



**EIXO TEMÁTICO:**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade      | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão       | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade     | <input checked="" type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade |   |  |

## Corredores de Ônibus em São Paulo: dez anos depois

*BRT in São Paulo: ten years later*

*BRT en São Paulo: diez años después*

ZIONI, Silvana (1)

(1) Professor Doutor, Universidade federal do ABC – UFABC, Santo André, SP, Brasil; email:  
silvana.zioni@ufabc.edu.br



## Corredores de Ônibus em São Paulo: dez anos depois

*BRT in São Paulo: ten years later*

*BRT en São Paulo: diez años después*

### RESUMO

Este artigo, inspirado pela possibilidade de um diálogo entre diversos enfoques, busca refletir sobre as contribuições das políticas de transportes na promoção de um ambiente urbano equilibrado e socialmente incluyente. Essa reflexão parte de balanço da experiência paulistana para implantar uma rede de Corredores de Ônibus, e principalmente de organizar um sistema integrado de transporte público no âmbito da metrópole. Para isso toma como referência o contexto brasileiro que parecia bastante promissor dada a inovadora Política Nacional de Mobilidade Urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corredores de ônibus, Política Urbana, Mobilidade Urbana

### ABSTRACT

*This article, inspired by the possibility of a dialogue between different approaches, seeks to reflect on the contributions of transport policies to promote a balanced and socially inclusive urban environment. This reflection of the balance of Sao Paulo experience to deploy a network of bus corridors, and especially to organize an integrated public transport system in the metropolis. For it takes as reference the Brazilian context that seemed quite promising given the innovative National Policy on Urban Mobility.*

**KEY-WORDS:** BRT, Urban Policy, Urban Mobility

### RESUMEN

*En este artículo, inspirado por la posibilidad de un diálogo entre los diferentes enfoques, se busca reflexionar sobre las contribuciones de las políticas de transporte para promover un entorno urbano equilibrado y socialmente inclusivo. Esto refleja el equilibrio de la experiencia de Sao Paulo para desplegar una red de corredores de autobuses, y en especial para organizar un sistema de transporte público integrado en la metrópoli. Para ello toma como referencia el contexto que parecía bastante prometedor de la innovadora Política Nacional de Movilidad Urbana en Brasil.*

**PALABRAS-CLAVE:** BRT, Política Urbana, Movilidad Urbana

## 1 INTRODUÇÃO

Em um artigo publicado em 2004 Zion<sup>1</sup> ressaltava as virtudes do então proposto Sistema Interligado de Transporte Público de Passageiros no Município de São Paulo que, além de apresentar um novo modelo de operação e gestão de transporte coletivo, indicava uma diretriz política vigorosa no sentido da integração de sistemas, modos, tarifas que repercutiriam além dos limites municipais. Tal programa teria até ajudado a marcar uma inflexão na melhoria do padrão de mobilidade da metrópole a favor do transporte coletivo na primeira década do século XXI<sup>2</sup>.

Dez anos se passaram e os desafios para que a melhoria continuada da mobilidade urbana seja garantida vem, no entanto, se ampliando, inclusive como pauta dos debates na sociedade. Seja

<sup>1</sup> Zion, S. (2004). Integração dos Sistemas de Transporte: um consenso em trânsito. In: Campos, C. M., Gama, L. H., Sacchetta, V. (Orgs.). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2004, p. 232-234.

<sup>2</sup> Como demonstrou a Pesquisa Origem e Destino de 2007 (Metrô, 2008).



como a discussão em torno da emenda constitucional para a inclusão do transporte como direito social<sup>3</sup>, seja como a mobilização pela redução das tarifas de transporte; como também, pela comoção popular frente a seguidos e críticos episódios operacionais nos sistemas metro-ferroviários metropolitanos<sup>4</sup>; esse debate evidencia a insuficiência e inadequação dos meios de transportes oferecidos aos mais de 20 milhões cidadãos da maior metrópole brasileira.

O programa *São Paulo Interligado* caracterizou-se principalmente como uma rede integrada de transporte coletivo - o sistema municipal de ônibus - operando com um sistema de bilhetagem eletrônica que permitiu a integração tarifária entre os diversos serviços e itinerários internos a cidade de São Paulo e desses às linhas de trem metropolitano e metro. Sua estrutura espacial identificou eixos de transporte com alta demanda, respeitando os usos locais, e terminais e estações de transferência que possibilitariam a ampliação das viagens integradas. Ou seja, o programa *São Paulo Interligado* apoiou-se em princípios de organização, racionalização e otimização da infraestrutura existente.

Tais melhorias - a reserva e tratamento do espaço no viário estrutural para os deslocamentos de coletivos - buscaram adequar a demanda dos sistemas de transporte, à capacidade e função da via; combinar sistemas de controle e monitoramento eletrônico de tráfego e de operação do sistema de transporte; ao mesmo tempo em que foram construídos terminais e pontos de transferência que facilitassem a integração entre linhas e serviços de transporte. Desse modo, o Sistema Integrado inovou a gestão do transporte coletivo<sup>5</sup> por meio da concessão e permissão dos serviços, num rearranjo técnico e institucional que abrangeu os diferentes agentes já consolidados no mercado de transporte.

Entretanto, em 2007, com o cenário nacional impulsionado pelo estabelecimento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pela criação em 2003, do Ministério das Cidades, um projeto de lei foi apresentado indicando que a vinculação das diretrizes do transporte urbano à política de desenvolvimento urbano era necessária para enfrentar o quadro crítico da de mobilidade urbana nas cidades brasileira. Estas e, sobretudo as grandes cidades, caminhavam (e parecem ainda caminhar) para a insustentabilidade devido à baixa prioridade dada e inadequação da oferta do transporte coletivo; às externalidades negativas causadas pelo uso intensivo dos automóveis - congestionamento e poluição do ar; à carência de investimentos públicos e fontes de financiamento ao setor; à fragilidade da gestão pública nos municípios e, portanto à necessidade de políticas públicas articuladas nacionalmente.

