

MC  
1925



SANDRO VERÍSSIMO O. MIRANDA

GESTÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO NA RMBH: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DA TRAJETÓRIA

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Novembro de 2004

MC  
1925  
ex.1

MC  
1925  
ex. 1

SANDRO VERÍSSIMO O. MIRANDA

GESTÃO DO TRANSPORTE METROPOLITANO NA RMBH: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DA TRAJETÓRIA

Monografia apresentada no 8º período do  
Curso Superior de Administração Pública  
como requisito para a aprovação na disciplina  
Estágio Supervisionado II.

Orientador: Gustavo Gomes Machado

Supervisor: Fernando de Castro

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

Novembro de 2004

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PRIMEIRO

Dedico este trabalho a meus pais,  
meu irmão e à minha linda sobrinha Alice.

BIBLIOTECA DA  
FUNDAÇÃO JOÃO PRIMEIRO

#### Agradecimentos

Agradeço a Deus, em primeiro lugar.  
Em segundo, a quem tornou possível esse trabalho:  
ao pessoal da BHTRANS, FJP e SEDRU, em especial  
a João Hernani, José Moreira, Felipe Latella e Pedro Rabelo.  
Aos bons amigos do CSAP.  
E a Gustavo Gomes, pela orientação e incentivo.

“transpiro liberdades para fixar-me nos contornos das notas musicais  
imagens semelhanças de que me servem as palavras  
já que cada corpo tem o universo de sua própria comunicação  
egoísta nas entrelinhas da ação  
vertigem do impossível”

Milton César Pontes

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	7
LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS .....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	9
RESUMO .....	11
1 INTRODUÇÃO .....	12
2 O TRANSPORTE URBANO NAS GRANDES CIDADES .....	16
3 A QUESTÃO METROPOLITANA E A RMBH .....	22
3.1 A Questão Metropolitana .....	22
3.2 A Trajetória da RMBH .....	23
3.3 Legislação e Atribuição de Competências no transporte .....	29
4 O TRANSPORTE METROPOLITANO EM BELO HORIZONTE .....	32
4.1 Um Breve Histórico da Cidade de Belo Horizonte .....	32
4.2 Transformações Institucionais na Gestão do Transporte Metropolitano da RMBH .....	33
4.2.1 Trajetória da Gestão do Transporte sobre Rodas .....	33
4.2.2 Trajetória da Gestão do Trem Metropolitano de Belo Horizonte .....	41
5 DIAGNÓSTICO ATUAL DO TRANSPORTE URBANO NA RMBH .....	45
5.1 Sistema Viário .....	45
5.2 Sistema de Transportes Coletivos .....	49
5.2.1 Trem Metropolitano .....	49
5.2.2 Transporte Rodoviário .....	54
5.3 Análise do déficit no transporte público na RMBH .....	57
5.3.1 Evolução da Receita .....	57
5.3.2 Evolução dos Custos .....	58
5.3.3 Evolução da Tributação no Setor .....	61
5.3.4 Câmara de Compensação Tarifária – CCT .....	63
6 CONCLUSÃO .....	67
7 BIBLIOGRAFIA .....	71
8 ENTREVISTAS .....	76

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 4.1 – Passageiros do Transporte Público, por Subsistema – RMBH – 1999.....	40
Tabela 5.1 – Porcentagem das Origens e Destinos dos Deslocamentos na Região Metropolitana, Belo Horizonte, 2002.....	46
Tabela 5.2 – Composição e Evolução dos Custos referentes ao Transporte em Belo Horizonte – Belo Horizonte, 2003.....	59
Tabela 5.3 – Demonstrativo de Resultado de saldo.....	61
Tabela 5.4 – Relação dos Tributos Relativos à Prestação de Serviços de Transporte Urbanos – Belo Horizonte, 2003 .....	62
Tabela 5.5 – Evolução da Tributação no Transporte Coletivo – Belo Horizonte, 1988-2003 .....	62

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 5.1 – Principais Corredores de Tráfego de Belo Horizonte, 2003.....	47
Figura 5.2 – Origens e Destinos dos deslocamentos diários em Belo Horizonte, 2003. ....	48
Figura 5.3 – Situação Atual do Trem Metropolitano de Belo Horizonte, 2002. ....	50
Figura 5.4 – Proposta de Ampliação do Metrô de Belo Horizonte, 2002.....	53
Figura 5.5 – Itinerários dos sistemas de ônibus municipal e metropolitano na RMBH, 2003. .....	55
Gráfico 5.1 – Demanda x Oferta do Sistema de Transporte em Belo Horizonte, no período compreendido entre 1994-2002. ....	56
Gráfico 5.2 – Evolução do número de passageiros transportados por ano na RMBH, no período compreendido entre 1997-2003 .....	58

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais

AMBEL – Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

BDMG – Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

BHTRANS – Empresa de Transportes de Belo Horizonte S.A.

BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CBTU – Companhia Brasileira de Transportes Urbanos

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional

CCT – Câmara de Compensação Tarifária

DEMETRO - Divisão Especial do Metropolitano de Belo Horizonte

DER-MG – Departamento de Estradas e Rodagem

EBTU – Empresa Brasileira de Trens Urbanos

FJP – Fundação João Pinheiro

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

METROBEL – Companhia de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte

METROMINAS – Transportes Metropolitanos de Belo Horizonte S.A.

PACE – Projeto da Área Central

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PHS – Passageiro/Hora/Sentido

PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PROBUS – Programa de Organização do Transporte Público

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAM – Superintendência de Assuntos Metropolitanos

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SETRA-BH – Sindicato das Empresas de Transporte de Belo Horizonte

SINTRAM-BH - Sindicato das Empresas de Transporte da Região Metropolitana de Belo Horizonte

STU/BH – Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte

TRANSMETRO – Transportes Metropolitanos

TMBH – Trem Metropolitano de Belo Horizonte

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre a situação atual da gestão do sistema de transportes públicos coletivos na Região Metropolitana de Belo Horizonte e a trajetória de sua gestão. A ênfase é precisamente em buscar saber como a trajetória influenciou na atual desarticulação de uma gestão descentralizada.

Palavras-chave:

Transporte urbano

Região metropolitana

Sistema viário

Sistema de transporte coletivo

## 1 INTRODUÇÃO

O processo exacerbado de crescimento dos centros urbanos, observado nas últimas décadas, enquanto reflexo da industrialização e da especialização do trabalho, requer planejamento que garanta o crescimento ordenado das cidades.

O Plano Diretor tem função primordial na organização do crescimento, na indução do desenvolvimento urbano e das ações a serem tomadas nos diversos campos setoriais da cidade.

No entanto, quando se trata de áreas municipais conurbadas, implicando na interação entre os habitantes dos municípios, o enfoque municipal do planejamento é limitado. É o caso das regiões metropolitanas, que correspondem a áreas de intensa urbanização, grandes populações e densidades demográficas. A organização dessas regiões, indubitavelmente, exige que se pense em planejamento de forma integrada, que se considere o todo, como um organismo vivo.

A partir de diagnósticos e estudos recentes, elaborados pela Fundação João Pinheiro – FJP, Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFMG, Sindicato das Empresas de Transporte de Belo Horizonte – SETRA-BH, dentre outras instituições, percebe-se que a função pública de interesse comum transporte público encontra-se desarticulada – algumas linhas de ônibus concorrem entre si e com metrô –, pouco eficaz – viagens demoradas – e excludente – a câmara de compensação tarifária<sup>1</sup> abarca tão-somente os usuários da capital, excluindo as outras cidades da região metropolitana. Além disso, o poder público – tanto na esfera estadual como na municipal – se encontra endividado em decorrência do déficit acumulado nesse setor.

---

<sup>1</sup> A Câmara de Compensação Tarifária, como será visto adiante, é um mecanismo de repasse entre linhas de transporte superavitárias e deficitárias, a fim de garantir o funcionamento das últimas, atendendo, desta forma, mesmo a parcela da população que usufrui linhas de baixa demanda

Atualmente, o transporte da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH enfrenta diversos problemas; dentre eles, os principais são aqui elencados: déficit no setor, saturação do sistema viário, desarticulação da gestão entre os órgãos gestores do transporte nos municípios. Todo esse contexto é, certamente, não acontecimento momentâneo, mas decorre de toda uma trajetória, desde o projeto e a construção da cidade até os dias de hoje.

Este trabalho visa explicar alguns problemas presentes no setor de transporte da RMBH, seja no sistema viário seja no sistema de transportes coletivos, a partir de uma breve análise de como foi a trajetória desta região metropolitana, no que tange à gestão e ao arranjo institucional deste setor. O objeto desse estudo será, mais precisamente, mostrar como uma trajetória de constantes mudanças, sobretudo na gestão dos transportes, influi sobre a formação do arranjo de gestão e institucional atuais, além de tentar mostrar o choque entre a cidade planejada e a cidade real.

Para tal, um recorte cronológico se faz necessário: os problemas no transporte urbano público vêm se agravando apenas nas últimas décadas – à medida que a cidade vai intensificando seu crescimento, densidade demográfica e urbanização –, não durante toda a trajetória histórica da capital. Portanto, o presente estudo abordará essa trajetória desde a década de 1970 (quando é instituída a Região Metropolitana de Belo Horizonte e já se observava um nível mais significativo de urbanização) até os dias de hoje. Haverá apenas uma breve descrição do período anterior, a fim de se contextualizar o estudo.

Além dessa análise da trajetória histórica no âmbito institucional e de gestão do transporte na RMBH, a análise perpassa, inevitavelmente, pela discussão acerca da polêmica questão metropolitana, sob duas perspectivas. Pelo aspecto institucional, no que tange à atribuição de competências e à autonomia municipal. Sob o ponto de vista da gestão do transporte, principalmente no que se refere à articulação entre as gestões municipais.

A importância desse trabalho reside em entender como se formou a atual conjuntura da gestão do transporte urbano na RMBH e, a partir daí, mostrar alguns dos problemas enfrentados pelo poder público na gestão desse setor, propiciando base para se propor alternativas para diminuir alguns dos problemas enfrentados. Além disso, trata-se de

uma síntese de dados e informações, coletados em vários órgãos públicos e instituições de pesquisa, sobre o transporte na RMBH. Por fim, contribui para explicar melhor a situação atual do transporte.

A seqüência lógica desse trabalho se dará da seguinte forma: é feita, inicialmente, uma abordagem teórica, explicando, a importância e os problemas do transporte urbano nas grandes cidades, e em seguida abordando a questão metropolitana. A partir daí, o estudo entra na análise proposta, começando pela trajetória da RMBH e chegando aos problemas enfrentados nos dias atuais.

O capítulo 2 versará sobre o transporte urbano, de forma ampla, buscando observar características gerais das cidades grandes nesse setor. Será demonstrado como se compõe a problemática do transporte urbano, através do estabelecimento da relação entre as variáveis urbanização, industrialização, crescimento populacional, densidade demográfica e ocupação do solo. Além disso, nesse capítulo, fala-se na progressiva saturação do sistema viário das cidades grandes, abordando o transporte individual e o advento do metrô.

O capítulo 3 tratará da dimensão metropolitana que condiciona o transporte urbano com uma complexidade maior. Neste capítulo, a questão institucional será discutida, principalmente no que tange à divisão de competências e ao pacto federativo. Já neste capítulo, se começa a tratar da RMBH, descrevendo alguns pontos de interação entre os municípios que a integram e dos órgãos de interação entre eles. Trata-se, brevemente, da gestão metropolitana, sem ainda entrar no setor de transporte.

O capítulo 4 já entra na análise proposta dedica-se ele a traçar uma perspectiva histórica do transporte na RMBH, no período compreendido entre a década de 1970 e os dias atuais. Na primeira parte desse capítulo, mostra-se a formação do sistema viário, aplicando alguns aspectos do capítulo 2. A ênfase é dada na segunda parte, ou seja, nas transformações sofridas no âmbito da gestão quanto nos diferentes arranjos institucionais que se sucederam.

O capítulo 5 vai traçar um panorama da situação atual do sistema de transporte coletivo e do sistema viário de Belo Horizonte. Além disso, esse capítulo trata dos principais fatores geradores de déficit público nesse setor

O capítulo 6 se propõe a concluir o presente trabalho, expondo pontos críticos do transporte metropolitano e buscando atender o objetivo do trabalho: mostrar o choque entre a cidade planejada e a cidade real, no que tange ao sistema viário e estabelecer a relação entre a trajetória da político-institucional e falta de articulação da gestão metropolitana, no que tange ao sistema de transportes coletivos.

## 2 O TRANSPORTE URBANO NAS GRANDES CIDADES

Antes de qualquer coisa, cabe conceituar o sistema de transportes, que deve ser entendido como

“um conjunto organizado de meios, o mais universal possível, flexível, incorporando e integrando todos os modos disponíveis, com a finalidade de permitir ao cidadão o acesso a todo o tecido urbano, no menor tempo e com a maior segurança” (LOPES, 1989, p.09).

O sistema de transporte pode ser dividido em dois: o sistema viário, que corresponde à infra-estrutura existente, dando forma à cidade e o sistema de transportes coletivos, que se refere à oferta de equipamentos visando à mobilidade do habitante urbano (CEDEPLAR/UFMG & PRÓ-CITTÀ, 2003). Esses dois sistemas estão profundamente ligados, como pontifica RODRIGUE (2004): “*Conceptually, the urban transport system is intricately linked with urban form and spatial structure*” (RODRIGUE, 2004, cap.6 p.01).

A gestão do transporte urbano envolve, portanto, desde políticas públicas para prover infra-estrutura viária até a prestação de serviço de transporte. Sua complexidade varia diretamente com a área da cidade, o número de pessoas que nela habitam, sua densidade demográfica e diversificação do uso do solo (BARAT, 1975; LOPES, 1989).

Nas grandes cidades, a notória diferenciação nos padrões de uso do solo é constituída por um complexo processo histórico de divisão do trabalho que acarreta na diversificação e especialização das atividades econômicas. O uso do solo é relacionado com a interação dos agentes econômicos no interior da metrópole e das relações desses agentes com a economia regional e nacional. A diversificação do solo aumenta a complexidade da gestão do transporte.

– Além das características da sua estrutura econômica, um fator fundamental que condiciona o uso do solo é a acessibilidade, que pode ser entendida como

“a disponibilidade de infra-estrutura viária e sistemas operacionais adequados à circulação de bens e pessoas, tanto entre a área metropolitana e o restante do país como no seu interior” (BARAT, 1975, p.14).

Pode-se afirmar, portanto, que ao mesmo tempo em que o transporte influencia a localização espacial das atividades, estas influenciam o transporte, sobretudo no que diz respeito ao tráfego. Para Maria Carmem G. Lopes: “A correlação transporte-estrutura tem o caráter bi-unívoco. Sendo assim, as ações produzidas no primeiro geram impactos na segunda e vice-versa” (LOPES, 1989, p.25).

A garantia da mobilidade ao habitante urbano torna possível um dos mais relevantes propósitos das concentrações urbanas: aproximar atividades, facilitar contatos. Nas palavras de Raymund Unwin, esse propósito é da essência do conceito de urbanismo, que seria “*the science of linking up connection between things*” (UNWIN *apud* LOPES, 1989, p.06). A função mais importante do sistema de transporte urbano reside justamente nesse estabelecimento de conexões, seja no que tange à circulação de bens, seja no que se refere à mobilidade do habitante urbano. Em verdade, mais do que facilitar contatos, essa garantia de circulação de bens e pessoas viabiliza a existência dessas grandes concentrações urbanas (BARAT, 1975).

