NOTAS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES URBANOS (1972-86)*

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul**

1. Introdução; 2. Dimensão política da questão dos transportes coletivos urbanos; 3. I PND e os esforços de planejamento (1972-74); 4. II PND e a crise energética (1975-79); 5. III PND e a dimensão social (1980-85); 6. I PND/NR e o compromisso com as mudanças (a partir de 1986); 7. Considerações finais.

Sistematização das políticas e instrumentos operacionais, a nível nacional, de determinada área de atuação governamental: transporte urbano. Identificação de fatores que provocam distorções gerenciais no sistema, a nível municipal.

1. *Introdução*

Este estudo foi originariamente concebido como um dos passos iniciais para a compreensão dos processos institucionais manifestos no seio da estrutura organizacional da gerência do sistema de transportes coletivos de passageiros, por ônibus, na cidade de Salvador, durante o período 1972-86, nos limites da ação municipal.

O propósito fundamental era explicitar as interseções entre a forma organizacional assumida pelo aparato estatal da gerência do sistema e as políticas públicas de transporte urbano formuladas em um regime burocrático-autoritário e centralizador.

Procurou-se, assim, entender, através de documentos oficiais (PNDs e outros atos oficiais), a lógica de ação do Estado enquanto campo de interação de forças sociais e identificar as condicionantes de sua intervenção no âmbito dos transportes, particularizada a sua função dentro do contexto urbano.

2. *Dimensão política da questão dos transportes coletivos urbanos*

Compete ao Estado garantir ao cidadão o exercício do seu direito à mobilidade, provendo a população de meios de transporte coletivo, podendo, no entanto, transferir à iniciativa privada a atividade econômica de prestação do serviço de transporte coletivo, em regime de colaboração com o Poder Público.

Os critérios econômicos dessa prestação de serviços baseiam-se no preceituado pela Constituição da República Federativa do Brasil, no seu art. 167, Título Da ordem econômica e social.

* Este artigo baseia-se parcialmente no cap. III de *Gerência do sistema de transportes públicos de passageiros: trajetória institucional (Salvador, 1972-1986)*. Salvador, EAUFBA/UFBa, 1987. 196p. Dissertação de mestrado apresentada por Élvia Mirian Cavalcanti Fadul ao Curso de Mestrado em Administração da EAUFBA/UFBa.

** Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia; professora assistente da Universidade Federal da Bahia. (Endereço da autora: Alameda das Espatódias, nº 556, Caminho das Árvores – 41.820 – *Salvador*, BA.)

A prestação dos serviços de transporte público de passageiros é, portanto, uma atividade econômica que o Estado transfere para a iniciativa privada, pressupondo que os custos operacionais nos quais incorporem as empresas operadoras na prestação do serviço sejam cobertos pelas tarifas pagas pelos usuários.

As funções de planejamento, fiscalização e controle da operação do transporte urbano ficam a cargo do poder local, ou seja, na esfera do governo municipal. Além dessas funções, o governo municipal é também responsável pela gestão, operação, expansão e aperfeiçoamento do sistema de transporte público de passageiros e de circulação de pessoas e veículos.

A atuação do governo federal, no sentido de garantir ao cidadão o seu direito à mobilidade, encerra-se em cinco funções básicas:

"1. Formulação e execução da política nacional de transportes urbanos.
2. Normalização do transporte urbano a nível federal.
3. Apoio ao desenvolvimento tecnológico, organizacional e de recursos humanos.
4. Assistência técnica e financeira, logística e informacional aos sistemas locais.
5. Acompanhamento dos sistemas locais (incluindo-se aí a fiscalização do cumprimento das normas federais pertinentes)."[1]

Um breve retrospecto da política nacional de transportes urbanos nos últimos 15 anos (1972-86) permite acompanhar e compreender seu processo de formulação, suas características e peculiaridades e seus condicionantes mais significativos.

Para delinear seus contornos e identificar o que existe ou o que está ausente de suas principais diretrizes e que acarreta a desordem institucional a nível das gerências locais, serão examinados documentos oficiais que tratam da política nacional de transportes urbanos.[2]

A síntese dos principais aspectos dessa política pode ser apreciada no quadro 1.

3. *I PND e os esforços de planejamento (1972-74)*

A Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, aprova as diretrizes e prioridades estabelecidas no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) para o período de 1972 a 1974. Este plano oferece uma visão global do elenco das grandes realizações nacionais propostas para o período em questão. Dessa lista de proposições, considerou-se relevante destacar as seguintes: "VII - Efetivação de certo número de *grandes programas de investimentos* (...) em consonância com o propósito de

[1] Borghetti, Luiz Carlos. *Aspectos institucionais dos transportes urbanos*. Brasília, Ministério dos Transportes (EBTU), 1985. mimeogr.

[2] Documentos oficiais que tratam da Política Nacional de Transportes urbanos: *I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social I PND* (1972-74); *Metas e bases para a ação de governo* (1970-3); *Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT* (1973-74); *Programa Especial de Vias Expressas* – Progres (Decreto nº 71.273, de 30. 10.72); *Plano Nacional de Viação* (Lei nº 5.917, de 10.9.73); *Regiões Metropolitanas* (Lei Complementar nº 14, de 8.7.73); *Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU* (Decreto nº 74.156, de 6.6.74); *II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND* (1975-79); *II PND – Programa de Ação do Governo na Área de Desenvolvimento Urbano* (1975-79); *II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – II PBDCT* (1975-79); *Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU* (E.M. nº 9 de 10.9.75); *Sistema Nacional de Transportes Urbanos – SNTU* (Lei n. 6.261, de 14.11.75); *Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano – FDTU* (Lei n. 6.261 de 14.11.75); *Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU* (Lei nº 6.261 de 14.11.75); *Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU* (Decreto nº 83.355 de 20.4.79); *III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – III PND* (1980-85); *III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – III PBDCT* (1980-85); *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República* (1986-89); *PND 1985-88 – Proposta Setorial – Transportes.*

consolidar a infra-estrutura econômica e as indústrias básicas. Entre esses programas se encontram: o Programa de Expansão de Siderurgia; o Programa Petroquímico; a implantação dos Corredores de Transportes; (...). VIII - Realização da estratégia regional para efetivar a *integração nacional*. Ao mesmo tempo em que se consolida o núcleo desenvolvido do Centro-Sul, até com a criação das regiões metropolitanas (...). IX - *Abertura social* para assegurar a participação de todas as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento, bem como a descentralização do poder econômico, com a formação do capitalismo do grande número e a difusão de oportunidades.(...)"[3]