Finalmente em 2012, a Lei nº 12.587 estabeleceu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), representando um avanço no complexo ambiente dos transportes urbanos brasileiros, ao permitir mudanças na forma de regulação da prestação dos serviços de transporte coletivo, incentivando a diversificação e integração de modos de transporte urbano e apontando para a importância da sustentabilidade econômica dos sistemas de transportes das cidades brasileiras. Mas, como já alertara Gomide (2008), apesar de haver uma ampla

---

<sup>3</sup> Tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional PEC 90/ 2011, de autoria da deputada Luiza Erundina (prefeita de São Paulo entre 1989 e 1992), que dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. A carta constituinte original, de 1988, considerava como direitos sociais apenas, “a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Posteriormente foi introduzida a alimentação entre os demais direitos sociais (Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

<sup>4</sup> Fartamente noticiados pela imprensa paulistana.

<sup>5</sup> Lei Municipal nº 13.241 / 2001 estabeleceu o sistema de concessões para as linhas estruturais e de permissões nas linhas locais no município de São Paulo.



convicção sobre a virtualidade da integração de modos e redes de transportes para atender múltiplas e variadas demandas por mobilidade nas metrópoles, não se deve perder de vista, a falta de articulação entre modos e de formas de gestão dos sistemas de transporte que atuam nas diferentes instâncias locais e regionais.

A avaliação do que a última década acumulou como crise de mobilidade – a descontínua implantação do *São Paulo Interligado* e a deterioração das condições ambientais urbanas – e ao mesmo tempo, como avanço para a mobilidade urbana – a exemplo de algumas perspectivas trazidas pela força da mobilização popular em torno do tema dos transportes coletivos, e das respostas da atual gestão municipal seja no seu Plano de Governo, seja no novo Plano Diretor de São Paulo (Lei nº 16.050 / 2014), nos obrigam a refletir sobre os percalços e desafios das políticas públicas urbanas.

Neste artigo buscamos refletir sobre as contribuições das políticas de transportes na promoção de um ambiente urbano equilibrado e socialmente incluyente, por um lado avaliando a constituição, avanço e incertezas da agenda federal, e por outro, focando a experiência paulistana, ainda em processo de consolidação. Desse modo, o texto se organiza em quatro partes além dessa introdução: uma descrição do projeto e da implantação do Programa *São Paulo Interligado*; um balanço dos avanços e desafios que a PNMU trouxe para a gestão dos transportes urbanos tentando refletir o caso paulistano; uma busca pelos indícios dos rumos que os sistemas de transportes coletivos possam vir a trilhar; e as considerações finais onde se indaga quais perspectivas se apresentam pela ação dos movimentos sociais.

## 2 SÃO PAULO INTERLIGADO

A cidade de São Paulo é reconhecida como o mais importante centro econômico-financeiro do país, mas sua população está sujeita às piores condições de mobilidade urbana. Talvez por isso ela se consagrasse como um profícuo laboratório para projetos e sistemas de transporte coletivo. Um desses projetos começou a ser experimentado há mais de uma década, período também importante por mudança de político-institucional – o *São Paulo Interligado*.

Ainda que, a implantação de corredores exclusivos para o tráfego de ônibus e a adoção do sistema de bilhetagem automática, que viabiliza vantagens tarifárias, fossem as faces mais evidentes deste projeto, o Sistema Interligado de Transporte Público de Passageiros no Município de São Paulo, foi um marco da gestão da prefeita Martha Suplicy, entre 2001 e 2004, pois ao mesmo tempo em que buscava a reorganização do sistema municipal de ônibus, a partir de um novo modelo de gestão, propunha a integração aos sistemas de transporte metropolitano.

O *São Paulo Interligado* se apoiava na ideia de constituição de uma Rede Integrada de Transporte Público. A implantação dos eixos de transporte com alta demanda, respeitando os usos locais, e terminais e estações de transferência que possibilitem a ampliação das viagens integradas definiu a estrutura espacial do *São Paulo Interligado* e orientou a organização dos serviços em concessão e em permissão.

“São Paulo Interligado (plano e ações) representa uma ruptura na história dos transportes públicos na capital, mudando a abordagem dos deslocamentos por modo coletivo na agenda de governo da cidade com a implantação de uma rede integrada”. (CRUZ, 2010, p.84)

A Lei Municipal n 13.241 / 2001 estabeleceu o sistema de concessões para as linhas estruturais e de permissões nas linhas locais, abrangendo os diferentes agentes já consolidados no

mercado de transporte – empresas organizadas e profissionais autônomos - um rearranjo técnico e institucional que permitiu organizar o mercado de transporte coletivo compartilhando os interesses os serviços.

“Eliminando os conflitos de disputa no mercado e acomodando a concorrência pelo mercado, por meio de dois processos de licitação para oito áreas de concessão e de permissão, que garantiam rentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro aos serviços de transporte coletivo.” (ZIONI, 2004).

A implantação de melhorias na infraestrutura viária - a reserva e tratamento do espaço no viário estrutural para os deslocamentos de coletivos -, adequada à demanda de transporte, capacidade e função da via; trouxe significativas melhorias ao desempenho dos serviços, especialmente aqueles operados nos Corredores de Ônibus e Terminais de Integração. No entanto, foi alvo de muitas críticas e embates com setores da sociedade que entenderam o alcance dessa política, não na dimensão dos benefícios gerais, mas apenas como estratégia de restrição a circulação do transporte individual.