No Brasil, o processo de industrialização, que pode ser considerado como “a chegada tardia da revolução industrial” (FURTADO, 1997 p.13), se inicia, efetivamente, em 1930 e se intensifica cada vez mais a partir da década de 1950, chegando na “maioridade urbana”, mediante o notório e intenso “crescimento das cidades em todas as suas dimensões, da concentração industrial às favelas” (GOUVÊIA, 1992, p.08).

Esse processo se deu paralelamente ao advento dos problemas no transporte de pessoas e bens, sejam esses problemas relacionados com a saturação do sistema viário, sejam eles relacionados ao sistema de transporte coletivo.

Os centros industriais demandavam mão-de-obra em grandes proporções, além da geração de empregos indiretos atraindo cada vez mais habitantes para as grandes cidades. O gradual aumento de complexidade no processo produtivo e na densidade demográfica implicou em uma progressiva limitação da mobilidade do habitante urbano, dado o aumento de distância média entre os domicílios e os locais de trabalho no decorrer do tempo. Segundo BARAT (1975), foi observado nas grandes cidades, durante período de exacerbação do processo de industrialização (1950 em diante) que “na medida em que o processo de produção se tornou mais complexo e aumentavam as densidades urbanas,

verificava-se a dissociação espacial entre locais de trabalho e residências” (BARAT, 1975, p.14-15).

Os movimentos pendulares<sup>2</sup> passam a gerar problemas de tráfego nos corredores principais das cidades e de oferta de transporte público, dado o advento quase concomitante do transporte individual. Por um lado, há o aumento de incidência dos movimentos pendulares, dado o aumento do número de trabalhadores decorrente da demanda por mão-de-obra do setor produtivo; por outro, observa-se também um aumento na distância média desses movimentos (LOPES, 1989).

Esse aumento da distância entre domicílio e local de trabalho se deve à localização dos domicílios dos novos habitantes da cidade. As metrópoles interioranas em geral começam a partir de um centro de atividades que vai deslocando o aumento populacional que vai se estendendo, espacialmente, do centro em direção às periferias (LÚCIO, 2003, p.19).

A economia de tempo dos deslocamentos constitui fator fundamental na fixação de domicílio. Em geral, as classes sociais dominantes ocupavam os centros, buscando otimizar seus deslocamentos no espaço urbano através da economia de tempo desses deslocamentos (LÚCIO, 2003). A parcela da população que não dispunha de capacidade financeira para morar nos centros fixava domicílio nas periferias. Essa segregação sócio-espacial é bem definida nos termos de Ribeiro e Lago, citados por VILLAÇA (1998):

“... em todas as capitais produziu-se o mesmo espaço urbano segregado e diferenciado; isto é, a moderna produção de espaços residenciais para as classes médias no centro e conseqüentemente a expulsão das camadas populares de espaços residenciais para a periferia.” (RIBEIRO E LAGO *apud* VILLAÇA, 1998, p.27-28).

---

2 Sobre essa expressão, o Instituto Nacional de Estatística, vinculado ao Ministério de Obras Públicas de Portugal registra: “A expressão —movimentos pendulares é habitualmente utilizada para designar os movimentos quotidianos das populações entre o local de residência e o local de trabalho ou estudo. O **conceito de movimento pendular** encerra, na sua forma mais simples, duas deslocações de uma pessoa entre dois pontos do espaço geográfico: uma de ida para o local de trabalho ou estudo e outra de retorno ao local de residência. Deste modo, antes de mais, o movimento pendular é uma questão funcional que resulta da organização do território e da não coincidência entre o local de residência e os locais de trabalho ou estudo”. *Op. cit.*, p.11.

Isso significa que, geralmente, o valor da terra urbana era diretamente proporcional à proximidade do centro, que contém em si os principais pólos de atividades.

Além do aumento da complexidade dos movimentos pendulares, decorrentes desse crescimento sentido centro-periferia, a disseminação do automóvel, cuja frota se concentrou nas regiões metropolitanas (principalmente nas áreas centrais, onde residia a parcela com maior poder aquisitivo da população), começa também a gerar problemas de mobilidade (LOPES, 1989).

O aumento abrupto do número de veículos, decorrente do crescente processo de industrialização, observado nas últimas décadas, contribuiu decisivamente para a saturação das vias. Segundo FURTADO (1997):

“A possibilidade (...) de construir automóveis mais baratos e mais rapidamente aumenta o número de veículos em circulação. Entretanto, os investimentos em infra-estrutura e a capacidade física das cidades não suportam uma expansão tão rápida” (FURTADO, 1997, p.30).

Houve uma decadência do transporte coletivo, na medida em que se pensava que a tendência de sua demanda seria cair, em função do aumento constante do transporte individual. Nesse período foi observada a queda de investimentos e a precarização do transporte coletivo<sup>3</sup>. No entanto, o nível de tal precarização e os problemas gerados pela massificação do transporte individual, requereram novamente, em poucos anos, a atenção do setor público (BARAT, 1975).

Nos últimos anos, dada a situação de saturação do sistema viário e de precarização do sistema de transportes coletivos, a saída encontrada por várias das grandes cidades é o metrô. Trata-se de um sistema metroviário independente das vias rodoviárias que atinge os principais pólos de atividade e de atratividade da cidade e se estende a outras regiões, aliviando significativamente a saturação do sistema rodoviário.

Para HENRY e KÜHN (1996), o metrô, de forma genérica, representa todo transporte urbano sobre trilhos. Em sentido estrito, não se confunde com outras

---

<sup>3</sup> Para GOUVÊIA (1992), até 1973, os programas de transporte eram “orientados segundo diretrizes que beneficiavam sempre o transporte individual, em detrimento dos transportes coletivos”. (*Op. Cit.*, p.61).

modalidades de transporte ferroviário, a saber, o trem urbano, o trem regional e o metrô leve. Essas variantes de metrô se distinguem do metrô propriamente dito em razão de três variáveis, a saber: as funções, as capacidades e os custos do sistema.

A função varia segundo o trajeto, se o equipamento passa pelas áreas centrais, de maior densidade demográfica ou se passa pela periferia. A capacidade pode ser medida em PHS<sup>4</sup> e se refere ao número de passageiros transportados em determinado intervalo de tempo<sup>5</sup>. Por fim, o custo varia de acordo com essas duas variáveis: “como resultante, os custos são mais ou menos elevados, numa gama que varia de um a dez para o investimento e de um a cinco para a operação” (Fouracre et alii, 1990 *apud* HENRY; KÜHN, 1996, p.02). O custo varia com a função, pois locais de densidade demográfica alta geralmente requerem transporte subterrâneo. Varia com a capacidade porque a manutenção de um equipamento de transporte com baixa capacidade (ex.: metrô leve) envolve, necessariamente, custo menor que um transporte de massa.

Ainda de acordo com HENRY e KÜHN (1996), há, na maioria das cidades de países em desenvolvimento, a expectativa da implantação de um sistema o menos diferente possível de um metrô. O metrô propriamente dito é mais custoso de ser implementado; nessas cidades, portanto, verifica-se a existência de trens urbanos e metrôs leves<sup>6</sup>.

O trem urbano, implantado por algumas cidades, inclusive por Belo Horizonte (que, neste caso é urbano-metropolitano, devido à existência da estação Eldorado, no município de Contagem), como será visto adiante, se distingue do metrô, no que tange principalmente à função: seu traçado percorre a periferia, não o hipercentro, local de maior densidade demográfica (vide figura 5.3); e à capacidade de aproximadamente 100 mil passageiros/dia, em sentidos opostos, inferior aos 100000 PHS, referidos (ANTP, 2001).

---

<sup>4</sup> Passageiros/hora/sentido.

<sup>5</sup> capacidade: é considerado metrô o equipamento sobre trilhos que transporta mais de 100000 PHS.

<sup>6</sup> Seguindo o raciocínio de HENRY e KÜHN, trens urbanos e metrôs leves podem, por questões de custos, ser a melhor opção, no caso a demanda de uma cidade não seja expressiva a ponto de requerer um metrô.

No Brasil, o transporte ferroviário é adotado a partir de 1973, através de políticas federais, em resposta à crise do petróleo, nas regiões metropolitanas, onde há maior concentração de veículos (GOUVÊIA, 1992).

O transporte nas regiões metropolitanas é de fundamental importância, inclusive para o desenvolvimento nacional, considerando que o transporte que viabiliza a existência delas, que representam grandes concentrações urbanas (vide página 17 desse capítulo) e que é nessas regiões que se concentram as principais atividades econômicas do país (ALVES, 1998). É nelas também que se apresentam as mais graves disfunções de transporte, dado os elevados níveis de urbanização, industrialização e densidade demográfica. O capítulo seguinte tratará do assunto.

### 3 A QUESTÃO METROPOLITANA E A RMBH

#### 3.1 A Questão Metropolitana

Com o poder dinamizador da industrialização, as cidades sofrem grande transformação na economia e passam a polarizar econômica, social e culturalmente toda uma região e talvez até mesmo todo o espaço nacional. Além da polarização, o crescimento espacial da cidade chega, por vezes, a aos limites de outra, ambas autônomas política e administrativamente (ALVES, 1998, p.169).

As metrópoles, porém, não são conceituadas como mera fusão urbana entre duas ou mais cidades; não se confundem com outras formas de conurbação e polarização, como as aglomerações urbanas<sup>7</sup>, nem com outras formas de cooperação municipal, tal como as microrregiões (estas inclusive, que não necessariamente envolvem conurbação).

Os constituintes paulistas demonstraram notória precisão na conceituação de região metropolitana, o que se observa na Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 153, § 1º:

“ARTIGO 159 (...)

“§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes” (SÃO PAULO, 1989).

Observa-se que é insito ao próprio conceito de metrópole a incapacidade de solucionar problemas de dimensão intermunicipais. É importante dizer também que a esfera de competências extrapola os poderes político-administrativos locais, uma vez que envolve territórios de entes autônomos distintos; qualquer intervenção pública integrada exige, portanto, cooperação entre municípios e participação do Estado ou da União. Nas palavras de Alaôr Caffé Alves:

---

<sup>7</sup>As aglomerações urbanas apresentam polarização e conurbação, mas constituem um nível intermediário entre metrópoles – centros de relevância e influência nacional – e municípios pequenos (MACHADO, 2004).

"(...) o crescimento dos pólos metropolitanos no Brasil tiveram repercussão expressiva no âmbito político-administrativo dos Estados da Federação, fazendo surgir novas competências consideradas de pertinência urbano-regional, indo além dos limites tradicionais dos entes locais autônomos..." (ALVES, 1998, p.170).

As metrópoles brasileiras, no entanto, não tiveram, historicamente, um modelo de gestão integrado participativo e cooperativo (no que se refere aos municípios). As regiões metropolitanas são criadas por lei em 1974 (lei complementar federal nº 14), no contexto da ditadura. Observou-se, nesse tempo, uma gestão tecnocrática, centralizada nos Estados Federados e na União. O fim da ditadura e a municipalização da gestão enfraqueceram o argumento a favor do planejamento integrado, estigmatizado pelo autoritarismo e pela centralidade da década de 1970 (AZEVEDO; MARES GUIA, 2001).

Atualmente, fala-se em modelo condominial de gestão (MAGALHÃES, 1997; BAPTISTA NETO, 2003), proposto de forma a solucionar a questão da cooperação e articulação entre o Estado e os municípios envolvidos, buscando solucionar problemas comuns a partir de uma visão metropolitana, sem que haja centralização decisória. Segundo MAGALHÃES (1997), no modelo condominial,

"(...) a região metropolitana é considerada como um grande condomínio de cidades, que se unem ao Estado para solucionar os seus problemas comuns, ao mesmo tempo que administram autonomamente seus problemas locais, não sendo entretanto impedidos de se socorrerem mutuamente nesses últimos" (MAGALHÃES, 1997, p.24).

### **3.2 A Trajetória da RMBH**

O marco institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte se deu na década de 1970, através da lei complementar federal nº 14 de 1973 e da lei estadual nº 6303, de 1974. Nesse período, o país encontrava-se sob o regime ditatorial e apresentava expressivos índices de crescimento econômico. A questão metropolitana, durante essa década, era financiada e controlada pelos governos estadual e federal; este, em função dos

sucessivos resultados positivos na economia, repassava recursos destinados a gestão da metrópole (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

Dado o contexto político-econômico vigente, durante quase toda a década, a gestão metropolitana era articulada, porém antidemocrática. O regime ditatorial implica no enfraquecimento do poder legislativo e do poder executivo municipal, concentrando o processo decisório no aspecto técnico, do qual a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL, criada também pela lei estadual nº 6303/74, era incumbida. Tratava-se de uma autarquia estadual no âmbito do planejamento metropolitano, inicialmente formada pelo grupo técnico da Fundação João Pinheiro. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p.242).

A Lei Estadual nº 6303/74 comprova a centralização de atribuições da PLAMBEL, atribuindo a ela:

“Art. 2º - A autarquia tem por finalidade:

- I - cumprir o disposto no artigo 164 da Constituição Federal e na legislação complementar;
- II - elaborar o Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte e controlar sua execução;
- III - elaborar estudos, projetos e programas de realização dos serviços de interesse metropolitano e controlar sua execução;
- IV - coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios;
- V - articular-se com órgãos e entidades federais visando à compatibilização de programas de interesse metropolitano;
- VI - fornecer elementos, dados e informações solicitados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo e executar suas deliberações;
- VII - exercer outras atribuições estabelecidas em lei e em seu regimento” (MINAS GERAIS, 1974).

Percebe-se, portanto, na atribuição de competências ao PLAMBEL, o caráter centralizador da autarquia, que não apenas elaborava estudos, projetos e programas, como fiscalizava sua implementação (inciso III). A articulação com órgãos federais, disposta no inciso V deste artigo, consolida o PLAMBEL como intermediário nos repasses de recursos da União à região metropolitana. O único traço menos autoritário da lei seria o inciso VI, do artigo citado, que na prática não foi observado. Ainda sim, a própria composição dos conselhos já não refletia ampla participação.

Conforme consta na Lei Estadual nº 6303, o PLAMBEL funcionaria vinculada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento (art 1º, *caput*). Também vinculados a esse conselho, outros dois foram disciplinados pela mesma lei: um, de caráter deliberativo e o outro, de natureza consultiva.

O Conselho Deliberativo era formado por quatro representantes do Estado, indicados pelo Governador, um representante escolhido em lista tríplice pelo prefeito de Belo Horizonte e outro escolhido em lista tríplice pelos demais municípios, através de votação (art.8º, lei estadual 6303/74). Já na composição do conselho, percebe-se o baixo grau de poder decisório dos municípios. Além do mais, suas competências (art. 9º, lei estadual 6303/74) eram limitadas pelo rol de atribuições conferidas ao PLAMBEL.

O Conselho Consultivo constituía-se de um representante de cada município integrante da região metropolitana, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo (art. 12 lei estadual nº6303/74). Suas competências limitavam-se a opinar e sugerir, segundo o artigo 14º da lei de sua criação.

Na prática, os conselhos não participavam do processo decisório: o deliberativo limitava-se a “legitimar” a decisão tomada pelo órgão técnico, enquanto o consultivo geralmente não era ouvido (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

No início da década de 1980, o cenário político-econômico sofre expressivas mudanças. O novo contexto esvazia o poder do PLAMBEL<sup>8</sup>: o processo de redemocratização fortalece o poder municipal, a crise econômica dessa década acarreta o fim dos repasses federais. Os órgãos federais que atuavam nas regiões metropolitanas são extintos e o governo federal passa “de formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país (...) a assumir o papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais” (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

---

<sup>8</sup> O poder referido é principalmente de ser o PLAMBEL o intermediário dos repasses federais, além de centralizar o processo decisório. Apesar do PLAMBEL já entrar em decadência no final da década de 1980, passa por um processo de reorganização, através da lei estadual nº 11.474, mas só é extinto em 1996, pela lei estadual nº 12.153.