O I PND preconizava a realização de grandes programas de investimentos, entre eles o Programa Petroquímico e a implantação de corredores de transporte; previa a criação de regiões metropolitanas na estratégia regional para alcançar a integração nacional e, finalmente, ressaltava a importância da abertura social para assegurar a participação de todas as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento e da descentralização do poder econômico.

Contudo, evidenciando o processo de centralização das decisões, o governo federal assumia a definição de estratégias e prioridades nacionais, transferindo para os estados a execução das obras locais e a responsabilidade pela atuação coordenada dos municípios que os constituíam, procurando garantir a articulação desses níveis de governo.[4]

Ressalte-se, entretanto, que a preocupação com os transportes urbanos ainda não constava do elenco de grandes prioridades e metas setoriais desse plano. O setor de transportes era abordado no que tangia apenas a investimentos para obras de infra-estrutura, estes concentrando-se no sistema rodoviário; no sistema ferroviário; em portos e navegação marítima e fluvial; em transportes aéreos (infra-estrutura).[5]

O Governo enunciava ainda, claramente, o modelo econômico adotado, e a sua fundamentação: "O modelo econômico que se está construindo orienta o seu regime de mercado para a descentralização das decisões econômicas e dos resultados da expansão da renda, visando à formação progressiva do mercado de consumo, fundando-se tal modelo na aliança entre governo e setor privado, entre a *União* e os estados."[6]

Procurando sintetizar a visão global que o I PND oferece, observa-se que a missão básica da Nação era, naquele momento, o crescimento econômico. Desse modo, todo o esforço do governo federal voltado para o setor de transporte concentrava-se na ênfase aos investimentos públicos de infra-estrutura que sustentassem o desenvolvimento, não havendo referência alguma ao seu papel social.

O País vivia um momento de recuperação econômica, quando os investimentos públicos concentravam-se em obras de infra-estrutura básica que apoiassem o desenvolvimento econômico.

O papel social do setor de transportes foi relegado a segundo plano, sendo enfatizada, preponderadamente, a sua ação direcionada à sustentação do crescimento econômico.

[3] Brasil. Governo Federal. *I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-4)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1971. p. 8-9.
[4] Id. ibid. p. 18.
[5] Id. ibid. p. 46.
[6] Id. ibid. p. 17.

Antecedendo o I PND foi elaborado o documento *Metas e bases para a ação do governo*, que viria a ser complementado pelo *Orçamento plurianual de investimentos* e pelo próprio PND (1972-4).

Metas e bases... não é um plano global, mas um documento de sentido prático, voltado para a execução. Define os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais, as principais realizações programadas e os projetos de alta prioridade nos principais setores.[7]

Na área de transportes o documento *Metas e bases...* contém indicações relativas apenas à realização de programa de investimento no sistema ferroviário, portos e navegação marítima e fluvial, sistema rodoviário e transporte aéreo.

Em seguida, o *Plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico, PBDCT 1973-4*, é apresentado ao presidente da República pelo ministro do planejamento e coordenação geral, pela Exposição de Motivos nº 106-B, de 4 de julho de 1973. O objetivo fundamental desse plano é o de colocar a ciência e tecnologia a serviço da sociedade brasileira.

O transporte urbano é abordado no PBDCT 1973-74 apenas com a seguinte descrição do programa: "Pesquisa das características tecnológicas dos diversos sistemas de transportes urbanos de grandes massas (ferroviários, rodoviários, metropolitanos e outros) e da sua operação integrada, para as condições sócio-econômicas das áreas urbanas brasileiras, levando em conta fatores, tais como: custos, segurança, congestionamento, poluição ambiental."[8]

No período compreendido pelo I PND, duas ações significativas para os transportes urbanos merecem ser assinaladas. A primeira foi a criação do Programa Especial de Vias Expressas (Progres - 1972) e a segunda foi a elaboração do novo *Plano Nacional de Viação* – PNV – (1973).

O Progres foi criado pelo Decreto nº 71.273, de 30 de outubro de 1972, destinando-se "a integrar a rede rodoviária nacional e a rede viária urbana, para estabelecer uma circulação rápida e econômica."[9]

Objetivava atender ao planejamento, construção, melhoramentos e operação de vias expressas urbanas, anéis viários, estradas de contorno, travessia de cidades e acesso a centros urbanos ou a terminais de cargas e passageiros. Sua administração ficava a cargo do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER.

O PNV, por sua vez, conquanto não seja um plano de transporte, mas um plano viário, contém princípios e normas fundamentais que orientam e disciplinam todo o sistema nacional de viação, abrangendo os níveis federal, estadual e municipal. Aos municípios cabia elaborar os seus próprios planos viários e articular e compatibilizar seus sistemas viários com os federais.

O objetivo essencial desse plano aprovado pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, "é permitir o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar."[10]

[7] Brasil. Presidência da República. *Metas e Bases para a Ação de Governo*. Síntese. Rio de Janeiro, IBGE, 1970.

[8] Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT (1973-4)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1973.

[9] Decreto nº 71.273, de 30 de outubro de 1972. Cria o Programa Especial de Vias Expressas (Progres). *Diário Oficial*, Brasília, 31 out. 1972. p. 9.634.

[10] Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973. Aprova o Plano Nacional de Viação.

