tarifação horossazonal seja uma penalização aos referidos sistemas, sem alternativas de adequação dos picos de demanda e de consumo.

Este é um pleito antigo, que foi entretanto renovado também em maio de 1993 e, até a data de elaboração deste trabalho, não houve nenhum posicionamento do governo central sobre o assunto.

- *solicitação das empresas operadoras do transporte urbano no sentido de se eliminar a cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS ao consumo de óleo diesel utilizado nos serviços de transporte coletivo urbano de passageiros.* Tal medida estaria associada à prévia determinação, pelos poderes concedentes municipais, de cotas estabelecidas segundo critérios de eficiência.
- *na solicitação, pelas empresas operadoras de transporte coletivo urbano, de equiparação aos Transportadores Revendedores Retalhistas (TRR) e postos revendedores no preço de compra de óleo diesel, segundo cotas estabelecidas pelos poderes concedentes locais.*
- *em outras reivindicações, encaminhadas ao Conselho Nacional de Transportes Urbanos pelo Fórum Nacional de Secretários Municipais de Transporte e pela Frente Nacional do Prefeitos, que foram consolidadas no Relatório Final de comissão criada pela Presidência da República (ver Geipot, 1993) que, entre outros assuntos, tratou de alguns de competência tipicamente municipal tais como:*
 - a recomendação de adoção de um valor de referência para o preço do veículo novo a ser considerado na planilha tarifária, a ser negociado com os fornecedores de veículos;
 - a utilização de preços de inflação apurado pelo Governo Federal, para efeito dos financiamentos através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES destinados à compra de veículos para o transporte coletivo urbano;
 - a criação de um Grupo de Trabalho para atualizar a metodologia de cálculo tarifário orientadora para os municípios brasileiros, através de Portaria do Ministério dos Transportes.
 - instituição, por Lei Federal, de obrigatoriedade de indicação da fonte de recursos para concessão de gratuidades, abatimentos e privilégios tarifários nos serviços de transporte coletivo

Esses e outros pleitos, alguns mais antigos e outros originados após o governo Collor, alguns atendidos, outros não, foram consolidados e tomaram a forma de minutas de Medidas Provisórias, Projetos de Leis e outros instrumentos legais como propostas da Comissão Especial instituída por Decreto Presidencial, para propor formas de redução das tarifas e melhorias no transporte coletivo urbano.

Na oportunidade, foi proposta a criação do Conselho Nacional de Transportes Urbanos - CNTU, com a finalidade de traçar uma política nacional para o setor, de acompanhar sua

implementação e de definir as prioridades de investimentos, para preencher o "vazio institucional", sentido na área de transportes urbanos. Em 31 de agosto de 1993 foi criado, por Decreto Presidencial, o conselho proposto, o qual foi estruturado pelas Portarias nº 896 e nº 897 do Ministério dos Transportes, com representantes do governo federal, dos municípios (Frente Nacional dos Prefeitos e Fórum Nacional dos Secretários de Transportes), da sociedade civil (Associação Nacional de Transportes Públicos, Associação Nacional de Ensino e Pesquisa em Transportes, Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano, Central Única de Trabalhadores e Força Sindical (ambas entidades nacionais dos trabalhadores).

Um outro exemplo dos passos tentativos para consolidar a Federação pode-se ter no conturbado processo de descentralização dos encargos dos trens urbanos e suburbanos de passageiros, cujas regras definidas pela Lei nº 8.693, de 03.08.1993, ficaram limitadas ao papel.

E assim foi porque a direção da empresa sob orientação do Ministério dos Transportes, ouvindo os pleitos insistentes dos Estados, entendeu que se fazia necessário promover um programa de recuperação financeira e até mesmo de credibilidade diante a opinião pública em geral, para que se iniciasse as negociações com os estados.

V COMO EXERCER O FEDERALISMO E ELIMINAR O FALSO DILEMA

A sinuosa trajetória da Política Pública para o transporte urbano após a promulgação da Constituição Federal de 1988 confirma as palavras de Aspásia Camargo de que *"a Constituição consagrou o princípio federativo, fortaleceu financeiramente os Estados e Municípios mas deixou o Governo Federal em posição ambígua, visto que não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país marcado por extremas diversidades e por uma extensão continental"*(Camargo, 1993). Isto fez com que o CNTU tratasse somente de questões essencialmente operacionais, apesar de ter sido criado para propor diretrizes gerais para os transportes urbanos, conforme o artigo 21, inciso XX.