A partir dessa trajetória, iniciada em 1973, com a criação da RMBH, em meados da década de 1980, a questão metropolitana passa a ser associada com autoritarismo sob o ponto de vista da sociedade e, notadamente, dos municípios – atores que se fortalecem com a redemocratização e cujos interesses não eram considerados no processo decisório centralizado.

A Constituição Federal de 1988 é influenciada pelos aclames do poder municipal e da sociedade civil, estatuidando canais de participação insólitos aos últimos anos, e o famigerado instituto da autonomia municipal, que atribui aos municípios o *status* de ente federado. A Carta de 1988 constitui um segundo marco institucional nas questões metropolitanas. A partir daí, a resistência a essas questões, associadas ao trauma da antidemocracia, e à figura jurídica da autonomia municipal induziram ao ostracismo do interesse metropolitano.

Vários órgãos estaduais, encarregados do planejamento metropolitano foram extintos durante o fim da década de 1980 e o decorrer da década de 1990. A METROBEL foi extinta em 1987, a Superintendência de Assuntos Metropolitanos foi extinta em 1992 (Lei Estadual nº 10.827, de 1992), a TRANSMETRO e o PLAMBEL em 1996.

O processo de municipalização em Minas Gerais foi talvez o mais extremo de todos. Segundo o superintendente de assuntos metropolitanos, Gustavo Gomes Machado<sup>9</sup>, nenhuma outra região metropolitana tinha o poder decisório tão concentrado. Isso, à época da municipalização, gerou, portanto maior resistência dos municípios à gestão integrada haja vistas a experiência da década anterior.

A RMBH é atualmente gerida, em tese, por uma assembléia, composta de representantes de todos os municípios e de um representante do estado. Trata-se de uma forma de gestão democrática e compartilhada, cuja formação foi inspirada no trauma do autoritarismo (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001)

A Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte – AMBEL, instituída por lei complementar estadual nº 26, é um órgão colegiado com poderes

---

<sup>9</sup> vide quadro de entrevistas.

normativo e de gestão financeira dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte” (art. 10).

É composta por um ou mais representante do poder legislativo de cada município da RMBH, proporcionalmente ao número de habitantes. Além disso, o comitê executivo é composto dos prefeitos dos municípios e por um representante do governo do estado, indicado pelo governador. Finalmente, há uma comissão técnica temporária, formada sempre que funções de interesse comum forem discutidas.

A AMBEL tem, dentre suas atribuições a de exercer o poder normativo regulamentar de integração do planejamento, da organização e da execução das funções públicas de interesse comum (art.10, inciso I da Lei Complementar nº26) e de articular as gestões municipais sempre que o interesse metropolitano for envolvido; no entanto, não vem logrando êxito na realização de sua função.

Na prática, municípios menores da RMBH se aliam para ocupar cargos de direção e presidência na AMBEL, visando decisões favoráveis, buscando se aproveitar da capacidade de arrecadação dos municípios maiores (Belo Horizonte, Contagem e Betim). Como resposta a essas alianças, os municípios maiores não comparecem às reuniões da AMBEL, criando uma certa paralisia decisória quanto a questões metropolitanas (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

O Estado teria papel fundamental nessa “conciliação” entre os municípios, integrando e articulando a gestão de assuntos metropolitanos de forma a garantir que nenhum município saísse muito prejudicado em razão dos outros. Além disso, por mais que o passado da gestão integrada tenha sido nefasto aos princípios democráticos, o planejamento metropolitano só pode ser concebido com a participação do Estado, que é o único ator que detém a jurisdição sobre todo o território metropolitano. De outra sorte, conflitos entre municípios fracos e fortes (no aspecto econômico, técnico e financeiro), seriam inevitáveis, e um acordo entre 34 municípios seria dificilmente realizável.

O Estado ainda não assumiu plenamente essa responsabilidade, talvez por tratar-se de uma matéria de baixa centralidade política e alta complexidade técnica (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

Porém, a questão das regiões metropolitanas, que vinha sendo excluída da agenda do governo do Estado nos últimos anos, vem se destacando novamente nas arenas políticas. Algumas das ações dos governos federal e estadual apontam para essa tendência.

O governo federal, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores à chefia do poder executivo federal, no início de 2002, criou, através da lei nº 10.863, de 2002, o Ministério das Cidades (art. 25, III), que é o primeiro que tem como objeto a gestão das cidades e as questões urbanas e metropolitanas.

O governo federal, que de fomentador das regiões metropolitanas no país, durante a década de 1970 e que cessa os investimentos na década seguinte, volta a se posicionar a favor da gestão em nível metropolitano, chamando, inclusive, pessoal de saber acadêmico notório para compor o Ministério das Cidades<sup>10</sup>.

A criação do Ministério das Cidades voltou a criar expectativas em relação à retomada do apoio às regiões metropolitanas. No entanto, ainda não se verificaram ações do Ministério das Cidades que provem a retomada do apoio à gestão em nível metropolitano. O Ministério das Cidades, segundo o Superintendente de Assuntos Metropolitanos do governo de Minas Gerais, financia, por exemplo, a elaboração do plano diretor municipal, mas o plano diretor metropolitano ainda não está na pauta do Ministério.

O governo do estado de Minas Gerais, na gestão do atual governador Aécio Neves da Cunha (2003-2006), através de a lei delegada nº 49 de 2003, reorganiza a estrutura da Administração Pública e cria a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (art. 5º, VI). O Governo conta, atualmente, com a Superintendência de Assuntos Metropolitanos, vinculada à SEDRU, mediante o decreto nº 43.233 de 27 de março de 2003 (art. 4º, VI), que tem como finalidade:

“art.17 (...) planejar e acompanhar a ação governamental nas áreas metropolitanas e de aglomeração urbana, mediante a formulação de planos, programas e projetos multissetoriais” (MINAS GERAIS, 2003, Decreto nº 43.233).

---

<sup>10</sup>O site do Ministério mostra o seu quadro técnico na seção Quem é Quem, o que pode ser verificado no endereço [http://www.cidades.gov.br/cidades\\_quem\\_quem.htm](http://www.cidades.gov.br/cidades_quem_quem.htm)

Além da criação de uma superintendência voltada para a questão metropolitana, a gestão do trem urbano da RMBH e do transporte coletivo intermunicipal sobre rodas, por determinação de lei federal, como se verá adiante, foi assumida pelo Estado, que agora gerencia o transporte intermunicipal metropolitano e o trem urbano na RMBH através da METROMINAS – Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.

Por fim, ocorreu, em 2003, um Seminário Legislativo sobre regiões metropolitanas. Desse seminário, que contou com a participação popular, resultou um Projeto de Emenda à Constituição – PEC nº 41 de 2003.

O PEC 41/03, já aprovado em segundo turno, vem alterar os artigos 44, 45 e 46 da Constituição do Estado. O Jornal Informativo “Assembléia Informa” traz as principais mudanças a partir do PEC:

“As inovações mais importantes incidem sobre a definição das funções públicas de interesse comum, hoje dispostas rigidamente na Constituição, que passariam a ser tratadas em cada lei complementar instituidora da região metropolitana: sobre a participação do Estado na coordenação da gestão metropolitana; e sobre a nova estruturação de seus órgãos deliberativos e executivos, com a criação de um Conselho de Desenvolvimento e de uma Agência Executiva” (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Em 28/10/04, p.06 extraído da fundamentação do texto aprovado em 1º turno do PEC nº41/03).

### **3.3 Legislação e Atribuição de Competências no transporte**

A questão do transporte metropolitano envolve os três âmbitos de governo – municipal, estadual e federal, muito embora o governo federal vai passar a se abster do tema, devido à legislação vigente, que disciplina a descentralização do transporte metroviário urbano<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Quanto à União, a lei 8693 de 1993 disciplina a delegação da administração dos trens urbanos aos estados e municípios.

A legislação gera controvérsia na divisão de competências. Segundo o art. 30 da Constituição Federal, o transporte coletivo de interesse local é competência dos Municípios. O transporte coletivo intermunicipal é competência residual dos Estados, pela CF. Já o transporte metropolitano é função pública de interesse comum – serviço que repercute além do âmbito municipal e provoca impacto no ambiente metropolitano.

O Estado detém a titularidade das funções públicas de interesse comum, cabendo a ele, inclusive, “legislar estabelecendo diretrizes, critérios e limites para atuação municipal na prestação de serviços públicos de impacto supra municipal” (MACHADO, 2004, p.16). Essa titularidade que o Estado detém é também preceito constitucional, segundo o qual a instituição de regiões metropolitanas é competência dos Estados e tem como finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º, da Constituição Federal).

O Estado federado detém competência de articular regiões metropolitanas e aglomerados urbanos é prevista em sua própria Constituição – é um ator fundamental nas diretrizes de um transporte articulado, visando ao interesse metropolitano. Consta na Constituição Estadual:

“art. 44 (...)

**Parágrafo único.** A execução das funções públicas de interesse comum competirá aos Estados e aos Municípios da Região Metropolitana na forma da lei complementar”.

A lei complementar estadual nº 26 de 14 de janeiro de 1994, que dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da Região Metropolitana disciplina, ainda:

“art.2º (...)

Parágrafo único - A gestão das funções públicas de interesse comum tem como objetivo principal o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da sua polarização” (MINAS GERAIS, 1994).

A lei complementar nº 14 de 1973 – que instituiu as regiões metropolitanas – dispõe, em seu artigo 5º, o quais seriam os interesses metropolitanos:

“**art. 5.** Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região:

(...)

IV – transportes e sistema viário

(...)” (BRASIL, 1973).

A gestão cooperativa e democrática, com participação do Estado seria uma solução para esse impasse de competências. Essa gestão, a cargo da AMBEL, mostra-se inexistente na prática; nessa assembléia, a única ação conjunta é o reajuste de tarifas de ônibus metropolitanos. Ainda sim, não se trata de opção dos atores: o reajuste, por força de lei, só pode ocorrer dessa forma (AZEVEDO e MARES GUIA, 2001).

Apesar do esforço do governo estadual em retomar o planejamento em nível metropolitano, como foi visto no item 3.2, a gestão metropolitana dos transportes sofre muita resistência dos municípios, uma vez criadas empresas municipais e tendo em vista a experiência vivenciada na década de 1970. As palavras do ex-prefeito de Belo Horizonte Maurício Campos, citadas por GOUVÊIA (1992), retratam essa situação:

“É justamente no setor dos transportes públicos que se localiza um dos maiores desafios a capacidade integrativa e realizadora dos municípios da Região Metropolitana” (ex-prefeito Maurício Campos *apud* GOUVÊIA, 1992, p.98).

## 4 O TRANSPORTE METROPOLITANO EM BELO HORIZONTE

### 4.1 Um Breve Histórico da Cidade de Belo Horizonte

Belo Horizonte, cidade inaugurada em 29 de dezembro 1897, que foi planejada para ser a capital político-administrativa do Estado foi superada pela cidade real, (que extrapola os limites territoriais do seu projeto original) e torna-se metrópole, passando a enfrentar os problemas e desafios de ordem e complexidade diversas. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996)

O sistema de transporte coletivo é predominantemente rodoviário e ainda reproduz o perfil radioconcêntrico da estrutura viária urbano-metropolitano historicamente concebido.

A cidade já apresentava, em sua concepção, sistema viário traçado em xadrez, sobreposto por vias diagonais. Nessa época, (início do século XX), havia amplos espaços para circulação de pessoas e de automóveis (ainda esparsos) na zona urbana planejada. A população prevista era de 30000 pessoas (INSTITUTO PRÓ-CITTÀ; CEDEPLAR-UFMG, 2003).

A tendência de crescimento demográfico nas zonas rurais e suburbanas era, no entanto, notória, haja vista o preço menor da terra e as menores restrições quanto ao seu uso. Como consequência, a população imigrante prevista foi em parte absorvida por essas zonas periféricas, o que já ostentava tal tendência. O estudo OMNIBUS – uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte, elaborado pela Fundação João Pinheiro – descreve precisamente esse contexto:

“Em relação a sua configuração espacial, era a seguinte a distribuição da população em 1912: de um total de 38.882 habitantes, 12.033 estavam-se na sua área urbana (32%), 14.842 habitavam a área suburbana (38%) e 11.947 a área rural (30%). Quase 70% da população situava-se, portanto, fora dos limites da área central” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p59-60).

A partir da década de 1950, Belo Horizonte inicia um processo de exacerbação intensa do crescimento demográfico como consequência do processo de industrialização observado. Segundo Bernardo Alves Furtado, “em Belo Horizonte, em 1955, o complexo industrial de Contagem já começava a se expandir (...)” (FURTADO, 1997, p.14). Esse crescimento verificou-se também nas demais capitais, decorrente de políticas do governo federal (GOUVÊA, 1994, *apud* MAGALHÃES, 1997).

À medida que as áreas externas ao perímetro da Av. do Contorno (região planejada) eram ocupadas, foi se intensificando a necessidade de circulação de bens e pessoas e a organização espacial das atividades foi condicionando o uso do solo, alterando a acessibilidade do habitante urbano.

Tudo isso acarretou o advento de um traçado radioconcêntrico, sobreposto ao desenho original circunscrito no perímetro da Av. do Contorno: as vias arteriais originam-se na região centro/centro-sul e se estendem em todas as direções da cidade não projetada. (CEDEPLAR-UFMG & PRÓ-CITTA, 2003).

## 4.2 Transformações Institucionais na Gestão do Transporte Metropolitano da RMBH

### 4.2.1 Trajetória da Gestão do Transporte sobre Rodas

A Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – foi criada pela lei 14 de 1974, com a integração de 14 municípios, atingindo população total aproximada de 1700000 habitantes. A integração de 20 novos municípios (LADEIRA, 2002) e o crescimento populacional ao longo dos últimos anos interam aproximadamente 4300000 habitantes em 2001<sup>12</sup>. Esse crescimento populacional e demográfico, conforme explicado no capítulo 2, torna mais complexa a questão da mobilidade, necessitando-se de planejamento eficaz no sistema de transporte.

<sup>12</sup> Fonte: IBGE – Censos demográficos de 1970 e 2001.

Desde a regulamentação da RMBH, vários órgãos metropolitanos foram criados e extintos. A partir de meados da década de 1980, esses órgãos vão gradualmente sendo desmantelados mediante a municipalização, como foi visto no item 3.3 deste trabalho.

No que tange ao transporte urbano, a PLAMBEL, desde meados da década de 1975, era a autarquia que centralizava as pesquisas e, de certa forma as decisões. Já foi mencionado no capítulo 3, item 3.2, que o início da crise econômica, afetando o governo federal, a redemocratização e a inserção de novos atores no processo decisório esvaziaram esta autarquia, que acabou redefiniu suas atribuições e foi extinta em 1996. Já no começo da década de 1980, o PLAMBEL não mais ocupava uma posição de destaque no que se refere ao processo decisório (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001).

A Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte – METROBEL, criada pela Lei Estadual nº 7275 de 28 de junho de 1978, foi o primeiro órgão voltado para o transporte a gerenciar o transporte metropolitano de forma integrada na RMBH. Trata-se de uma empresa pública, criada para atender à exigência legal constante na lei nº14/74, em seu artigo 5º, que se refere aos assuntos de interesse metropolitano (vide item 3.3).