Já a implantação do sistema de bilhetagem eletrônica permitiu a prática de uma política de integração tarifária mais justa para o usuário e eficiente para o sistema, de modo a conquistar a aprovação popular e se cacifar como plataforma eleitoral para o governo estadual, que ocorreria mais adiante.

São Paulo dispunha de uma incipiente rede de transporte sobre pneus - quatro corredores de ônibus implantados em São Paulo desde os anos 1980 e 15 terminais de integração. O *São Paulo Interligado* pretendeu otimizar o uso da infraestrutura existente, resgatando certa expertise operacional, suficiente para implementar a gestão integrada de trânsito e transporte sob a responsabilidade das empresas municipais São Paulo Transporte S. A. (SPTrans) e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). A implantação apenas de melhorias viárias e tratamentos físicos – estações de transferência, pontos de parada, faixas segregadas e exclusivas - permitiam indicar o alcance político de medidas operacionais do Sistema Interligado. Tratava-se de intervenções de rápida implantação e de baixo custo que, no entanto, possibilitavam redução significativa no tempo de percurso dos coletivos com consequente aumento da frequência dos ônibus. Mas o aumento de confiabilidade e recuperação de usuários para o transporte coletivo se valeu especialmente das vantagens tarifárias trazidas pelo programa do São Paulo Interligado.

Aos quase 40 quilômetros de corredores de ônibus segregados, que já haviam sido implantados em São Paulo até 2002, foram implantados, entre os dois últimos anos da gestão da prefeita Suplicy - 2003 e 2004, mais de 70 quilômetros corredores de ônibus e 9 terminais de integração. O Plano Diretor Estratégico promulgado em 2002 (Lei nº 13.430) previa que até o ano de 2006 outros 100 quilômetros de corredores de ônibus seriam implantados na cidade, e que a esses, até 2012, outros 170 quilômetros seriam construídos. A essas melhorias e tratamentos viários, distribuídos nos mais importantes eixos radiais, rótulas e ligações perimetrais da rede estrutural da cidade, foi também planejada a implantação de dezenas de terminais de integração e de 400 estações transferência que definiriam os nós de conexão da rede integrada de transporte público.

“Decorreria daí uma malha de ligações estruturais estabelecendo a principal rede de articulações do transporte coletivo, condicionante do sistema principal de circulação e da dinâmica de ocupação do espaço urbano. Os nós dessa rede passam a integrar um sistema de polos e centralidades de orientação do desenvolvimento urbano, mais ou menos eficiente conforme a conectividade e complementaridade possível entre os serviços e modos de transportes associados ao Sistema Interligado, a organização de

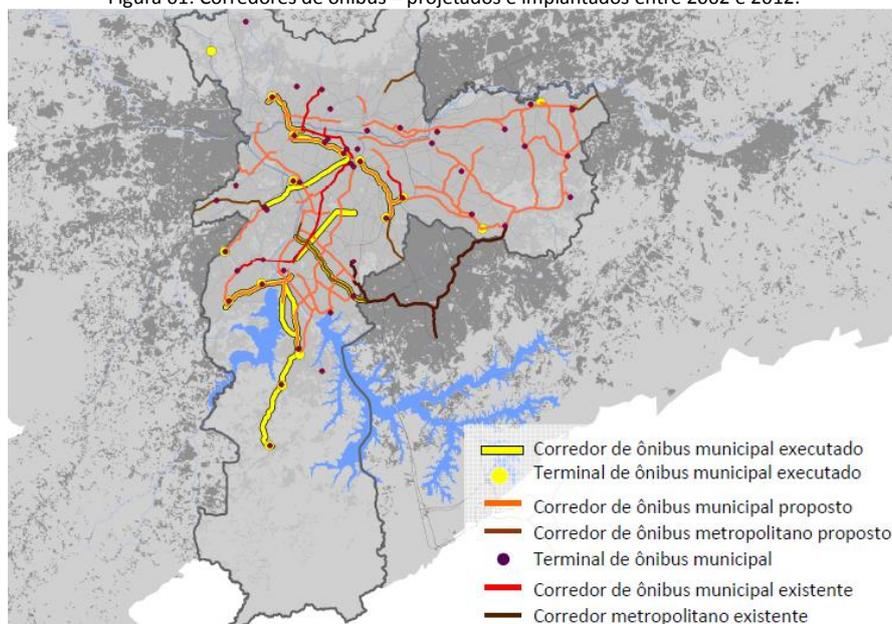
uma rede de atendimento local, distribuída com regularidade e frequência adequadas e a adequação tecnológica das ligações em função das demandas transportadas”. (ZIONI, 2004).

Entretanto, passada uma década, não é o que se constatou, como ilustram as figuras 1 e 2. Além dos pioneiros corredores, apenas o resultado do impulso inicial do projeto *São Paulo Interligado* parece ter sido concretizado. O que teria impedido a efetivação do projeto, que consolidava diretrizes que dez anos antes o PITU havia firmado consenso, e que certa forma antecipava questões sobre o financiamento dos transportes que a PNMU mais tarde tentaria enfrentar?