Sua definição é, também, dada pela lei: "Entende-se pela expressão 'Plano Nacional de Viação', mencionada no art. 8º, item XI, da Constituição Federal, o conjunto de princípios e normas fundamentais, enumerados no art. 3º desta lei, aplicáveis ao Sistema Nacional de Viação em geral, visando atingir os objetivos mencionados (art. 2º), bem como o conjunto particular das infra-estruturas viárias explicitadas nas relações descritivas desta lei, e correspondentes estruturas operacionais, atendidas as definições da seção 1.2 a seguir."[11]

Apesar de constituir uma ação importante para os transportes urbanos, o PNV não continha, entre os Sistemas Nacionais de Viação, os transportes urbanos. Esta omissão criava dificuldades de natureza operativa e institucional para o transporte urbano. Somente com a Lei nº 6.261/75, que examinaremos adiante, foi aprovada a inclusão do Sistema Nacional de Transportes Urbanos – (SNTU) – no PNV.

Ainda no período compreendido pelo I PND, na tentativa de balizar a questão urbana, o governo tomou algumas medidas de apoio às cidades, na área institucional, procurando dar-lhes condição de organizar a sua estrutura urbana de modo a suportar os impactos do processo de urbanização acelerada e do próprio processo de desenvolvimento das mesmas. A primeira medida foi o estabeleçimento e implantação das Regiões Metropolitanas, pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Outra ação relevante foi a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), através do Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.

A CNPU foi criada "com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar sua execução."[12]

O estabelecimento das Regiões Metropolitanas teve como objetivo promover uma melhor estruturação do sistema urbano, buscando maior eficácia no atendimento das funções urbanas e elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida da população urbana e enfatizando a necessidade de coordenação e integração das ações governamentais nas áreas metropolitanas.

O transporte coletivo e o sistema viário são definidos como serviços comuns aos municípios que integram as regiões, e de interesse metropolitano. A execução desses serviços comuns, entre outros, fica a cargo de entidade estadual de âmbito metropolitano. A lei, entretanto, traz algumas indefinições e imprecisões quanto a certas questões, além de dar tratamento igual a regiões com características bastante diversificadas.

"(...) As principais são: não é instituído um nível governamental próprio para tais áreas; a conceituação dos serviços comuns é definida; a lei estabelece um modelo único (e incompleto) para regiões com realidades muito diferentes; não é estabelecido nenhum mecanismo de ajustamento da atuação dos órgãos federais ao planejamento metropolitano: e não há dispositivo relacionado com a destinação dos recursos financeiros para a prestação dos serviços metropolitanos, o que não pode ser feito apenas com destinações orçamentárias do estado ou outros níveis (municípios e União)."[13]

A Comissão de Economia da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), em tese apresentada no seu III Congresso, por sua vez considera que, no

[11] Ibid.
[12] Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974. Cria a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). *Vox Legis*, 66:73-4, jun. 1974.
[13] Borghetti, Luiz Carlos. Op. cit., p. 21-2.

momento em que a Lei Complementar nº 14/73 define o interesse metropolitano como "de competência privativa do estado", interfere diretamente na autonomia municipal preconizada pela Constituição Federal de 1976, em vigor naquele período, no seu art. 15, II, para organizar os serviços públicos locais.

No entanto, a lei complementar que disciplina o estabelecido no art. 164 da Constituição Federal não é completa, pois não prevê a criação de um órgão específico para gerenciar o transporte metropolitano, nem a criação de um novo nível de governo para cuidar dos problemas próprios da metrópole, que não sejam nem locais, nem do estado.

Nesse sentido, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea) considera que: "(...) A Lei Complementar nº 14 inova o quadro de distribuição de competência, ao introduzir no seu art. 5 a noção de interesse metropolitano, em decorrência do qual a prestação de determinados serviços, dentro das regiões metropolitanas, deixa de ser, em princípio, de interesse predominantemente local. Inova, também, ao enumerar[14] expressamente como de interesse metropolitano, deixando, porém, em aberto, a possibilidade de que outros venham a ser acrescentados.

Como, porém, não foi criado um novo nível de governo e porque a ação governamental só pode ser efetiva através dos níveis de governo existentes, surge o problema de se identificar qual dos níveis de governo, ou se mais de um, conjuntamente, exerceria as ações governamentais necessárias para que as funções metropolitanas fossem efetivamente exercidas."[15]

Este quadro institucional impreciso dificulta a gerência do sistema de transportes urbanos nos municípios, criando conflitos, superposição de atribuições e óbices à implementação de uma política coerente de transportes urbanos.

Ainda nesse período, em 1973, o Grupo Executivo da Integração da Política de Transportes (Geipot) foi transformado em empresa pública sob a denominação de Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot) vinculada ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de articular as políticas de transportes, promover melhoramentos e expansão da infra-estrutura viária e cuidar de problemas tecnológicos, operacionais, econômico-financeiros e institucionais dos transportes.

O Geipot havia sido criado em 1965 através do Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com o intuito de dar cumprimento aos acordos de assistência técnica firmados entre o governo brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Concebido como órgão interministerial, de caráter temporário, destinava-se a traçar as diretrizes para o atendimento integrado, eficiente e econômico da demanda de transportes no País.

Em 1967 é transformado em fundação e passa a denominar-se Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes -Geipot, pelo Decreto-Lei nº 135, de 2 de fevereiro de 1967, com a finalidade de realizar estudos e pesquisas com vistas à política nacional dos transportes e a estudar a função dos transportes no processo de desenvolvimento nacional.

[14] O que o autor pretende dizer é que a Lei Complementar n.º 14/73 traz mais uma inovação, além daquela de incluir a *noção de interesse metropolitano*, no seu art. 5º, que é a de *enumerar*, no seu quadro de distribuição de competências (art. 5º, item IV), transporte e sistema viário como um dos serviços de interesse metropolitano comuns aos municípios que integram a região.