A METROBEL começa suas atividades em 1980, a partir da aprovação de seu estatuto social, sob a forma do Decreto Estadual nº 20.456 de 1980. A companhia contava com participação acionária da União, através da Empresa Brasileira de Trens Urbanos – EBTU (20%), do Governo do Estado (51,22%), dos municípios de Belo Horizonte (22,75%) e dos demais municípios da RMBH, juntamente com o DER-MG (6,03%) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996). Suas atribuições eram relativas a quase todos os serviços de transporte, exceto fiscalização e poder de polícia (ex.: aplicação de multas). Suas atribuições, constantes em conformidade com a lei nº 7275/78, que a instituiu, eram:

Art. 2º - A **METROBEL** terá como finalidade implantar e operar, diretamente ou através de terceiros, o serviço de interesse comum dos Municípios integrantes da Região Metropolitana referente a transportes e sistema viário, mencionado na Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, incumbindo-lhe especialmente:

- I - implantar e operar sistema de transporte coletivo metropolitano em sítio próprio, ferroviário ou rodoviário;
- II - implantar e operar conexões intermodais de transporte metropolitano, tais como terminais, estacionamentos e outros;
- III - articular a operação do sistema de transporte metropolitano com as demais modalidades de transporte na Região Metropolitana;
- IV - implantar, administrar e operar sistema de transporte coletivo intermunicipal no âmbito da Região Metropolitana e intramunicipal metropolitano, conforme planejamento de transporte aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;
- V - executar, em virtude de delegação ou convênio, obras e serviços da competência de entidade da Administração Direta ou Indireta da União, Estado ou Município, relacionados com as suas atividades;
- VI - elaborar plano de transporte, observado o planejamento metropolitano e coordenar sua implementação na forma da legislação vigente;
- VII - praticar todos os atos necessários ao cumprimento de sua finalidade, observadas as disposições desta lei, e do seu Estatuto, e as recomendações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Belo Horizonte. (MINAS GERAIS, 1978)

Percebe-se, na enumeração de suas atribuições, que a METROBEL visava articular e integrar o planejamento de transporte em nível metropolitano. Além disso, a operação de conexões intermodais (transporte rodoviário e ferroviário) também era competência prevista em seu estatuto. No capítulo 5, verifica-se, no modelo de gestão atual (descentralizado), praticamente a ausência dessas conexões intermodais e a falta de visão de um planejamento integrado em nível metropolitano e as nefastas conseqüências para o financiamento do sistema.

Dentre as ações da METROBEL, duas são as principais: o Projeto da Área Central – PACE e o Programa de Organização do Transporte Público – PROBUS.

O PACE pretendia valorizar a região centro de Belo Horizonte, que vinha perdendo atividades e moradores, através da otimização de fluxos viários, de forma a melhorar o tráfego e a circulação de pedestres.

O PROBUS constituiu uma série de transformações na gestão do transporte público, através de novos itinerários, linhas expressas, semi-expressas, diametrais e

circulares. Com isso, visava-se eliminar pontos terminais no centro, otimizando o tempo das viagens (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p.276-277).

Ainda no âmbito do programa PROBUS, houve a criação da CCT (Câmara de Compensação Tarifária) – que compensa linhas deficitárias com o superávit de outras linhas – é atribuída à METROBEL e foi uma experiência pioneira no Brasil. A partir da CCT, foi possível garantir homogeneidade de tarifas e de acesso ao transporte público em grande parte da região metropolitana<sup>13</sup> (BHTRANS, 2002).

A METROBEL, também através do PROBUS, transformou linhas centro-bairro em diametrais bairro-bairro, reduzindo pela metade o número de linhas, e melhor articulando o transporte na capital. Essa transformação é fundamental para a consolidação de uma estrutura radioconcêntrica, na qual o hipercentro passa a ser origem de suas radiais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996). Mais do que isso, a transformação das linhas em bairro-bairro foi muito benéfica para o usuário: o usuário que precisava de dois ônibus para se deslocar, pagando duas passagens, passa a se deslocar em apenas um, reduzindo seu custo pela metade (GOUVÊIA, 1992).

No período de sua existência, a METROBEL trouxe profundas transformações no setor de transporte. Isso foi possível pelo caráter deliberativo da companhia, acrescido ao fato de suas decisões serem de natureza técnica, sem maiores interferências dos interesses de outros autores. Para AZEVEDO & CASTRO, tratava-se de uma entidade pública

“... imune às pressões entreguistas tão características nas instituições públicas mais tradicionais. Com carta branca do governo estadual, aliada à legitimidade técnica característica das instituições criadas no período autoritário, a METROBEL promoveu, nos primeiros anos, transformações profundas no funcionamento do transporte e do tráfego da Região Metropolitana” (AZEVEDO & CASTRO, 1987, p.108 *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996).

No início da campanha eleitoral para governador em novembro de 1982, o modelo da METROBEL passa a ser questionado, através do oportunismo da oposição,

---

<sup>13</sup> Contagem, por exemplo, na administração de Newton Cardoso, optou por não aderir à CCT desde sua criação, segundo entrevista com João Hernani, técnico da BHTRANS.

baseando-se nos impactos dos projetos implementados pela companhia, que, por serem de natureza tão estruturantes, mudaram, no decorrer de sua implantação, alguns dos hábitos e costumes da população.

Apesar das críticas, a oposição, ao assumir o poder, através do governador Tancredo Neves, mantém a METROBEL, aplicando, no entanto, mudanças profundas na postura da empresa, que passa a ser subordinada à Secretaria de Estado dos Transportes (GOUVÊIA, 1992).

A companhia entra em declínio em 1983, quando a oposição assume, devido à falta de continuidade (MAGALHÃES, 1997) e à política do governador Tancredo Neves, ao criar, a Secretaria de Estado dos Transportes, à qual a METROBEL seria subordinada, que “fora criada apenas para cumprir compromissos políticos e ampliar o leque de apoio ao então Governador Tancredo Neves” (GOUVÊIA, 1992, p.125). Cabe aqui lembrar que a METROBEL, sendo de participação acionária não só do Estado, mas também da União e dos municípios da RMBH. Por isso, o governador do Estado não detinha total controle sobre ela (vide citação da pág. anterior). A Secretaria criada foi extinta no governo seguinte.

Para GOUVÊIA (1992), a partir de 1983 a empresa inicia a segunda fase de sua existência. Evitando quaisquer mudanças que pudessem gerar conflito ou oposição, paralisando, por exemplo, o programa PROBUS, a METROBEL entra em decadência (MAGALHÃES, 1997). A companhia passa, conforme MAGALHÃES (1997), a:

“canalizar os recursos de obras viárias para projetos de obras de arte, tais como túneis, viadutos e trincheiras, mais fáceis de ser entendidos pela população que os anteriores, quando se faziam alargamentos de calçadas, fechamento de interseções, (...) etc” (MAGALHÃES, 1997, p.07).

GOUVEIA (1992) endossa tal afirmação:

“A criação da Secretaria de Estado dos Transportes, no final de 1983, à qual a METROBEL passou a se subordinar, veio a consolidar uma fase em que a empresa desenvolveu apenas pequenos projetos, de cunho mais eleitoreiro, bem como uma prática de atendimento do tipo clientelista” (GOUVÊIA, 1992, p.125).

Considerando essas mudanças na postura da companhia, a METROBEL é novamente assunto polêmico nas eleições de 1985. A sua extinção ocorreu em 1987, na gestão do governador Newton Cardoso (1986-1990). O então governador cria uma nova autarquia, com menos atribuições: a Transportes Metropolitanos – TRANSMETRO – e que não mais contava com a participação acionária da União nem dos municípios (MAGALHÃES, 1997).

O processo decisório passa a ser centralizado nessa autarquia, com pouca margem de participação dos municípios. A gestão da TRANSMETRO, sobretudo no período de 1989 a 1991, caracteriza-se por uma transição entre a gestão metropolitana e a municipalização (CEDEPLAR/UFMG & PRÓ-CITTÀ, 2003).

A lei de sua criação, Lei nº 9527, tem mesma natureza centralizadora e autoritária da Lei Complementar nº 14, sem deixar espaços para a participação dos municípios, porém em um diferente contexto, no qual os municípios já detinham autonomia consagrada na Carta de 1988.

A história da TRANSMETRO, segundo GOUVÊIA (1992), pode ser resumida no fato de que a autarquia

“(…) não implementou, em seus cinco anos de existência, nenhum grande projeto, nem efetivou nenhuma intervenção nos sistemas metropolitanos de transporte e de trânsito, a não ser ajustes e correções em implantações anteriores a 1987. A prática de intervenções pequenas e pontuais, do tipo clientelista, orientou, na maioria das vezes, as decisões da administração da autarquia” (GOUVÊIA, 1992, p.136)

A TRANSMETRO, em tese, se articulava à PLAMBEL, que ainda era responsável pelo planejamento do desenvolvimento econômico e social da região metropolitana. Na prática, a falta de articulação institucional entre essas entidades públicas decretou a “falência operacional do sistema” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996, p.294).

A lei estadual nº 11.043 de 1994 delega para o Departamento de Estradas e Rodagem – DER, vinculado à então Secretaria de Assuntos Metropolitanos, a gestão dos

transportes metropolitanos, envolvendo rodovias municipais, estaduais ou federais (art.3º, inciso VII). A TRANSMETRO é esvaziada de suas funções, sendo extinta em 1996.

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, conforme tratado no capítulo 3, observa-se uma mudança significativa na estrutura institucional do transporte urbano na RMBH. A METROBEL é extinta em 1987, os municípios gradualmente se retiram da CCT. A criação da TRANSMETRO pode ser considerada um esforço para centralizar o transporte urbano de forma articulada, sem que houvesse, no entanto, participação dos municípios, como foi visto. Nesse sentido, a TRANSMETRO constitui uma transição entre o enfoque metropolitana e o municipal, sendo é extinta em 1996, e a CCT em 1997<sup>14</sup>, passando a existir compensação de tarifas somente em Belo Horizonte. Além da extinção da TRANSMETRO, em 1993, é criada a BHTRANS, empresa pública de concessão de transportes do município de Belo Horizonte, evidenciando a descentralização da prestação do serviço.

Atualmente, a maioria dos itinerários corta a capital, que é também a maior fonte de origens e de destinos dos habitantes da metrópole<sup>15</sup>. É também onde os problemas no sistema viário são mais extremos. Além disso, apresenta características *sui generis*, por não dispor de metrô (apenas um trem metropolitano) e pela concentração de itinerários que passam pelo hipercentro. Percebe-se, portanto que é na principal cidade da região onde se concentram os principais problemas. A tabela 4.1 mostra a distribuição de usuários entre os principais subsistemas.

---

<sup>14</sup> BHTRANS, 2003.

<sup>15</sup> Vide tabela 4.1 e figura 5.2

Tabela 4.1 – Passageiros do Transporte Público, por Subsistema – RMBH – 1999.

## PASSAGEIROS DO TRANSPORTE PÚBLICO, POR SUBSISTEMA – RMBH – 1999

SUBSISTEMA (GESTOR)	No. PASSAGEIRO/DIA ÚTIL	% PASSAGEIROS
Belo Horizonte (BHTRANS)	1.544.875	61,2
Contagem (TransCon)	69.129	2,7
Betim (TRANSBETIM)	63.784	2,5
Intramunicipais (DER-MG)	49.169	1,9
Intermunicipais (DER-MG)	704.222	27,9
Trem Metropolitano (CBTU)	93.373	3,7
<b>TOTAL RMBH</b>	<b>2.542.552</b>	<b>100,0</b>

Fonte: BDMG, 2002.

Observa-se, nesse momento, uma clara descentralização no que diz respeito aos atores que, dotados de autonomia no arcabouço legal, passam a gerir os transportes na forma “cada um por si”, buscando maximizar seus *pay-offs* políticos em detrimento interesse metropolitano (BAPTISTA NETO, 2002). Atualmente, existem 10 subsistemas de transporte. Sete municípios administram seus respectivos transportes, enquanto o DER-MG gere o transporte nos demais (municípios menores) além do trem metropolitano. Isso representa um fator relevante para a diminuição na demanda por transporte público<sup>16</sup>.

A criação da sociedade Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – METROMINAS vem “fundir” dois desses subsistemas em um. O gerenciamento do subsistema de transporte coletivo intermunicipal sobre rodas e do trem metropolitano são as principais atribuições dessa sociedade. Quando a METROMINAS entrar em funcionamento, serão, portanto, nove os subsistemas. As competências da Diretoria de Transporte Metropolitano do DER passam a ser da METROMINAS sobre a forma da lei delegada estadual nº 100 de 2003:

“Art. 12 - As atribuições do DER relativas ao transporte metropolitano de Belo Horizonte serão transferidas para a empresa Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A..

<sup>16</sup> Além da concorrência com o transporte clandestino, que em seu auge (no ano de 2001) reduziu a demanda pelo transporte público regular em cerca de 15%, segundo informações do Sindicato das Empresas de Transporte de Belo Horizonte – SETRABH. Vide gráfico 5.2.

Parágrafo único - A transferência prevista neste artigo dar-se-á quando da efetiva estadualização das atividades de transporte de passageiros sobre trilhos na Região Metropolitana de Belo Horizonte” (MINAS GERAIS, 2003).

A despeito da municipalização da gestão, percebe-se que, não obstante a complexidade técnica de uma gestão metropolitana (AZEVEDO & MARES GUIA, 2001), a conveniência política interfere significativamente na trajetória das instituições competentes ao transporte. Isso foi visto, no decorrer deste item 4.2.1, em diversos momentos, como na aprovação do estatuto da METROBEL, em 1980, uma das prioridades do governo Francelino Pereira (MAGALHÃES, 1997), na extinção da própria METROBEL; no governo Newton Cardoso, fruto de debates nas campanhas eleitorais; na criação da TRANSMETRO, ainda no governo Newton; na sua extinção e delegação dos transportes metropolitanos ao DER e aos municípios; e finalmente, na criação de órgãos municipais de gestão de transporte agindo de forma “individual”, demonstrando oportunismo de alguns dos prefeitos em arrecadar maiores verbas para o município<sup>17</sup>.

#### **4.2.2 Trajetória da Gestão do Trem Metropolitano de Belo Horizonte**

A implantação do Trem Metropolitano em Belo Horizonte começou a ser estudado no período 1975-1979; seu projeto foi concebido pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, órgão federal vinculado ao Ministério dos Transportes (GOUVÊIA, 1992).

O Consórcio do Metropolitano de Belo Horizonte, ligado a Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, foi criado em 21 de Julho de 1981, como Divisão Especial do Metropolitano de Belo Horizonte - DEMETRO, ligado à RFFSA. O Demetrô tinha como objetivo a implantação e operação do Trem Metropolitano (ANTP, 2003).

A Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU foi constituída a pelo Decreto 89.396 de 22 de Fevereiro de 1984, incorporando o DEMETRO. Era responsável

---

<sup>17</sup> Entrevista com João Hernani, técnico da BHTRANS

pelo planejamento e execução do sistema ferroviário de transportes. A união, através da CBTU, portanto, foi financiadora da construção das linhas de transportes ferroviários em oito capitais.

As obras do trem metropolitano de Belo Horizonte foram iniciadas em 1981 e a primeira viagem comercial foi realizada em agosto de 1986, com o itinerário Lagoinha-Eldorado. A expansão para a área central só foi concluída em março de 1987. Desde 1981, a construção do trem metropolitano sofreu inúmeras interrupções por falta de verba. Dos 37 km de percurso planejados, apenas 12,5km foram construídos em aproximadamente 7 anos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1996 p.289-290).

Em 1991, durante o governo do Presidente Fernando Collor, nota-se que a União assume uma postura de natureza liberal: o Governo Collor incluiu entre suas principais diretrizes setoriais a “redistribuição de responsabilidades entre os diversos níveis de administração, transferindo para os Estados e Municípios a gestão e a exploração do sistema de transportes” (CS & A *apud* GOUVÊIA, p.122).