A mudança da gestão do município parece indicar uma possibilidade da descontinuidade do projeto, pois de acordo com Cruz (2010) as diferenças partidárias entre o governo do município e do estado teriam implicado “no relativo isolamento entre os processos do *São Paulo Interligado*, implantado de forma desarticulada das ações estaduais” (p.81). E, apesar das convergências nos preceitos técnicos da burocracia e das comunidades epistêmicas envolvidas (p. 82), a gestão que sucedeu a gestão petista, do mesmo partido do governador, esvaziou ainda mais o projeto *São Paulo Interligado*, apenas ampliando as vantagens da integração tarifária entre o sistema ônibus do município e os sistemas metro-ferroviários de gestão estadual, que haviam sido alardeadas como compromisso de campanha eleitoral.

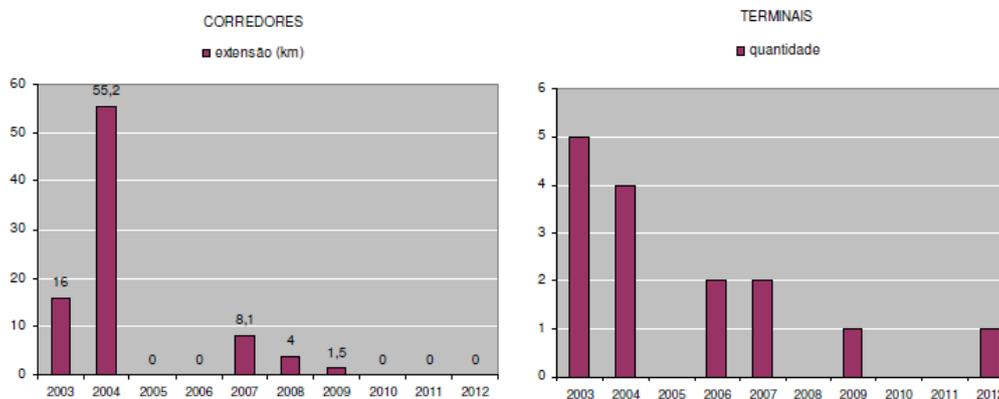
Se por um lado, essa foi uma estratégia de enfraquecimento do *São Paulo Interligado*, mantendo apenas um de seus eixos estruturadores, ainda que de maior apelo junto aos usuários de transporte na metrópole, por outro, ela indica a pouca importância que a gestão estadual vinha atribuindo a favor da integração dos sistemas metropolitanos. Pois, do ponto de vista da lógica da integração de sistemas, manter a vantagem tarifária restrita ao município de São Paulo evidenciava a falta de compromisso que a gestão estadual mantinha com os demais municípios metropolitanos, tema que voltaremos a abordar mais adiante.

Figura 01: Corredores de ônibus – projetados e implantados entre 2002 e 2012.



Fonte: SP URBANISMO (2013).

Figura 02: Evolução da implantação de corredores e terminais de ônibus entre 2003 e 2012.



Fonte: SP URBANISMO (2013).

Outra evidência do ostracismo a que foi relegada a construção da rede de transporte de média capacidade em São Paulo foi o fato de as gestões municipais que sucederam a prefeita Martha Suplicy<sup>6</sup> alterarem a prioridade de investimentos em transportes acordados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No *Programa Ação Centro*<sup>7</sup>, que visava recuperar a área central, recursos significativos haviam sido indicados para o componente Transporte e Circulação, que viabilizava os projetos do *São Paulo Interligado* nos distritos centrais da capital. A prioridade definida era a implantação, na primeira etapa do Contrato de Empréstimo, de cerca de 15 km de corredores, que reconfigurariam a *Rótula Central*<sup>8</sup> e articulariam os terminais e vias de acesso ao Centro de São Paulo. A função primordial dessas intervenções era a conexão dos corredores radiais que acessavam o centro, e desse modo configurar dois anéis de vias articulando as estações de metrô e trem metropolitano aos equipamentos do *São Paulo Interligado*, e para tanto os projetos executivos haviam sido desenvolvidos e aprovados pelo BID. As revisões do Programa feitas em 2005 e 2009 fundamentaram-se na redução dos recursos disponíveis em moeda nacional (ocasionada pela desvalorização do dólar do período), e ao compatibilizar o rol de ações propostas com as políticas das novas administrações (EMURB, 2009) os itens relativos ao ‘transporte público’ perderam importância.

Do mesmo modo o conjunto de corredores de ônibus proposto pelo Plano Diretor Estratégico, de 2002, tampouco foi considerada diretriz relevante para a gestão tucana. Após 2004 apenas foi dada continuidade a implantação de corredores – Expresso Tiradentes e Ibirapuera – para os quais já havia disponíveis aportes do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Prefeito José Serra (2004 – 2006) e Gilberto Kassab (2006-2012).

<sup>7</sup> Entre 2002 e 2003 a Prefeitura de São Paulo havia elaborado e negociado com o BID os aspectos técnicos, institucionais e econômicos de um Contrato de Empréstimo para financiar parte de seu plano de recuperação da área central – o Programa Ação Centro. Em valores da época, seria destinado cerca de US\$ 170 milhões - com transporte público e circulação, o equivalente a 20% dos recursos destinados ao Programa Ação Centro (ZIONI, 2004).

<sup>8</sup> Sistema de vias que configuram um anel de distribuição dos fluxos centrais da capital paulista.

<sup>9</sup> Em valores da época, cerca de R\$ 1,600 milhões seriam financiados pelo BNDES (ZIONI, 2004).

## O BILHETE ÚNICO DE SÃO PAULO

Enquanto as obras de implantação dos Corredores de Ônibus foram sendo retardadas, o Bilhete Único de São Paulo continuou fazendo sucesso e superando as fronteiras municipais. Como uma forma inovadora de cobrança de tarifas do transporte coletivo urbano, o sistema de bilhetagem eletrônica permitiu a implantação de uma política de integração tarifária entre as diferentes linhas e serviços do sistema de ônibus do município paulistano. Uma dezena de cidades implementaram sistemas de cobrança eletrônica<sup>10</sup>, mas apenas uma - Diadema - além do município da capital obteve vantagem tarifária, integrando seus serviços aos da EMTU.