[15] Associação Nacional dos Transportes Públicos. Gerência dos transportes coletivos urbanos e subsídios. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, ANTP, 4(13):19-45, set. 1981.

4. *II PND e a crise energética (1975-79)*

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) encontrou o País, sobretudo a economia, em anos de turbulência, com graves alterações que marcariam os anos seguintes.

O pronunciamento do presidente da República na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974, ao encaminhar ao Congresso Nacional o II PND, retrata a conjuntura dessa fase: "(...) Crise do sistema monetário internacional, crise de energia e de matérias-primas essenciais, crise de inflação epidêmica, crise no comércio exterior deteriorando os balanços de pagamentos, crise de confiança na estabilidade do futuro, fomentando a inquietação social e surtos de violência irracional e destruidora.[16]

O II PND, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, obedeceu, na sua elaboração, à mesma concepção adotada para o I PND (1972-74). Constitui-se de um documento sintético que define a política nacional de desenvolvimento econômico e social, estabelecendo os objetivos básicos, a estratégia e os instrumentos gerais de ação do governo nessas áreas.

Nas palavras de Furtado,[17] (...) Os objetivos estratégicos definidos no II PND, que deveria reger a ação do governo no período 1974-9, podem sintetizar-se em dois pontos: a) ampliar a base do sistema industrial; e b) aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho."

"Os dois objetivos estratégicos deveriam ser perseguidos mediante ações que se reforçassem mutuamente, pois a abertura ao exterior deveria apoiar-se principalmente na reconstrução do sistema industrial e esta deveria buscar a linha das economias de escala mediante o acesso a mercados externos."[18]

Esse era um período de desaceleração econômica em que se percebe a necessidade de uma estratégia alternativa para a energia e para os transportes.

O padrão rodoviário de transportes que se desenvolveu no Brasil a partir dos anos 60, sustentado pelo petróleo abundante e barato e pela agressividade da indústria automobilística, privilegiou o transporte individual, marginalizando, quase sempre, o transporte coletivo. Com isso, o transporte coletivo urbano foi tratado com uma certa omissão e o transporte individual com uma certa permissividade quanto ao seu uso.

"(...) Com a escassez de petróleo dos anos 70, as políticas-chave de industrialização e energia determinam uma opção de mudança no padrão 'automobilístico-rodoviário' do setor de transportes e até mesmo incluem a locomoção coletiva urbana, pela primeira vez, como problema específico da política governamental: (...)"[19]

Esse discurso alternativo, entretanto, que emerge a partir do problema energético, é frustrado por limites impostos pela própria crise econômica nacional. A política nacional de transportes urbanos continuava subordinada à industrial.

Ressalte-se, entretanto, que, mesmo assim e dentro dessa conjuntura de crise e da grande preocupação do governo com o soerguimento da economia nacional, a questão urbana é, pela primeira vez, reconhecida a nível do planejamento nacional

[16] *II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1974-79)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974.
[17] Furtado, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. p. 46.
[18] Id. ibid., p. 47.
[19] Braga, José Carlos de S. & Agu, Antonio Celso. *Os transportes na política econômica. Brasil - 1956-1979*. São Paulo, Fundap/Clacso, 1979. p. 25. Trabalho apresentado ao I Seminário Latino-Americano de políticas Públicas.

e integra o II PND, no cap. IX – Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio ambiente.

Foi, portanto, nesse período que se percebeu a necessidade da abordagem do problema do transporte em áreas urbanas, a nível nacional, apesar de essa preocupação ter vindo à tona, de fato, em função do problema energético e da crise econômica nacional e internacional, sendo tratado, a partir daí, sempre atrelado à economia e racionalização do uso dos combustíveis.

Observando-se o II PND, verifica-se que a política urbana a ser executada consistia no seguinte:

"1. Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.

2. Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas. (...)

3. Utilização dos (...) principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as regiões metropolitanas já estabelecidas em lei."[20]

O Ministério do Interior, então, com informações fornecidas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e Banco Nacional de Habitação (BNH), procura destacar a questão urbana em um documento intitulado *Programa de ação do governo na área do desenvolvimento urbano 1975-9*, onde apresenta, em grandes linhas, a problemática do fenômeno urbano no Brasil, as realizações do ministério nesse campo e o elenco de ações previstas para execução no período de vigência do II PND.

Neste documento, o transporte urbano é tratado como um item dos programas de desenvolvimento urbano e com ênfase no que diz respeito à inter-relação e mútua dependência entre disponibilidade de transportes e padrões de uso do solo, considerando os serviços de transportes como condicionadores da ocupação territorial. Ainda assim, nenhuma proposta concreta acerca da questão do transporte urbano foi explicitada.[21]

O II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – II PBDCT (1975-78), aprovado pelo Decreto nº 77.355, de 31 de março de 1976, por outro lado, dá um tratamento mais particularizado ao problema do transporte urbano, no campo das pesquisas, incluindo-o no cap. IV: Tecnologia de infra-estrutura, energia, transportes e comunicações. As pesquisas em transportes urbanos visam, basicamente: tecnologia de transportes urbanos, buscando sobretudo o desenvolvimento dos sistemas de transportes urbanos de massa; estudos e planos integrados de transportes; segurança e controle de tráfego urbano.[22]

Essa nova preocupação do governo federal com a questão urbana vai refletir-se em algumas medidas de caráter institucional que são efetivadas nesse período.

[20] *II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1974-79)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1974. p. 88 e 90.

[21] Brasil. Ministério do Interior. Secretaria Geral. *II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano, 1975-79*. Brasília, Coordenadoria de Comunicação Social, 1974.

[22] Brasil. Secretaria de Planejamento. CNPq. *II Plano Básico Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – II PBDCT*. Rio de Janeiro, IBGE, 1976.

Em primeiro lugar, a Exposição de Motivos nº 08/75 do Conselho de Desenvolvimento Social, de 10 de setembro de 1975, propõe a reformulação das regiões metropolitanas de modo a dar-lhes maior dinamização. Esta proposta é aprovada pela Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975, alterando a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as regiões metropolitanas.