Em 1993, a política do governo federal é inversa à da criação da CBTU, descentralizando os transportes ferroviários a partir da lei federal nº 8693/93. Segundo esta lei, a gestão dos transportes ferroviários, antes competência da União, passa a ser dos Estados, que ficam com a responsabilidade de gerir e inclusive de arcar com os custos do metrô.

Em Minas Gerais, a edição da lei estadual nº 12.590, de 1997, em atendimento à lei federal, autoriza a criação da sociedade Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. – METROMINAS, através da transferência dos ativos da CBTU para a companhia (art. 8º, lei estadual nº 12.590/97).

A lei delegada estadual nº 49 de 2003, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública Mineira, já estabelecia a METROMINAS, como empresa vinculada à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP, em seu art. 10º, inciso IX, alínea c.

A METROMINAS, criada pela lei delegada estadual nº 100 de 2003, será competente pela gestão do transporte coletivo intermunicipal sobre rodas e do trem metropolitano. Suas atribuições eram, de acordo com a lei estadual nº 12.590 de 1997, que autoriza sua criação:

“art 1º (...) planejar, implantar, operar e explorar os serviços de transporte de passageiros sobre trilhos na Região Metropolitana de Belo Horizonte” (MINAS GERAIS, lei nº12.590, 1997, art. 1º, caput).

Outras atribuições foram acrescidas pela lei delegada nº 100 de 2003, que institui sua criação, estabelece:

“Art. 13 - A empresa Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A., instituída por autorização da Lei nº 12.590, de 25 de julho de 1997, passará a denominar-se Transportes Metropolitanos de Belo Horizonte S.A., acrescida da atribuição de gerenciar, normatizar e fiscalizar o transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte” (MINAS GERAIS, lei delegada nº100 de 2003, art.13).

A empresa passa, com esta lei delegada estadual nº 100 de 2003, a se chamar Transportes Metropolitanos de Belo Horizonte S.A. e passa a incorporar a competência do transporte rodoviário intermunicipal, antes delegada ao DER

Para o Superintendente de Assuntos Metropolitanos da SEDRU – Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana –, Gustavo Gomes Machado<sup>18</sup>, no entanto, a transferência do trem metropolitano para o governo do Estado se deu na forma de um acordo. O governo do Estado, para assumir a gestão do metrô da RMBH, acordou junto ao governo federal e ao BIRD que a transferência se daria após a conclusão das obras de expansão do metrô.

Isso porque o trem metropolitano de Belo Horizonte é um subsistema deficitário, caracterizado pela baixa demanda por essa modalidade de transporte (vide tabela 4.1). A União, em acordo com o Banco Internacional para Reconstrução e

---

<sup>18</sup> Vide quadro de entrevistas

Desenvolvimento – BIRD, concluirá o projeto de expansão da linha existente do metrô, aumentando sua demanda, e, conseqüentemente diminuindo o déficit<sup>19</sup>.

Na RMBH, o processo de descentralização já está em fase final, sendo que a efetivação da transferência de competência (da União para o Estado) do transporte ferroviário na metrópole está prevista para 2005 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002). A METROMINAS foi criada justamente para viabilizar essa transferência, como foi visto anteriormente, e aguarda a conclusão das obras para entrar em funcionamento.

---

<sup>19</sup> A Resolução do Senado Federal nº59, de 1993, autorizou o poder executivo federal em contratar junto ao BIRD empréstimo no valor de US\$99.000.000,00 para a descentralização do transporte ferroviário metropolitano em Belo Horizonte.

## 5 DIAGNÓSTICO ATUAL DO TRANSPORTE URBANO NA RMBH

O sistema de transportes de uma cidade compreende dois outros sistemas: o sistema viário que dá forma à cidade, se refere à infra-estrutura viária disponível e da circulação que ela possibilita, enquanto o sistema de transportes coletivos diz da oferta de meios de transportes coletivos que percorrem as vias disponíveis, como já foi abordado<sup>20</sup>. Ambos esses sistemas “viabilizam o desempenho das funções urbanas” (INSTITUTO PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR-UFMG, 2003, p.04).

Portanto, neste capítulo, o transporte da Região Metropolitana será analisado por essas duas óticas, indissociáveis, intrinsecamente ligadas (RODRIGUE, 2004).

### 5.1 Sistema Viário

O capítulo 4 abordou a formação do sistema viário de Belo Horizonte, a partir do desenho, concebido originalmente, de um traçado ortogonal cortado por vias que se sobrepõem e surpreendido pelo crescimento da cidade real.

O sistema de transporte urbano na RMBH é predominantemente rodoviário (vide tabela 4.1). No sistema viário de transporte sobre rodas, percebe-se um claro choque da cidade planejada com a cidade real. A partir de um processo de urbanização e crescimento demográfico intenso, vias planejadas para uma intensidade de tráfego local passam a ser sobrecarregadas; o planejamento viário de uma cidade projetada é surpreendido por um crescimento populacional inesperado. Esse cenário não pode ser melhor expresso se não nos termos do relatório *Minas do Século XXI*:

“Resultado de um processo de uso e ocupação do solo e formação urbano-metropolitana dinâmico, o sistema viário urbano-metropolitano caracteriza-se, assim, pela sobreposição de traçados urbanos planejados e realizados, no qual sobressai a estrutura radioconcêntrica, cujas radiais partem do hipercentro de Belo Horizonte, e no qual se mostram precárias, e

---

<sup>20</sup>vide capítulo 2, pág.10

muitas vezes adaptadas, as ligações viárias perimetrais, entre as diversas regiões da cidade e mesmo da metrópole, onde vias de perfil local assumem as funções de vias coletoras e vias coletoras assumem funções de vias arteriais, em decorrência de um crescimento urbano que extrapolou o inicialmente traçado, projetado e previsto” (PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR, 2004, p.).

Portanto, a estrutura viária sobre rodas mostra-se saturada, atendendo não só a um crescimento inesperado da população belo horizontina, como também a habitantes de municípios integrantes da RMBH que passam a freqüentar a capital em seu cotidiano. A tabela 5.1 mostra a porcentagem dos destinos dos deslocamentos na região metropolitana, por cidade.

Tabela 5.1 – Porcentagem das Origens e Destinos dos Deslocamentos na Região Metropolitana, Belo Horizonte, 2002.

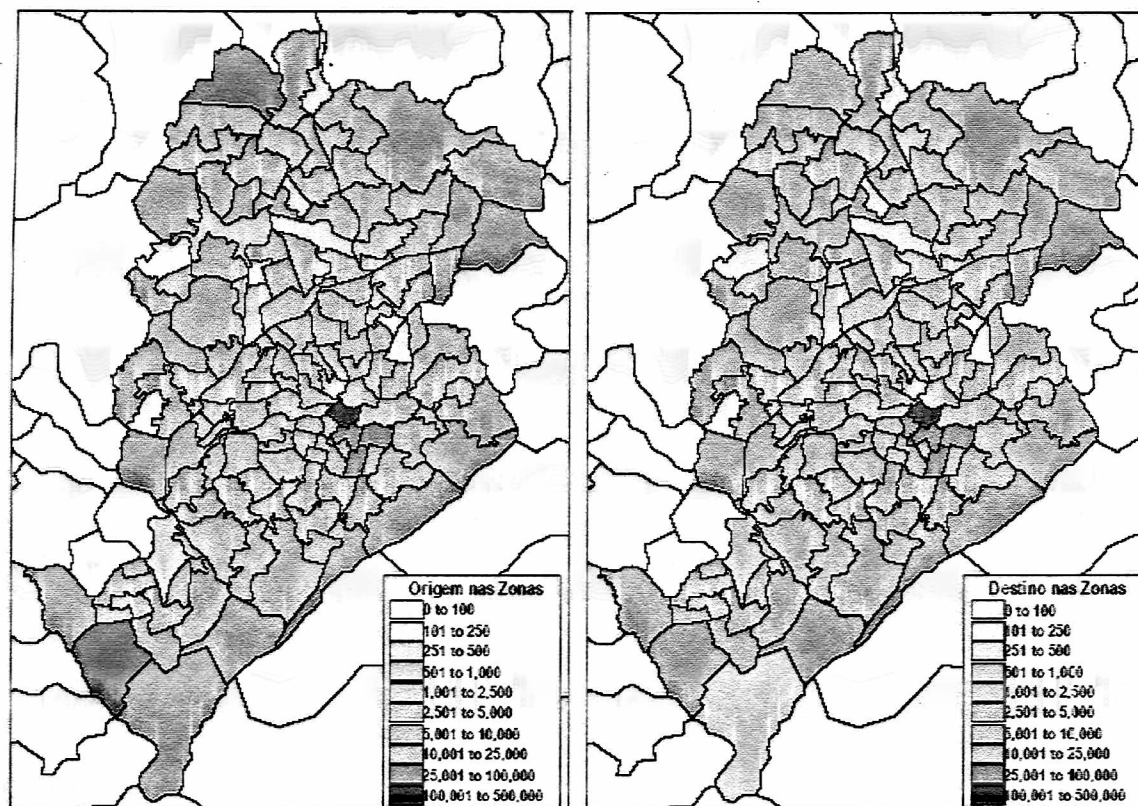
Município de Origem	Município de Destino					
	Belo Horizonte		Outros Municípios da RMBH		Total Diário	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Belo Horizonte	3123524	54,11	119606	2,07	3243130	56,19
Outros Municípios da RMBH	472463	8,19	2056006	35,62	2528469	43,81
<b>Total Diário</b>	<b>3595987</b>	<b>62,31</b>	<b>2175613</b>	<b>37,69</b>	<b>5771600</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro – Pesquisa Origem e Destino, 2001.

Apesar do aumento significativo na demanda por infra-estrutura viária, decorrente do aumento populacional imprevisto, percebe-se um pequeno aumento na extensão das vias rodoviárias. Dados constantes da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte registravam 4350km de extensão da malha rodoviária. Em 2003, segundo dados da SETRA-BH, esse número atingiu 4600km, havendo um aumento de 250km em 8 anos. As vias de ligação regional e arteriais são os principais elementos da infra-estrutura viária urbana, passam pela área central de Belo Horizonte. Representam, no entanto, menos de 10% de toda a malha rodoviária. É nessas vias que existem os maiores congestionamentos, o que pode ser observado através da comparação entre figura 5.1, que representa os principais corredores (vias arteriais) de Belo Horizonte, e a figura 5.2, que representa os destinos dos principais deslocamentos na cidade.



Figura 5.2 – Origens e Destinos dos deslocamentos diários – Belo Horizonte, 2003.



Fonte: SETRA-BH, 2003.

Os problemas encontrados no sistema viário de Belo Horizonte são decorrentes da falta de uma visão integrada de planejamento. Intervenções no trânsito, localizadas, pontuais, realizadas pela BHTRANS, não respondem a um problema de dimensão metropolitana. Como se viu anteriormente, Belo Horizonte é destino ou origem de 64,38% dos deslocamentos na metrópole (tabela 5.2) e seu hipercentro, inicialmente projetado para 30000 habitantes (vide capítulo 2, pág.9) é o ponto mais freqüentado pelos habitantes de uma metrópole de 4300000 habitantes (IBGE, 2001).

## 5.2 Sistema de Transportes Coletivos

### 5.2.1 Trem Metropolitano

A expansão do traçado do metrô vem acontecendo desde a década de 1980 até os dias atuais, de forma morosa, dada a escassez de verbas. Em 19 anos, no período compreendido entre 1986 e 2004, foram implantadas as estações Lagoinha, Eldorado, Central, Santa Efigênia, Santa Tereza, Horto, Santa Inês, Minas Shopping e São Gabriel.

Com o processo de descentralização mencionado no item 4.2.2, no qual Belo Horizonte se encontra em fase final (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002), o Trem Metropolitano é, agora, gerenciado pela METROMINAS. Como foi visto também, a descentralização implicou transferência de verbas da União para o Estado, de forma a concluir as obras o projeto do trem metropolitano, descrito a seguir.

A Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte – STU/BH, que gerencia o sistema atualmente, opera no trecho entre a Estação Eldorado, em Contagem, e a Estação São Gabriel; totaliza 15 estações e uma extensão de 22,4 quilômetros. O funcionamento é diário (dias úteis), das 5:45h às 23:00h (ANTP, 2001). O intervalo entre trens de 7 minutos e 30 segundos, nos horários de pico. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002).

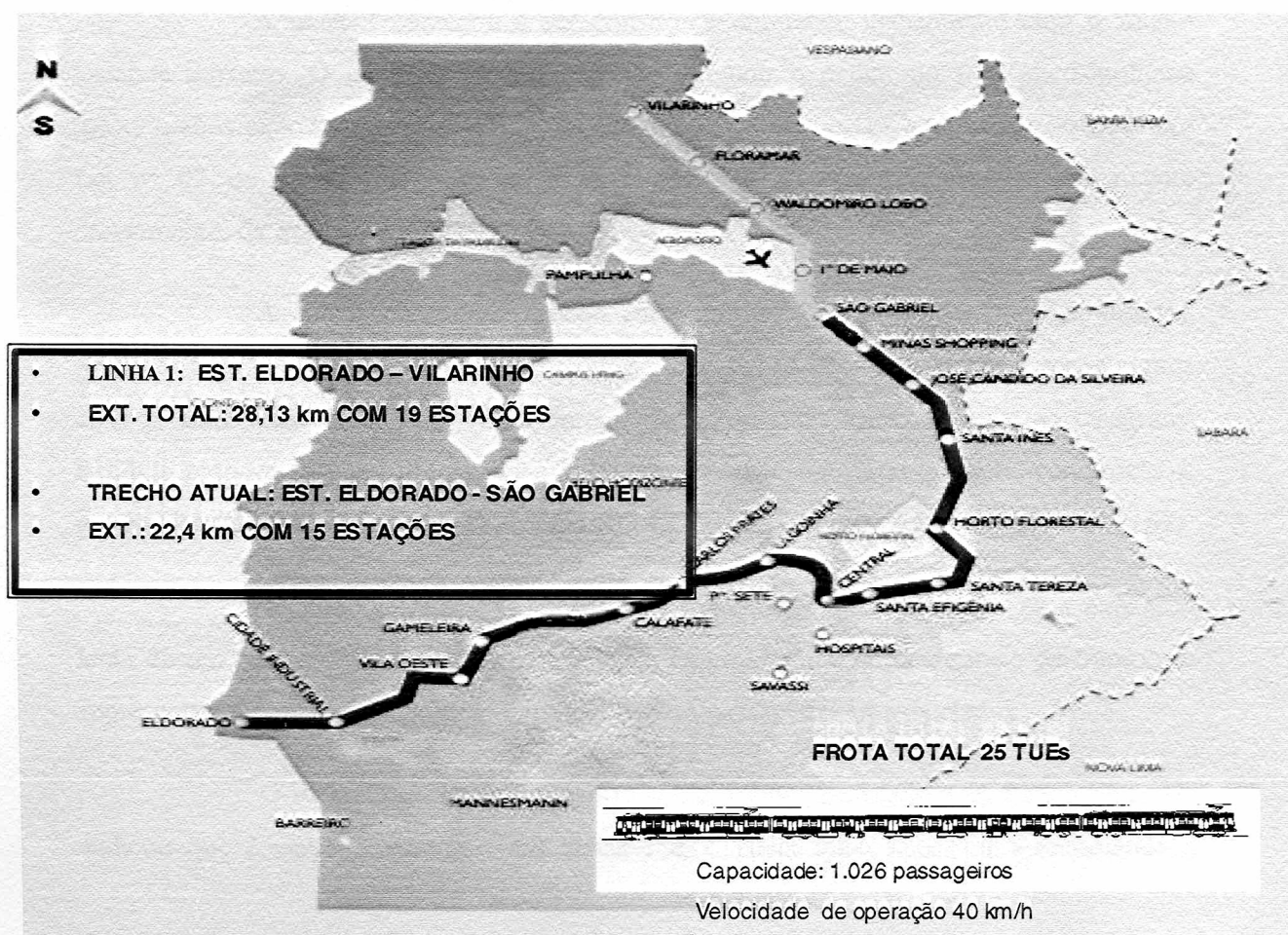
Com relação ao seu desempenho operacional, o TMBH apresenta participação, de aproximadamente 3,7%, no sistema de transportes da RMBH (vide tabela 4.1). A demanda no dia útil é de cerca de 100 mil passageiros transportados (ANTP, 2001). Observa-se no transporte ferroviário da metrópole, que além da baixa capacidade e do itinerário periférico (em relação ao hipercentro), um problema de integração, que é descrito abaixo:

“o nível de integração entre as 15 estações é modesto, com destaque para as estações Eldorado, Central e São Gabriel. Mesmo assim, a estação mais importante, a Eldorado, é alimentada por linhas de ônibus de baixa produtividade além de sofrer a concorrência predatória de linhas de ônibus produtivas, mas sobrecarregadas” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002, vol.02, p.07).