A facilidade de pagamento da tarifa e o benefício tarifário – o direito a realizar várias viagens ‘integradas’ num determinado período de tempo, mediante um único valor pago – oferecido pela Prefeitura de São Paulo passaram a ser exigidos nos demais modos de transportes coletivos que operavam no território paulistano. E assim, logo após a primeira campanha eleitoral, as linhas de Metrô e do Trem Metropolitano que circulam na capital passaram a adotar o Bilhete Único em suas catracas.

Estendendo as vantagens de integração das tarifas dos diferentes serviços de transporte, mesmo que restritas aos limites do município de São Paulo (pois até hoje não ocorre a integração das tarifas dos sistemas do Metrô, CPTM e EMTU com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, exceto Diadema) - o Bilhete Único foi considerado o *herói na reversão de tendência* de queda relativa das viagens de transporte coletivo, frente a escalada do uso do automóvel. A Pesquisa Origem Destino de 2007 apresentou uma ligeira vantagem dos modos coletivos sobre o individual, e isso pode ser interpretado como os benefícios da integração dos sistemas sobre trilhos e pneus, que a introdução do Bilhete Único representou.

“As transferências livres entre ônibus em São Paulo, em 2012, segundo dados da SPTrans, representaram 967 milhões de viagens em 2,9 bilhões, ou 33,4% do total. A adoção da medida acrescentou, já no primeiro ano de uso, cerca de 900 milhões de viagens no sistema de ônibus de São Paulo (saltou de 1,6 bilhão em 2004, para 2,5 bilhão em 2005). Com a adoção deste bilhete para os sistemas sobre trilhos (metrô e ferrovia), em 2006, a demanda diária passou dos quatro milhões de viagens (2,6 no metrô e 1,4 na ferrovia) para 7,5 milhões em 2013.” (ANTP, 2013)

A concorrência entre os modos coletivo e individual mostrava, nas décadas anteriores, que quanto mais os primeiros perdiam terreno, mais suas tarifas encareciam. O aumento do uso de automóveis nos deslocamentos cotidianos anima um processo de ineficiência na circulação urbana e prejuízo ambiental que afeta a todos, mas que encarece especialmente os custos do transporte por ônibus. Sendo as tarifas cobradas dos usuários o principal recurso que financia o sistema de transporte público urbano por ônibus, o círculo vicioso se completava com o aumento das tarifas. A inovação do Bilhete Único propunha uma política tarifária justa para o usuário e eficiente para o sistema.

Se assim foi, o BU pode ser considerado a ponta do iceberg das inúmeras potencialidades que as políticas de gestão e financiamento dos transportes urbanos representam para as cidades brasileiras. Um iceberg que nos últimos 10 anos não perdeu volume, ao contrário. As recentes manifestações populares tiveram como principal motivação a redução das tarifas do transporte público urbano, mas tais reivindicações revelam também as disparidades entre os

<sup>10</sup> Os municípios que adotaram o BU, além de São Paulo, foram Araçatuba, Araraquara, Campinas, Diadema, Ilhabela, Mauá, Osasco, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Santo André (<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/especial/201311-transportes.php#bilhetes>).



valores cobrados e o nível do serviço oferecido aos passageiros do transporte público, e principalmente a insuficiência e a ineficiência das redes, sistemas e serviços oferecidos aos usuários de transporte coletivo da metrópole.

### 3 OS BONS VENTOS E A PNMU

A Lei nº 12.587, promulgada em janeiro de 2012, estabeleceu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), deve ser considerada um avanço no complexo ambiente dos transportes das cidades brasileiras, especialmente por introduzir mudanças na forma de regulação da prestação dos serviços de transporte coletivo, e apontando a importância da sustentabilidade econômica dos sistemas de transportes das cidades brasileiras. Mas foram os bons ventos da redemocratização do país que a trouxeram, no ambiente inovador do Ministério das Cidades e orientado por práticas participativas das Conferências da Cidade. A começar pelo nome da política, uma série de novos desafios marcam os primeiros anos do novo século.

“No momento de criação do Ministério das Cidades, verificou-se que o objetivo da formulação e implementação de políticas tão somente para o transporte coletivo não seria suficiente para o enfrentamento dos desafios que se colocavam para o desenvolvimento urbano. Desenvolveu-se assim, um novo conceito que dessa conta do novo desafio, o de mobilidade urbana, entendido como as condições de deslocamento das pessoas e bens nas cidades, independente do modo de transporte utilizado (coletivo ou individual, motorizado ou não motorizado).” (GOMIDE, GALINDO, 2013, p. 33)

Mesmo com bons ventos a favor, sua trajetória não foi fácil<sup>11</sup>, e o processo de aprovação da Política Nacional de Mobilidade Urbana foi protelado em quase uma década até que finalmente fosse sancionada em 2012. Se por um lado, observava-se o aumento, cada vez mais forte, da motorização, das frotas de carros e motocicletas, ampliando as viagens por transportes individuais nas cidades, por outro, o resultado disso – crescentes congestionamentos e piora das condições de mobilidade urbana - fortaleciam a reação popular e as mobilizações sociais em torno dos problemas de transportes urbanos.