A medida seguinte foi apresentada pela Exposição de Motivos nº 09/75-CDS, de 10 de setembro de 1975. Encaminha ao presidente da República projeto de lei para a criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), com a finalidade de prover apoio financeiro para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano. De fato, o FNDU foi criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975.

Em seguida, em 20 de abril de 1979, é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), através do Decreto nº 83.355/79. O CNDU foi criado com a finalidade de propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução de acordo com diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento. O mesmo decreto extingue a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas (CNPU), criada pelo Decreto nº 74.156/74. Os encargos legais e convencionais da antiga CNPU são, então, assumidos pelo CNDU.

Por fim, o evento mais significativo desse período está contido na Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975, que dispõe sobre o Sistema Nacional dos Transportes Urbanos (SNTU), incluindo-o no PNV, junto aos sistemas nacionais rodoviário, ferroviário, portuário, hidroviário e aeroviário, e autoriza a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

Esta Lei nº 6.261/75, considerada um marco na história da formulação de políticas de transportes urbanos a nível nacional, define o SNTU da seguinte forma: "O Sistema Nacional dos Transportes Urbanos compreende o conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas urbanas vinculadas à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano."[23]

A EBTU, criada pelo Decreto nº 77.406, de 12 de abril de 1976, e vinculada ao Ministério dos Transportes, conforme autorização da Lei nº 6.261/75, é o órgão central do SNTU responsável por promover e coordenar a política nacional dos transportes urbanos definida pelo Ministério dos Transportes. É também a gestora do Fundo de Desenvolvimento de Transportes Urbanos (FDTU), de que trata o art. 14 da mesma lei. Foi criada como medida complementar à racionalização e melhoria dos transportes metropolitanos e urbanos.

5. *III PND e a dimensão social (1980-85)*

As perspectivas da década de 80 são de um grande desafio para a economia do País. A política de transportes estava basicamente orientada segundo a ótica da crise energética que se agravava. Entretanto, ao nível do discurso oficial, alguma preocupação social delineava seus contornos. Essa mudança de atitude teve como causa fundamental, além da alta vertiginosa dos preços do petróleo, o crescimento

[23] Lei nº 6.261, de 14 de novembro de 1975. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Tranportes Urbanos e autoriza a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos. São Paulo, Lex, 1975. p. 694-703.

urbano acelerado e o aumento do número de veículos, causando congestionamentos cada vez maiores no sistema viário das cidades.

Os principais objetivos e linhas de atuação governamental do período de 1980-5 estão explicitados no III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) cuja principal característica é a flexibilidade, elemento indispensável para que governo e sociedade possam adaptar e ajustar suas ações à conjuntura existente.

Os condicionantes da política do governo são, sem dúvida, a crise energética, o equilíbrio do balanço de pagamentos, a dívida externa, a inflação e o desemprego. Percebem-se, também, ideais de redução das desigualdades sociais, embutidos na estratégia de desenvolvimento preconizada por esse plano.

A questão dos transportes é tratada dentro do grande objetivo nacional de "desenvolvimento do setor energético", com a preocupação de alcançar maior economia e racionalização no uso de energia de diferentes origens, através da pesquisa tecnológica e do estímulo ao uso do transporte coletivo, em substituição ao individual. Objetiva, portanto, a "máxima integração do sistema nacional de transportes, a diversificação das fontes energéticas e a poupança do uso de combustíveis, especialmente os derivados do petróleo, onde o setor responde por cerca de 60% do consumo nacional."[24]

Um aspecto relevante evidenciado no III PND foi a compreensão da importância dos transportes urbanos como instrumento indutor da ocupação do solo e como mecanismo para o planejamento e controle de sua utilização.

Por outro lado, dentro dos ideais de valorização do homem brasileiro, garantindo-lhe condições dignas de trabalho e remuneração adequada à satisfação de suas necessidades básicas, vislumbra-se na política nacional dos transportes urbanos o surgimento do transporte público de passageiros, ocupando o seu papel social. Desse modo, o transporte coletivo urbano começa a criar as condições para tornar-se um mecanismo de racionalização da vida urbana e um elemento de apoio para o funcionamento das sociedades urbanas, buscando alcançar a melhoria na qualidade de vida da população que aí reside, em especial a de baixa renda, cujo único meio adequado de locomoção é o transporte coletivo.

Esses postulados são perseguidos através das seguintes estratégias ou linhas de ação:

a) aproveitamento dos sistemas existentes e das linhas naturais de circulação;

b) racionalização do consumo de combustível através da racionalização dos transportes e de seu uso;

c) uso adequado do solo e integração do uso deste ao transporte;

d) prioridade para os meios de transporte de menor consumo de energia e de mais baixo custo, como soluções alternativas de transporte;

e) melhoria nos aspectos institucionais de planejamento e operações, físicos e de tecnologia dos sistemas de transporte urbano.

As mudanças ocorridas no final da década de 70 induziram modificações na abordagem das questões relativas ao crescimento econômico, estabilidade política e social, desenvolvimento e justiça social no País.

O Estado percebe a necessidade de aumentar a legitimidade de suas decisões perante as classes subalternas e, como bem assinala Fischer,[25] surge um novo mo-

[24] Brasil. Secretaria de Planejamento. *III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (1980-85)*. Brasília, Coordenadoria de Comunicação Social, 1981.

[25] Fischer, Tania Maria Diederichs. *O ensino da administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*. Tese de doutorado. São Paulo, FEA/USP, 1984. mimeogr.

delo de administração pública que busca, sobretudo, o estabelecimento de padrões de efetividade, eficiência e eficácia, dentro de critérios de racionalidade, na formulação de suas políticas.