Em meio à desestruturação político-administrativa ocorrida na área federal responsável pela política de transportes urbanos e à pressão das prefeituras municipais por apoio do governo federal nos aspectos tributários e financeiros, entre outros que são de competência municipal, as forças favoráveis à existência de instrumentos de política pública federal para o transporte urbano ganharam a batalha, até extrapolando seus limites quando se preocuparam em discutir controle de preços e padronização de metodologia tarifária e seus componentes, ou o ressarcimento das gratuidades, em lugar de se aterem aos seus verdadeiros propósitos de estabelecer diretrizes de política para o setor.

Fica evidente que as fronteiras não estão claramente estabelecidas e roubos de entusiasmo ou dificuldades momentâneas na condução do processo de organização e gerenciamento do transporte coletivo em algumas cidades ou regiões promovem variações nas posturas dos dirigentes nas três esferas de governo.

Fortalecer o federalismo será a forma mais correta de solucionar o problema. Essa frase "quase mágica" pode ser simplificada pela clara distribuição de competências entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e entre os poderes legislativo e

executivo., que pode ser efetuada por alteração da Constituição, se necessário, pela edição de Lei Complementar ao Art. 23, prevista para "fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" e ações firmes por parte do Governo Federal que viessem a consolidar essas competências.

A título de sugestão, as competências exclusivas seriam:

— *da União:*

— traçar diretrizes nacionais de política para o transporte e acompanhar a sua implementação;

— *dos Estados;*

— traçar diretrizes regionais para o transporte, baseadas nas diretrizes nacionais e nos interesses regionais;

— operar, os transportes metropolitanos ou delegar essa operação ao município pólo da Região Metropolitana;

— *dos Municípios:*

— "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.....o transporte coletivo....."(Art.30 inciso V)

— *As competências comuns poderiam ser:*

— instituir, em cooperação regulamentada por Lei Complementar ao Art. 23 da Constituição Federal, mecanismos de fiscalização e controle dos serviços de utilidade pública concedidos como o transporte rodoviário de passageiros;

— atuar em cooperação na implementação e fiscalização de mecanismos de política tarifária, de redução de desperdícios, de equilíbrio desembolso/salário, de gerenciamento do trânsito e transporte e de conservação de energia.

Como a alteração constitucional através de emendas não é simples, até mesmo por se ter perdido a oportunidade da Revisão Constitucional, assim como a regulamentação complementar poderá arrastar-se, talvez, por anos, é necessário que se adotem medidas que possam contribuir para a eliminação dessa ambiguidade em que ficou envolvido o governo federal, em virtude da Constituição não ter oferecido organicidade ao processo de descentralização e de fortalecimento da federação, como ficou evidenciado no setor de transportes urbanos.

Entre essas medidas podemos anotar as seguintes:

— a participação direta do setor na elaboração da Lei Complementar ao Art. 23, prevista para "fixar normas para a cooperação entre a união e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo e vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional";

-
- o fortalecimento do CNTU ampliando-o com representantes do poder legislativo federal, dos empregadores (usuários indiretos) e dos usuários (cuja representação seria bem definida no Decreto que modificaria o anterior), ampliando, assim, as possibilidades de gerenciar o processo de acomodação ao federalismo;
 - estabelecimento, no governo federal, de mecanismos de intercâmbio de informações e experiências entre os órgãos envolvidos com o transporte urbano nas várias regiões do país;
 - promover análises de ações efetivadas por unidades da federação, com vistas a generalizá-las, adaptá-las às condições de cada região e contribuir para a rápida disseminação de informações que agreguem melhorias ao desempenho de partes do sistema ou ao seu todo;
 - promover a capacitação de recursos humanos e facilitar o entrosamento entre as Universidades, os Institutos de Pesquisa, os Órgãos de Gerência e as Empresas Operadoras, com o SEST/Senat e o Sebrae de forma a obter maior eficácia na preparação de pessoal especializado e mão de obra treinada para o setor.
 - desvincular de técnicas e tecnologias pré-estabelecidas os recursos preferenciais oriundos de agências governamentais para melhorias e desenvolvimento do setor.
 - estabelecer um mecanismo de avaliação dos resultados dos esforços dos municípios para elevar a qualidade e a eficiência do serviço e estimular os respectivos municípios e regiões metropolitanas com tratamento preferencial pelo governo federal. Isto poderia ser feito, por exemplo, com o acompanhamento, pelo Ministério dos Transportes, dos resultados das pesquisas de opiniões dos usuários aplicadas localmente ou através de indicadores de resultados que se viesse a criar;
 - incentivar as formas de participação de terceiros na cobertura dos custos operacionais do transporte público;
 - incentivar ações de integração do transporte urbano com as demais funções urbanas;
 - criar regiões de interesse comum e condições semelhantes de gerência e operação do transporte urbano para facilitar a execução das ações do governo federal.