“Não obstante, foram mobilizações sociais contra os aumentos de tarifas dos ônibus urbanos ocorridas entre 2003 e 2004 nas cidades de Salvador (Revolta do Buzu) e Florianópolis (Revolta da Catraca) que fizeram que o problema dos transportes urbanos chamasse a atenção das autoridades políticas. Ressalte-se que tais manifestações populares resultaram na articulação e criação de importantes movimentos sociais: o Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte Público de Qualidade para Todos (MDT) e o Movimento Passe Livre (MPL),” (idem, ibidem).

Entretanto, concordando com os autores, é preciso afirmar que ao longo dessa década houve avanços nas cidades brasileiras, especialmente por meio de estratégias que privilegiavam aos sistemas de transporte coletivo, como a implantação de *‘faixas exclusivas de ônibus, ... , a organização dos serviços por áreas geográficas dentro das cidades e a criação do bilhete único’* (idem, p.34), mecanismo já então adotados e aprovados (para em seguida serem negligenciados) no Município de São Paulo, e que a PNMU afirma como princípio em seu art. 5º como a *“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços ... a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros”* (Lei nº 12.587/2012).

<sup>11</sup> A base da PNMU foi o projeto de lei do Poder Executivo PL n.1.687/2007, elaborado desde 2004, e que substituiu um projeto de lei de 1995.

A PNMU também trouxe avanços quando estabeleceu diretrizes sobre a política tarifária (capítulo II) distinguindo tarifa de remuneração por serviços de transporte coletivos prestados e o preço público ou tarifa estabelecida pelo executivo municipal a ser paga pelo usuário dos serviços. O que, como aprova ANTP – Associação Nacional dos Transportes Públicos, representa “... *distinção é muito importante para tornar mais claras duas questões: quanto custa o serviço de transporte e quem deve pagar esta conta*” (ANTP, 2013), num país onde a regra ainda é que a operação do transporte público seja integralmente financiada pelos recursos advindos da cobrança de tarifa<sup>12</sup>.

Entretanto tais questões não foram até hoje suficientemente resolvidas, como se pode observar, especialmente a partir de meados de junho de 2013, quando os aumentos tarifários foram anunciados em muitas capitais, atingindo os sistemas municipais e metropolitanos, e levando às ruas uma forte mobilização popular em torno do tema da Tarifa Zero, bandeira do Movimento Passe Livre (MPL) desde e os anos 2005.

Desse modo, essa pauta segue central junto às demais bandeiras políticas da mobilidade urbana: “... *a participação popular nas decisões; o modelo de receita pública como forma de garantir a qualidade dos serviços; e a necessidade de o poder público subsidiar as tarifas, de modo a garantir sua modicidade*” (GOMIDE, GALINDO, 2013, p. 30). Pois, no que diz respeito aos *direitos dos usuários* do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, ainda que a PNMU tenha um capítulo terceiro dedicado ao tema, a qualidade dos serviços estará diretamente vinculada a disponibilidade de recursos, seja para o subsídio de tarifas, seja para buscar a eficiência dos sistemas de transporte, o que se obtém especialmente por meio de investimentos como os corredores de ônibus ou terminais de integração. De fato, os anos 2000 vão assistir apenas sinais do retorno de investimentos federais em sistemas de transporte urbano, a partir do Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007, que com mais efetividade surgem a partir de 2011, pelos compromissos com as cidades sede da Copa do Mundo 2014, e dos PAC Mobilidade Urbana Grandes Cidades e Médias Cidades, em 2012 (MdasC, 2013)<sup>13</sup>.

#### 4 PASSADOS 10 ANOS

A partir de 2013, quando retorna ao município de São Paulo uma gestão petista, a importância dos corredores de ônibus também volta à pauta. Motivada pela oportunidade de novo processo licitatório do sistema de ônibus municipal, a prefeitura paulistana inicia um processo de revisão com vistas a aprimorar o modelo de concessão. Em substituição àquele anterior que se baseia no pagamento apenas pelo número de passageiros transportados, seriam considerados ainda outras duas formas de ressarcimento – variáveis operacionais e veículos – que reduzem o risco para o operador, ao mesmo tempo em que exigem maior monitoramento e conhecimento do sistema, pois os custos de operação, variando conforme tecnologia veicular, extensão e velocidade das linhas, seriam em parte remunerados. Seguindo essa lógica

---

<sup>12</sup> Cabe lembrar que em 1991, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, foi proposta a ‘tarifa zero’ – subsídio integral ao transporte público a partir do aumento do IPTU (Imposto Predial Territorial e Urbano).

<sup>13</sup> Como ações do Governo Federal em Mobilidade Urbana foram anunciadas cerca 200 empreendimentos com investimentos em diversos eixos PAC COPA, Legado da Copa, PAC Grandes Cidades, PAC Médias Cidades, PAC Mobilidade, Pró-Transporte; além de investimentos na CBTU / TRENSURB, Metrô e recursos do BNDES, que totalizam cerca de R\$ 15.000 milhões de recursos do Orçamento Geral da União, e outros quase R\$ 38.000 milhões financiados. Somados às contrapartidas dos Estados e Municípios e recursos provados esses empreendimentos mobilizam mais de R\$ 91.000 milhões (MdasC, 2013).

a constituição de uma rede de vias segregadas como os corredores de ônibus, onde as condições de operação, confiabilidade e segurança aumentam, altera fundamentalmente as circunstâncias de oferta dos serviços.

Assim, o novo modelo de concessão implicaria, além das intervenções no sistema viário, principalmente o aprimoramento na gestão do trânsito e transporte do município, intensificando os elementos de informação e inteligência do sistema, operação e planejamento integrado entre as empresas CET e SPTrans. Mas tais alterações só poderiam ser consolidadas quando e se vinculadas a estratégia de governo da nova gestão.