Nesses termos, o III PND orienta-se para objetivos: de efetividade, atendendo aos diversos estratos da população, contribuindo para o bem-estar e para a eqüidade social; de eficiência, buscando a utilização de modalidades e sistemas de transportes adequados e compatíveis com os recursos disponíveis; e, por fim, de eficácia, dando prioridade aos transportes que favoreçam o uso adequado do solo, contribuam para a redução do consumo de combustível e beneficiem as populações de menor renda com um serviço com condições de conforto, rapidez e segurança.

O III PND volta-se, ainda, para a questão dos desequilíbrios regionais, adotando estratégias diferenciadas para cada região.

O desdobramento do III PND, no campo de ciência e tecnologia, encontra-se no III Plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico (III PBDCT) 1980-85, aprovado pelo Decreto nº 85.118, de 3 de setembro de 1980. O III PBDCT difere do I (1973-74) e do II (1975-79). Os PBDCT anteriores apresentam ações do governo sob a forma de programas, projetos e atividades prioritárias, enquanto que o III PBDCT traz linhas de ações que representam o detalhamento de suas diretrizes, definidas de modo participativo, tendo um caráter indicativo, sem, contudo, esgotar todas as ações que seriam empreendidas no período 1980-85.

No setor de transportes urbanos, as ações do III PBDCT concentram-se: na elaboração de diagnósticos do transporte urbano de passageiros nos grandes centros urbanos, associados ao planejamento do uso do solo; no desenvolvimento de pesquisas, processos e medidas para estimular o uso do transporte coletivo de passageiros; na implementação de técnicas e métodos de planejamento objetivando a redução dos custos de transporte; na formação e treinamento de recursos humanos e desenvolvimento de técnicas e métodos de organização de entidades públicas e privadas, considerando-se os aspectos institucionais, de eficácia e desempenho gerencial e; no desenvolvimento de estudos e pesquisas relativas aos problemas de trânsito nas áreas metropolitanas.

Vê-se, então, que mesmo a nível de proposições ou de grandes linhas de ação, a questão institucional e organizacional das gerências locais dos sistemas de transportes urbanos começou a constituir uma preocupação do governo federal, sendo até esboçada em plano nacional pela primeira vez.

6. *I PND/NR e o compromisso com as mudanças (a partir de 1986)*

As perspectivas de uma ampla reforma constitucional e as alterações de diretrizes de ação, processadas a nível do governo federal, permitem a mobilização dos diversos estratos da sociedade civil, no sentido de destacar e discutir as grandes questões que afligem a população na busca de novas soluções para seus problemas.

Assim, num momento histórico em que a palavra-chave era *mudança*, em um clima de expectativa e esperança, é aprovado pela Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986, o PND para o período de 1986 a 1989, considerado como o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República. Esse plano, que neste texto

será referido como I PND/NR, constitui parte do compromisso de mudança na vida política, econômica e social, assumido pelo governo da Nova República.

Crescimento econômico, combate à pobreza e amplo programa de reformas são as grandes metas estratégicas do I PND/NR.

No que diz respeito aos transportes urbanos, há o reconhecimento de que o setor tem vivido, nos últimos anos, problemas graves, gerados pelo desequilíbrio crônico entre a capacidade de pagamento dos usuários e o preço dos serviços cobrados pelas empresas operadoras, pela desarticulação entre o sistema de transportes e o planejamento do uso do solo e, finalmente, pelas deficiências no gerenciamento do sistema de transporte público por ônibus.

Os objetivos e diretrizes do plano, para os transportes urbanos, estão, a seguir, enunciados:

"- Garantir a cada cidadão meios de transporte coletivo adequados ao exercício do seu direito à mobilidade, a preços compatíveis com seus rendimentos.

- Propiciar, às populações urbanas de menor renda, transporte eficiente e de baixo custo, através de mecanismos redistributivos (a exemplo do vale- transporte).

- Caracterizar o transporte urbano como uma questão de política local, atuando o governo federal em caráter complementar às ações empreendidas pelas municipalidades, organismos metropolitanos e estaduais, cabendo aos estados o papel de elo de ligação entre as esferas federal e municipal.

- Reduzir os custos dos transportes de massa, através do planejamento, ordenação e orientação do transporte público de passageiros dentro de concepção integrada dos modos, otimizando os sistemas existentes, adaptando-os às peculiaridades de cada área urbana.

- Capacitar os órgãos administrativos de sistemas locais para controlar custos, receitas e volume de passageiros-quilômetros; formular políticas tarifárias que assegurem a harmonização entre custos dos serviços para os usuários e remuneração dos investimentos para as empresas.

- Estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico no setor, visando à redução dos custos do transporte de massa, à melhoria dos serviços, à racionalização dos equipamentos e de seus componentes e à padronização de veículos, respeitadas as características locais e regionais.

- Estimular a utilização de veículos e procedimentos operacionais que assegurem um melhor desempenho em termos de economia de energia e redução da poluição ambiente."[28]

Os programas e projetos prioritários a serem desenvolvidos pelo setor de transportes estão sintetizados a seguir:

1. Aperfeiçoamento institucional e de integração do transporte urbano – Procura consolidar o SNTU através do fortalecimento das gerências dos sistemas locais.

2. Transporte por ônibus e trolebus – Visa o desenvolvimento do transporte coletivo por ônibus e trolebus, garantindo recursos financeiros necessários à sua operacionalização.

3. Modernização e melhoria de serviços de transporte sobre trilhos e complementação de novos sistemas – Sua ação volta-se para os serviços ferroviários já em operação, inclusive nos aglomerados urbanos não-integrantes de regiões metropolitanas e para novos sistemas ferrometroviários urbanos.

A proposta setorial de transportes para o PND 1985-8 –, elaborada em junho de 1985 pelo Ministério dos Transportes e encaminhada ao V Congresso da Asso-

[28] *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89. Diário Oficial*, Brasília, 12 jun. 1986. p. 8.473-531.

ciação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, contém os objetivos e diretrizes da política setorial e as estratégias para alcançar os objetivos funcionais.[27]

Os objetivos setoriais relacionam-se intrinsecamente com os grandes propósitos do PND, com o atendimento à questão social e com a retomada do crescimento econômico.