VI CONCLUSÕES

O conturbado processo de ajuste da máquina administrativa do governo, assim como da organização de todo o Estado brasileiro às novas regras do federalismo exerceu forte influência nas Políticas Públicas.

O transporte urbano brasileiro, que já vinha sofrendo as consequências de atuações políticas divergentes sobre as atribuições do governo central frente a ele desde o período anterior à promulgação da Constituição Federal, foi atingido pela desestruturação completa dos seus mecanismos de elaboração a coordenação de políticas e programas.

Contribuiu bastante para isso o radicalismo de posições defensoras do descentralismo, que se manifestou em determinado momento após a promulgação da Constituição

Federal(1988/89) o qual, aproveitando as lacunas deixadas pela Constituição, contraditória em si mesma, criou ambiente para atuação da corrente favorável à desestruturação completa dos mecanismos de elaboração e acompanhamento de políticas e programas do governo federal para o transporte urbano.

No entanto, a prática mostrou que havia necessidade de comando desse processo de acomodação e que ele teria que ser gradual e negociado regional e localmente.

O resultado disso foi o ressurgimento de mecanismos institucionais reunindo municipalistas e federalistas para propor soluções pontuais a um problema permanente, ou tratar de questões tipicamente operacionais a título de diretrizes de política.

Por conseguinte, para resolver as divergências descentralismo e federalismo no transporte urbano, as diferentes instâncias políticas vinculadas ao transporte urbano terão que colaborar com alteração constitucional, naqueles artigos específicos que geraram ambiguidade de interpretação da ação da União, bem como facilitar as negociações que serão necessárias, através da ampliação do Conselho Nacional de Transportes Urbanos, criado em 1993 por Decreto Presidencial, abrindo a participação a representantes do legislativo, dos empregadores (usuários indiretos do transporte urbano) e dos usuários.

Por último, o federalismo estabelecido na Constituição Federal tem que ser assimilado pelos vários partícipes das atividades públicas, de forma a permitir a ação coordenada a nível federal das diversas entidades independentes que representam a autonomia e o espírito descentralista. Há pois que se garantir que a autonomia de cada Estado e Município resulte em benefícios para toda a federação, através de ações do governo central que estimulem o desenvolvimento dos transportes urbanos em todo o país, preservando-se as peculiaridades e diferenças culturais das unidades da federação.

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANTP. Duplicação da Oferta de Transporte Urbano. São Paulo, 1992.
- , Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano. São Paulo, 1992.
- BRASIL, Constituição(1988): República Federativa do Brasil, Senado Federal, Brasília, 1988.
- CADAVAL, Maurício. Avaliação da Política de Transporte Coletivo Urbano Durante o Primeiro Ano do Governo Collor. Revista dos Transportes Públicos, nº 54, pp. 5-20. ANTP, São Paulo, 1992.
- CAMARGO, Aspásia. Repensar a Federação. IPEA: Anais do Seminário "Municipalização das Políticas Públicas". pp.147-150. Brasília, setembro, 1993.
- , Palavras de Aspásia Camargo. IPEA: Anais do Seminário "Municipalização das Políticas Públicas". pp.29-30. Brasília, setembro, 1993.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Aurélio: Médio Dicionário. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1980.
- GEIPOT- Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. Redução de Tarifas no Transporte Coletivo Urbano. Relatório da Comissão Especial instituída pela Presidência da República. Brasília, maio, 1993.
- PIRES, Ailton Brasiliense. A ANTP e a Revisão do Código Nacional de Trânsito. Revista dos Transportes Públicos. nº 60. ANTP, São Paulo, 1993.
- SATO, Ademar K. O Interesse pela Descentralização. IPEA: Anais do Seminário "Municipalização das Políticas Públicas. pp. 9-21. Brasília, setembro, 1993.
- , Descentralização: Um Tema Complexo. IPEA: Texto para Discussão, Nº 34. Brasília, outubro, 1993.
- WRIGHT, Charles Leslie. Fast Wheels Slow Traffic: Urban Transport Choices. Temple University Press. Philadelphia, Pensilvânia, 1992.