O Plano de Metas para o período 2013-2016 anunciado pelo prefeito Fernando Haddad<sup>14</sup> pôs em execução um robusto programa de implantação e recuperação de corredores exclusivos e faixas preferenciais para ônibus, destacando a ação integrada das duas empresas municipais vinculadas a Secretaria Municipal de Transportes. Afinal o tema da *mobilidade* foi um dos mais demandados no ciclo de audiências públicas que norteou o Plano de Metas, e já havia sido elencado como um dos quatro temas priorizados na campanha, junto a saúde, educação e moradia (PMSP, 2013).

#### **O PLANO DE METAS 2013-2016**

O Plano de Metas 2013 – 2016 é resultado das práticas participativas, apregoadas pelo Estatuto da Cidade, e abrangeu mais de 50 audiências públicas ao longo dos primeiros meses de gestão. Foi estruturado a partir de em três eixos temáticos – *o compromisso com os direitos sociais e civis; o desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades e a gestão descentralizada, participativa e transparente*. (PMSP, 2013)

Entre os objetivos estratégicos do desenvolvimento econômico sustentável figura o de *‘melhorar a mobilidade urbana universal, dando prioridade aos meios públicos de transporte’*. E para tanto algumas metas foram traçadas, das quais destacamos três; (i) *projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 150 km de novos corredores de ônibus;* (ii) *implantar as novas modalidades temporais de Bilhete Único (Diária, Semanal e Mensal)* e (iii) *implantar 150 km de faixas exclusivas de ônibus*.

Tais objetivos configurariam uma rede de corredores que pouco difere daquela concebida pelo programa São Paulo Interligado, dez anos antes. Somando mais somando 150 km à rede de corredores até 2016, pode-se perceber a presença de alguns novos traçados perimetrais e a falta de outros, que eventualmente poderiam coincidir com trechos da rede metroviária planejada pela Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo.

Ou seja, esta proposta parece voltar a apostar efetivamente na integração dos sistemas de transportes. Talvez por isso outras duas metas – a implantação de faixas exclusivas de ônibus e a *implantação de novas modalidades temporais de Bilhete Único (Diária, Semanal e Mensal)* – sejam necessárias para garantir a prioridade aos transportes coletivos. E mais do que isso, a administração municipal articulou a nova estratégia de transportes integrada às diretrizes do Plano Diretor que também deveria ser revisto.

Cabe destacar ainda como orientação do eixo de gestão descentralizada, participativa e transparente do Plano de Governo, o objetivo estratégico de criação do Conselho Municipal de Transportes, além de outros Conselhos descentralizados nas 32 Subprefeituras e de

---

<sup>14</sup> Fernando Haddad, prefeito pelo Partido dos Trabalhadores, havia sido secretário na gestão Martha Suplicy, foi eleito para governar entre 2013 e 2016.



Conferências Temáticas, e o realizar o marco regulatório do desenvolvimento urbano, o que significa aprovar o Plano Diretor da cidade de *forma participativa* (PMSP, 2013).

### **A NOVA LEI DO PLANO DIRETOR**

O Plano Diretor Estratégico do Município, Lei nº 13.430 aprovado em 2002 havia definido a construção de uma rede de 325 km de Corredores de ônibus, tendo como 2006 o prazo de implantação de 117 km e de 2012 os demais 169 km, além de quase 30 terminais de integração. Entretanto, como é sabido, as gestões passadas, não só não atenderam as diretrizes do Plano, como sequer promoveram a sua revisão.

Sendo assim, como uma das metas compromissadas do Plano de Governo e em meio ao clima das manifestações populares de agosto de 2013, o executivo paulistano enviou a Câmara Municipal a minuta de lei com os novos termos do Plano Diretor, resultado de processo participativo. Como inovação o plano apresenta uma estratégia para direcionar e induzir *“novas dinâmicas demográficas e econômicas da cidade junto aos eixos de transporte coletivo de alta e média capacidade, tanto os existentes como os que serão construídos”* (PMSP, 2013).

Assim ao longo da rede estrutural de transporte coletivo se propõe concentrar o processo de adensamento demográfico e urbano e qualificar o espaço público, isso por meio do adensamento construtivo do município, com coeficientes de aproveitamento dos terrenos máximo 4, sem controle de gabarito.

O novo Plano Diretor, recentemente aprovado, mantém essa diretriz e introduzir um mecanismo fundamental para efetivar a rede estrutural de transporte coletivo e aos Corredores de Ônibus: a destinação de 30% dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - Fundurb ao sistema de mobilidade, o que inclui os sistemas de transporte coletivo e não motorizado, e a realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo.

Paralelamente ao processo de discussão e aprovação do PD, o executivo enviou mais um projeto de lei (nº 17 / 2014) à Câmara Municipal, para aprovar os melhoramentos viários necessários à implantação de corredores de ônibus considerados entre as metas imediatas de governo - conforme o compromisso de projetar, licitar, licenciar e construir 150 Km de novos corredores até o ano de 2016. A proposta indica o alargamento de diversas vias da Cidade, de modo a adequá-las aos padrões exigidos para os corredores exclusivos de transporte coletivo, além das intervenções viárias necessárias à organização e articulação do sistema, e à construção de novos terminais. Ou seja, dez anos depois, ainda se buscam medidas para aumentar de velocidade dos ônibus, melhorar o desempenho do sistema e os serviços de transporte coletivo, que garantam se não a mobilidade sustentável, uma economia em escala.