Assim, a política setorial busca atingir os seguintes objetivos:

"- reduzir o dispêndio das famílias de baixa renda com o transporte de pessoas, assegurados os níveis mínimos de mobilidade necessários ao desempenho das funções urbanas, e complementarmente;

- contribuir para a retomada do desenvolvimento econômico, através da criação de emprego, da produção de equipamentos, do apoio à tecnologia nacional e às exportações de bens e serviços."[28]

As diretrizes setoriais fundamentam-se na premissa básica da Nova República, de ação conjunta entre o Poder Público e a comunidade, dentro dos preceitos da democracia. Propõe-se uma nova atitude na forma de atuação dos órgãos de gerência de transporte público.

As diretrizes são as seguintes:

- integração entre agentes do sistema e usuários;
- aproveitamento máximo do potencial dos sistemas existentes;
- transferência de benefícios aos usuários;
- vinculação de recursos para o fortalecimento financeiro do setor;
- preferência pelo uso de tecnologias que se vinculem aos interesses da Política Energética Nacional.

A estratégia a ser adotada pode ser resumida da seguinte forma:

- adequação do SNTU;[29]
- estruturação dos Sistemas Locais de Transportes Urbanos (SLTUS);
- adoção de uma concepção integrada para o transporte público de passageiros;
- opção por tecnologias que considerem o interesse da política energética.

7. *Considerações finais*

Fica evidenciado, a partir da análise dos quatros PNDs e dos outros documentos relacionados com a questão, que, efetivamente, o transporte urbano não foi incluído, nem mesmo ao nível do discurso oficial, na agenda estatal, até o II PND (1975-9).

Observa-se, também, que a política de transporte urbano esteve sempre atrelada ou subordinada à política nacional de transportes que, por sua vez, foi inteiramen-

[27] O que o documento *Transportes. Nova República. Novos caminhos. Proposta setorial para o Plano Nacional de Desenvolvimento – PND – 1985-88* chama de objetivos funcionais é: "a) adequar o Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) à sua concepção, seus objetivos e seus componentes e funções; b) estruturar os Sistemas Sociais de Transportes Urbanos (SLTU); c) aplicar uma concepção integrada para o transporte público de passageiros; d) optar por tecnologias que considerem o interesse da política energética."

[28] Brasil. Ministério dos Transportes. Secretaria de Transportes Urbanos. *Transportes. Nova República. Novos caminhos. Proposta setorial para o Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, 1985-88*. Brasília, 1985. p. 12.

[29] Esses itens foram destacados na Proposta Setorial. O sentido dado a "adequação do SNTU" nesta proposta é: a) ajustar-se à sua concepção, definindo sua estrutura; b) ajustar-se aos seus objetivos; c) adaptar-se aos seus componentes e compatibilizar as funções de cada um deles. São componentes do SNTU, no nível federal: Secretaria de Transportes Urbanos (STU) (Ministério dos Transportes); Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); Rede Ferroviária Federal (RFFSA); Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot).

te condicionada pelo processo de industrialização recente, entendida aqui como formação da infra-estrutura básica para o crescimento industrial, apoiada pelo desenvolvimento agressivo da indústria automobilística. De fato, a opção pelo transporte rodoviário, feita pelo governo a partir da década de 50, liga-se diretamente aos interesses do setor automobilístico, base de sustentação do modelo de industrialização no Brasil iniciado no período Kubitschek e aos fortes interesses do setor de construção civil, segmento importante do grupo de dominação nas áreas urbanas.

O I PND (1972-74) reforça o modelo de crescimento liderado pelo setor industrial de bens de consumo duráveis e pelo setor de construção civil e, em seguida, pelo setor de bens de capital. Os investimentos públicos continuam dirigidos para a infra-estrutura voltada para o crescimento econômico.

O II PND (1975-79) reflete uma tentativa do governo de reverter o modelo de política econômica, procurando adotar uma nova estratégia de desenvolvimento, modificando o modelo de industrialização.

Percebe-se, aí, que a atenção do Estado volta-se para a questão dos transportes urbanos e favorece seu conseqüente destaque na agenda estatal, basicamente por dois fatores: em primeiro lugar, pela preocupação com a emergência de problemas sociais nas áreas urbanas, provocada pela urbanização acelerada e por um crescimento urbano desordenado e, depois, pela explosão da crise motivada pela escassez do petróleo, até então abundante e barato.

O crescimento rápido das cidades, capitaneado pelo processo de industrialização sob o qual o Estado apoiava a sua política econômica, causou sérios impactos na sua estrutura social, alterando a forma de ocupação do espaço urbano e os hábitos culturais, sociais e políticos de suas populações. As cidades são reafirmadas cada vez mais como centros decisivos de residência e atividade econômica. Surgem novas reivindicações e os novos atores sociais passam a exercer maior pressão sobre o Estado no sentido do provimento de serviços coletivos urbanos necessários à sua sobrevivência e à reprodução de sua força de trabalho. O Estado, na sua relação com o urbano, passa a ser determinado, entre outros aspectos, pela demanda das classes sociais dentro das cidades.

Por outro lado, a crise energética, de conseqüências dificilmente administráveis, inviabiliza a opção rodoviária sobre a qual se assentava o modelo brasileiro de transportes e determina o reordenamento da ação do Estado perante o setor dos transportes urbanos.

Vê-se, pois, que apesar de margeada por dois condicionantes essenciais para sua formulação, um, de caráter mais social, provocado pela crise do petróleo, a política de transportes urbanos passou a ser preponderantemente orientada pela política de energia. Seus alicerces apoiavam-se e subordinavam-se a soluções energéticas alternativas para a questão do transporte de massa dos grandes centros urbanos. A preocupação principal dos responsáveis pela formulação de políticas públicas e pelo transporte urbano propriamente dito centrava-se na questão energética, colocando em segundo plano o seu aspecto social. Mesmo reconhecendo a necessidade de priorizar sua função social, esse reconhecimento permanece ao nível do discurso oficial e o Estado só volta a sua atenção para o transporte nas áreas urbanas sob pressão de grupos sociais e em situações de crise que podem pôr em risco a estabilidade social. A melhoria efetiva do funcionamento dos sistemas de movimentação das pessoas nas áreas urbanas ficou em segundo plano.