Constata-se mais uma vez o problema da falta de integração entre os subsistemas, que se apresenta também no aspecto intermodal. Quando a METROMINAS entrar em atuação, esse problema será atenuado, integrando o subsistema metrô com o de transporte rodoviário intermunicipal. Ainda sim, não se exaure o problema da falta de integração intermodal, uma vez que a BHTRANS (vide figura 5.4) continua a concorrer com esses subsistemas.

A figura 5.3 mostra a situação atual do trem metropolitano de Belo Horizonte.

Figura 5.3 – Situação Atual do Trem Metropolitano de Belo Horizonte – Belo Horizonte, 2002.



Fonte: Companhia Brasileira de Trens Urbanos, 2002. (Em FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002, p.08).

Para 2005, o projeto do TMBH, decorrente do acordo firmado com a União e com o BIRD, consiste em uma linha eletrificada entre as estações Eldorado e Vilarinho – ou seja, a expansão a partir da estação de São Gabriel em direção ao norte –, com extensão total de 28,13 quilômetros e 19 estações. Além disso, nos horários de pico, o intervalo entre trens será de 4 minutos e 10 segundos com frota total de 25 trens de unidade elétrica (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2002).

O projeto mencionado já teve suas obras iniciadas em 1997 (INSTITUTO PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR-UFMG, 2004, p.67).

Além da linha 1 – ligando a estação do Eldorado com a Estação Vilarinho – foram concebidas outras duas linhas, pelo Plano Diretor de Transporte sobre trilhos.

A linha 2 começou a ser construída em 1998, inicialmente com o trajeto Calafate-Barreiro. O governo federal, visando diminuir o déficit no trem metropolitano (pelas razões expostas no item 4.2.2), repassou verbas para essa obra através do Decreto-Lei nº 02 de 1999, que autoriza a execução dos créditos, dotados em orçamento previamente, da ordem de R\$22.420.000,00.

As obras civis desse trecho encontram-se 2/3 concluídas, mas paralisadas, devido à falta de fontes de financiamento. Essa linha foi concebida de forma a ser integrada com o transporte rodoviário. Essa integração intermodal foi concebida no programa BHBUS e ocorreria entre a nova linha de metrô e a nova rodoviária que seria construída na região Calafate/Gameleira (INSTITUTO PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR-UFMG, 2004, p.67).

A falta de verbas destinadas ao trem metropolitano leva a uma expansão lenta de seu traçado, contribuindo para a baixa expressividade que esse meio de transporte representa na cidade, transportando apenas 3% dos passageiros transportados.

O Plano Diretor de Transporte sobre trilhos, financiado pelo Banco Mundial, indicou que é viável a extensão das linhas 1 e 2. Além disso, esse plano recomenda a

implementação da linha 3, totalmente subterrânea, estabelecendo a ligação entre a região da Pampulha e a da Savassi.<sup>21</sup>

A figura 5.4 ilustra o traçado do metrô existente, o em andamento e o planejado, compreendidos nas linhas 1, 2 e 3.

---

<sup>21</sup> Conforme informações retiradas do *site* da Associação Nacional dos Transportes Públicos.

Figura 5.4 – Proposta de Ampliação do Metrô. Belo Horizonte, 2002



FONTE: Ministério das Cidades, 2002.

### 5.2.2 Transporte Rodoviário

A gestão dos transportes na região metropolitana, desde a extinção da TRANSMETRO, em 1996 se encontra de forma descentralizada e desarticulada.

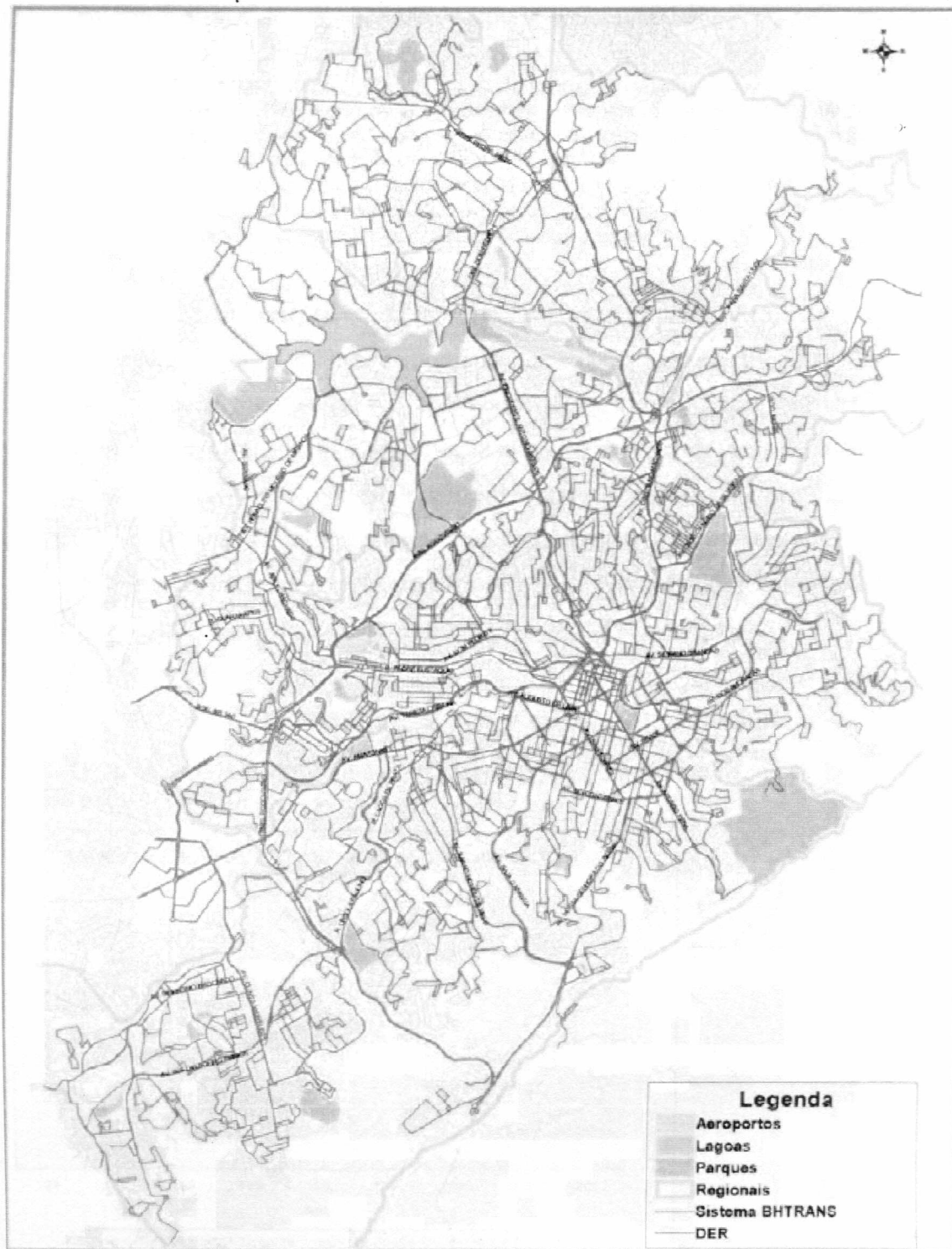
É descentralizada em 10 subsistemas, sendo que nove são sobre pneus. Destes, sete são gerenciados, respectivamente, pelos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem, Ibirité, Santa Luzia, Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves. Os dois outros subsistemas, são gerenciados pelo governo estadual, através do DER/MG. Além desses nove subsistemas, existe um último – o Trem Metropolitano –, gerenciado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, pelo Departamento de Estradas e Rodagem – DER/MG.

Como foi visto no item 4.2.2, a criação de uma empresa estadual de metrô é exigência legal e está sendo atendida com a criação da METROMINAS, cuja participação acionária caberá ao Estado (55%), e aos municípios de Belo Horizonte (35%) e Contagem (10%). Aqui cabe pontificar que a criação dessa companhia significará fusão entre dois atores: a CBTU e o DER-MG. É que a competência de gerenciar o transporte intermunicipal sobre rodas será também da METROMINAS. Portanto, um passo já foi dado na direção da integração da gestão.

É desarticulada porque os atores envolvidos agem orientados pelo próprio interesse. A cooperação de municípios técnica e economicamente fortes envolve custos que não são compensados pelo retorno político esperado.

As principais conseqüências dessa forma de agir se coincidem com as principais deficiências do transporte urbano na RMBH: linhas concorrentes, viagens com carros vazios, e falta de integração entre ônibus e metrô. A figura 5.5 explicita as linhas concorrentes entre os subsistemas, inclusive concorrendo com o metrô.

Figura 5.5 – Itinerários dos sistemas de ônibus municipal e metropolitano – RMBH, 2003.



Fonte: SETRA-BH, 2003.

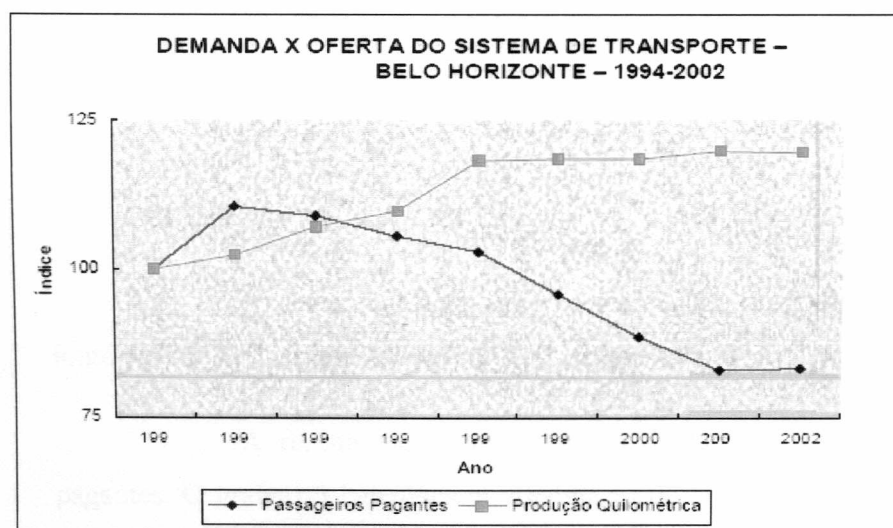
Essa desarticulação acaba gerando déficit para o Estado, e desfavorecendo a qualidade e acesso ao transporte urbano. Nas palavras de Maria Madalena F. Garcia, constitui um dos principais problemas na gestão dos transportes da RMBH a

“falta de um planejamento integrado para a região metropolitana, não só para os transportes mas para todos os níveis e setores. Isto faz com que o sistema de transporte como um todo seja bastante desarticulado, não funcionando como uma rede integrada. Os subsistemas, vistos isoladamente, funcionam dentro de uma lógica interna, mas o todo e as partes entre si, não. Há linhas de ônibus concorrentes entre si ou concorrentes com o metrô, daí a pouca integração, produzindo entre outros efeitos sobrecarga em vias de tráfego urbano, o que gera uma irracionalidade econômica e provoca déficit operacional.”

(GARCIA, 2002, p.8)

Além dessa desarticulação, foi observado outro fator deficitário. O gráfico 5.1 representa a quilometragem e demanda do transporte coletivo. Esse gráfico mostra o agravamento do déficit no setor, uma vez entendido que aumento da quilometragem envolve aumento do custo, enquanto isso, a demanda pelo serviço de transporte vem caindo. Em outras palavras, não só o custo é crescente, mas a receita decaiu nos últimos anos. Além disso, o gráfico 5.1 aponta para o comportamento oportunista das empresas concessionárias de transporte, que são remuneradas pela quilometragem, não pelo número de passageiros.

Gráfico 5.1 – Demanda x Oferta do Sistema de Transporte em Belo Horizonte, no período compreendido entre 1994-2002.



Fonte: SETRA-BH, 2003.

### **5.3 Análise do déficit no transporte público na RMBH**

A descentralização do trem metropolitano, que resulta na criação da METROMINAS e extinção da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU acarreta a transferência do déficit do governo federal para o governo estadual. Um dos fatores que contribui para o déficit é o fato de concorrer o subsistema metroviário periférico com as linhas de ônibus radioconcêntricas (vide figura 5.1), mais versáteis e que transportam o usuário das periferias diretamente para o hipercentro, diminuindo necessidade de deslocamento à pé da estação até o destino. Além disso, não há integração efetiva dos subsistemas sobre pneus com o trem metropolitano, razão pela qual as linhas chamadas alimentadoras são tão escassas.

Outra razão para o déficit é que as linhas intermunicipais entram no município de Belo Horizonte, dividindo o número de passageiros em dois subsistemas. Por outro lado, as linhas do subsistema de Belo Horizonte também extrapolam as fronteiras municipais e concorrem com outros subsistemas (vide figura 5.1), novamente dividindo passageiros entre subsistemas diversos.