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Reafirmando por princípio a convicção de que políticas de transportes muito podem contribuir na promoção de um ambiente urbano equilibrado e socialmente incluyente, cabem nessas últimas considerações apontar as fragilidades da sua gestão e como as perspectivas de se conquistar a mobilidade sustentável se vinculam ao amplo e por vezes longo processo de luta política.

Nossa reflexão sobre a experiência paulistana para implantar uma rede de Corredores de Ônibus, e principalmente de organizar um sistema integrado de transporte público no âmbito da metrópole, sugeriu apenas as dificuldades encontradas na gestão de redes de transporte sob a tutela de diferentes municípios e entes federativos. No caso de São Paulo, trata-se de uma metrópole que pelas características de seu comando e polarização, deixa muito evidente a dissociação entre os limites territoriais dos municípios, as convenções institucionalizadas espacialmente, como a Região Metropolitana de São Paulo, e as demandas por mobilidade metropolitana. Estas visam redes de transportes que operem em melhores condições de fluidez e conectividade, e que as redes de transporte na metrópole sejam resultado da conjugação das várias modalidades de transportes, sejam eles tutelados por diferentes entes federativos.

O consenso técnico em torno dos planos e programas dos anos 2000, a que Cruz (2010) se refere, e que afirma a virtualidade da integração e racionalidade dos sistemas de transportes, ficou muito longe das práticas observadas ao longo de uma década. *“Os resultados desses dois planos [Pitu e São Paulo Interligado] podem até ser considerados convergentes, mas suas concepções foram desarticuladas entre si”* (p.8).

Talvez por isso, cabe a observação pessimista de Gomide e Galindo (2013) de que:

“As perspectivas ao final da primeira década do novo milênio mostraram-se, todavia, preocupantes, dado o descompasso entre o ritmo das iniciativas ante os problemas crescentes nas grandes cidades (aumento dos tempos de viagem, poluição do ar e acidentes de trânsito)”. (p. 34)

De fato, o transporte público parece não ter ainda conseguido status de política social com relevância na agenda do Estado – permanecendo como um serviço público ainda sob a tutela de empresas privadas. Talvez por isso, a demora no tramite da PNMU, ou o descaso por sistemas de transportes eficientes.

Mas, se dermos mais atenção ao ‘clamor das ruas’, será possível perceber que o combate ao descompasso ou a desarticulação das políticas e ações sobre a mobilidade urbana estão cada vez mais nas agendas dos movimentos sociais. E que a força dos principais atores do transporte e mobilidade urbana- o seu usuário – aproveita o pequeno espaço institucional conquistado por meio da PNMU<sup>15</sup>, para reivindicar seu direito a cidade e mobilidade sustentável.

O usuário sabe como ninguém como o transporte é fundamental na vida. É o que nos evidencia a pauta do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em São Paulo. Em meio a um exitoso movimento junto a aprovação do novo Plano Diretores, pela aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social, que viabilizam a ocupação de áreas da cidade por moradia popular, representantes do MTST solicitaram uma audiência ao governador de São Paulo. A imprensa noticiou:

“Entre as reivindicações, está a ampliação dos subsídios para habitação popular e a integração do Bilhete Único entre os ônibus intermunicipais e o metrô. Atualmente, o sistema que dá descontos ao usuário de transporte público funciona somente na cidade de São Paulo.” (Valor Econômico, Política, 25 jun 2014<sup>16</sup>)

<sup>15</sup> Conforme o art. 14 da Lei 12.587 / 2012 é direito dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana a informação, a participação no planejamento, entre outros mecanismos de controle social (CARMO, 2013).

<sup>16</sup> Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/3593198/alcmin-recebe-representantes-do-mtst>. Acesso em 26 jun 2014.



## REFERÊNCIAS

- ANTP. **Editorial**. Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 35 - 2013 - 2º quad.. São Paulo, ANTP, 2013.
- BRASIL **Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587/2012**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana Brasília, 2012.
- CARMO, Patrícia Caetano. **Impactos da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Relatório de Iniciação Científica. Santo André: UFABC, 2013.
- CMSP - Câmara Municipal de São Paulo. **Plano Diretor**. Disponível em <http://planodiretor.camara.sp.gov.br>. Acesso em 26 jun 2014.
- CRUZ, Maurício Feijó. Condicionantes Metropolitanos para Políticas Públicas: **Análise dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010.
- EMURB/PMSP, BID. **Programa PROCENTRO**. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/ou/apresentacao\\_76\\_ouc\\_roce.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ou/apresentacao_76_ouc_roce.pdf). Acesso em 27 jun 2014.
- GOMIDE, A. Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. IPEA: **Textos para discussão nº 1334**. Brasília: IPEA, 2008.
- GOMIDE, A.; GALINDO, E. P. A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 79, 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 jun 2014.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 2012. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2013.
- IPEA- Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas, Comunicado 94 - A mobilidade urbana no Brasil**. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Coleção Perspectiva do Desenvolvimento Brasileiro, 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06 dez 2012.
- METRÔ. **Pesquisa Origem e Destino de 2007**. São Paulo: Cia. do Metrô, 2008.
- MdasC / SEMOB. **Desafios da Mobilidade Urbana**. Ministério das Cidades. SEMOB – Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Brasília: 2013. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/Reunioes/reunioes-2013/24a-reuniao-mobilidade-urbana-11-12/apresentacao-marco-antonio-11-12>. Acesso em 26 jun 2014.
- PMSP. **Plano de Metas 2013-2016**. Disponível em <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 25 jun 2014
- ZIONI, Silvana. Integração dos Sistemas de Transporte: um consenso em trânsito. In: Campos, C. M., Gama, L. H., Sacchetta, V. (Orgs.). **São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais**. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2004, p. 232-234.