Apesar do novo discurso oficial forjado pela crise, a perspectiva de mudança de atitude foi frustrada por um conjunto de fatores e condições econômicas e políticas inerentes à própria crise e que limitaram as possibilidades de reverter o padrão

da política de transportes. A mudança de atitude fica apenas a nível do discurso oficial e o paradigma dominante é mantido.

A década de 80 inaugura um período de agravamento da crise brasileira. Nesse contexto, apesar de a questão energética ter ainda maior importância para a política econômica do Governo, o III PND (1980-85) reconhece a necessidade de priorizar a área social. Medidas concretas não são implementadas. A dimensão social permanece, mais uma vez, a nível do discurso oficial.

O governo que assume o comando em 1985 apresenta o seu projeto político em relação à estratégia de desenvolvimento nacional e à demarcação das linhas prioritárias de sua ação e aos objetivos e diretrizes de programas a nível federal, através do I PND/NR (1986-89). O País encontra-se no bojo de sua maior crise, desde 1964.

O objetivo geral é a retomada do desenvolvimento auto-sustentado e integrado e os condicionantes básicos desse plano são: os desequilíbrios macroeconômicos identificados pela redução das taxas de crescimento de emprego; o incremento das taxas de inflação; o endividamento externo e interno, o déficit público e a pauperização de grande parcela da população, sobretudo nos grandes centros urbanos.

O transporte urbano, condicionado por fatores tecnológicos, energéticos e ambientais, deve atender, prioritariamente, às populações de baixa renda, a preços compatíveis com seu poder aquisitivo.

Com essas considerações, conclui-se que a questão da política de transporte urbano envolve, de forma proponderante, o processo político que se encontra por trás dela. Como a comunidade está ausente do processo de decisão, não consegue avaliar essa política e promover o seu redirecionamento, inclusive pela dificuldade de se estabelecer o que é o bem-estar comum e por se verificar que toda política que beneficia alguns grupos, deixa de beneficiar outros, quando não os prejudica.

O Estado tem que articular uma série de relações complexas e negociar com vários grupos e com vários interesses: este jogo mantém ambígua e cheia de indefinições e omissões as políticas públicas para o transporte urbano. As intenções e as manifestações explícitas das concepções dessas políticas públicas no Brasil, expressas nos quatro PND (que simbolizam e sintetizam os esforços de planejamento nacional), têm, portanto, motivações diversas e derivam de articulações de interesses nem sempre relacionados com a questão urbana e social. As omissões, ambigüidades, indefinições e contradições que daí resultam, além de refletirem um descomprometimento com o setor e agravar em sua problemática, provocam, a nível da cidade, no seio do seu aparelho municipal, uma grave desarticulação institucional na gerência dos serviços de transportes urbanos. A figura 1 demonstra graficamente as considerações aqui apresentadas.

Summary

The study contains an ordained appreciation of the policies and operational instruments which, at national level, affect a specific area of State action: the urban transport, and tries to identify the factors that in accordance with the explicit official address, bring about systemic managerial distortions at the local sphere of government.

Quadro 1
Síntese dos principais aspectos da política nacional de transporte urbano

Ano	Título	Documento	Descrição
1972	I PND (1972-74)	Lei nº 5727 (4.11.71)	Realização de grandes programas e investimentos públicos concentrados em infra-estrutura básica; política de transportes urbanos subordinada à política nacional de transportes. Centralização das decisões na esfera de Governo Federal. Criação do Progres; elaboração de um Novo Plano Nacional de Viação; estabelecimento das Regiões Metropolitanas; criação das CNPU e transformação do Geipot em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
1972	Programa Especial de Vias Expressas (Progres)	Decreto nº 71.273 (30.10.72)	
1973	Plano Nacional de Viação (PNV)	Lei nº 5.917 (10.9.73)	
1973	Regiões metropolitanas (RMs)	Lei nº 14 (8.6.73)	
1974	Regiões metropolitanas e Política Urbana (CNPU)	Decreto nº 74.156 (6.6.74)	
1975	II PND (1975-79)	Lei nº 6.151 (4.12.74)	Aplicação da base do sistema industrial. Tentativa de mudança na política de transportes articulados à questão energética. Reconhecimento da questão urbana. Reformulação do Conselho Deliberativo das Regiões Metropolitanas; Criação do FNDU; criação da CNDU; extinção da CNPU; criação do SNTU incluindo-o no Plano Nacional de Viação; criação da EBTU; criação do FDTU
1975	Reformulação Conselho Deliberativo das RMs	Exposição de Motivos (EM) nº 08/75-CDS (10.9.75)	
1975	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU	Lei nº 6.256 (22.10.75)	
1975	Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU)	Lei nº 6.261 (14.11.75)	
1975	Fundo de Desenvolvimento do Transporte Urbano (FDTU)	Lei nº 6.261 (14.11.75)	
1976	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU)	Lei nº 6.261 (14.11.75)	
		Decreto nº 77.406 (14.4.76)	
1979	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)	Decreto nº 83.355 (20.4.79)	Flexibilidade de ação. Política de transportes condicionada à política energética de racionalização do uso de combustíveis. Compreensão da vinculação dos transportes urbanos ao uso e ocupação do solo.
1980	II PND (1980-85)		
1986	I PND/NR (1986-89)	Lei nº 7.486 (6.6.86)	Perspectivas de mudanças. Participação comunitária. Reconhecimento da problemática gerencial institucional. Preocupação com o atendimento da questão social.

Figura 1
Condicionantes da política nacional de transportes urbanos