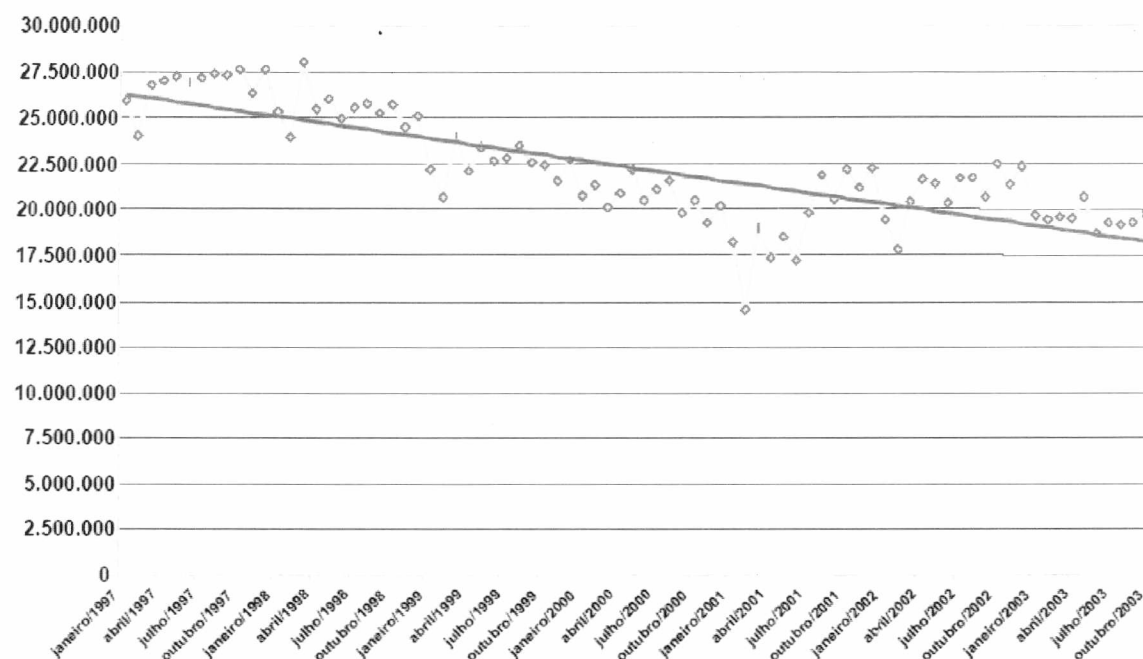
Além dessas razões de desintegração dos subsistemas de transporte, que inclusive foi tratada no item 5.2.1, uma abordagem da inflação dos custos e tributos se faz necessária para uma abordagem mais completa. Os próximos itens, 5.3.1 e 5.3.2 abordaram essas variáveis. Finalmente, o item 5.3.3 abordará um sistema de compensação que ajudava a manter o equilíbrio financeiro do setor de transportes.

#### **5.3.1 Evolução da Receita**

A receita do transporte é basicamente o preço pago pelo usuário. Além dessa fonte de receita há outras, de peso menor, tal como a propaganda na traseira dos veículos.

A receita varia com o preço da tarifa e com o número de passageiros pagantes. O gráfico 5.1 demonstra a evolução do número de passageiros transportados na RMBH no período compreendido entre 1997 e 2003.

Gráfico 5.2 – Evolução do número de passageiros transportados por ano na RMBH, no período compreendido entre 1997-2003<sup>22</sup>.



FONTE: SINTRAM-BH, 2003

O número de usuários vem decaindo nos últimos anos fundamentalmente por razões de elevação do preço da tarifa. Trata-se de uma simples regra de economia: o preço influi na demanda. Isso foi constatado pela própria BHTRANS e publicado na entrevista com a diretora de desenvolvimento e implantação da BHTRANS, Jussara Bellavinha, concedida ao Jornal Valor Econômico, em 12/08/04:

"Nossa regra é evitar ao máximo o reajuste, apesar do déficit. Cada 10% de reajuste na tarifa significa uma perda de 4% no número de passageiros".

### 5.3.2 Evolução dos Custos

A tabela 5.2 mostra resumidamente os custos diretos envolvidos no transporte. Optou-se, neste item, de mostrar um breve recorte (de apenas um ano) da evolução dos custos, a fim de se mostrar que os custos sofrem variações até mensais.

<sup>22</sup> Segundo a SINTRAM, o transporte clandestino foi causa da queda acentuada em 2001.

Portanto, o que se objetiva, nesse item, é mostrar que o custo aumenta constantemente de um ano para o outro ou no decorrer de um ano.

Tabela 5.2 – Composição e Evolução dos Custos referentes ao Transporte em Belo Horizonte – Belo Horizonte, 2003.

Discriminação:	(continua)		
	ago/02	out/02	dez/02
<b>INSUMOS x SALÁRIOS (R\$)</b>			
Óleo diesel	R\$0,9390	R\$0,9390	R\$1,2485
Óleo motor	R\$2,0420	R\$2,0420	R\$3,2171
Preço Médio do Veículo	R\$108.675,45	R\$108.664,47	R\$108.889,43
Preço Médio do Pneu	R\$588,07	R\$588,09	R\$589,15
Preço Médio do Protetor	R\$14,70	R\$14,70	R\$14,72
Preço Médio da Recapagem	R\$155,63	R\$155,63	R\$155,69
Preço Médio da Câmara de Ar	R\$37,85	R\$37,85	R\$37,87
Seguro obrigatório	R\$294,47	R\$294,47	R\$294,47
Seguro respons.civil	R\$52,70	R\$52,70	R\$52,70
IPVA- Valor Médio	R\$486,00	R\$486,00	R\$486,00
Remuneração garagem	R\$117,60	R\$165,69	R\$166,74
Custo administrativo p/ veículo	R\$1.970,31	R\$1.970,22	R\$1.970,94
Salário motorista	R\$730,00	R\$730,00	R\$730,00
Salário despachante	R\$730,00	R\$730,00	R\$730,00
Salário cobrador	R\$365,00	R\$365,00	R\$365,00
Vale alimentação	R\$145,60	R\$145,60	R\$145,60
Plano de saúde	R\$80,00	R\$80,00	R\$80,00
Plano Odontológico	R\$5,80	R\$5,80	R\$5,80
Seguro de Vida Pessoal Operacional	R\$3,45	R\$3,79	R\$3,79
Comerc. do Sist. de Bilhetagem Eletrônica	R\$1,00	R\$1,00	R\$1,00
<b>TAXAS / IMPOSTOS (%)</b>			
CGO	4,00%	4,00%	4,00%
COFINS	3,00%	3,00%	3,00%
Encargos sociais	60,58%	60,58%	60,58%
ISSQN	3,00%	3,00%	3,00%
PIS	0,65%	0,65%	0,65%
Recurso Indeferido	R\$65,90	R\$65,90	R\$65,90

(conclusão)

<b>Discriminação:</b>	<b>fev/03</b>	<b>abr/03</b>	<b>jun/03</b>
<b>INSUMOS x SALÁRIOS (R\$)</b>			
Óleo diesel	R\$1,3890	R\$1,3890	R\$1,2574
Óleo motor	R\$4,1283	R\$4,1283	R\$4,8378
Preço Médio do Veículo	R\$109.119,03	R\$109.220,46	R\$109.246,64
Preço Médio do Pneu	R\$790,48	R\$791,25	R\$827,62
Preço Médio do Protetor	R\$18,43	R\$18,44	R\$18,44
Preço Médio da Recapagem	R\$183,91	R\$183,94	R\$183,94
Preço Médio da Câmara de Ar	R\$50,63	R\$50,65	R\$50,65
Seguro obrigatório	R\$294,47	R\$294,47	R\$294,47
Seguro respons. civil	R\$52,70	R\$52,70	R\$52,70
IPVA- Valor Médio	R\$486,00	R\$486,00	R\$486,00
Remuneração garagem	R\$221,29	R\$217,55	R\$216,69
Custo administrativo p/ veículo	R\$2.030,75	R\$2.011,93	R\$2.278,98
Salário motorista	R\$730,00	R\$730,00	R\$849,20
Salário despachante	R\$730,00	R\$730,00	R\$849,20
Salário cobrador	R\$365,00	R\$365,00	R\$424,60
Vale alimentação	R\$145,60	R\$145,60	R\$169,26
Plano de saúde	R\$80,00	R\$80,00	R\$80,00
Plano Odontológico	R\$5,80	R\$5,80	R\$5,80
Seguro de Vida Pessoal Operacional	R\$3,79	R\$3,79	R\$3,79
Comerc. do Sist. de Bilhetagem Eletrônica	R\$1,00	R\$1,00	R\$1,00
<b>TAXAS / IMPOSTOS (%)</b>			
CGO	4,00%	4,00%	4,00%
COFINS	3,00%	3,00%	3,00%
encargos sociais	60,58%	60,58%	60,58%
ISSQN	2,00%	2,00%	2,00%
PIS	1,15%	1,15%	1,15%
Recurso Indeferido	R\$65,90	R\$65,90	R\$65,90

FONTE: BHTRANS, 2003.

Naturalmente, os preços sofrem reajustes anuais, conforme a desvalorização da moeda e o índice de inflação no país. Esses reajustes nos custos interferem no preço da tarifa, que freqüentemente é reajustado, causando diminuição de demanda.

A tabela seguinte mostra o resultante custo-receita do período compreendido entre fevereiro e julho de 2003, fruto de diminuição da demanda (vide gráfico 5.2) e de aumento de custos (vide tabela 5.2).

Tabela 5.3 – Demonstrativo de Resultado de saldo.

(continua)

Resultados Financeiros	ago/02	out/02	dez/02	fev/03
Receita Total	R\$40.072.159,73	R\$41.212.680,56	R\$38.677.243,11	R\$40.412.858,97
Custo Total	R\$42.802.071,33	R\$42.513.526,26	R\$43.366.487,74	R\$45.975.518,47
Resultado (em R\$)	-R\$ 2.729.911,6	-R\$ 1.300.845,7	-R\$ 4.689.244,63	-R\$ 5.562.659,5

(conclusão)

Resultados Financeiros	abr/03	jun/03	jul/03
Receita Total	R\$41.705.274,92	R\$44.669.720,52	R\$45.180.179,68
Custo Total	R\$45.642.043,91	R\$46.828.614,57	R\$46.174.601,21
Resultado (em R\$)	-R\$ 3.936.768,99	-R\$ 2.158.894,05	-R\$ 994.421,53

Fonte: BHTRANS, 2003

### 5.3.3 Evolução da Tributação no Setor

A tributação no setor é, sem dúvida, variável de grande peso dentre as que integram as despesas totais das empresas de transporte. Vários as hipóteses de incidência tributária, correspondendo, cada qual, ao respectivo tributo. A tabela 5.3 demonstra a composição tributária.

Tabela 5.4 – Relação dos Tributos Relativos à Prestação de Serviços de Transporte Urbanos – Belo Horizonte, 2003.

Tributo	Alíquota	Base de Cálculo
IRPJ	25% + 10%	Lucro
Contribuição Social sobre o Lucro	9,00%	Lucro
Programa de Integração Social – PIS – Próprio	1,00%	Receitas
PIS – aquisição de óleo diesel	2,23%	Preço Aquisição
PIS – aquisição de pneus	1,43%	Preço Aquisição
COFINS – próprio	3,00%	Receitas
COFINS – aquisição de óleo diesel	10,29%	Preço Aquisição
COFINS – aquisição de pneus	6,60%	Preço Aquisição
CIDE – Contrib. Intervenção Domínio Econôm.	R\$ 0,22	Litro do diesel
ICMS	14,40%	Faturamento
CPMF	0,38%	Mov. Financeira
TGO	4,00%	Faturamento
ISS	Até 5,0%	Faturamento

Fonte: SINTRAM-BH, 2003.

Os tributos de maior peso são o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas – IRPJ e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Apesar do repasse aos municípios, esses tributos são de arrecadação federal e estadual, respectivamente. A tabela 5.5 mostra a evolução do peso da tributação no setor.

Tabela 5.5 – Evolução da Tributação no Transporte Coletivo – Belo Horizonte, 1988-2003.

Evolução da tributação 1998-2004	Razão tributação custo
Tributação sobre o Custo em 1988	40,19%
Tributação sobre o Custo em 2003	87,30%
Acréscimo de Tributação	117,21%

Fonte: SINTRAM-BH, 2003.

Antes da Constituição de 1988, a tributação sobre os custos era de 40,19%. Atualmente a tributação total sobre o custo representa 87,30%, ou seja, o custo é quase dobrado em função do pagamento de tributos. Esse aumento é, em parte, responsável pelos

reajustes tarifários, observados nos últimos anos, que conseqüentemente induzem à redução da demanda.

#### 5.3.4 Câmara de Compensação Tarifária – CCT

O déficit no setor de transportes na RMBH é verificado no mecanismo de compensação tarifária, quando a BHTRANS remunera as empresas concessionárias: a Câmara de Compensação Tarifária.

Trata-se de um sistema de repasse entre a receita de linhas de ônibus superavitárias que compensa o prejuízo das linhas deficitárias de um sistema de transporte. A partir daí, é possível beneficiar os usuários moradores dos bairros mais distantes do centro da capital, além de tentar manter sempre equilibrado o sistema de transporte coletivo do Município (BHTRANS, 2003).

Como foi visto no item 5.3.2., os custos vêm ultrapassando as receitas no subsistema de Belo Horizonte. Isso quer dizer que o lucro das linhas superavitárias não cobre totalmente o prejuízo das linhas deficitárias. Esse prejuízo na CCT vem se acumulando desde 1997 até hoje, o déficit já acumula um déficit da ordem de 211 milhões de reais<sup>23</sup>.

O sistema da Câmara de Compensação Tarifária é fruto do PROBUS – Programa de Racionalização do Transporte Coletivo por Ônibus da RMBH –, implantado pela METROBEL, em novembro de 1982.

A CCT passou por várias transformações em seu gerenciamento: começa como uma câmara intermunicipal, de uma empresa de economia mista com controle estadual; a METROBEL; em seguida, sua gerência fica a cargo da autarquia estadual TRANSMETRO (1988-1992) e a partir de 1993, após a municipalização dos transportes coletivos, para a BHTRANS. A descentralização da gestão desequilibrou o sistema, o que gerou déficit na CCT metropolitana, a partir do final de 1996. Como conseqüência, em

---

<sup>23</sup> Segundo entrevista com João Hernani, Técnico da BHTRANS.

fevereiro de 1997, extingue-se a CCT metropolitana; a partir daí, os municípios se dividem em subsistemas e gerenciam seus próprios déficits (BHTRANS, 2001).

A concepção básica da política de remuneração às empresas operadoras consiste em que cada empresa tenha como remuneração total o valor do custo operacional resultante dos serviços prestados.

Portanto, se a receita de uma linha for igual ao custo de operação, considerando-se apenas a receita proveniente da cobrança de passagens, deverá ser calculada uma tarifa de equilíbrio que leve em conta a demanda total transportada pela linha, e este valor será cobrado aos usuários; segundo BHTRANS (2001):

$$\text{Tarifa} = \frac{\text{Custo variável} \times \text{n}^\circ \text{ de quilômetros} + \text{Custo fixo} \times \text{frota}}{\text{Total de passageiros}}$$

O custo é, na maioria das vezes igual à remuneração. Porém, a empresa concessionária tem o seu lucro embutido no custo. Segundo João Hernani, técnico da BHTRANS, trata-se da variável “retorno do capital investido” igual a 1% de toda a arrecadação. Se o sistema apresenta superávit, as empresas concessionárias, além do retorno do capital investido, participam do lucro auferido. Se o sistema apresenta déficit (que é a situação dos últimos anos), o governo municipal arca com os custos que não foram cobertos pela arrecadação, inclusive aqueles referentes ao retorno do capital privado investido. Ou seja, a empresa concessionária não se encontra endividada. Não há déficit privado nesse subsistema de transporte.

Ao longo do ano de 1995 até novembro de 1996 a CCT operou com saldos credores em caixa e o sistema de ônibus apresentou-se equilibrado economicamente. Em dezembro deste ano o sistema torna-se deficitário, refletindo aumento dos custos e retração na quantidade de passageiros (BHTRANS, 2001).

Desde a divisão de gerenciamento das linhas municipais e as linhas metropolitanas em Julho de 1993, até o mês de Fevereiro de 1997, o sistema metropolitano foi sistematicamente subsidiado pelo municipal. Com o desequilíbrio econômico dos sistemas encerraram-se os repasses e cada órgão gerenciador passa a assumir o controle do déficit de seu sistema.

Desde 1997 o sistema ônibus gerenciado pela BHTRANS vem apresentando uma contínua redução de produtividade, que é explicada basicamente por 2 fatores: a redução de passageiros pagantes e o aumento dos custos operacionais do sistema em níveis superiores à inflação (BHTRANS, 2001).

Segundo a BHTRANS (2001), o fator que tem maior peso na redução de produtividade é a queda de passageiros, que tem como principais causas:

- - A queda no nível de emprego da economia nos últimos quatro anos;
- - Redução do percentual de passageiros que pagam duas ou mais tarifas por deslocamento, com a entrada em funcionamento de duas estações de integração e do sistema interbairros;
- - Aumento na taxa de motorização de Belo Horizonte;
- - Aumentos de tarifas em percentuais superiores à inflação;
- - Concorrência do transporte clandestino, que teve seu apogeu em 2001, e atualmente, reduzido.
- - Estrutural: descentralização

O que se percebe é que a descentralização da gestão desestabilizou a CCT metropolitana. A CCT belo horizontina se encontra endividada desde então. O que se ganha com a articulação/cooperação entre os subsistemas é, certamente, economia de escala. Subsistemas concorrentes dividem o número de usuários entre si e arcam com os custos integrais decorrentes da manutenção de suas frotas.

Além disso, a CCT apresenta uma política redistributiva. No que tange aos municípios da metrópole, os habitantes, ora excluídos dos espaços da área central por motivos de valorização da terra urbana (vide capítulo 2), têm a localização de seus domicílios menos penalizada com a CCT metropolitana. De certo modo, um sistema de transporte eficiente e eficaz (vide capítulo 2) poderia contribuir para o desenvolvimento das cidades periféricas à Capital.

## 6 CONCLUSÃO

### Déficit:

O simples reajuste de preço tarifário não contribui para o fim do déficit no setor, uma vez que esse aumento causa diminuição da demanda.

Mostrou-se também que a elevação dos diversos custos que envolvem a prestação do serviço encareceu o preço da passagem nos últimos anos, diminuindo a demanda. Portanto, verificou-se um aumento dos custos que não foi compensado por um aumento na receita. O aumento do preço de insumos e na carga tributária é, no entanto, variável independente, sobre a qual os órgãos gestores não detêm controle. Por isso esse trabalho mostra a evolução dos custos, que não pode ser ignorada, mas a ênfase se dá na integração da gestão.

O modelo de remuneração das empresas concessionárias também era fator de déficit, uma vez que cobrar pela quilometragem rodada incentiva o oportunismo contratual, enquanto remunerar por passageiro exclui essa possibilidade.

### Integração da Gestão:

É notória a necessidade de cooperação entre os representantes dos subsistemas responsáveis pelo transporte, seja para diminuir o déficit, ou até mesmo para atender uma exigência legal, da lei 14/73 e da Constituição Estadual<sup>24</sup>.

Além disso, o sistema metropolitano se encontrava sustentável até 1996. Como foi visto, a descentralização do transporte desestabilizou o sistema; a partir daí, houve o rompimento com a Câmara de Compensação Tarifária metropolitana concretizou o

---

<sup>24</sup> Vide item 3.3 deste trabalho

déficit, acumulado desde fevereiro de 1997, segundo informações da própria BHTRANS (vide item 5.3.4).

### Trajetória da Gestão dos Transportes Coletivos

Após tanto discorrer sobre a necessidade da integração da gestão, a fim de diminuir ou até mesmo acabar com o déficit, agora, será explicado o porquê de inexistir a cooperação intermunicipal e a articulação do Estado no setor, através da trajetória.

A partir de uma análise de trajetória, conclui-se que mesmo sendo a melhor opção, a gestão em nível metropolitano sofre muita resistência, em razão do histórico da gestão integrada na época ditatorial, sobretudo da PLAMBEL e do oportunismo político, a partir de 1982.

Verifica-se também, em um outro momento, quando da existência da METROBEL (sobretudo entre 1980 e 1983), que as intervenções eram motivadas por aspectos técnicos. Essa fase foi responsável por uma profunda transformação no funcionamento do transporte na RMBH, como foi visto no capítulo 4.2. A história nos mostra que a gestão metropolitana integrada, quando bem organizada, é a que melhor atende ao interesse comum dos habitantes da metrópole. Das intervenções da METROBEL, algumas foram replicadas em várias outras cidades (ex.: CCT) enquanto outras estão até hoje em vigor (ex.: trajeto bairro-bairro das linhas diametrais).

Também se pode concluir que os aspectos técnicos das decisões da METROBEL geravam resistência da população, que queriam seus interesses atendidos de forma direta, mas não entendiam muitas das intervenções da METROBEL, apesar de serem concedidos espaços para participação. Essa resistência, sobretudo no que diz respeito às mudanças no cotidiano e nos costumes da população, que aos poucos foi trazendo mudanças na METROBEL e posteriormente levando à sua decadência e extinção. Candidatos ao governo estadual, aproveitando-se da impopularidade da companhia, usavam sua extinção como bandeira eleitoral.

A questão dos interesses políticos é ainda mais complicada porque a METROBEL tinha participação acionária das três esferas de governo – municípios da RMBH, Governo do Estado e União –, dificultando a realização dos interesses de um político isoladamente.

A TRANSMETRO já vem em fase de decadência do sistema de gestão metropolitano, constituindo transição entre a gestão metropolitana comandada pelo Estado e uma gestão municipalizada (vide cap. 4.2), carente de investimentos federais (cap.3), e a um ano da vigência da Carta de 1988, que estatui a autonomia municipal. O ideário de autonomia municipal trouxe como principal disfunção a ação individualista dos municípios, que perdem a visão da metrópole.

Além disso, a década de 1980 apresentou um marco na gestão metropolitana também no que se refere ao intervencionismo do governo federal. A partir de então a União adota postura liberal, diminuindo sua atuação e cessando investimentos nas regiões metropolitanas.

Toda essa trajetória resulta, como foi visto, na municipalização, na descentralização da gestão, que começa a desestabilizar o sistema, acabando com a CCT metropolitana e apresentando déficits sucessivos a partir de 1997.

Nesse contexto deficitário, no início da década de 2000, percebe-se um esforço em dar maior atenção à gestão metropolitana dos transportes, verificado pela nova postura do governo estadual, que passa a dar mais atenção a essa questão. Isso foi verificado na criação da METROMINAS, nos projetos de lei e no PEC nº 41, resultante do Seminário Legislativo ocorrido em 2003, que inclusive já foi aprovado, mudando os artigos 43, 44 e 46 da Constituição Mineira. Esses esforços, porém, ainda não produziram resultados efetivos no que tange à priorização da metrópole e dos interesses comuns, a partir de uma visão *una* da Grande BH.

Faz-se necessário, nesse contexto, a proposição de diferentes arranjos institucionais a fim de restabelecer o equilíbrio econômico entre os 9 subsistemas, que não prejudiquem nem a autonomia municipal – a partir de decisões centralizadas do Estado – nem o interesse metropolitano – pelo individualismo da ação municipal frente a um cenário

metropolitano. É preciso romper o “trauma” do passado (que, em Belo Horizonte foi o de maior impacto, como mostrado no item 3.2) e pensar em novas formas de interação, priorizando o interesse comum.

#### Sistema viário:

Fruto de um projeto que não se verificou na prática, o sistema viário é o que melhor expressa o choque entre cidade planejada e cidade real. A trajetória do crescimento populacional, ocupando áreas periféricas antes da ocupação da área central, o aumento da densidade demográfica na área central (verificada após a década de 1950) são fatores que surpreenderam o planejado.

Além disso, o advento e a massificação do automóvel, sem o acompanhamento recíproco dos investimentos e do planejamento necessário, provocou a saturação das vias. O projeto do Metrô, que aliviaria essa situação, como foi visto, vem se arrastando lentamente desde 1981, devido à escassez de recursos e à transformação na política do governo federal, que, de principal investidor, cessa o repasse de verbas e, posteriormente, descentraliza a prestação de serviço, transferindo todo o sistema ferroviário urbano, antes contido na CBTU, para os Estados federados.

Como consequência, o sistema viário enfrenta graves e crescentes problemas de congestionamento, devido ao aumento do número de veículos nas ruas e à estagnação no que diz respeito à ampliação da infra-estrutura viária. O investimento na expansão do trem metropolitano é, sem dúvida a melhor saída, mas que se prende a fatores como falta de verbas e talvez à resistência dos atores que se beneficiam do transporte rodoviário (como foi visto, no item 5.2.2, as obras do trem metropolitano vêm se arrastando lentamente desde 1981). De qualquer forma, a expansão da linha 1 do metrô constitui, um leve atenuante.

## 7 BIBLIOGRAFIA

ALVES, Alaor Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos*. Editora EDIPPRO. Bauru-SP, 1998.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Assembléia Informa*. (Periódico Informativo da ALMG). Edição do dia 28/10/04, p.06.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES PÚBLICOS. *O Metrô de Belo Horizonte*. In: ORGANIZAÇÕES PREMIADAS Prêmio ANTP de Qualidade - ciclo 1999/2001. [http://www.antp.org.br/telas/Programas/pre\\_b.htm](http://www.antp.org.br/telas/Programas/pre_b.htm). Site visitado em 30/10/04, às 20:14h.

AZEVEDO Sérgio de. GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. *Os Desafios da Gestão Metropolitana no Processo da Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2001.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. *Minas Gerais do Século XXI*. Belo Horizonte: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. 2002.

BARAT, Josef. *Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: estudo do caso de Rio de Janeiro*. IPEA. Rio de Janeiro, 1975.

BHTRANS. *Câmara de Compensação Tarifária*. Documento Interno (cedido em visita técnica). Belo Horizonte: BHTRANS, 2001.

BHTRANS. *CCT*. BHTRANS, 2003. Em

<http://www.bhtrans.pbh.gov.br/bhtrans/transporte/cct.asp>. Site visitado no dia 10/09/2004, às 14:42h.

BHTRANS. *Relatório Gerencial*. Belo Horizonte: BHTRANS, 2003.

BRASIL. Decreto-Lei nº 02, 01 de julho de 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL Lei nº 8.693, 1993.

BRASIL Lei nº 10.683, 28 de maio de 2003.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 59 de 29 de novembro de 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *OMNIBUS – Uma História dos Transportes Coletivos em Belo Horizonte*. Fundação João Pinheiro – Centro de Estudos Históricos e Culturais. Belo Horizonte, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Relatório do Transporte na RMBH. Belo Horizonte, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Sistema de Trens Urbanos da Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte (STU/BH)*. Documento em forma de mídia (CDROM). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

FURTADO, Bernardo Alves. *A Cidade, seus Agentes e o Transporte Coletivo em Belo Horizonte*. Monografia (Curso de Especialização em Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

GARCIA, Maria Madalena F. *Projeto do metrô*. Painel: A estrutura urbana e projetos para os sistemas de transporte na Grande Belo Horizonte. Plano Estratégico de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Instituto Horizontes, 2002.

GOUVÊIA, Ronaldo Guimarães. *A Gestão dos Transportes Públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana*. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1992.

HENRY Etienne; KÜHN, Francis. *Du métro à ses variantes : leçons mexicaines et autres*. Communication à CODATU VII, 21p, Fevereiro de 1996. Em <http://www.inrets.fr/ur/ltn/WEBFK/SiteFKB3/FKfichewebB3.htm>. Visitado no dia 02/11, às 22:45h

INSTITUTO DE ESTUDOS PRÓ-CIDADANIA – PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR/UFMG. *Módulo 3 – A Questão Da Infra-Estrutura Urbana in BH SÉCULO XXI – RELATÓRIO FINAL*. Belo Horizonte, junho de 2004.

Em <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/index.php>. Site visitado em 12/08/04, às 21h.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Movimentos pendulares e organização do território metropolitano: área metropolitana de Lisboa e área metropolitana do Porto. : 1991/2001*. Instituto Nacional de Estatística – Lisboa, Portugal, 2003. Encontrado em [http://www.gep-mopth.pt/download/estudo\\_indice\\_2004.pdf](http://www.gep-mopth.pt/download/estudo_indice_2004.pdf). Site visitado no dia 10/11/04, às 11:35h.

LADEIRA, Ricardo Mendanha. *Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Seminário Mobilidade Urbana (apresentação em power point). Belo Horizonte, 2002.

LOPES, Maria Carmem Gomes. *O Transporte como Estruturador do Espaço Urbano*. Monografia (Curso de Especialização em Urbanismo) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

LÚCIO, Giovana de Sá. *A Área Metropolitana de Belo Horizonte: evolução 1992/2001*. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Nota Técnica – Análise do Projeto de Lei Federal que institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências*. Belo Horizonte: SEDRU, julho de 2004.

MAGALHÃES, Carla Márcia. *A Descentralização da Administração do Transporte Público, por Ônibus, na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o modelo condominial*. Monografia (Especialização em Administração Pública – XI PEAP) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1997.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado, 1989.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.233 de 27 de março de 2003

MINAS GERAIS. Lei Complementar estadual nº 26 de 14 de janeiro de 1994.

MINAS GERAIS. Lei Delegada estadual nº 43, 2003.

MINAS GERAIS. Lei Delegada estadual nº 100, 2003

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 6303, 1974.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 7275, 1978.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 9.527, 29 de dezembro de 1987.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 10.827, de 23 de julho de 1992

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 11.043, 1994.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 11.474, de 1997

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 12.590, de 1997

MINAS GERAIS. Proposta de Emenda à Constituição nº41. de 2003. Texto aprovado em primeiro turno (proposta aprovada em outubro de 2004). Assembléia Legislativa, Belo Horizonte, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Pesquisa de Imagem e Opinião sobre os Transportes Urbanos - Caracterização da Cidade de Belo Horizonte*. Relatório Final vol. I. *In* Motivações que Regem o Novo Perfil de Deslocamento da População Urbana Brasileira. Ministério das Cidades, Brasília, 2002.

[http://www.cidades.gov.br/Downloads/Motivacoes\\_Perfil\\_Deslocamento/VOLUME%20I/CARACTERIZA%C7%C3O%20CIDADES/BELOHRIZONTE.zip](http://www.cidades.gov.br/Downloads/Motivacoes_Perfil_Deslocamento/VOLUME%20I/CARACTERIZA%C7%C3O%20CIDADES/BELOHRIZONTE.zip)

BAPTISTA NETO, Osias. *Os principais problemas de transporte e sistema viário nas Regiões Metropolitanas*. Seminário Legislativo sobre Regiões Metropolitanas (apresentação em power point). Assembléia Legislativa. Belo Horizonte, novembro de 2003

RODRIGUE, Jean-Paul *et al.* *Transport Geography on the Web*, Hofstra University, Department of Economics & Geography, 2004. Em <http://people.hofstra.edu/geotrans>. (visitado no dia 02/11, às 20:04h)

SÃO PAULO. Constituição do Estado, 1989.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE BELO HORIZONTE – SETRA-BH. *Diagnóstico do sistema de transporte coletivo por ônibus do município de Belo Horizonte*. SETRA-BH, Belo Horizonte, 2003. Em PRÓ-CITTÀ & CEDEPLAR/UFMG (2004), *Op. Cit.*

SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS METROPOLITANO – SINTRAM. *Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas*. Belo Horizonte, 2003. Em [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/cidade\\_19.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/cidade_19.pdf). Site visitado no dia 08/08/04 às 17h.

TRANSMETRO. *Plano de Trabalho*. Belo Horizonte, 1987.

## 8 ENTREVISTAS

14/08 e 09/11 – José Moreira, pesquisador da Superintendência de Pesquisa, Escola de Governo, Fundação João Pinheiro.

20/08 – João Hernani, BHTRANS

18/09 – Rodrigo Bicalho, BHTRANS

12/10 – Paulo de Tarso. Professor e pesquisador da Superintendência de Pesquisa, Escola de Governo, Fundação João Pinheiro.

09/11 – Gustavo Gomes Machado. Superintendente de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU.